PD-ABC-337
ISN 70002

L'Administration des Revenus Locaux au Burkina Faso: Resume Final de L'Analyse et des Recommendations

Local Revenue Administration Project
Metropolitan Studies Program
The Maxwell School
Syracuse University
Syracuse, New York 13244-1090
U.S.A.

Revisee Janvier 1986

RESEARCH STAFF

Dr. Jerry Miner Project Director	Professor and Chair, Department of Economics
Robert Hall Field Research Leader	Rural Sociologist Research Associate, Local Revenue Administration Project
Siguian Compaore Economist	Direction des Etudes, Ministere du Plan
Alhassane Conde Socio-economist	Private Contractor
Clement Pitroipa Tax Administrator	Direction-General des Impots Ministere des Finances
Loic Emile Pooda Designated Government Counterpart	Directeur de la Recherche Appliquee Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature

LOCAL REVENUE ADMINISTRATION PROJECT

Larry Schroeder (Public Administration) Director

Country Project Directors

Jerry Miner (Economics)--Burkina Faso
David Robinson (Geography)--Peru
Larry Schroeder (Public Administration)--Bangladesh

Faculty Associates

Glynn Cochrane	Anthropology	M. H. Moussavian	Economics
David Greytak	Economics	Barbara Miller	Anthropology
Bernard Jump, Jr.	Public Admin.	Mike Wasylenko	Economics
William Mangin	Anthropology	George Whitehouse	Metro Studies

Research Associates

Hernando Garzon	Social Science	Robert Hall	Rural Sociology
Bruce Riddle	Economics		

Research Assistants

Libby Dalton	Public Admin.	Tamar Emi Miyake	Economics
Ranjana Madhusudhan	Economics	Linda Shotzbarger	Economics

Consultants

James Alm	University of Colorado, Tax Policy
Fernando Bertoli	Private Consultant, Computer Science
Sandra Bertoli	Private Consultant, Computer Science
Richard Bird	University of Toronto, Tax Policy
Fred Burke	Private Consultant, Public Administration
John Due	University of Illinois, Tax Policy
James Follain	University of Illinois, Tax Policy
Nicolas Gavrielides	SUNY, Cortland, Anthropology
Daniel Holland	M.I.T., Tax Policy
L. Kenneth Hubbell	University of Missouri-Kansas City, Tax Policy
Jorge Martinez	Georgia State University, Economics
Charles McLure	Hoover Institute, Tax Policy
Oliver Oldman	Harvard Law School, Tax Administration
Alek Rozental	Private Consultant, Tax Policy
Kenneth Stacey	Private Consultant, Customs Administration

AVANT-PROPOS

Le Burkina Faso, comme les autres pays du Sahel, fait face à des conditions économiques particulièrement difficiles. Alors que de nombreux problèmes demandent des solutions à court terme, un développement économique à long terme est primordial pour l'avenir du pays. A juste titre, cette stratégie met en valeur les projets ruraux en favorisant la croissance économique locale. Cependant, l'aboutissement de tels projets est vraisemblablement lié à l'accroissement de la capacité budgétaire et du contrôle des dépenses au niveau des provinces et des communes.

L'initiative, qui tend à une décentralisation et à un renforcement des pouvoirs octroyés aux collectivités publiques secondaires, associés à une situation économique difficile, constitue le contexte de ce rapport sur la seconde phase du projet de l'Université de Syracuse sur les revenus locaux et l'offre des services publics au Burkina Faso. La première phase de ce projet, qui fût amorcée en 1981, était le fruit de l'intérêt commun porté par l'Agence Américaine pour le Développement International et le gouvernement de la Haute Volta, afin de déterminer la mobilisation potentielle des ressources locales, dans un pays aux traditions administratives centralisées. Il fût admis que des ressources additionnelles seraient nécessaires afin de financer les frais généraux des services publics de base. Le premier rapport a fourni de nombreuses informations détaillées à propos des revenus et des services locaux ; malgré tout, il restait encore beaucoup à apprendre. C'est ainsi que la seconde phase du projet débuta en 1983, coincidant avec un changement du gouvernement au Burkina.

Ce projet fait parti du Projet d'Administration sur les Revenus Locaux de l'Université de Syracuse et, est plaçé sous l'égide d'un accord de coopération (AID/DSAN-CA-0198) avec l'Agence Américaine pour le Développement International, à Washington, DC. Les opinions et les interprétations, présentées dans ce rapport, sont celles des auteurs et ne devraient en aucun cas être attribuées à l'Agence Américaine pour le Développement International.

Larry Schroeder
Université de Syracuse
Août 1985

REMERCIEMENTS

Au cours des deux phases du projet sur l'administration des revenus locaux, les auteurs ont eu recours à la collaboration de nombreuses personnes. Lors de la première phase, la recherche sur le terrain et l'analyse de ces données ont été facilitées grâce à la compétence et au dévouement de membres de l'équipe comme Nilgun GOKGUR et David SPETKA. Célestin DABIRE, notre homologue burkinabé, nous a offert sans compter son temps, ses compétences techniques et son expérience et nous a empêchés de commettre de nombreuses erreurs d'inférence et de compréhension.

Lors des prémices de la phase II, il fût décidé d'intégrer des techniciens burkinabé au processus de recherche, afin d'améliorer l'échange des préoccupations succitées par le projet, des expériences et des constatations, dans le cadre de la politique en vigueur du gouvernement. Ainsi, nous avons pû recruter deux fonctionnaires très ingénieux et compétents, Siguian COMPAORE (économiste) de la Direction des Etudes, Ministère du Plan et Clément PITROIPA (administrateur des impôts) de la Direction Générale des Impôts, Ministère des Finances. Nous tenons à remercier les autorités de leurs ministères respectifs de bien avoir voulu consentir à se séparer de deux spécialistes de grande qualité, à un moment aussi crucial dans la vie du pays. Messieurs COMPAORE et PITROIPA ont été rejoint par Alhassane CONDE, socio-économiste, qui a à son actif diverses recherches au Sahel. Avec les auteurs, ces trois personnes ont constitué l'équipe de la seconde phase.

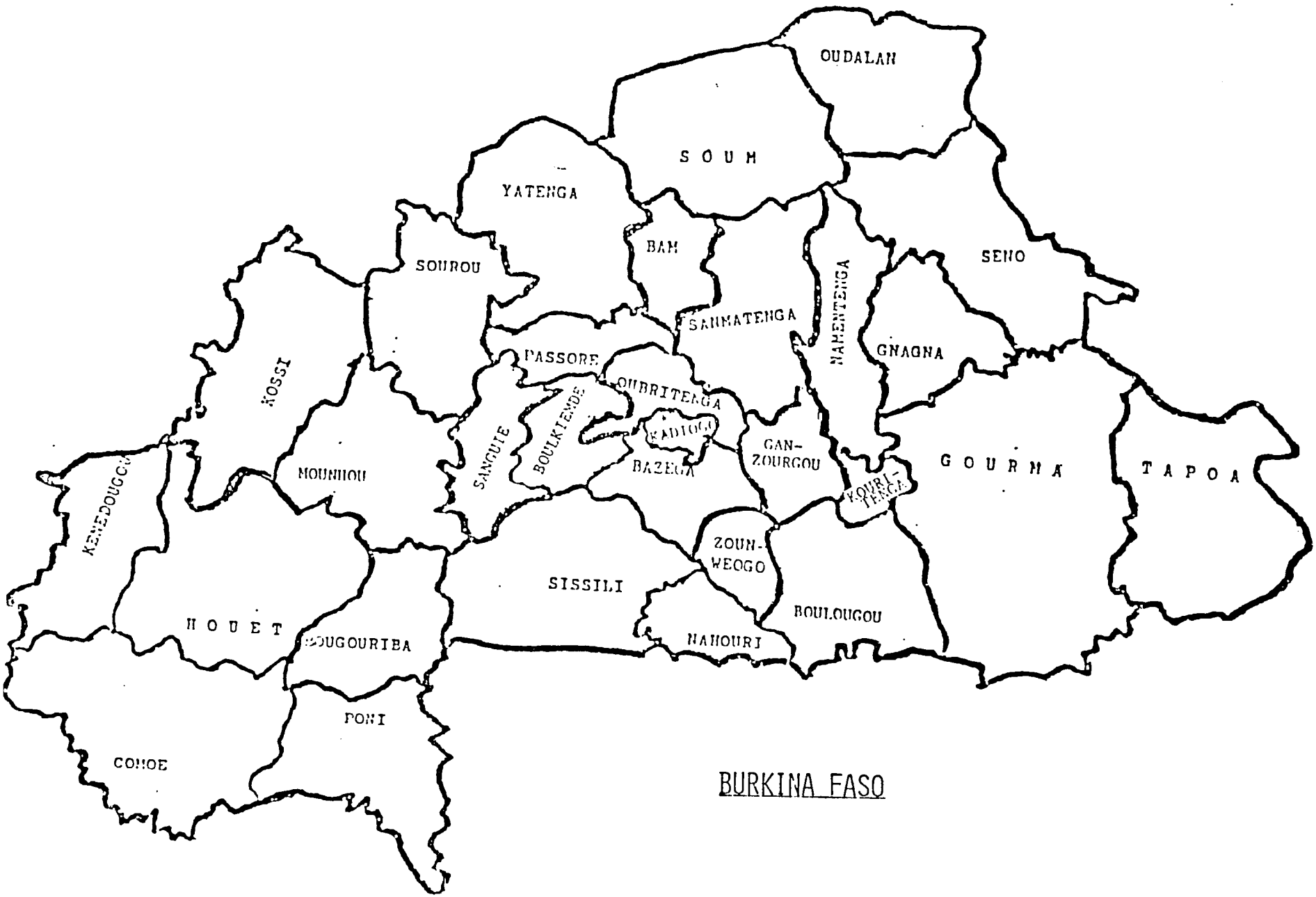
De nombreuses personnes ont largement contribué à rassembler les données et les informations nécessaires à ce projet. Certains fonctionnaires travaillant à Bobo Dioulasso et dans les provinces de Kénédougou et Houët, nous ont apporté un concours précieux. Nous tenons à remercier Messieurs Saki Roger TRAORE (Trésorerie), Yacouba SANGARE (Trésorerie), Lamoussa SALAMBARE (Service des Impôts), Jean Paul TRAORE (Secrétaire-Général de la Mairie), Ismaila BAMBARA (Perception de N'Dorola), Emile TAPSOBA (Perception d'Orodara) et Jean Baptiste Sansan DA (Haut Commissaire, Province de Kénédougou). A cette liste succinte, nous devons ajouter les chefs des services régionaux et les administrateurs des provinces de Houët et Kénédougou, ainsi que de la commune de Bobo Dioulasso. A Ouagadougou, nous avons bénéficié des conseils et de l'appui de nombreux techniciens et administrateurs, parmi ceux-ci Mesdames Thérèse DRABO (BLI), Rosalie BARRAS (SERPOCO), Tahi DIAWARA (Trésorerie) et Monsieur Etienne YAMEOGO (Secrétaire-Général, Budget). Nous tenons à remercier tout spécialement notre homologue burkinabé Monsieur Loic Emile

POODA, Directeur de la Recherche Appliquée, à l'Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature, pour le dévouement dont il a fait preuve lors du déroulement de ce projet.

Les membres de la mission de l'Agence Américaine pour le Développement International, nous ont apporté leur soutien. Le Dr. James T. Smith a largement contribué à l'élaboration de la Phase I du projet. Le Dr. Tham TRUONG et Mr. Richard TRAORE, nous ont guidés et encouragés lors de notre recherche pendant la deuxième phase.

Finalement, nous tenons à exprimer notre reconnaissance à Martha GRANDINETTI pour sa persévérance lors de la rédaction finale de ce projet et aussi à Isabelle DOHERTY-BIGARA qui s'est chargé de la traduction de cette étude.

Jerry Miner
Robert E. Hall
Août 1985



BURKINA FASO

TABLE DES MATIERES

		Pages
I.	LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FISCALE ACTUELLE	1
	Introduction	1
	La Situation Économique	4
	Le Secteur Public	7
	Les Activités Économiques du Gouvernement Central	9
	La Structure Administrative et ses Changements Récents	13
II.	RESSOURCES NATIONALES ET RESSOURCES LOCALES	18
	Introduction	18
	Les Revenus Budgétaires Nationaux	19
	Les Impôts Nationaux, 1970 à 1984	21
	Les Dispositions Fiscales Nationales, 1985	24
	Les Revenus Locaux	29
	L'Ensemble des Revenus des Départements et des Communes	31
	L'Origine des Revenus Locaux	32
	Les Revenus des Différentes Communes	39
	Les Revenus Communaux : Origine des Données	47
	Les Impôts Directs de la Commune	47
	Les Impôts Indirects des Communes et des Départements	53
	Les Revenus par Département	58
	Les Ressources des Départements	62
	Revenus Directs et Revenus Indirects	62
	Impôts Directs	64
	Les Recettes des Impôts Indirects Départementaux	69
	Résumé	72
III.	L'ADMINISTRATION DES REVENUS LOCAUX	76
	Introduction	76
	L'Organisation Générale de l'Administration des Revenus	79
	La Contribution Fiscale	80
	Les Moyens Mis à la Disposition de la Direction Générale des Impôts	82
	Une Vue d'Ensemble de l'Administration Fiscale	86
	Les Droits de Douane	86
	Les Impôts Directs dans le Budget Central	86
	Les Impôts Directs dans le Budget Local	89
	Les Impôts Directs dans les Zones Rurales	92
	Les Impôts Intérieurs Indirects dans le Budget Central	93
	Les Impôts Indirects dans le Budget Local	95
	Autres Droits et Taxes du Budget Central	96
	Les Aspects Fonctionnels de l'Administration des Impôts Directs	96
	L'Identification des Contribuables	97
	L'Assujettissement	100

TABLE DES MATIERES (CONT.)

		Pages
	La Perception des Impôts	102
	Le Renforcement des Obligations Fiscales	104
	Le Recouvrement et l'Effort Fiscal	105
	La Notion d'Effort Fiscal	105
	Le Recouvrement des Impôts Directs entre 1977 et 1983	107
	Le Gouvernement Central : Recouvrement des Impôts Directs	109
	Recouvrement des Impôts Directs Locaux	114
	L'Effort Fiscal : Calcul des Ratios	114
	L'Effort Fiscal en Matière d'Impôts Directs : une Analyse des Divers Impôts	120
	Les Impôts Prélevés à la Source	123
	Les Impôts sur les Bénéfices Commerciaux et Industriels	123
	L'Assujettissement et le Recouvrement des Impôts Fonciers et d'Autres Impôts Perçus par les Collectivités Locales	131
	Les Impôts Traditionnels	133
	Recouvrement des Impôts Indirects Intérieurs Affectés au Budget de l'État	137
	Recouvrement des Impôts Indirects Affectés aux Budgets Locaux	139
IV.	EFFICIENCE ET EQUITE DU SYSTEME FISCAL ET PROPOSITIONS DE REFORMES FISCALES	142
	Efficience et Equité du Système Fiscal	142
	L'Analyse de la Charge Excédentaire de l'Imposition	145
	L'Equité Fiscale	150
	Les Charges Fiscales de l'Impôt Direct selon les Catégories de Contribuables Représentatifs de la Population	152
	Analyse	152
	Conséquences	164
	Recommandations pour une Réforme Fiscale	165
	Stipulations d'Impôts et Taux d'Assujettissement	165
	Modifications des Impôts Déjà Existants	166
	Nouveaux Droits et Charges	169
	Le Transfert des Impôts	172
	Relèvement et Gestion des Données	173
	Administration des Impôts Directs : Identification et Assujettissement	177
	Recouvrement d'Impôts Directs	180
	Administration des Droits et Charges Locaux	181

TABLE DES MATIERES (CONT.)

		Pages
V.	LES DEPENSES BUDGETAIRES DU GOUVERNEMENT ET DES AUTORITES LOCALES	183
	Introduction	189
	Une Vue d'Ensemble des Dépenses Publiques	188
	Une Estimation des Dépenses Publiques	190
	Le Concept et les Données	190
	Montants Estimés	191
	La Répartition Economique et Fonctionnelle des Dépenses Budgétaires Centrales	193
	Les Services Locaux Fournis par le Budget Central	195
	Les Dépenses Locales : l'Origine des Données	198
	Dépenses Locales : Totaux	199
	Les Dépenses Départementales	200
	Les Dépenses Communales	205
	Répartition des Dépenses par Catégories Fonctionnelles et l'Administration des Collectivités Locales	208
	Classification et Données Liées aux Dépenses des Autorités Rurales et Communales	211
	Allocations Fonctionnelles des Dépenses Locales : Les Résultats Obtenus	212
	Variations entre les Départements	213
	Résumé et Conclusions	216
VI.	BUDGETS LOCAUX ET PLANIFICATION FISCALE	218
	Objectifs du Budget	218
	Nomenclature et Classification Budgetaires	210
	Les Budgets au Burkina : Niveau Central	221
	Dépenses Autorisées et Effectuées dans le Cadre du Budget National	222
	Projections du Niveau des Ressources Centrales	224
	Les Budget au Burkina : Niveau Local	226
	Prévisions sur les Revenus	227
	Prévisions de Dépenses	229
	Objectifs et Procédures Budgétaires	232
	Contrôle des Dépenses	235
	Conclusions	238
	Personnel	239
	Documentation et Vérification	240
	Procédure Budgétaire	240

TABLE DES MATIERES (CONT.)

		Pages
VII.	L'OFFRE DES SERVICES PUBLICS AU BURKINA FASO	240
	Structure et personnel des Services Publics	241
	L'Administration Territoriale et la Distribution des Services	246
	Les Départements	246
	Les Communes	250
	L'Expansion des Services Publics dans la Période de Postindépendance	252
	L'Opération des Services Publics Locaux	257
	Présence et Répartition des Services	257
	Les Ressources	266
VIII.	SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS	273
	Les Recettes du Gouvernement et des Collectivités Publiques Secondaires	274
	Réformes Fiscales	275
	Administration Fiscales	279
	Dépenses et Budgets	282
L'APPENDICE		286

LISTE DES TABLEAUX

No.	Titre	Pages
I-1	BUDGET GENERAL, 1977-1984	12
II-1	ORIGINES DES RESSOURCES DE L'ETAT	20
II-2	RECETTES DES DEEPARTEMENTS ET COMMUNES, 1976-1983	30a
II-3	REVENUS DIRECTS ET INDIRECTS LOCAUX	36
II-4	REPARTITION DES IMPOTS DIRECTS PAR TYPE POUR LES DEEPARTEMENTS ET COMMUNES	38
II-5	RECETTES COMMUNALES, 1976-1983	41
II-6	REPARTITION DU REVENU DES COMMUNES, 1976-1983	42
II-7	IMPOSITION ET REVENUS DES COMMUNES	44
II-8	PRODUIT DES IMPOTS DIRECTS DANS LES COMMUNES, 1977-1983	48
II-9	POURCENTAGE DES IMPOTS DIRECTS DANS LE REVENUE DES COMMUNES, 1977-1983	50
II-10	RECETTES DE LA FISCALITE DIRECTS ET INDIRECTS PAR HABITANT POUR LES COMMUNES, UNE MOYENNE DE 1982 ET 1983	51
II-11	REPARTITION PAR SOURCES DES IMPOTS DIRECTS DANS CERTAINES COMMUNES, 1977-1983	52
II-12	REVENUS DIRECTS ET INDIRECTS A OUAGADOUGOU ET BOBO DIOULASSO	55
II-13	EVOLUTION DES TAXES ET DROITS A OUAGADOUGOU ET BOBO DIOULASSO	56
II-14	PRINCIPAUX TAXES ET DROITS PAR HABITANT A OUAGADOUGOU ET BOBO DIOULASSO	57
II-15	RECETTES DEPARTEMENTALES, 1976-1983	60
II-16	REPARTITION EU % DES RECETTES DEPARTEMENTALES, 1976-1983	61
II-17	MESURES DES RECETTES DEPARTEMENTALES, REVENU ET PRODUCTION	63
II-18	POURCENTAGE DES IMPOTS DIRECTS DANS LE TOTAL DES RECETTES DEPARTEMENTALES, 1977-1983	65
II-19	IMPOTS DEPARTEMENTALS PAR HABITANT EN 1983	66
II-20	IMPOTS DIRECTS DE CERTAINS DEPARTEMENTS PAR SOURCES DE DONNEES	68

LISTE DES TABLEAUX (SUITE)

No.	Titre	Pages
II-21	REPARTITION EN % DES IMPOTS DIRECTS ET INDIRECTS POUR CERTAINS DEPARTEMENTS	70
II-22	REPARTITION EN % DES PRINCIPALES SOURCES DE TAXES ET DROITS DANS CERTAINS DEPARTEMENTS	71
II-23	L'ELASTICITE DE CERTAINES IMPOTS PAR RAPPORT AU PIB	73
III-1	RESSOURCES ET DEPENSES DU BUDGET DE L'ETAT SERVICES DES IMPOTS : NATIONAL ET HAUTS-BASSINS	83
III-2	RECOUVREMENTS DES IMPOTS DIRECTS AFFECTES AU BUDGET NATIONAL, 1977-1983	108
III-3	REPARTITION DES RECOUVREMENTS ET DES EMISSIONS PROVENANT DES SECTEURS URBAINS ET RURAUX	113
III-4	PRODUIT DES IMPOTS DIRECTS LOCAUX, 1977-1983	115
III-5	MESURES DE L'EFFORT FISCAL : IMPOTS PRELEVES A LA SOURCE	124
III-6	MESURES DE L'EFFORT FISCAL : IMPOTS SUR LES ACTIVITES COMMERCIALES	125
III-7	MESURES DE L'EFFORT FISCAL : IMPOTS SUR LA VALEUR IMMOBILIERE	132
III-8	MESURES DE L'EFFORT FISCAL : IMPOTS TRADITIONNELS	135
III-9	RECOUVREMENTS DES IMPOTS INDIRECTS AFFECTES AU BUDGET NATIONAL, 1970-1983	138
III-10	RECETTES DES IMPOTS INDIRECTS POUR LES DEPARTEMENTS ET COMMUNES	140
IV-1	LES IMPOTS ASSUJETTIS AUX CONTRIBUABLES REPRESENTATIFS, 1984 ET 1985	155
V-1	DEPENSES GOUVERNEMENTALE CONSOLIDEES	192
V-2	DEPENSES EFFECTUEES PAR CATEEGORIE ECONOMIQUE ET FONCTIONNELLE, 1980 - 1984	194
V-3	REPARTITION FONCTIONNELLE DES DEEPENSES DU BUDGET DE L'ETAT	197

LISTE DES TABLEAUX (SUITE)

No.	Titre	Pages
V-4	DEPENSES DES DEPARTEMENTS ET COMMUNES, 1976 - 1983	201
V-5	DEPENSES DEPARTEMENTALES POUR HABITANT	202
V-6	DEPENSES DES DEPARTEMENTS, 1976 - 1983	204
V-7	DEPENSES DES COMMUNES PAR HABITANT	206
V-8	DEPENSES DES COMMUNES, 1976 - 1983	209
V-9	REPARTITION ECONOMIQUE ET FONCTIONNELLE DES DEPENSES DEPARTEMENTALES, 1977 - 1981	214
V-10	REPARTITION ECONOMIQUE ET FONCTIONNELLE DES DEPENSES COMMUNALES, 1977 - 1980	215
VI-1	BUDGET DE L'ETAT : DEEFFECTUEES PAR RAPPORT AUX DEPENSES AUTORISEES	223
VI-2	BUDGET DE L'ETAT : RAPPORTS DES RECETTES AUX PREVISIONS, 1980 - 1983	225
VI-3	REVENUS DEPARTEMENTAUX : RECETTES PAR RAPPORT AUX PREVISIONS ET CHANGEMENT ANNUEL DES PREVISIONS	230
VI-4	REVENUS COMMUNAUX : RECETTES PAR RAPPORT AUX PREVISIONS ET CHANGEMENT ANNUEL DES PREVISIONS	231
VI-5	BUDGETS LOCAUX : DEPENSES EFFECTUEES PAR RAPPORT AUX PREVISIONS, PAR CATEGORIE	233
VII-1	CENTRES MEDICAUS PAR CATEGORIE, 1976-1982	254
VII-2	PERSONNEL MEDICAL PAR CATEGORIE, 1975-1982	255
VII-3	INDICATURS DU NIVEAU DE VIE SELON LES ENDROITS (1982)	258
VII-4	SERVICES SITUES DANS LES GRANDS CENTRES ADMINISTRATIFS PAR FONCTION ET PAR ORDRE D'IMPORTANCE DES COUTS EN PERSONNEL, SERVICES ASSISTES PAR LES BUDGETS COMMUNAUX, ET PROVINCIAUX, PAR NIVEAU D'ASSISTANCE	260
VII-5	PAYROLL AND PERSONNEL LEVELS OF PUBLIC SERVICES ACTIVE IN THE PROVINCE OF HOUET AND COMMUNE OF BOBO DIOULASSO, 1984	261
A-1	INDICATEURS ECONOMIQUES DE BURKINA FASO ET PAYS COMPARABLES	287

LISTE DES TABLEAUX (SUITE)

No.	Titre	Pages
A-2	INDICATEURS DEMOGRAPHIQUES DU BURKINA FASO ET PAYS COMPARABLES	289
A-3	DEPARTEMENTS, COMMUNES, ET PROVINCES	290
A-4	CENTRAL GOVERNMENT TAXES	291
A-5	DEPARTMENTAL AND COMMUNAL DIRECT TAXES, FEES, AND CHARGES	295
A-6	ESTIMATIONS DE RECETTES DE OUAGADOUGOU ET BOBO DIOULASSO SELON LES SOURCES DIFFERENTES	298
A-7	RECETTES TOTALES DEPARTEMENTALES ET RECETTES DES IMPOTS DIRECTS PAR RAPPORT AU TOTAL, SELON LES SOURCES DIFFERENTES	299
A-8	DEPENSES DES COLLECTIVITES PUBLIQUES SECONDAIRES SELON LES SOURCES DIFFERENTES, 1975 A 1982	302
A-9	DEPENSES COMMUNALES SELON LES SOURCES DIFFERENTES, 1975 A 1983	303
A-10	DEPENSES DEPARTEMENTALES PAR CATEGORIE, 1975 A 1982	304

LISTE DES FICHES

I-1	ORGANISATION TERRITORIALE 1974 A L'HEURE	16
III-1	ORGANISATION OF UNITS OF MINISTRY OF FINANCE RELEVANT TO TAX ASSESSMENT AND COLLECTION	81
A-1	FICHE DE RECENSEMENT	300

CHAPITRE I

LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FISCALE ACTUELLE

Introduction

Le Burkina Faso, comme les autres pays du Sahel, est actuellement engagé dans une lutte de survie économique. Une période de sécheresse prolongée a porté un coup désastreux à ses principales activités économiques, c'est-à-dire l'agriculture, qui est à la merci des pluies, et l'élevage. Le secteur des produits manufacturés et le secteur commercial, qui n'ont jamais été très prospères, n'ont connu aucune expansion au cours des dernières années. Le déficit actuel de la balance des paiements atteint 50% de plus qu'en 1979, bien que les importations se soient accrues en 1983 et 1984. De nombreuses entreprises du secteur public ont subi d'énormes pertes car elles fonctionnent en dessous de leur capacité, et ont pris un retard considérable dans leurs paiements aux fournisseurs du secteur privé. Enfin, le déficit budgétaire du gouvernement central, subventions étrangères non comprises, s'est énormément accru : il représente en 1984 11,3% du PIB, soit presque le double de 1979. En effet, une croissance faible a freiné l'apport de revenus tandis que les dépenses budgétaires continuaient à augmenter en raison de l'inflation et du paiement du service de la dette. Afin de financer les investissements dans l'infrastructure économique et sociale, le gouvernement a fait des

emprunts qui ont augmenté la dette extérieure et compromis l'éventualité d' emprunts étrangers ultérieurs dont le but serait de compenser les déficits temporaires et de maintenir la formation nécessaire de capital.

Fort heureusement, au début de 1983, le Burkina disposait de stocks importants de céréales. La mise à disposition de ces stocks, ajoutée aux récoltes réduites mais non désastreuses de 1984, et renforcée par des importations considérables de céréales et des secours alimentaires, a permis d'éviter une famine généralisée. Cependant, si cela a permis de préserver le niveau de vie relativement faible de la population, cela ne résout pas le problème des traitements des employés du gouvernement, qui maintiennent la structure politique et administrative du pays ; cela ne permet pas non plus de financer le vaste réseau administratif prévu par le gouvernement, ni de financer les initiatives et projets de développement projetés par celui-ci.

Le régime actuel est extrêmement sensible à ces problèmes immédiats et prépare un plan de développement à long-terme. A la suite des déficits budgétaires de 1982 et 1983, le CNR a, entre autre, bloqué le recrutement et le salaire des employés du gouvernement ; il a aussi abaissé l'âge de la retraite pour les employés du service public et retenu une partie du salaire de ceux-ci. Il a également établi une "caisse de solidarité nationale" pour l'achat de céréales destinées à être envoyées dans les régions frappées par la sècheresse.

Le CNR est en train de mettre en place un programme de développement à moyen terme (Programme Populaire de Développement ; PPD) qui lui servira probablement de modèle pour établir son plan de développement à long terme.

L'approche initiale consiste en un programme a trois volets : des projets d'infrastructure majeure financés par des subventions exterieures, tels que des barrages, des réseaux d'irrigation et des lignes de chemin de fer ; la mise en place d'une infrastructure socio-économique nationale et locale, financée en grande partie par des crédits provenant du budget national, et comprenant des réseaux de communication et de transport, des puits de mine, des puits, des centres de médecine vétérinaire et des abattoirs ; des projets ruraux tels que des retenues d'eau, des écoles et des installations sanitaires qui dépendront largement du travail de bénévoles locaux et de prêts prévus à cet effet. Le programme de développement met largement l'accent sur les projets ruraux ; le Haut Commissaire, chef administratif de la province nouvellement créée, joue un rôle essentiel dans leur mise en place. Pour faire face à ses obligations en matière de promotion du développement économique local, le Haut Commissaire aura besoin d'une augmentation de sa capacité budgétaire et d'un contrôle des dépenses pour la province et pour la commune. C'est dans le contexte de cette tentative de décentralisation et d'accroissement des responsabilités locales, et de la grave crise économique actuelle, que le rapport sur la seconde phase du projet de l'Université de Syracuse sur les revenus locaux et l'offre des services publics au Burkina Faso a été élaboré. Ce projet fait partie d'une étude conduite par l'Université de Syracuse dans le cadre du Projet sur l'Administration des Revenus Locaux. Ce projet est placé sous l'égide d'un accord de coopération entre l'Université et le bureau de Science et Technologie/Développement Rural de l'agence américaine pour le développement international. Le désir initial d'entreprendre un projet au

Burkina en 1981 est né d'un intérêt commun de l'agence américaine pour le développement international et du gouvernement voltaique de l'époque. Ils voulaient étudier le potentiel de mobilisation des ressources locales, dans un pays de tradition administrative très centralisée et confronté a l'incapacité d'obtenir suffisament de ressources pour faire face aux coûts récurrents des services publics de base. Le rapport final de la première phase du projet contenait une description détaillée des revenus et services locaux, mais au vu de tout ce qu'il restait à apprendre, il fût décidé d'entreprendre une seconde phase qui a commencé en octobre 1983. Le début de cette seconde phase a coincidé avec les changements au sein du gouvernement du Burkina. Comme mentionné ci-dessus, le nouveau gouvernement semble s'être engagé à poursuivre une stratégie de développement auto-centré, orientée vers l'auto-suffisance alimentaire et qui comprend des projets initiés, gérés et financés localement.

Dans le cadre général de l'intérêt public, l'orientation précédente fait de la mobilisation des revenus locaux et de la distribution des services une mesure encore plus appropriée. Parallèlement, la situation du budget national et les possibilités de prêts provenant de l'étranger sont tellement peu prometteuses que la mobilisation des ressources locales est absolument cruciale, si on espère améliorer les services locaux ou seulement maintenir le faible réseau actuellement en place.

La Situation Économique

La situation economique actuelle du Burkina se caractérise par un ralentissement du taux de croissance du PIB, qui était déjà modeste et irrégulier. Le PIB par habitant, d'un montant de 210 dollars en 1982

(environ 135 dollars pour le secteur rural), a augmenté à un taux moyen de 1,1% de 1960 à 1982, et certaines données tendent à montrer qu'en raison de la sécheresse et d'autres facteurs, le PIB effectif, ainsi que le PNB, ont réellement baissé de 1982 à 1983. Les prévisions qui laissaient à penser que la production augmenterait substantiellement en 1984 semblent maintenant trop optimistes, et ce sera une chance si les résultats à la fin de l'année 1984 n'indiquent pas une baisse réelle.

La production va dans le même sens, et montre une évolution irrégulière de croissance et un déclin d'année en année. En 1982 et 1983, le taux de croissance de la production des principaux produits agricoles est négatif et l'indice de production par habitant pour 1982 n'atteind que 95% de ceux obtenus de 1969 à 1971.

Les effets d'une sécheresse prolongée viennent se greffer sur une économie caractéristique de la région du Sahel en Afrique occidentale. L'agriculture vivrière de base est la principale activité économique pour plus de 90% de la population. Parmi les secteurs économiques, le secteur public arrive au deuxième rang et présente la croissance la plus rapide. L'industrie n'est responsable que pour environ 16% de la production. Etant donné que la consommation publique et privée et les exportations dépassent la production domestique, la balance générale des ressources est négative, ainsi que l'épargne intérieure brute. Au cours des cinq dernières années, les importations se sont chiffrées à un peu plus d'un quart du PIB, alors que les exportations ont fluctué de 10 à 13% du PIB. Avec 29% en 1982, la dette extérieure, exprimée en pourcentage du PIB, était au dessus de la moyenne des pays du Sahel. Au terme des deux dernières années, Le Burkina

s'est rapidement retrouvé parmi les pays de tête avec presque 42% pour 1984. Ceci a amené le rapport du service de la dette sur le montant des exportations de 10,6% à 14,5%, et indique de sérieuses difficultés pour la balance des paiements et pour l'obtention éventuelle d'aides extérieures qui serviraient à financer des investissements nationaux. Ceux-ci, grâce à de telles aides, ont augmenté à un taux annuel respectable de 3,2% de 1970 à 1982.[1]

A cette brève présentation de l'économie du Burkina, il serait bon d'ajouter certaines données sur les conditions de vie dans ce pays. L'espérance de vie est de 44 ans, soit un peu en dessous de la moyenne de 51 ans calculée pour le groupe des pays à faible revenu, selon la classification de la Banque Mondiale.[2]

En conséquence, le taux d'accroissement de la population (de 2%) est quelque peu en dessous de la moyenne des pays à revenu faible. Le Burkina est un des pays les moins urbanisés du monde. En 1982, seulement 11% de sa population habitait dans les secteurs urbains. Depuis 1974, l'augmentation de la consommation d'énergie est au dessus de la moyenne des pays à faible revenu, mais avec une consommation équivalente à 22 000 kilogrammes de pétrole par habitant, cela équivaut à seulement un quart de la moyenne calculée pour les pays à revenu comparable. En dernier lieu, dans le

---

[1]Les données utilisées dans ce paragraphe sont tirées de "Upper Volta - Recent Economic Developments", publié par le Fonds Monétaire International, 15 août 1984, pages v-viii.

[2]Les chiffres utilisés dans ce paragraphe sont extraits de "World Development Report 1984", publié par la Banque Mondiale, et on trouvera des comparaisons entre le Burkina et d'autres pays dans l'appendice.

domaine de la santé publique,il y a au Burkina un médecin pour 48 510 personnes, ce qui est bien inferieur aux taux observés dans les autres pays à faible revenu. Cependant, le nombre d'infirmières est superieur à la moyenne. Les taux d'inscription dans les écoles primaires, secondaires et superieures sont respectivement de 20%, 3% et moins de 1%. Ils sont en dessous de la moyenne même pour les pays à revenu faible. Le taux d'alphabétisation de la population adulte, estimé a 5% en 1976, et à 7 à 8% à l'heure actuelle, est un des plus faibles du monde.

Le Secteur Public

Dans les pays en voie de développement, il est généralement difficile de définir le secteur public et d'en chiffrer les recettes et les dépenses. Le budget central ou national offre, au mieux, une image partielle de l'ampleur économique et de l'importance des activités gouvernementales et para-gouvernementales. Il existe des dépenses gouvernementales "hors budget", financées par des fonds spéciaux qui peuvent provenir d'emprunts nationaux ou d'impôts spécifiques (par exemple, la sécurité sociale) ou par des prêts ou des aides extérieures octroyées directement au gouvernement. Les budgets nationaux ne comprennent pas non plus les grosses sommes dépensées par des donateurs étrangers pour des projets précis, qui requièrent eventuellement une contrepartie locale et doivent être approuvés par le gouvernement central. Ces dépenses sont donc sujettes au controle du gouvernement d'acceuil ; elles utilisent des ressources locales ainsi que des ressources exterieures et produisent des gains en capital physique et humain ; cependant, d'habitude, elles n'apparaissent pas dans le décompte des recettes et dépenses du gouvernement. La façon dont le

gouvernement traite les entreprises publiques est une source supplémentaire d'inexactitude dans l'évaluation de ses activités. Les entreprises publiques recoivent des subventions tirées du budget national, mais celles-ci ne suffisent pas à couvrir les pertes de fonctionnement et les arriérés de paiements dus par les entreprises. Ces pertes, cependant, n'apparaissent pas dans les comptes du gouvernement.

De même, les recettes et les dépenses des collectivités publiques secondaires se trouvent souvent exclues des comptes du gouvernement. Ce secteur, essentiel à ce rapport, est souvent négligé dans le descriptif des activités du gouvernement dans les pays à structure administrative unitaire et centralisée. En effet, dans les systèmes centralisés, le rôle et les responsabilités des collectivités locales portent avant tout sur l'administration territoriale, tandis que ce sont des fonctionnaires et d'autres personnels affectés aux services extérieurs des différents ministères qui organisent et assurent les services que le gouvernement central fournit aux résidents locaux. Dans ce type de système, le montant des recettes et des dépenses des collectivités locales ne constitue généralement que 5 à 10% du budget national. Cependant, il n'est pas négligeable dans les secteurs urbains ou encore à certains postes tels que l'entretien des routes, l'enseignement primaire, et les services de santé. De plus, comme nous l'avons déja souligné, les pays du Sahel comme les autres pays en voie de développement, n'ont qu'une solution pour faire face au problème des coûts récurrents occasionnés par les services extérieurs des ministères : ils doivent accroître la mobilisation des ressources locales pour maintenir ou augmenter ces activités.

Les Activités Économiques du Gouvernement Central

Afin de mieux comprendre l'analyse détaillée du processus de mobilisation des ressources locales et de prestation des services au Burkina, il faut se pencher sur les finances et les activités économiques du gouvernement central. L'économie du Burkina, bien que largement soumise a la politique et aux régulations du gouvernement central, est constituée en grande partie d'entreprises privées. Une étude récente a évalué la part de la valeur ajoutée et de l'emploi générés par les entreprises privées à, respectivement, 73 et 95%.[3] Dans cette étude, on considère comme "publiques" aussi bien l'administration en tant que secteur économique que les entreprises qui sont l'entière propriété de l'Etat ; quant aux entreprises où le gouvernement n'est que partiellement propriètaire, le calcul de la valeur ajoutée et de l'emploi se fait proportionnellement au nombre d'actions possédées. Il n'en reste pas moins que l'impact du gouvernement sur le secteur privé est extrêmement fort : le gouvernement contrôle le prix des biens produits á l'intérieur du pays (y compris les céréales), détermine le salaire minimum (percu par 2% des employés du secteur privé), fixe le montant de la taxe sur les biens importés, les taux d'intérêt, ainsi que le montant et l'affectation des crédits bancaires de la Banque Centrale de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO).

En ce qui concerne les finances publiques, le budget national comprend les recettes des impôts directs et indirects (à l'exception des cotisations

---

[3] Cf. Steve Haggblade, Private Sector Assessment: Synthesis Report for Burkina Faso, 15 décembre 1984. Rapport préparé pour USAID/Burkina, p. 5.

de la Sécurité Sociale), les droits administratifs, les charges, les amendes et pénalités, le produit de la vente des propriétés du gouvernement et les aides extérieures de caractère général. Du coté des dépenses, il comprend les frais de remboursement des dettes, les subventions aux individus et aux organismes, les dépenses de personnel et de matériel des ministères et les investissements. En dehors du fait qu'il est incomplet, le budget national présente un problème qui revient constamment : le système de classification des dépenses ne permet pas une répartition fonctionnelle adéquate des dépenses générales ni des dépenses d'investissements. Pour reporter ce genre de dépenses et disposer de catégories plus détaillées, une nouvelle nomenclature budgétaire, plus élaborée, a été conçue avec l'assistance technique du FMI. Elle a été adoptée, mais son application pose de sérieux problèmes au personnel du ministère du budget, déjà accablé de travail.

Le niveau des recettes et des dépenses dans le budget national du Burkina était caractéristique des pays africains à revenus faibles pendant les années 70 et au début des années 80. Le montant effectif des recettes fiscales n'excèdait pas 20$ par personne, et le revenu par habitant était inférieur ou égal à 200 dollars. Les impôts exprimés en pourcentage du PIB et le dynamisme fiscal d'une année à l'autre étaient un peu au dessous de la norme des pays africains semi-arides à revenus faibles ; mais un indice de la capacité fiscale montrait une supériorité du Burkina Faso par rapport à la plupart des pays africains, quels que soient leurs revenus.[4] Les

---

[4]Cf. J. Miner et R. Hall, Les Revenus Locaux et l'Offre des Services Publics en Haute-Volta, Phase 1, Projet sur l'Administration des Revenus Locaux, Metropolitan Studies Program, Syracuse University, août 1983, p. 8.

dépenses budgétaires ont été a peu près maintenues dans les limites des revenus. Ces derniers comprenaient une aide annuelle de caractère général du gouvernement français qui représentait environ 2-3% du budget.

En 1982, une augmentation des dépenses budgétaires accompagnée d'une croissance normale des revenus a entraîné un déséquilibre considérable par rapport à ce qui avait été prévu. En 1983, les recettes ont à peine augmenté. Cela était dû à plusieurs facteurs, entre autres, la sécheresse et l'incertitude politique et économique. Les données sur les dépenses budgétaires de 1983 ne sont pas claires. Certaines évaluations indiquent une chute de ces dépenses qui aurait pour conséquence un équilibre virtuel du budget. D'autres évaluations, qui tiennent compte des arriérés de paiement du gouvernement et d'autres alignements, montrent que les dépenses gouvernementales sont bien au dessus des revenus. Les résultats définitifs pour 1984 ne sont pas encore disponibles, mais toutes les sources s'accordent pour dire que les dépenses budgétaires furent sérieusement réduites, alors que les revenus ont suffisament augmenté pour conduire à un quilibre du budget national.

On obtient cependant une vue d'ensemble plus complète des finances publiques du Burkina si on tient compte des aides extérieures et des dépenses extra-budgétaires d'investissements en capital du GOB, telles que les dépenses provenant des Comptes Spéciaux du Trésor. Une telle analyse, incluant les arriérés non payés, révèle un déficit qui a commencé à s'accroître en 1980 pour atteindre 10% du PIB en 1983. En 1984, une réduction des dépenses l'a ramené à 9% (Tableau I-1). Bien que l'excès des dépenses budgétisées par rapport aux revenus explique en partie cet

TABLEAU I-1

BUDGET GENERAL, 1977-1984
(en milliards de FCFA)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984[a]
1. RECETTES								
a) Revenus Intérieurs	27.9	29.5	38.2	38.7	41.1	50.2	52.2	55.3
b) Aide Extérieure	15.9	21.8	24.9	44.5	40.0	41.0	43.0	43.0
TOTAL	43.8	51.3	63.1	83.2	81.1	91.2	95.2	98.3
2. DÉPENSES								
a) Budget	25.9	29.6	37.8	43.9	51.3	61.5	68.0	62.6
- fonctionnement	(21.3)	(25.8)	(31.3)	(38.7)	(43.9)	(56.8)	(64.7)	(58.3)
investissement	(4.6)	(3.8)	(6.5)	(5.2)	(7.4)	(4.7)	(3.3)	(4.3)
b) Investissement hors-budget	25.7	29.5	35.2	54.7	55.0	59.4	67.4	81.5
c) Prêts	3.6	2.8	(0.3)	0.3	0.0	(0.3)	1.6	1.2
TOTAL	55.2	61.9	72.7	98.9	106.3	120.6	137.0	145.3
3. DÉFICIT GLOBAL	11.4	10.6	9.6	15.7	25.6	26.8	38.7	47.0
4. DÉFICIT EN % DU PIB	6.0%	4.7%	3.8%	5.5%	7.8%	7.4%	10.3%	11.3%

[a] Les auteurs ont corrigé les chiffres pour 1984 en fonction de données à récentes.

SOURCE: "A Macroeconomic Profile of Burkina Faso," Report prepared for USAID/Burkina, p. 8. Data taken from IBRD, "Upper Volta, Investment in Human Resources, Country Economic Memorandum," September 5, 1983, p. 31; FMI, "Upper Volta, Recent Economic Developments," June 2, 1983, pp. 25, 106; FMI, "Upper Volta, Recent Economic Developments," August 15, 1984, p. 34.

accroissement du déficit, la raison principale en est l'excès grandissant des dépenses extra-budgétaires d'investissement en capital par rapport aux aides provenant de l'étranger. Etant donné que l'épargne intérieure est négative, les prêts constituent l'unique moyen de remédier à ce déséquilibre. L'augmentation de la dette extérieure, surtout des prêts à court-terme, et l'arrivée à échéance des principaux paiements constituent une charge intolérable par rapport aux revenus budgétaires, contraignant le GOB à prendre des décisions difficiles au sujet des dépenses de fonctionnement.

Le GOB a pris des mesures extraordinaires pour augmenter les rentrées fiscales et diminuer les dépenses. Etant donné que plus de la moitié des dépenses prévues étaient consacrées au personnel et au matériel, et que les dépenses d'investissement sont à un niveau minimum, la réduction des dépenses s'est portée sur les employés du gouvernement. Il n'y a pas eu de licenciements systématiques, mais plus de 300 fonctionnaires ont été congédiés ou obligés d'accepter une mise à la retraite anticipée. Près de 1600 instituteurs ont été licenciés et remplacés par des jeunes, pour la plupart chômeurs, recrutés d'urgence et ayant suivi une formation de courte durée. De plus, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le gouvernement a bloqué les salaires et l'embauche, accéléré la mise à la retraite, réduit les indemnités-logement et imposé une contribution au Trésor de 4 à 8% sur les salaires des employés du service public.

La Structure Administrative et ses Changements Récents

L'analyse des recettes et des dépenses locales demande un effort de définition des unités administratives locales ; on examinera surtout leur

compétence et la nature des responsabilités qui leur sont assignées. Comme nous l'avons déjà souligné, le système hautement centralisé des administrations précédentes du Burkina subit actuellement de profondes modifications. En matière d'organisation administrative, les ministères ont vu leurs attributions et leurs fonctions changer, et avec la nouvelle structure territoriale de base, le nombre d'autorités locales a augmenté de manière radicale. Parallèlement, la compétence des unités administratives territoriales locales a été élargie et le nombre des responsables a été augmenté, sans que cela s'accompagne d'une augmentation des ressources disponibles.

De nos jours, au Burkina, deux autorités territoriales locales, la province et la commune, ont qualité pour administrer les recettes et les dépenses. Elles sont les seules, par conséquent, à avoir la responsabilité de la préparation et de l'éxécution d'un budget. Les provinces, qui sont actuellement au nombre de 30, ont succédé aux 11 anciens départements (voir Tableau A-3 dans l'appendice). Dans ce nouveau système, le chef administratif de chaque province, appelé Haut Commissaire, est toujours nommé par le Président ; cependant son recrutement ne s'effectue plus seulement parmi ceux qui ont une formation et de l'expérience dans le domaine de l'administration civile, mais s'adresse à des gens de formation variée. A la différence des préfets, qui administraient les départements à titre de fonctionnaires des services extérieurs du Ministère de l'Intérieur, et ne disposaient que d'une autorité strictement limitée sur la politique départementale, le Haut Commissaire se voit conféré une plus grande responsabilité portant sur un ensemble de programmes économiques et

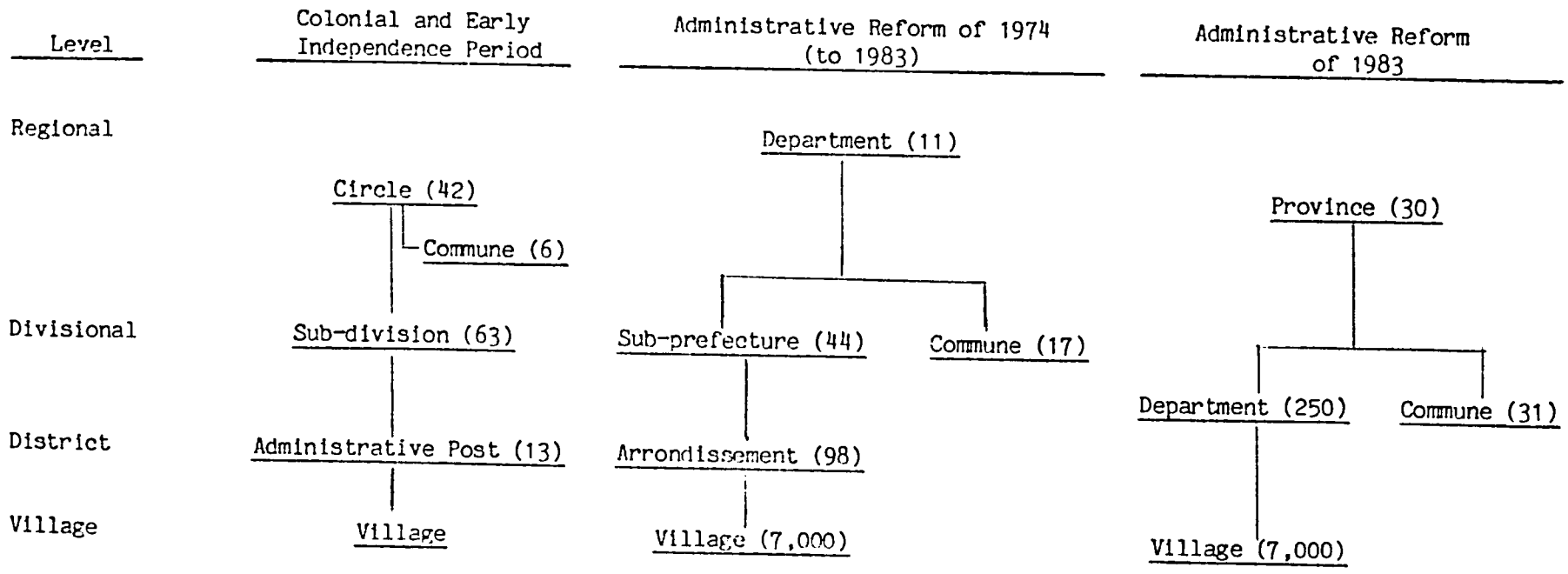
sociaux et sur la formation politique et idéologique à l'intérieur de la province. Les subdivisions administratives de la province sont maintenant appelées "départements", au lieu de "sous-préfecture", et sont dirigées par un préfet. Les nouveaux départements correspondent le plus souvent aux anciennes sous-préfectures et aux arrondissements (Schema I-1). Actuellement, le nombre effectif des unités territoriales locales est à peu près le même que dans l'ancien système, mais l'idée derrière ce projet est d'arriver, un jour, à doubler le nombre des départements. Le nombre des provinces a déjà doublé par rapport au nombre des anciens départements.

En ce qui concerne le budget de la province, les nouveaux départements auront un rôle comparable à celui des anciennes sous- préféctures : ils fourniront aux autorités budgétaires provinciales des prévisions de dépenses et, normalement, ils devraient aussi jouer un rôle dans la détermination de l'utilisation des ressources locales et dans le recouvrement des impôts du village. A l'heure actuelle, cependant, à la suite de la suppression du taux minimum de l'impôt forfaitaire sur le revenu (IFR), il ne reste plus d'impôts à prélever dans les villages, exception faite de la taxe sur le bétail.

La structure de la commune, second type d'unité administrative territoriale locale pourvu d'un pouvoir de décision budgétaire, n'a pas été changé. Chaque centre provincial a reçu le titre de commune. En 1983, cependant, seules 18 communes disposaient d'un poste comptable et levaient des impôts communaux.

SCHEMA I-1

ORGANISATION TERRITORIALE 1947 A L'HEURE ACTUEL



L'augmentation prévue du nombre de collectivités locales et de subdivisions administratives posera de sérieux problèmes quant à la construction des bureaux et logements nécéssaires au recrutement de personnel compétent et aux coûts récurrents de personnel et de matériel. Jusqu'à présent aucune évaluation complète de ces coûts n'a été faite.

CHAPITRE II

RESSOURCES NATIONALES ET RESSOURCES LOCALES

Introduction

La description et l'analyse du système fiscal central et de l'administration des impôts permettront de mieux comprendre le contexte dans lequel se place l'étude des revenus locaux et la mobilisation des ressources. Premièrement, la Direction Générale des Impôts du Ministère des Ressources Financières détermine l'assujettissement de tous les impôts directs, y compris ceux qui sont affectés aux budgets ruraux et communaux. Elle établit également les impôts indirects du gouvernement central, à l'exception des droits de douane. Deuxièmement, le recouvrement des impôts au niveau central et local incombe aux huit Trésoreries Régionales. Celles-ci dépendent de la Trésorerie Générale, qui est elle-même placée sous la tutelle du Ministère des Finances. Ces Trésoreries détiennent et administrent les fonds provinciaux, communaux et nationaux perçus au titre des impôts indirects ainsi que les droits et charges levés par les provinces et les communes et affectés à leurs budgets. L'efficacité de l'administration fiscale et ses possibilités d'amélioration reposent donc sur les pratiques locales des organismes du Trésor et de la fiscalité centrale. Ceux-ci ont fait l'objet d'une étude approfondie au cours de ce projet.

Dans ce rapport sur la mobilisation des ressources locales, l'étude de l'administration fiscale centrale se révèle importante car, aux niveaux

régional et national, les procédures d'établissement et de recouvrement de l'impôt sont liées. L'état des ressources nationales et les perspectives d'avenir jouent un rôle tout aussi crucial ; en effet, de ceux-ci dépendent les possibilités d'augmentation des revenus locaux, soit au moyen de subventions, soit en modifiant la part du revenu central qui revient aux localités. De même, en fonction de ces ressources, les organismes des ministères centraux prendront la décision d'augmenter ou seulement de maintenir les services qu'ils assurent au niveau local. S'il s'avère improbable de recourir à de telles mesures, l'amélioration de l'administration fiscale et le développement de nouvelles sources de revenus au niveau local prennent encore plus d'importance. Enfin, si on crée de nouvelles sources de revenus au niveau local, on devra étudier leurs répercussions à l'interieur de tout le système fiscal, même au niveau central, afin d'obtenir une analyse exacte de leur efficience et de leur équité.

Les Revenus Budgétaires Nationaux

Les revenus nationaux du Burkina sont généralement répartis selon quatre catégories : les impôts directs, les impôts indirects interieurs, les impôts sur les échanges internationaux et les revenus non fiscaux (Tableau II-1). Dans l'Appendice Tableau A-4, les différents impôts sont présentés par catégorie, accompagnés de leurs dispositions générales et de leurs taux. La répartition par année des recettes fiscales selon les différents types d'impôts figure dans les Tableaux III-3, 5 et 10 du Chapitre III, qui traite des problèmes de recouvrement des impôts. Le Tableau II-1 indique les revenus perçus pour chaque grande catégorie, de 1970 à 1984.

TABLEAU II-1

ORIGINES DES RESOURCES DE L'ÉTAT
(en milliards de FCFA)

Source	1970	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Recettes Fiscales							
Directs	2.6	5.8	8.7	9.4	10.0	10.6	11.6
Indirects	2.6	7.6	8.4	11.0	12.0	12.3	15.3
Commerce Exterieur	4.7	14.5	17.3	18.8	21.4	19.1	23.7
Total Recettes Fiscales	9.9	27.9	34.4	39.2	43.4	42.0	50.6
Revenus Non Fiscaux	1.1	3.3	4.3	1.9	6.8	10.2	6.8
Total des Recettes	11.0	31.2	38.7	41.1	50.2	52.2	57.4
Recettes Fiscales en % du PIB	13.0	12.3	13.6	12.6	13.9	13.9	13.8
Changement Annuel des Revenues en %		2.7	23.2	14.0	10.7	-3.3	20.5

SOURCE: USAID/Burkina, A Macroeconomic Profile of Burkina Faso, p. 49.

Les Impôts Nationaux, 1970 à 1984. Comme dans la plupart des pays en voie de développement, le montant des impôts directs est relativement peu élevé, environ 20% du total, alors que les impôts sur les échanges internationaux, principalement sur les importations, constituent environ 50% des ressources budgétaires. Selon la classification officielle du GOB, les impôts indirects et les taxes sur le chiffre d'affaires représentent, quant à eux, 20% du total. Néanmoins, cette classification sous-estime la part des impôts sur les échanges internationaux et sur-évalue la part des impôts indirects sur les biens de consommation : en effet, les revenus fiscaux provenant du pétrole et du tabac sont classés comme impôts indirects sur la consommation, alors qu'ils sont à vrai dire des droits de douane. La quasi-totalité des revenus indirects nationaux provient donc de la taxe sur le chiffre d'affaires et représente moins de 10% de l'ensemble des revenus fiscaux. Les revenus non fiscaux comprennent les frais de location des batiments publics, les droits, les charges, les amendes et les aides étrangères de caractère général, et constituent le reste des ressources. Leur montant fluctue d'année en année et, en moyenne, atteint environ 5%.

Les données accumulées de 1970 à 1984 montrent que le rapport entre le total des revenus et le PIB est remarquablement stable, et égal à 13 ou 14%. Comme nous l'avons déja souligné, ce rapport se trouve légèrement au dessous de la moyenne de tous les pays à revenu faible, pays africains compris, et l'élasticité des revenus nationaux par rapport à l'augmentation du PIB en francs courants, est aussi un peu inférieure à la moyenne. D'aprés l'évolution récente des revenus nationaux, il est donc peu probable qu'un supplément de ressources puisse être affecté à la distribution des

services locaux. S'il n'y a pas de changements majeurs, le système fiscal du Burkina pourra tout au plus continuer à assurer un apport de revenus d'un montant égal à 14% du PIB. Etant donné que le PIB augmente à peine, on peut en déduire qu'il n'y aura que peu ou pas d'augmentation des revenus. De plus, comme une partie de plus en plus importante des dépenses budgétaires gouvernementales devra être consacrée au remboursement de la dette, tout laisse à penser que le gouvernement n'apportera que peu ou pas d'aide pour résoudre le problème de l'augmentation des coûts récurrents liés à la distribution des services locaux.

Pour faire face à cette nouvelle situation, ainsi que pour essayer d'améliorer les procédures fiscales en général, différentes études, dont la phase I de ce projet, et différents groupes de spécialistes, ont proposé des réformes visant à accroitre le potentiel fiscal du système et son élasticité par rapport à l'augmentation des revenus et des prix. Une brève description des principales suggestions de réforme, nous servira de contexte pour l'étude des différents changements survenus dans le système fiscal du Burkina.

Les impôts à l'importation, qui constituent la plus grande source de revenus, sont calculées sur des taux différentiels appliqués à la valeur des biens importés. La valeur unitaire des biens importés est déterminée d'aprés le barème des valeurs mercuriales. Selon les recommandations du FMI, une mise à jour de ces valeurs pour certaines marchandises a été effectué en 1982 ; pour certaines catégories de produits, les droits à l'importation eux-mêmes ont aussi été augmentés. Ces changements répondent bien aux recommandations suggérées, mais ils ne permettent ni un réajustement systématique ni un maintien de la valeur imposable de ces

biens aux prix du marché. Il semble cependant qu'à l'heure actuelle, le service des douanes ne dispose pas de personnel suffisament compétent pour instaurer une procédure de ce genre. Par ailleurs, il est à noter que la determination du prix des biens importés en fonction des prix du marché ne résulte pas toujours en une augmentation des revenus ; les revenus diminueraient avec les prix du marché, ce qui n'est pas le cas quand on utilise les valeurs mercuriales fixes.

Les impôts indirects du Burkina sont établis à l'unité plutot que ad valorem, et par conséquent, ils ne suivent pas exactement la courbe de l'inflation. Les impôts indirects sur le pétrole et les colas ont été augmenté en 1975 (ceux sur les colas ont cependant été quelque peu réduits en 1977), mais les impôts sur les boissons et autres produits soumis à l'impôt indirect n'ont pas été modifié depuis plus de dix ans. En aout 1983, le taux d'imposition unitaire sur les produits pétroliers autres que le kérosène et le diesel a presque doublé, en 1984, la taxe sur la bière burkinabée a été multipliée par deux et le taux de la taxe sur les boissons alcoolisées importées s'est accru de plus de 800%. Ce n'est qu'en 1983, après un accroissement de 70% des revenus pétroliers par rapport à l'année précédente, que la hausse de l'impôt sur ces produits a commencé à faire sentir ses effets.

Les recommendations les plus serieuses et les plus souvent citées à propos d'une réforme fiscale au Burkina font état de changements portant sur ces deux aspects de l'imposition directe. Cela permettrait aux revenus de répondre plus rapidement à toutes augmentation intervenues sur le prix des biens importés. Certaines réformes, dans d'autres domaines, comprendraient des réductions possibles des éxonérations fiscales accordées

dans le cadre de l'investissement, l'établissement d'un barème unique et général pour l'impôt sur les revenus et sur les bénéfices, et un remplacement des droits de douane sur les biens qui ne sont pas produits au Burkina par des impôts interieurs sur les produits de consommation.

Les Dispositions Fiscales Nationales, 1985. De 1981 à 1984, seuls les quelques changements mineurs énumérés ci-dessus ont affecté les impôts directs et aucun d'entre eux n'a eu d'impact majeur sur le budget national. Cependant, en 1985, le CNR a instauré diverses mesures, dont certaines temporaires, destinées à accroitre les revenus provenant des impôts directs, afin de réduire le déficit budgétaire et, aussi, à minimiser la contribution des cultivateurs.

Depuis 1985, les impôts sur les profits commerciaux et non commerciaux et sur les revenus locatifs ont un même barème à taux progressif. Cela conclut une série de changements initiés en 1981, par lesquels l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales (BNC) et l'impôt sur les revenus immobiliers (IRI) passaient d'un taux fixe à un taux progressif. Les revenus imposables de ces trois catégories sont maintenant taxés selon un barème qui allait de 5 à 35% et qui, depuis 1985 se situe entre 10 et 45%. Un barème différent s'applique cependant aux interêts et aux dividendes. Ces taux qui variaient entre 16 et 27% selon l'origine des revenus, ont subi une hausse en 1985 et s'étalent maintenant entre 21 et 37%. Les plus-values sur les biens immobiliers continuent à être soumis à un taux fixe de 15%.

Ces changements, et en particulier la hausse des taux, créeront quelques revenus supplémentaires, mais cet apport demeurera extrèmement modeste car le montant total de ces impôts représente moins de 5% des

revenus budgétaires. Si ces changements s'avèrent de quelque importance, ce sera en terme d'équité et de motivation fiscale. En ce qui concerne la notion d'équité, ces ajustements ne sont qu'un premier pas dans la direction recommandée, et devraient aboutir à la mise en place d'un impôt unique sur le revenu. Si on établit des barèmes progressifs identiques, appliqués séparément aux revenus commerciaux, non commerciaux et locatifs, cela n'équivaut pas à utiliser un seul barème pour la somme totale de ceux-ci. C'est ainsi que deux contribuables aux revenus équivalents seront imposés différemment : celui dont tous les revenus sont de même nature paiera plus d'impôts que celui dont les revenus sont d'origine multiple. Par ailleurs, les revenus provenant des traitements et des salaires ainsi que ceux provenant des intérêts et dividendes sont imposés à des taux différents de ceux appliqués aux revenus commerciaux et locatifs. La mise en place d'un impôt progressif unique sur le revenu des personnes physiques constitue toujours un problème pour la politique fiscale du Burkina. Etant donné l'incapacité actuelle d'administrer et de gérer un impôt sur le revenu de nature globale, les experts fiscaux ont estimé qu'il serait peut être préférable d'appliquer un taux fixe et unique à tous les revenus, quelles que soient leurs origines. Cela assurerait une plus grande équité des taux d'imposition et découragerait les personnes qui transfèrent leurs revenus d'une catégorie à l'autre afin de réduire le montant de leur cotisation fiscale. Cette solution aurait des mérites evidents, dans un pays ou les impôts directs sont très modestes et ou l'administration fiscale ne possède que des moyens très limités pour recouvrer les impôts.

Bien que la Banque Mondiale ait suggéré que les exonérations d'impôts sur les nouveaux investissements des entreprises, tant nationales qu'étrangères, n'avaient pas l'effet stimulant que l'on escomptait, aucune modification n'a été apportée à ces dispositions généreuses entre 1981 et 1985. On remet sérieusement en question l'éfficacité de telles éxonérations du point de vue de la promotion des investissements ; cela est particulièrement vrai dans le cas des investisseurs étrangers. En effet, leur pays leur permet généralement de déduire de leur contribution fiscale les impôts qu'ils ont versé au gouvernement du pays ou ils ont investi. Par conséquent, la politique d'exonération fiscale du Burkina ne semble aboutir qu'à un transfert d'une partie des revenus fiscaux qui devrait lui revenir au profit du Trésor des pays d'origine des investisseurs, sans réussir à susciter de nouveaux investissements.

L'impôt sur les traitements et salaires (IUTS) constitue la plus grande part des revenus directs. Cette source de revenus s'est accrue de 20% entre 1981 et 1982, ce qui reflète l'augmentation des salaires des employés du gouvernement et du salaire minimum en 1982. Dans ce cas, le taux d'imposition est progressif, les taux marginaux varient de 2 à 30% et, jusqu'en 1985, il y avait des déductions possibles pour les personnes à charge. Ces déductions allaient de 8% jusqu'à 22% pour sept personnes à charge et plus. En 1985, afin d'accroître les recettes fiscales, le gouvernement a supprimé cette mesure. Il en résultera une augmentation du taux moyen effectif de 10 à 15%, mais cela engendrera sans aucun doute de graves problèmes pour les familles nombreuses.

Comme les fonctionnnaires contribuent pour une large part à l'impôt sur les traitements et salaires, ils seront les plus affectés par ce changement. De plus, en 1985, les fonctionnaires doivent cotiser à un fonds spécial destiné à réduire le déficit. Selon leur échelon, 4 à 8% seront prélevés du montant de leurs salaires. Cette cotisation n'est pas déductible de leur revenu imposable. Leurs impôts seront donc calculés sur la base d'un salaire supérieur de 4 à 8% à celui qu'ils percevront réellement.

En matière d'impôts directs, on a aussi supprimé, en 1985, la catégorie la plus basse de l'impôt forfaitaire sur le revenu (IFR), et on a institué des augmentations dans les cinq autres catégories. Cet impôt, applicable à ceux qui ne sont pas soumis à l'impôt sur les traitements et salaires, est prélevé selon leur capacité contributive. Les contribuables du groupe le plus bas (sixième catégorie), principalement des agriculteurs du secteur de subsistance, étaient assujettis à un montant de 300 à 550 Francs CFA par année, selon l'endroit ou ils étaient établis ; en outre, ceux qui résidaient à l'extérieur des communes devaient payer un supplément qui pouvait atteindre jusqu'à 60% de l'IFR. Au fil des années l'IFR perçu dans les secteurs ruraux a été affecté au budget central, mais depuis 1982, il devait revenir à la Trésorerie départementale à des fins d'investissement dans des projets d'infrastructure. L'Impôt départemental, assujetti à un taux fixe par les collectivités locales et allant jusqu'à 60% de l'IFR, est conservé par le département et représente généralement plus de la moitié de ses revenus directs. Les communes gardent l'IFR perçu sur leur territoire ; cependant, celui-ci ne leur rapporte qu'environ 15% des revenus directs. L'IFR, la contribution mobilière (CM) et la patente

constituent la base des "centimes additionnels", un impôt supplémentaire qui varie de 5 à 10% selon les endroits et dont le revenu est octroyé à la commune.

Les effets nets de ces modifications apportées à l'IFR auront certainement pour effet de réduire considérablement les revenus du département, maintenant appelé province ; en effet, dans les régions rurales, presque toutes les recettes de l'IFR proviennent des villages, ou se trouvent surtout des contribuables de la sixième catégorie. Au niveau des communes, il est plus difficile d'évaluer l'impact de ce changement. Un assez grand nombre d'habitants percoit un traitement ou un salaire et n'est donc pas soumis à l'IFR. En outre, la hausse des taux dans les cinq catégories restantes vient compenser les pertes liées à la suppression de la sixième catégorie.

Ce bref aperçu des revenus du gouvernement central nous indique que l'accroissement des recettes dû aux réformes fiscales et aux mesures temporaires imposées par le gouvernement, sans augmentation flagrante de la croissance économique de ces revenus nationaux, ne suffira pas à apporter un nouveau soutien budgétaire significatif aux activités des provinces et des communes dans le futur. Néanmoins, le Plan Populaire de Développement et autres lignes d'action du CNR mettent l'accent sur la distribution des services et la création d'une infrastructure économique au niveau local. Même si l'on dispose d'une main-d'oeuvre volontaire, elle ne permettra pas , à elle seule, d'atteindre cet objectif. Les provinces et les communes devront trouver des sources de revenus supplémentaires. Ce besoin s'accroitra, car les communes devront faire face aux coûts recurrents et opérationnels engendrés par l'expansion prévue de l'infrastructure.

Les Revenus Locaux

Comme nous l'avons vu auparavant, dans l'ancien système politique et administratif centralisé du Burkina, les autorités gouvernementales secondaires se voyaient attribuer peu de responsabilités. Ces autorités, les provinces (autrefois appelés départements) et les communes, servaient surtout à représenter l'administration territoriale et assuraient quelques services dans la limite de leurs fonctions. C'est pourquoi elles disposaient de ressources restreintes. De nos jours, les autorités locales tirent leurs revenus de l'impôt de capitation et de l'impôt sur la contribution mobilière (dont les taux sont faibles), des patentes, et d'un certain nombre de droits et charges. L'appendice A-5 présente une liste de ces sources de revenus, qui diffèrent quelque peu entre les communes et les départements (provinces). Un des objectifs principaux de cette étude est d'examiner et d'évaluer minutieusement les ressources locales dans l'optique d'une éventuelle réforme ; cette réforme tiendrait compte à la fois du désir actuel du GOB de décentraliser l'administration gouvernementale et de l'augmentation des responsabilités déja conférées aux provinces pour leur développement économique. Pour mieux comprendre l'apport et l'administration des revenus locaux, il est intéressant de faire une analyse quantitative de ces revenus, en fonction de leur origine, par département et par commune.

Le fait le plus marquant, peut-être, à propos des revenus locaux du Burkina n'est pas tant leur portée si modeste (une moyenne de moins de 300 FCFA par habitant dans les départements et de moins de 1400 FCFA par habitant dans les communes en 1982 et 1983) que le fait qu'il n'existe aucun chiffre officiel des revenus perçus par l'administration locale.

Céci résulte, sans aucun doute, du peu d'importance accordée aux autorités locales par le passé. Elles ne faisaient qu'enregistrer les naissances et les décès, et certifier les documents et les lettres officiels, et servaient de centres pour les services extérieurs des ministères du gouvernement central, chargés de la distribution des services locaux. Pour remplir leurs nouvelles fonctions, ces administrations locales devront avoir à leur disposition des données précises et complètes sur la situation fiscale des provinces et des communes.

Les données du Tableau II-2 émanent du Service des Postes Comptables, SERPOCO,qui reçoit normalement les Comptes de Gestion annuels et les relevés mensuels des recettes, établis par la trésorerie régionale de chaque département ou commune. Le SERPOCO a fourni des données annuelles remontant à 1976 pour les recettes et les dépenses de chaque département et commune. Comme nous le verrons par la suite, ces chiffres ne correspondent pas toujours à ceux qui ont été obtenus par nos chercheurs auprès de la trésorerie régionale de Ouagadougou et Bobo Dioulasso, ni aux données des rapports de gestion de chaque département et commune.

Ces différences s'expliquent facilement La perception transmet un rapport mensuel au Service des Postes Comptables, et le montant annuel de ces recettes peut être différent de celui qui figure à l'actif des comptes de la trésorerie régionale ou des rapports de gestion. Pour certaines catégories de revenus, les recettes inscrites correspondent uniquement aux impôts de l'année en cours, alors que d'autres catégories incluent dans les deux premiers mois de l'année des montants relevants de l'année précédente, alors que ces impôts, selon la loi, devraient être portés à l'actif de l'année à laquelle ils correspondent.

TABLEAU II-2

RECETTES DES DEPARTEMENTS ET COMMUNES, 1976-1983

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
	(in millions of current CFAF)							
Departments	748	841	723	811	750	988	1,622	1,599
Communes	741	880	838	897	1,026	1,371	1,330	1,264
Total	1,489	1,721	1,561	1,708	1,776	2,359	2,952	2,863
	(in millions of constant 1977 CFAF)[a]							
Departments	874	841	673	677	562	673	1,002	933
Communes	865	880	780	748	769	934	822	738
Total	1,739	1,721	1,453	1,425	1,331	1,607	1,824	1,671

Percent Annual Change in Revenues (Current CFAF)

								Average Annual Percent Change 1976-1983
Departments	12	-14	12	- 8	32	64	- 1	11.7
Communes	19	- 5	7	14	35	5	-11	8.3
Average	16	- 9	9	4	33	25	- 3	13.0

Per Capita CFAF and US$

	Average 1976-1977		Average 1982-1983			
	Current CFAF	US$	Current CFAF	US$	Constant 1977 CFAF	US$
Departments	135	.55	281	.80	169	.48
Communes	1,706	6.96	1,363	3.89	819	2.34
Average	251	1.02	435	1.24	254	.72

[a]Price index 1976-1980 taken from index of Final Consumption of Public Sector, Table 2, p. 8 of Comptes Nationaux de la Haute-Volta, 1980; index for 1981-1983 equal to implicit GDP deflator estimated by IMF.

SOURCE: Service des Postes Comptables (SERDOCO), Trésorerie Générale.

Quelles que soient les raisons avancées, le manque partiel ou complet de données constitue une entrave à l'analyse des revenus locaux et de leur source. Quand elles existent, ces données ne correspondent pas toujours à celles obtenues par ailleurs. Nous avons cependant rassemblé de nombreuses informations d'importance significative sur les revenus locaux et sur les problèmes du système d'enregistrement de ces données.

L'Ensemble des Revenus des Départements et des Communes

En 1982 et 1983, la moyenne des revenus locaux au Burkina se montait à approximativement 435 FCFA par personne (Tableau II-2). Ce montant équivaut à un dollar par personne et, à prix constants, est quasiment le même que celui perçu en 1976 et 1977 ; le total représente 5% des revenus du gouvernement. Les communes et les départements recueillent une somme à peu près équivalente, mais la population des communes étant inférieure à celle des départements, le revenu par habitant des communes (environ 1363 FCFA en 1982 et 1983) est cinq fois plus élevé que celui des départements (environ 281 FCFA).[1] Ceci montre un niveau d'activité économique supérieur au sein des communes. Cette activité est cependant à l'égal de ses besoins plus importants en services. La somme totale pour les communes prend en considération celles qui ont un poste comptable local pour l'année en question. Cependant, à elles seules, Bobo Dioulasso et Ouagadougou contribuent à 80% de ce total. De 1976 à 1983, la moyenne du taux composé annuel de croissance pour les revenus départementaux était de 11,7%, quelque peu superieur au taux correspondant, de 8,3%, pour les communes.

---

[1]Les chiffres, pour 1977, de la population rurale dans les départements et de la population des communes sont tirés du recensement de 1975, et nous avons fait des estimations pour 1983.

Dans les deux cas, les variations d'une année à l'autre sont assez importantes, mais l'écart observé pour les communes est plus significatif. Les revenus de ces deux autorités tendent à suivre le même mouvement ; en 1978 et 1983, elles ont connu une baisse de leurs revenus, accompagné, par ailleurs, d'une augmentation très nette en 1981. Par contre en 1982, les revenus des départements, contrairement aux communes, ont subi une hausse dramatique de 64%. Ce changement des revenus locaux, d'année en année, dénote une extrême instabilité entrainant un amoindrissement de toutes prévisions faites à propos des dépenses ou de la stabilisation de l'offre des services publics locaux.

Depuis 1977, les revenus nominaux par habitant des départements ont augmenté un peu plus que ceux des communes. Cette augmentation n'en reste pas moins irrégulière et très faible. Par contre, les communes ont connu une augmentation assez régulière de leurs revenus nominaux jusqu'en 1981. En 1982, ces mêmes revenus se sont amoindris et ce déclin s'est prolongé en 1983. L'inflation et l'accroissement de la population dans les communes ont provoqué, en 1983, une baisse du revenu effectif par habitant de 25% par rapport à 1977, alors qu'en 1983, le revenu effectif par habitant des départements s'est accru de 20% par rapport à 1977. La faible croissance des revenus locaux entre 1977 et 1983 n'en est pas moins comparable à celle des recettes fiscales gouvernementales. Pendant cette période, le total des revenus perçu par le gouvernement central et les autorités locales a augmenté à un taux annuel moyen de 13%

L'Origine des Revenus Locaux

Il est capital d'analyser l'origine de chaque impôt afin de comprendre le niveau et la structure des revenus locaux ainsi que les possibilités de

réformes pour accroître leur montant et améliorer leur efficacité et équité. Dans le cas présent, l'insuffisance des données est particulièrement gênante. Aucun rapport officiel ne fournit de distribution des sources de revenus par commune et département. Le SERPOCO classifie le total des revenus selon les communes et les départements, mais n'indique pas l'origine de ceux-ci. On ne peut pas mener d'étude détaillée et complète des sources de revenus à partir des comptes de gestion du SERPOCO, car celui-ci ne dispose pas de toutes les informations nécessaires. De plus, nous avons été étonnés d'apprendre que les comptes de gestion des communes ne contiennent plus le montant rèel des recettes fiscales, mais indiquent seulement les montants prévus ou estimés. De prime abord, l'absence de tant de documents semble incomprèhensible, étant donné que l'on dispose du total annuel pour chaque autorité locale. Les autorités compétentes se justifient en expliquant que les comptes de gestions sont fréquemment renvoyés aux autorités locales pour qu'elles corrigent les erreurs soulignées par le SERPOCO, mais très souvent les documents ne leur sont pas retournés. De plus, le SERPOCO se sert des données contenues dans les rapports mensuels sur les recettes et les dépenses établis par les trésoreries régionales pour évaluer le total de ces montants, plutôt que des comptes de gestion , et ceux-ci ne contiennent aucune information sur les sources de revenus ou les catégories de dépenses.

Faute de données officielles ou même de classification à l'usage des autorités compétentes, on doit trouver d'autres moyens pour obtenir une vue d'ensemble des revenus locaux et de leurs origines. Les trésoreries régionales chargées du recouvrement des revenus disposent parfois de

comptes de gestion ou de classification qui donnent des renseignements sur l'origine des revenus dans certains départements et communes avant 1982. Nous avons rassemblé nombre d'entre eux, sutout dans les secteurs auxquels s'intéresse plus particulièrement ce projet, et l'analyse des résultats est présentée ci-dessous. Ces rapports nous ont fourni des renseignements très détaillés sur les différentes sources de revenus, mais il ne nous a pas toujours été possible de transcrire tous les détails. Qui plus est, les chiffres inscrits dans les dossiers des trésoreries locales ne correspondent pas toujours à ceux qui apparaissent dans les comptes de gestion, quoique, à notre connaissance, ce soit les mêmes employés qui travaillent sur ces deux documents.

Certains départements et communes ne disposent ni de comptes de gestion ni de classification de trésorerie locale ; c'est pourquoi il est impossible de présenter des données complètes sur leurs sources de revenus. Pour un certain nombre d'unités locales, nous indiquerons ci-dessous les recettes de certains impôts. D'un point de vue général, il est possible de faire une distinction, pour l'ensemble des revenus, entre ce que l'on pourrait appeler impôts directs et impôts indirects. Par impôts directs, on entend ici l'ensemble des impôts dont les recettes reviennent aux autorités locales et pour lesquelles le CENATRIN établit les rôles et émet les avertissements qui sont envoyés aux trésoreries locales. Toutes les autres sources de revenus sont classées comme impôts indirects. Ceux-ci comprennent les frais de service et les frais de location des batiments publics, qui sont perçus sans établir de rôles d'impôts. (Une description plus détaillée des sources de revenus sera présentée dans la section suivante).

Le Tableau II-3 fournit des données estimatives sur la distribution des revenus locaux par impôts sur rôle et autres sources de revenus. Seul le CENATRIN est en mesure de fournir une estimation complète des impôts sur rôle. Les chiffres utilisés dans le Tableau II-3 se réfèrent aux impôts directs pour lesquels le CENATRIN émet des avertissements et indiquent le montant total des revenus pour l'année en question. Pour faciliter les comparaisons, on inclut les impôts dus au titre des années précédentes dans l'année ou ils ont été recouvrés. L'évaluation du montant des impôts indirects résulte de la différence entre le montant de tous les revenus enregistrés par le SERPOCO et le montant des impôts directs perçus et enregistrés par le CENATRIN. Cette utilisation de plusieurs sources d'information risque de nous induire en erreur, mais il semble que ce soit le seul moyen d'établir des comparaisons dans le temps.

Cette analyse des sources de revenus révèle de grandes différences entre les départements et les communes. Les impôts sur rôle sont d'une importance capitale pour les départements, tandis que les revenus des communes s'équilibrent davantage entre les impôts sur rôle et les revenus indirects. Cette différence se comprend si l'on tient compte du fait que l'assiette des impôts indirects est beaucoup plus limitée dans les départements que dans les communes. Les comptes des départements indiquent cependant que les impôts indirects ont doublé entre 1981 et 1982, et qu'ils se maintiennent à un niveau comparable en 1983. Comme nous le verrons par la suite, cet accroissement s'applique à tous les départements. Aucun changement dans la structure ou les taux de ces impôts ne paraît justifier cette augmentation, ce qui semble plutôt curieux.[2]

---

[2]Une explication est possible : l'IFR levé dans les départements et alloué aux revenus du gouvernement central, devait être retourné aux départements partir du mois de Janvier 1982, sous la forme d'une subvention pour le

TABLEAU II-3

REVENUS DIRECTS ET INDIRECTS LOCAUX, 1977-1983
(en millions de FCFA et %)

	1977		1978		1979		1980		1980[a]		1981		1982		1983	
	CFAF	Percent	CFAF	Percent	CFAF	Percent	CFAF	Percent	CFAF	Percent	CFAF	Percent	CFAF	Percent	CFAF	Percent
Départements																
Direct	518	61.6	489	67.6	441	54.5	489	65.2	580	78.6	478	48.4	586	36.1	497	32.5
Indirect	323	38.4	234	32.4	370	45.6	261	34.8	158	21.4	510	51.6	1,036	63.9	1,101	67.5
Total	841	100.0	723	100.0	811	100.0	750	100.0	738	100.0	988	100.0	1,622	100.0	1,528	100.0
Communes																
Direct	282	32.0	378	45.1	379	42.3	465	45.3	394	29.8	673	49.1	599	45.0	522	41.3
Indirect	598	68.0	460	54.9	518	57.7	561	54.7	929	70.2	698	50.9	731	55.0	742	58.7
Total	880	100.0	838	100.0	897	100.0	1,026	100.0	1,371	100.0	1,330	100.0	1,264	100.0	1,264	100.0

[a]The Comptes Nationaux de la Haute-Volta, 1980, Table 19, p. 41, shows revenues of a partial set of departments and communes by broad revenue source. Although no date is given for the data, it is presumed to be for 1980.

SOURCE: SERPOCO and CENATRIN printouts.

La composition des impôts directs ou des impôts sur rôle pour l'ensemble des départements et communes peut être établie d'aprés les données fournies par le CENATRIN, bien que ces données ne correspondent pas toujours à celles de la trésorerie régionale de certains départements et communes (voir ci-dessous le Tableau II-6). L'analyse des données du CENATRIN (Tableau II-4) révèle, comme on pouvait s'y attendre, que les impôts traditionnels[3] constituent la majeure partie des revenus directs des départements, mais qu'ils sont beaucoup moins importants dans les communes. Etant donné que la plus basse catégorie de l'IFR, payée par les petits exploitants agricoles, a été supprimée, les impôts traditionnels comme source de revenu départementale occupent une place de tout premier ordre. Il s'agit surtout, ici, de la surtaxe sur l'IFR, appellée aussi impôt départemental et levé par les collectivités. Cette suppression entrainera une élimination totale de ce revenu. On estime une perte d'environ 20% pour les provinces, mais celle-ci sera plus élevée dans le cas des autorités rurales qui dépendent, en moyenne, beaucoup plus du revenu des impôts directs (le Tableau II-18 révèle l'importance des impôts directs par départements.

---

développement de l'infrastructure. Au cas ou les autorités du SERPOCO auraient inclus la recette de l'IFR dans leurs estimations des revenue départementaux, les données disponibles feraient état d'une augmentation des impôts indirects, étant donné que ces impôts sont évalués en soustrayant le montant des impôts directs due CENATRIN du chiffre global donné par le SERPOCO. Ceci, cependant, reste à l'état de supposition. Le montant de l'IFR attribué au gouvernement central était de 673 millions de FCFA en 1982 et de 635 millions en 1983. Ces chiffres sont du même ordre de grandeur que l'augmentation observée.

[3]Les impôts traditionnels relatifs aux budgets communaux et départementaux sont explicités dans la note qui accompagne le Tableau II-4 ou dans l'Appendice Tableau A-5.

TABLEAU II-4

RÉPARTITION DES IMPÔTS DIRECT PAR TYPE
LES DÉPARTEMENTS ET COMMUNES
(en pourcentage)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
				Départements			
Traditionnel[a]	81.7	73.2	71.4	55.8	47.6	50.0	57.3
Commerciaux[b]	12.5	22.1	23.6	37.2[g]	41.8[g]	43.5	35.7
Fonciers[c]	.8	1.0	.7	1.0	1.7	2.0	1.9
Armes	5.0	3.7	4.3	5.7	9.0	4.4	5.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
				Communes			
Traditionnel[d]	22.7	16.2	18.7	14.2	13.4	15.8	13.8
Commerciaux[b]	51.5	62.9	56.1	61.6	59.7	58.0	60.2
Fonciers[e]	16.0	13.0	16.3	15.9	17.4	17.9	18.4
Centimes Additionnels	4.6	4.2	5.0	4.7	4.6	4.8	4.8
Autres	5.7	3.7	3.9	3.6	4.9	3.5	2.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
				Bobo Dioulasso et Ouagadougou			
Traditionnel[d]	13.9	9.5	11.9	8.4	7.3	8.8	7.8
Commerciaux[b]	56.7	68.8	61.5	67.1	64.2	62.8	64.3
Fonciers[e]	18.3	13.5	17.9	16.3	19.0	19.5	20.4
Centimes Additionnels	4.3	4.3	4.8	4.5	4.4	4.5	4.8
Autres[f]	6.7	3.9	3.8	3.7	5.2	4.3	2.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
				Autres Communes			
Traditionnel[d]	47.0	44.0	50.0	40.0	35.0	35.0	33.0
Commerciaux[b]	35.0	38.0	31.0	52.0	44.0	44.0	47.0
Fonciers[e]	10.0	11.0	9.0	17.0	12.0	14.0	12.0
Centimes Additionnels	5.0	4.0	6.0	7.0	5.0	6.0	5.0
Autres[f]	3.0	3.0	4.0	4.0	4.0	1.0	3.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

[a] IF, ID

[b] Patente, Licence

[c] CM, MM

[d] IFR, TBET, IF, Voirie

[e] CM, TVLH, TVLP, MM

[f] Armes, Balayage

[g] Surévaluation dûe à une erreur sur la licence des débits de boissons--voir le text.

SOURCE: Listes du CENATRIN.

La hausse apparente des impôts sur les activités commerciales dans les départements, à partir de 1980 et jusqu'en 1983, résulte d'une augmentation extraordinaire du montant des licences de débit de boisson, enregistré par le CENATRIN [4]. Jusqu'en 1979, cet impôt rapportait seulement 1,2 à 4,2 millions de FCFA. Pour les années en question, ce revenu dépasse celui des patentes. Quelque erreurs ou problèmes de classement ont dû survenir ici.

Dans les communes, l'importance relative des impôts traditionnels a décliné depuis 1977, tandis que les impôts sur les activités commerciales ont quelque peu augmenté. Il est surprenant de constater que, bien que l'impôt sur la contribution mobilière soit évidemment plus important dans les communes que dans les départements, cette source de revenus soit restée constante en dépit de l'accroissement de la population et de l'activité conomique des deux plus grands centres urbains.

Les Revenus des Différentes Communes

En 1983, il y avait au Burkina 18 communes pourvues de postes comptables qui percevaient les recettes des impôts sur rôle assignés aux communes. Par rapport à 1979, on compte donc 8 communes supplémentaires, de petite taille. Malgré cela, Ouagadougou et Bobo Dioulasso restent en tête quant à la population, aux dépenses et aux recettes communales. Dans

---

[4] Jusqu'en 1979, l'impôt sur les licenses de débit de boisson était un impôt direct levé par les communes et ne rapportait que 1,2 à 4,2 millions de FCFA. En 1982, celui-ci a été combiné avec un droit national portant sur la license de débit de boisson et les recettes de cet impôt ont été transférées au budget national au titre de l'impôt direct. Elles s'élevaient à 13 millions de FCFA en 1980, environ 5 millions en 1981 et grâce à cette nouvelle license combinée, atteignaient 33 millions en 1982 et 1983. Les données du CENATRIN indiquent que les licenses ont rapporté aux départements respectivement 114, 117, 141 et 92 millions de FCFA pour les années 1980, 1981, 1982 et 1983.

cette étude, on a évalué la population communale à 952 000 personnes, ce qui indique que cette population a doublé depuis le recensement de 1975. Cet accroissement de population a eu lieu surtout à Ouahigouya et Bobo Dioulasso. Les chiffres pour la population de ces deux villes en 1983 proviennent des estimations fournies par les bureaux des Hauts Commissaires des provinces concernées. D'autres rapports sur le Burkina utilisent des chiffres différents ; ils appliquent le taux moyen de croissance démographique du pays (en général 7%) aux chiffres du recensement de 1975, pour évaluer la population actuelle de Ouagadougou et Bobo Dioulasso. Cette méthode ne tient pas compte des mouvements de migration vers ces villes et les résultats obtenus sont inférieurs aux chiffres avancés par les autorités locales, qui grâce à leur connaissance des affaires communales peuvent actualiser les données du dernier recensement.

Les données du Tableau II-5, fournies par le SERPOCO, indiquent le montant total des revenus des communes, de 1977 à 1983, ainsi que les taux pour les changements intervenus et le Tableau II-6 donne leur répartition en pourcentage. Ouagadougou et Bobo Dioulasso contribuent pour 75% des revenus et pour 63% de la population communale total. Les recettes fiscales de Koudougou, Ouahigouya, Kaya et Banfora représentent 16% du total et les autres communes se partagent le reste, mais aucune d'entre elles n'excèdent les 1,2%.

Mise à part la portée modeste des revenus communaux, l'élément le plus frappant reste leur extrême variabilité. De 1976 à 1983, le taux annuel composé de croissance des revenus pour Ouagadougou et Bobo Dioulasso était d'environ 7,5% ; pourtant, durant cette période on compte cinq années pendant lesquelles le montant des revenus a diminué et cinq autres où il a

TABLEAU II-5

RECETTES COMMUNALES, 1976-1983

Commune	Population (in thousands) 1977	1983	Revenues (in millions of CFAF) 1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Ouagadougou	173	350	360	511	371	374	513	676	721	591
Bobo Dioulasso	115	250	220	194	285	314	285	388	359	372
Koudougou	37	46	39	50	44	58	54	77	71	54
Ouahigouya	26	40	27	26	32	36	36	54	59	56
Kaya	19	22	27	24	22	20	22	30	32	30
Tenkodogo	18	38	11	11	11	18	15	17	15	9
Reo	14	22	9	7	8	8	4	11	8	7
Fada N'Gourma	13	24	14	0	11	13	12	20	24	13
Banfora	12	20	29	43	49	50	61	66	86	80
Gourcy	10	15	5	6	5	6	5	7	6	8
Kombissiri	NA	12	--	--	--	--	--	3	5	6
Yako	NA	17	--	--	--	--	--	--	7	9
Dori	6	19	--	--	--	--	--	5	11	9
Diebougou	NA	11	--	--	--	--	--	--	--	5
Gaoua	7	7	--	--	--	--	4	6	7	11
Dedougou	8	17	--	--	--	--	1	8	17	15
Nouna	12	19	--	--	--	--	7	8	15	12
Tougan	9	23	--	--	--	--	5	3	10	6
Total/Average	479	952	741	881	838	897	1,024	1,379	1,4[illegible]3	1,293

	Annual Percent Change							Average Annual Percent Change 1976-1983
Ouagadougou	42	-27	1	37	32	7	-18	7
Bobo Dioulasso	-12	47	10	- 9	36	- 7	4	8
Koudougou	28	-12	32	- 7	43	- 8	-24	5
Ouahigouya	- 4	23	13	0	50	9	- 5	11
Kaya	-11	- 8	- 9	10	36	7	- 6	2
Tenkodogo	0	0	64	-17	13	-12	-40	- 3
Reo	-22	14	0	-50	175	-27	-13	- 4
Fada N'Gourma	-36	22	18	- 8	67	20	-46	- 1
Banfora	48	14	2	22	8	30	- 7	16
Gourcy	20	-17	20	-17	40	-14	33	7
Kombissiri	--	--	--	--	--	67	20	--
Yako	--	--	--	--	--	--	29	--
Dori	--	--	--	--	--	120	-18	--
Diebougou	--	--	--	--	--	--	--	--
Gaoua	--	--	--	--	50	17	57	--
Dedougou	--	--	--	--	700	113	-12	--
Nouna	--	--	--	--	14	88	-20	--
Tougan	--	--	--	--	-40	233	-40	--
Average	19	- 5	7	14	35	5	-11	8

SOURCE: 1977 population data--Annuaire Statistique de Burkina Faso, October 1984. 1983 population estimates and annual percent change calculations by LRAP staff. Revenue data--SERPOCO.

TABLEAU II-6

RÉPARTITION DU REVENU DES COMMUNES
(en pourcentage)

Commune	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Ouagadougou	48.6	58.0	44.3	41.7	50.1	49.0	49.6	45.7
Bobo Dioulasso	29.7	22.0	34.0	36.0	27.8	28.1	24.7	28.8
Koudougou	5.3	5.7	5.3	6.5	5.3	5.6	5.9	4.2
Ouahigouya	3.6	3.0	3.8	4.0	3.5	3.9	4.1	4.3
Kaya	3.6	2.7	2.6	2.2	2.1	2.2	2.2	2.3
Tenkodogo	1.5	1.2	1.3	2.0	1.5	1.2	1.0	0.7
Reo	1.2	0.8	1.0	0.9	0.4	0.8	0.6	0.5
Fada N'Gourma	1.9	1.0	1.3	1.4	1.2	1.5	1.7	1.0
Banfora	3.9	4.9	5.8	5.6	6.0	4.8	5.9	6.2
Gourcy	0.7	0.7	0.6	0.7	0.5	0.5	0.4	0.6
Kombissiri	--	--	--	--	--	0.2	0.3	0.5
Yako	--	--	--	--	--	--	0.5	0.7
Dori	--	--	--	--	--	0.4	0.8	0.7
Diebougou	--	--	--	--	--	--	--	0.4
Gaoua	--	--	--	--	0.4	0.4	0.5	0.9
Dedougou	--	--	--	--	0.1	0.6	1.2	1.2
Nouna	--	--	--	--	0.7	0.6	1.0	0.9
Tougan	--	--	--	--	0.5	0.2	0.7	0.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

SOURCE: Calculé à partir des données contenues dans le Tableau II-5.

augmenté de plus de 30%. Ces données ne font que renforcer les conclusions tirées ci-dessus. La variabilité du total des revenus communaux rend quasiment impossible toute planification de l'offre des services publics, car on ne peut pas se fier à une régularité dans le montant des contributions locales

Le Tableau II-7 met en évidence les différences dans la fiscalité d'une commune à l'autre. Etant donné l'extreme variabilité des revenus, on a calculé le revenu par habitant sur une moyenne de deux années, au début de la periode (1976-1977) et à la fin (1982-1983). A partir de ces moyennes on a déterminé des indices portant sur le revenu relatif par habitant au sein des communes. Ceux-ci indiquent que Banfora possède le revenu communal par habitant le plus élevé, bien au dessus de ceux de Ouagadougou et Bobo Dioulasso, qui arrivent juste après. Cependant, trois autres grandes communes, Koudougou, Ouahigouya et Kaya, ont eu des dépenses un peu moins élevées que Bobo Dioulasso en 1982-1983. Bien qu'il y ait eu une augmentation en valeur absolue des revenus de toutes les communes entre 1976 et 1983, dans certaines communes le revenu par habitant a en fait baissé car la population s'est accrue plus rapidement que les revenus. Il faut cependant faire une interprétation prudente de ces chiffres étant donné l'imprécision des évaluations de la population communale en 1983.

Il est intéressant de faire une analyse comparative de la contribution fiscale par habitant de chaque commune par rapport à la moyenne (Tableau II-7). On remarque alors qu'entre 1976-1977 et 1982-1983, les revenus de Banfora ont augmenté par rapport à la moyenne ; il en est de meme pour Koudougou et Kaya. Une dernière comparaison, au sein des communes, entre la contribution fiscale relative par habitant et les

TABLEAU II-7

IMPOSITION ET REVENUS DES COMMUNES

Commune	Population (in thousands)		Revenue Per Capita: Average (in CFAF)		Revenue Per Capita: Relative (index=100)		Relative Income Per Capita, 1975 (index=100)
	1977	1983	1976/1977	1982/1983	1976/1977	1982/1983	
Ouagadougou	173	350	2,517	1,874	135	130	115
Bobo Dioulasso	115	250	1,800	1,462	97	101	130
Koudougou	37	46	1,203	1,359	65	94	59
Ouahigouya	26	40	1,019	1,438	55	100	58
Kaya	19	22	1,342	1,409	72	98	45
Tenkodogo	18	38	611	316	33	22	35
Reo	14	22	571	341	31	24	59
Fada N'Gourma	13	24	885	771	48	53	67
Banfora	12	20	3,000	4,150	162	288	179
Gourcy	10	15	550	467	30	32	58
Kombissiri	--	12	--	458	--	32	--
Yako	--	17	--	471	--	33	59
Dori	6	19	--	526	--	36	66
Diebougou	--	11	--	227	--	16	80
Gaoua	7	7	--	1,286	--	89	80
Dedougou	8	17	--	941	--	65	57
Nouna	12	19	--	711	--	49	57
Tougan	9	23	--	348	--	24	57
Total	479	952	1,856	1,442			

SOURCE: Computed from data in Tables II-5 and Disparités de Revenue entre les Villes et les Campagnes en Haute-Volta, pp. 14, 16.

revenus des personnes donne une meilleure idée de l'effort fiscal. Cette comparaison repose sur des évaluations pour 1975 du revenu par habitant, extraites d'une étude réalisée en commun par l'Organisation Internationale du Travail et le Programme des Emplois et des Compétences Techniques pour l'Afrique.[5] Ces données indiquent qu'en 1976 et 1977, l'indice des recettes percues par les communes a augmenté plus rapidement que l'indice des revenus par habitant à Ouagadougou, Kaya et Banfora, alors que c'était le contraire à Bobo Dioulasso. En ce qui concerne les contributions fiscales de 1982-1983, les possibilités de comparaison se trouvent malheureusement réduites faute d'évaluations récentes des revenus communaux.

Le manque d'élasticité des revenus communaux entre 1977 et 1983 tient, entre autres, au fait que le Burkina a connu une croissance économique lente. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, le revenu des communes a connu, pendant cette période, une croissance annuelle moyenne légèrement inferieure à celle des revenus du gouvernement central. Pourtant, les secteurs communaux, en particulier Bobo Dioulasso et Ouagadougou concentrent une partie énorme du secteur économique moderne et on s'attendrait à ce qu'ils bénéficient d'une croissance économique supérieure à la moyenne. En fait, il s'avère que les sources de revenus communaux sont encore moins sensibles à la croissance économique que les revenus nationaux, car : (1) dans les communes, les taux d'imposition, les droits et les charges sont établis principalement sur une base unitaire et

---

[5]Organisation Internationale du Travail, Disparités de Revenus entre les Villes et les Campagnes en Haute Volta, BIT, PECTA: Addis Abbeba, 1984, pp. 14 et 16.

n'ont pas été actualisés en fonction de la hausse des prix (2) au fil des années, les assujettissements et les charges n'ont pas augmenté aussi rapidement que les bases sur lesquelles ils sont prélevés (3) les personnes qui passent au secteur moderne cessent de contribuer à certains impôts communaux (par exemple, l'IFR) pour contribuer aux impôts nationaux (par exemple, l'IUTS) et enfin (4) les taux de recouvrement des impôts existants sont faibles.

L'elasticité des taux d'imposition communaux et des charges communales par rapport à la hausse des prix n'est pas difficile à analyser. Mise à part la réduction du taux d'imposition de la catégorie la plus basse de l'IFR en 1980, il n'y a pas eu de changements dans les taux des impôts communaux jusqu'aux réformes de 1984 que nous avons déjà analysées. Ces réformes comportaient une éxonération pour les contribuables de la sixième catégorie de l'IFR et une augmentation des autres catégories ; celles-ci n'auront probablement qu'un effet restreint sur les revenus des grandes communes.

Pour tenter de comprendre la raison pour laquelle les revenus locaux par habitant ne se sont pas davantage accrus, il faut analyser minutieusement la nature des différentes sources de revenus communales et départementales, ainsi que les méthodes de recouvrement fiscal. Une analyse de l'administration fiscale sera présentée dans le prochain chapitre. La suite de ce chapitre est réservée à l'étude des recettes provenant d'un certain nombre de sources pour chaque département et commune, afin de déterminer leur importance relative et leur variation à travers le temps.

Les Revenus Communaux : Origine des Données

Nous nous sommes attachés à obtenir autant d'informations que possible sur Ouagadougou, Bobo Dioulasso et d'autres assez grandes communes. Les listes informatiques du CENATRIN indiquent les recettes des impôts sur rôle pour chaque commune. Les trésoreries régionales des deux plus grandes villes ont fourni des informations sur les impôts sur rôle et autres impôts pour les années qui nous intéressent. Pour d'autres années, on peut trouver des données similaires dans un rapport préliminaire de la Banque Mondiale sur les finances de Ouagadougou et Bobo Dioulasso.[6] Enfin, le SERPOCO donne le montant total des revenus par commune. Les données provenant de ces différents services offrent des estimations diverses quant aux revenus perçus dans chaque catégorie d'impôt par les communes de Ouagadougou et Bobo Dioulasso pendant un certain nombre d'années. Le Tableau A-6 (voir Appendice) permet de comparer ces différentes données. Ceci est important : en effet, les résultats n'en seront que plus fiables si ces données concordent entre elles. En ce qui concerne le total des recettes, les chiffres avancés par la trésorerie régionale s'accordent avec ceux du SERPOCO, mais, pour les impôts directs, les données du CENATRIN diffèrent toujours de celles de la trésorerie régionale.

Les Impôts Directs de la Commune

La répartition par commune des impôts directs (Tableau II-8) montre la prépondérance très nette de Ouagadougou et Bobo Dioulasso. Cette prépondérance est d'ailleurs nettement superieure dans le cas du montant

---

[6]B. Tagournet et G. Palacio, Projet de Développement Urbain, Finances municipales, Ouagadougou-Bobo Dioulasso, République de Haute-Volta, Banque Mondiale, Juin 198[illegible].

TABLEAU II-8

PRODUIT DES IMPÔTS DIRECTS DANS LES COMMUNES,[a] 1977-1983
(en millions de FCFA et répartition en %)

Commune	1977		1978		1979		1980		1981		1982		1983	
	Revenue	Percent	Revenue	Percent	Revenue	Percent	Revenue	Percent	Revenue	Percent	Revenue	Percent	Revenue	Percent
Ouagadougou	140.5	50.4	216.5	57.3	134.7	45.7	263.1	60.4	324.5	48.5	328.7	54.8	272.9	52.2
Bobo Dioulasso	67.5	24.2	86.9	23.0	134.2	35.1	91.7	21.1	187.4	28.0	111.2	18.5	125.0	23.9
Koudougou	28.2	10.1	24.2	6.4	25.1	6.6	19.9	4.6	39.1	6.7	39.1	6.5	21.0	4.0
Ouahigouya	10.3	3.7	11.2	3.0	12.1	3.2	10.4	2.4	17.8	2.7	13.5	2.3	14.7	2.8
Kaya	4.2	1.5	4.1	1.1	5.8	1.5	6.3	1.4	10.3	1.5	8.1	1.4	5.0	1.0
Tenkodogo	6.2	2.2	5.7	1.5	5.1	1.3	7.4	1.7	6.7	1.0	7.9	1.3	4.3	0.8
Réo	5.0	1.8	5.7	1.5	4.0	1.0	1.8	0.4	4.0	0.6	5.9	1.0	4.7	0.9
Fada N'Gourma	4.9	1.8	6.4	1.7	5.6	1.5	5.9	1.4	14.2	2.1	7.6	1.3	4.9	0.9
Banfora	12.2	4.4	13.8	3.7	11.6	3.0	17.5	4.0	34.6	5.2	43.0	7.2	33.5	6.4
Gourcy	--	--	3.3	0.9	4.0	1.0	3.2	0.7	5.0	0.7	4.7	0.8	5.2	1.0
Yako	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	3.5	0.6	5.5	1.1
Dori	--	--	--	--	--	--	--	--	4.1	0.6	6.1	1.0	4.1	0.8
Diébougou	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	4.1	0.8
Gaoua	--	--	--	--	--	--	2.5	0.6	3.8	0.6	3.8	0.6	4.9	0.9
Dédougou	--	--	--	--	--	--	0.7	0.6	4.7	0.7	8.3	1.4	6.4	1.2
Nouna	--	--	--	--	--	--	3.4	0.8	5.3	0.8	5.4	0.9	3.5	0.7
Tougan	--	--	--	--	--	--	1.8	0.4	1.2	0.2	3.2	0.5	2.7	0.5
Total	279.0	100.0	377.8	100.0	382.2	100.0	435.6	100.0	668.4	100.0	600.0	100.0	522.4	100.0

[a]Revenues include recoveries from previous years.

SOURCE: CENATRIN printouts.

total des revenus provenant des impôts directs, 86% en 1983, que dans le cas des revenus communaux qui n'atteignaient que 74% du montant total.

Depuis 1978, les impôts directs composent, en moyenne, entre 40 et 48% du montant total des revenus communaux (Tableau II-9). Banfora est la seule ville dont la part ait augmenté depuis 1977 ; en 1983, celle-ci atteignait 6,4%, ce qui place Banfora en troisième position. Aucune des petites communes nouvellement créées n'atteint les 2% en 1983.

Une estimation des montants par habitant pour chaque source de revenu peut être obtenue à partir des données sur les impôts directs et indirects dans les communes. La moyenne des impôts directs est légèrement inferieure à 600 FCFA par habitant, elle est même en dessous de 500 FCFA dans toutes les communes, mise à part Ouagadougou, Banfora, et Koudougou (Tableau II-10). Les impôts indirects levés dans les collectivités relativement grandes sont d'environ 1000 FCFA par habitant, mais pour les petites communes, ils se situent entre 100 et 500 FCFA. On constate une variation très importante aussi bien au sein des communes, au fil des années, mais aussi entre les communes. De nombreuses explications existent : certaines erreurs auraient pu se glisser au niveau des données, la répartition des bases fiscales pour les impôts directs et indirects, l'efficacité dans le recouvrement de ces impôts ou certains aspects de l'économie locale.

L'importance des différentes sources de revenus directs varie d'une commune à l'autre et aussi du point de vue temporel. Notre étude se limitera cependant aux cinq plus grandes communes. Le Tableau II-11 indique, comme on pouvait s'y attendre, que les deux plus grandes communes tirent la plupart de leurs revenus des impôts sur les activités

TABLEAU II-9

POURCENTAGE DES IMPÔTS DIRECTS DANS LE REVENU DES COMMUNES

Commune	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Ouagadougou	27.5	58.4	46.7	51.3	48.0	45.6	46.2
Bobo Dioulasso	34.8	30.5	42.7	32.2	48.3	31.0	33.6
Koudougou	56.4	55.0	43.3	36.9	58.2	55.1	38.9
Ouahigouya	39.6	35.0	33.6	28.9	33.0	22.9	26.3
Kaya	17.5	18.6	29.0	28.6	34.3	25.3	16.7
Tenkodogo	56.4	51.8	28.3	49.3	39.4	52.7	47.8
Réo	71.4	71.3	50.0	45.0	36.4	73.8	67.1
Fada N'Gourma	54.4	58.2	43.1	49.2	71.0	31.7	37.7
Banfora	28.4	28.2	23.2	28.7	52.4	50.0	41.9
Gourcy	--	66.0	66.7	64.0	71.4	78.3	65.0
Kombissiri	--	--	--	--	--	--	--
Yako	--	--	--	--	--	50.0	61.1
Dori	--	--	--	--	82.0	55.5	45.6
Diebougou	--	--	--	--	--	--	82.0
Gaoua	--	--	--	67.5	63.3	54.3	44.5
Dedougou	--	--	--	70.0	58.8	48.8	42.7
Nouna	--	--	--	48.6	66.3	36.0	29.2
Tougan	--	--	--	36.0	40.0	32.0	45.0
Total	31.7	45.1	42.6	42.5	48.5	41.3	40.4

SOURCE: Calculé à partir des données contenues dans les Tableaux II-5 and II-8.

TABLEAU II-10

RECETTES DE LA FISCALITÉ DIRECTE ET INDIRECTE PAR HABITANT
POUR LES COMMUNES, UNE MOYENNE DE 1982 ET 1983
(en FCFA)

Commune	Total des Revenus	Revenus des I. Directs	Revenus des I. Indirects
Ouagadougou	1,874	862	1,012
Bobo Dioulasso	1,462	468	994
Koudougou	1,359	571	788
Ouahigouya	1,438	352	1,086
Kaya	1,409	296	1,113
Tenkodogo	316	158	158
Reo	341	239	102
Fada N'Gourma	771	270	501
Banfora	4,150	1,909	2,241
Average	1,442	558	854

SOURCE: Calculé à partir des données contenues dan les Tableaux II-5 et II-8.

TABLEAU II-11

RÉPARTITION PAR SOURCE DES IMPÔTS DIRECTS DANS CERTAINES COMMUNES
(en pourcentage)

Impôts	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
				Ouagadougou			
Traditionnel[a]	13	8	14	7	7	8	7
Commerciaux[b]	57	71	63	69	66	67	69
Fonciers[c]	19	15	15	17	18	17	17
Centimes Additionnels	4	3	4	4	4	4	4
Autres[d]	7	3	4	3	5	4	3
Total	100	100	100	100	100	100	100
				Bobo Dioulasso			
Traditionnel	17	14	10	11	8	11	9
Commerciaux	54	63	60	63	60	51	54
Fonciers	17	10	20	16	21	27	28
Centimes Additionnels	6	8	6	7	6	7	6
Autres	6	5	4	4	6	4	3
Total	100	100	100	100	100	100	100
				Koudougou			
Traditionnel	38	36	33	29	21	22	27
Commerciaux	37	37	46	35	49	47	40
Fonciers	16	18	11	27	22	24	24
Centimes Additionnels	7	7	9	7	7	6	5
Autres	2	2	2	3	1	1	3
Total	100	100	100	100	100	100	100
				Ouahigouya			
Traditionnel	36	32	43	35	29	32	25
Commerciaux	39	43	31	42	46	45	52
Fonciers	13	14	14	12	12	12	13
Centimes Additionnels	5	5	5	6	5	5	6
Autres	7	7	7	7	7	5	4
Total	100	100	100	100	100	100	100
				Banfora			
Traditionnel	17	16	24	14	13	16	11
Commerciaux	72	75	60	72	71	67	74
Fonciers	4	3	10	7	9	12	9
Centimes Additionnels	4	5	4	4	4	4	4
Autres	3	1	2	3	2	1	2
Total	100	100	100	100	100	100	100

[a] IFR, TBET, IF, Voirie

[b] Patente, Licence

[c] CM, TVLH, TVLP, MM

[d] Armes, Balayage

SOURCE: Listes du CENATRIN.

commerciales, alors que dans les communes plus petites, la part des impôts traditionnels est plus élevée. Dans ces dernières, l'impôt sur les biens immobiliers joue un rôle plus important. En effet, dans les communes où l'impôt sur les activités commerciales est faible, la part des impôts directs est moindre, et celle de l'impôt sur les biens immobiliers s'en trouve donc accrue.

Les Impôts Indirects des Communes et des Départements

On estime que les revenus qui émanent des impôts indirects et des impôts perçus sur ordre de recette comptent pour environ 60% du montant total des revenus en 1982 et en 1983 (Tableau II-3). Le montant et la part relative de ces impôts varient d'une année à l'autre, mais ces impôts demeurent des sources de revenus très importantes. Comme nous l'avons déjà vu, le Burkina Faso ne dispose pas de données complètes sur les montants de ces revenus pour chaque catégorie et pour chaque commune, bien qu'en principe elles figurent dans les comptes de gestion des trésoreries régionales. Pour cette étude, nous avons obtenu des informations sur les revenus indirects de Ouagadougou, Bobo Dioulasso, et de certains départements. Aussi restreintes qu'elles soient, ces données constituent l'unique information rigoureuse dont on dispose sur le recouvrement de ces droits, charges et autres revenus des autorités locales. Les budgets primitifs communaux contiennent une estimation de ces revenus pour l'année prochaine, mais, comme les budgets sont préparés au mois de Septembre, les montants indiqués ne vont pas au-delà.

La méthode comptable utilisée pour l'enregistrement des impôts qui ne sont pas des impôts sur rôle, diffère entre les départements et les communes. Pour les communes, la plus grande partie de ces impôts, droits

et charges est répertoriée en cinq grandes catégories, intitulées : produits de l'exploitation, produits domaniaux, produits financiers, recouvrement-participation, produits divers et autres taxes. Pour les départements, on compte quatre catégories : taxes et impositions perçues sur ordre de recette, taxes-droits et rémunérations pour services rendus, revenu ordinaire du patrimoine départemental et recettes diverses.

Le Tableau II-12 indique les revenus perçus à Ouagadougou et Bobo Dioulasso dans ces différentes catégories. Ces données, fournies par les trésoreries régionales de ces deux villes, ne correspondent pas toujours aux informations obtenues par ailleurs. En général, elles s'accordent avec celles du SERPOCO. Cependant, des différences subsistent, peu importantes dans la plupart des cas, mais assez considérables pour Ouagadougou en 1980. Les montants des revenus directs présentés dans le Tableau II-12 pour ces deux villes sont légèrement différents de ceux calculés par le CENATRIN (Tableau II-6).

Dans le Tableau II-12, il est intéressant de noter qu'il n'y a eu aucune augmentation du montant des revenus pour la plupart des impôts perçus sur ordre de recette entre 1981 et 1983. On notera aussi l'importance croissante des impôts directs à Ouagadougou et des charges pour la location des batiments publics à Bobo Dioulasso. Les Tableaux II-13 et II-14 fournissent une analyse plus significative des droits, charges et impôts communaux. Dans ces tableaux, on trouvera une liste beaucoup plus détaillée des différents impôts par catégorie pour les années 1977 et 1983, avec leurs montants par habitant en francs courants et en francs constants. Les impôts énumérés ici contribuent pour 90% du total. La plupart des revenus indirects ont augmenté entre 1977 et 1983.

TABLEAU II-12

REVENUS DIRECTS ET INDIRECTS À OUAGADOUGOU ET BOBO DIOULASSO
(en millions de FCFA)

	Ouagadougou				Bobo Dioulasso				
	1980	1981	1982	1983	1977	1980	1981	1982	1983
Direct	201	370	335	278	58	103	146	70	55
Vehicle Registration	84	121	135	1[illegible]	38	52	64	59	59
Public Property Charges[b]	61	103	166	104	61	107[a]	118[a]	146	111
Service Charges	14	54	49	54	12	12	15	17	42
Other	15	27	36	22	15	--	1	16	16
Previous Years	NA	--	--	--	NA	25	37	NA	91
Total	375	676	721	592	184	299	380	309	376
SERPOOO	513	676	721	592	194	285	388	333	372

[a]Reported figures contain apparent errors which understate market fees.

[b]Includes market and parking fees which are presented separately in Table II-13.

SOURCE: Tabulations from the Regional Treasuries of Ouagadougou and Bobo Dioulasso.

TABLEAU II-13

EVOLUTION DES TAXES ET DROITS À OUAGADOUGOU ET BOBO DIOULASSO
(en millions de FCFA)

	Ouagadougou			Bobo Dioulasso		
Type de Revenu	1977	1982	1983	1977	1982	1983
Droit de marché	34.8	59.2	38.0	36.6	71.1	60.7
Véhicules à moteur	38.8	60.0	68.7	16.3	24.6	26.8
Vélocipedes	12.7	31.0	25.6	8.4	15.1	19.8
Produit domaniaux	NA	73.0	3.1	20.7	61.0	35.4
Services	10.8	49.1	54.0	12.2	17.3	42.4
Taxe sur les spectacles	12.6	36.0	26.0	6.4	11.7	10.4
Stationement	4.9	20.0	23.0	3.3	12.9	14.3
Amendes	14.5	35.0	22.0	12.7	14.4	11.2
Total	129.1	363.3	288.3	166.6	228.1	221
Pourcentage de toutes les recettes indirects	73.8%	94.1%	92.0%	92.5%	95.8%	96.9%

[a]Erreur manifeste danes les données.

SOURCE: Comptes de Gestion; Trésoreries Régionales de Ouagadougou et Bobo Dioulasso.

TABLEAU II-14

PRINCIPAUX TAXES ET DROITS PAR HABITANT
À OUAGADOUGOU ET BOBO DIOULASSO
(en FCFA)

	Ouagadougou			Bobo Dioulasso		
		1983			1983	
	1977	Courant	Constant[a]	1977	Current	Constant[a]
Droits de marché	202	169[b]	105[b]	318	243	142
Véhicules à moteur	224	196	115	142	107	63
Vélocipedes	73	73	43	73	79	46
Produit domaniaux	NA	89	52	200	142	83
Services	62	154	90	106	120	99
Taxe sur les spectacles	73	74	43	56	42	24
Stationement	28	66	38	29	57	33
Amendes	84	63	37	110	45	26
Total	746	823	481	1,014	884	516

[a]Au prix 1977, l'index des prix 1976-1980 provient de l'indice de la Consommation Finale du Secteur Public, Tableau 2, pg. 8, des Comptes Nationaux de la Haute-Volta en 1980. L'indice pour 1981-1983 est égal au deflateur implicite du PIB estimé par le FMI.

[b]Montants pour 1982 et deflateurs.

SOURCE: Comptes de Gestion; Trésoreries Régionales de Ouagadougou and Bobo Dioulasso.

Cependant, on doit prendre en considération la croissance de la population communale et la hausse des prix pour déterminer le revenu effectif par habitant. Si l'on tient compte de ces facteurs, on remarque une réduction de ce revenu de presque 50% à Bobo Dioulasso et presque 35% à Ouagadougou (Tableau II-13). On remarquera en outre une baisse flagrante du montant par habitant des droits de marché, et des taxes sur les vélocipèdes et les véhicules à moteur. Les frais de service ont connu une évolution régulière. Les produits domaniaux et les droits de mutation varient considérablement. Cela tient probablement à la politique de gestion du territoire local plutôt qu'à un changement des services offerts ou à un renforcement fiscal.

Les Revenus par Département

On peut remettre en question l'intérêt d'une description des revenus par département. Les 11 départements d'autrefois n'existent plus, ils ont été remplacés par 30 provinces, qui sont plus petites. De plus, jusqu'en 1983, le CENATRIN n'établissait aucune liste informatique sur la répartition et le recouvrement des contributions directes pour chaque département. L'analyse des revenus départementaux n'en serait pas moins utile pour autant. Les nouvelles provinces conservent grosso modo les mêmes sources de revenus que les anciens départements et englobe la même superficie totale. Les nouvelles provinces sont des subdivisions des anciens départements et les revenus perçus par les provinces seront vraisemblablement les mêmes que ceux des anciens départements. Si l'on veut obtenir au moins quelques informations sur le montant des revenus départementaux avant 1983, il faut regrouper les chiffres fournis par les postes comptables pour chaque département, étant donné que le CENATRIN ne dispose pas de ces données.

L'analyse des revenus départementaux commence avec l'étude des données du SERPOCO. Comme dans le cas des communes, les données du SERPOCO ne coincident pas toujours avec celles des trésoreries départementales ou celles des comptes de gestion. Elles restent cependant la seule source d'information sur les revenus des départements. Le CENATRIN dispose de chiffres pour les impôts directs et nous avons établi des évaluations pour chaque département. Ainsi, le Tableau II-15 indique le montant total des revenus par département et le taux de changement annuel entre 1976 et 1983. Les revenus changent considérablement d'un département à l'autre, mais bien moins que ceux des communes, les villes de Ouagadougou et Bobo Dioulasso tant bien plus grandes que les autres.

Comme nous l'avons déja précisé, les revenus départementaux varient considérablement d'une année à l'autre. Ceci apparait encore beaucoup plus clairement si on les considère individuellement. D'une année à l'autre, dans un même département, le chiffre total des revenus peut changer de façon dramatique. C'est ainsi que les revenus de Hauts Bassins se sont accrus en 1979 de 162% et l'année suivante ont chuté, pour atteindre 58%. Par ailleurs, pour certains départements, les montants percus ne suivent pas toujours la tendance générale. En 1981, les recettes du département du Nord atteignaient 112% alors que la croissance moyenne était de 32%.

Comme nous le constatons dans le Tableau II-16, la distribution des revenus est étroitement liée à la population. Le Tableau II-15 montre le rapport existant entre la population et les revenus relatifs par habitant et certains indicateurs de la capacité contributive ; il indique que pour 1976-77, le département du Centre avait les revenus par habitant les plus élevés, alors que les plus faibles se trouvaient dans le département du

TABLEAU II-15

RECETTES DÉPARTEMENTALES, 1976-1983

Department	Rural Population (in thousands) 1975	1983	Revenues (in millions of CFAF) 1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Centre	859	870	138	143	140	121	136	167	286	280
Centre-Est	443	453	52	59	49	54	55	69	131	172
Centre-Nord	887	742	90	76	64	66	79	117	197	221
Centre-Ouest	681	887	88	116	127	120	91	136	198	199
Comoe	NA	186	--	--	--	--	37	41	74	89
Est	438	465	63	51	44	45	38	54	84	101
Hauts-Bassins	521	347	75	78	55	144	61	73	124	107
Nord	645	579	59	69	41	55	60	127	164	90
Sahel	402	409	50	68	49	45	46	47	114	90
Sud-Ouest	355	401	48	61	61	52	67	64	88	123
Volta Noire	674	713	85	120	93	109	80	94	161	89
Total	5,905	6,052	748	841	723	811	750	989	1,621	1,598

	Annual Percent Change							Average Annual Percent Change 1976-1983
Centre	4	- 2	-14	12	23	71	- 2	11
Centre-Est	13	-17	10	2	25	90	31	14
Centre-Nord	-16	-16	3	20	48	68	12	12
Centre-Ouest	32	9	- 6	-24	49	46	1	12
Comoe	--	--	--	--	11	80	20	26
Est	-19	-14	2	-16	42	56	20	4
Hauts-Bassins	4	-29	162	-58	20	70	-14	7
Nord	17	-41	34	9	112	29	-23	16
Sahel	36	-28	- 8	2	2	143	-21	12
Sud-Ouest	27	0	-15	29	- 4	38	40	9
Volta Noire	41	-12	17	-27	18	71	-45	10
Average	12	-14	12	- 8	32	64	- 1	12

SOURCE: SERPOCO.

TABLEAU II-16

RÉPARTITION EN % DES RECETTES DÉPARTEMENTALES, 1976-1983

Department	Rural Population (in thousands) 1975	1983	Revenues (in millions of CFAF) 1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
					Total Revenue					
Centre	14	13	18	17	19	15	18	17	18	18
Centre-Est	8	8	7	7	7	7	7	7	8	11
Centre-Nord	12	13	12	9	9	8	11	12	12	14
Centre-Ouest	15	15	12	14	18	15	12	14	12	12
Comoé	--	3	--	--	--	--	5	4	5	6
Est	7	8	8	6	6	6	5	5	5	6
Hauts-Bassins	9	4	10	9	8	18	8	7	8	7
Nord	11	10	8	8	6	7	8	13	10	8
Sahel	7	7	7	8	7	6	6	5	7	6
Sud-Ouest	6	8	6	7	8	6	9	6	5	8
Volta Noire	11	12	11	14	13	13	11	10	10	6
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
					Direct Revenue					
Centre				13	16	9	14	16	20	18
Centre-Est				7	6	6	7	9	7	8
Centre-Nord				10	8	8	10	12	11	10
Centre-Ouest				15	21	16	15	8	13	14
Comoe				5	4	4	4	5	5	5
Est				8	6	6	6	8	6	6
Hauts-Bassins				6	5	16	7	6	6	7
Nord				8	8	5	9	9	8	8
Sahel				7	7	6	5	6	5	3
Sud-Ouest				8	7	10	8	7	6	7
Volta Noire				15	11	15	13	13	12	14
Total				100	100	100	100	100	100	100

SOURCE: SERPOOD.

Nord. Mais en 1982-83, les plus élevés étaient ceux du département de Comoe, alors que la Volta Noire passait au dernier rang. Il est à noter qu'entre les départements l'éventail des revenus par habitant est très petit. Entre 1976 et 1977, pour tous les départements, mis à part deux, l 'indice du revenu par habitant se situait entre 93 et 121 ; en 1982-83, à l'exception de trois départements, il se situait entre 84 et 125.

Dans le Tableau II-17, plusieurs mesures de la production et du revenu départemental permettent de comparer l'effort fiscal des différents départements. Pour 1975, on ne disposait que d'une seule mesure du revenu par habitant et ceci seulement pour quelques communes, mais d'autres mesures existent pour les départements. La comparaison des indices de recettes et de revenus par habitant révèle des différences importantes entre les départements. En 1976-77, le Centre et le Sud-Ouest semblent avoir perçu moins de recettes par rapport à leurs revenus, alors que dans le département des Hauts-Bassins le contraire s'est produit. Il est beaucoup plus difficile d'étendre cette comparaison à 1982-83, car les mesures les plus récentes du potentiel fiscal relatif ne concernent que la production agricole. Elles indiquent que les départements de Comoé et Hauts-Bassins, qui ont les indices de production agricole les plus hauts, obtiennent le revenu le plus élevé par habitant. Mais, mis à part cela, le lien entre les revenus et d'autres mesures est relativement faible.

Les Ressources des Départements

Revenus Directs et Revenus Indirects. Au début de ce chapitre, nous avons parlé de l'évolution de la répartition des revenus départementaux entre impôts directs et impôts indirects. L'augmentation soudaine de la licence de débit de boissons a contribué pour une part

TABLEAU II-17

MESURES DES RECETTES DÉPARTEMENTALES, REVENU ET PRODUCTION

Department	Population (in thousands) 1977	Population (in thousands) 1983	Relative Per Capita (index=100) Revenue 1976/1977	Revenue 1982/1983	Income 1975	Agricultural Production 1980	Cattle 1980	Grain Production 1981
Centre	859	870	122	122	86	97	75	104
Centre-Est	443	453	93	126	89	97	75	75
Centre-Nord	887	742	70	106	91	98	125	85
Centre-Ouest	681	887	111	84	81	71	50	87
Comoe	NA	186	NA	165	NA	253	125	250
Est	438	465	97	75	101	96	175	94
Hauts-Bassins	521	347	109	125	175	253	150	176
Nord	645	579	74	95	73	54	100	53
Sahel	402	409	109	94	98	42	400	82
Sud-Ouest	355	401	114	99	86	114	100	103
Volta Noire	674	713	113	66	129	147	125	118
Total	5,905	6,052						
Average	537	550	135 (CFAF)	266 (CFAF)	12,220 (CFAF)	11,165 (CFAF)	.4 (Head)	202 (Tons)

SOURCE: Production data from Avant-Project, IVème Plan de Developpement Economique-Social et Cultural, 1983-1987.

importante à l'accroissement apparent des impôts directs. L'absence de données officielles sur la composition des revenus départementaux laisse subsister de nombreux doutes quant à ce qui s'est passé jusqu'à présent. Pour un certain nombre de départements, nous avons réussi à obtenir des comptes de gestion, qui indiquent le total des revenus et la répartition entre impôts directs et impôts indirects. Dans l'appendice A-7, ces données sont comparées, pour certains départements, au total établi par le SERPOCO et aux revenus directs du CENATRIN. Si on s'en tient d'abord aux montants des contributions directes, on constate que, d'une source à l'autre, les données sont convergentes pour certains départements (Sud-Ouest), tout à fait divergentes pour d'autres (Centre), convergentes ou divergentes selon les années dans d'autres cas (Centre-Ouest). Cela montre, une fois de plus, le manque de cohérence des données qui seraient pourtant nécessaires à l'établissement d'une planification fiscale.

Impôts Directs. Le Tableau II-4 montre que, pour 1980, le montant des impôts directs pour chaque département représente plus de la moitié de leurs revenus, après quoi on constate un déclin dans la part relative de ceux-ci. Au fil des années, le montant de cette part a varié entre les différents départements. Le Tableau II-18 indique les quelques tendances qui apparaissent. De par le passé, les revenus provenant des impôts directs pour les départements de Hauts Bassins et du Centre ont été inferieurs à la moyenne. Ceci est probablement dû au fait que la base des impôts indirects était plus importante, bien que dans les deux dernières années, ce n'ait pas été le cas pour le département du Centre. Le Tableau II-19 indique le revenu moyen par habitant pour 1982 et 1983. Un classement par département et par impôts directs et indirects a été effectué. L'inefficacité du

TABLEAU II-18

POURCENTAGE DES IMPÔTS DIRECTS DANS LE TOTAL
DES RECETTES DÉPARTEMENTALES

Departement	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Centre	49	56	34	48	46	40	34
Centre-Est	58	63	50	64	65	31	23
Centre-Nord	67	61	56	63	50	34	24
Centre-Ouest	66	81	58	79	29	39	36
Comoé	--	--	--	57	56	41	30
Est	80	68	58	82	72	45	31
Hauts-Bassins	38	47	50	52	38	27	32
Nord	62	93	42	75	34	23	33
Sahel	56	76	58	57	66	27	18
Sud-Ouest	66	59	83	55	52	43	29
Volta-Noire	63	59	60	79	66	43	21
Moyenne	62	69	55	64	48	36	32

SOURCE: Listes du CENATRIN.

TABLEAU II-19

ÎMPOTS DÉPARTEMENTALS PAR HABITANT EN 1983
(en FCFA)

	Revenue Moyen par Habitant	Indirect	Direct
Centre	325	284	41
Centre-Est	334	247	87
Centre-Nord	281	202	79
Centre-Ouest	224	140	84
Comoé	438	284	153
Est	199	123	76
Hauts-Bassins	333	233	100
Nord	251	173	78
Sahel	250	194	56
Sud-Ouest	263	168	95
Volta-Noire	175	67	108
Moyenne	266	176	90

SOURCE: Calculé à partir des données du Tableau II-15.

système de recouvrement des impôts directs parait évident. Trois départements, seulement, ont perçu jusqu'à 100 FCFA par habitant. Les impôts indirects ont rapporté deux fois plus par habitant, et atteignaient les niveaux les plus élevés dans les départements de Comoe, de Hauts Bassins et du Centre. Ceux-ci possèdent des centres urbains où l'activité constitue une base pour les impôts indirects.

D'après les données du CENATRIN auxquelles le Tableau II-4 fait référence, les impôts traditionnels, et surtout l'impôt départemental de l'IFR, constituent la majeure partie des revenus directs des départements. Bien que la patente soit la deuxième source de revenus, elle se situe loin derrière, et les autres impôts directs sont encore moins importants. Nous cherchons à déterminer ici jusqu'à quel point ce modèle peut s'appliquer aux différents départements. Le Tableau II-20 est un résumé des données obtenues d'après les comptes de gestion d'un certain nombre de départements pendant plusieurs années, et d'après le CENATRIN pour 1983, année où l'on a commencé à obtenir des données par département. Il montre que les évaluations du montant total des impôts directs et des recettes des principaux impôts départementaux varient selon l'origine des données. Il faut souligner que, pour certains départements, toutes les données ne sont pas disponibles.

Les impôts qui rapportent la plus grande partie des revenus directs sont la surtaxe de l'IFR, la patente et la taxe sur les armes à feu. Les données départementales du CENATRIN pour les années 1981-1983 font état d'un montant excessif de revenus pour les licences de débit de boissons. Les données extraites des comptes de gestion des départements ou des trésoreries régionales n'indiquent aucun revenu de ce genre après 1982,

TABLEAU II-20

IMPÔTS DIRECTS DE CERTAINES DÉPARTMENT
PAR SOURCES DE DONNÉES
(en millions de FCFA)

Département/ Année	Total des I. Directs par Source			Montants des Principaux I. Directs		
	Tresorerie Regionale	CENATRIN	Comptes de Gestion	ID	Patente	Armes
Centre						
1978	--	75	84	57	NA	NA
1979	--	36	61	31	NA	NA
1980	--	59	82	31	NA	NA
1981	--	75	107	64	28	4
Centre-Ouest						
1980	--	68	74	59	8.2	2.6
1981	--	39	83	67	9.3	2.0
1982	--	73	78	63	7.1	1.8
1983[a]	--	68	NA	51	8.2	2.1
Hauts-Bassins						
1980	NA	32	27	18	3.9	3.7
1981	34	25	35	22	4.8	6.1
1982	40	27	37	23	7.8	4.1
1983	NA	--	40	22	6.2	4.5
1983[a]	NA	32	--	19	6.2	4.5
Sahel						
1981	--	29	32	23	4.8	2.3
1983[a]	--	15	NA	10	4.1	.2
Sud-Ouest						
1979	--	40	40	30	5.0	4.0
1980	--	36	36	26	4.4	4.4
1981	--	32	39	28	5.4	4.3
1982	--	38	38	29	4.7	3.6
1983	--	--	36	28	4.0	3.4
1983[a]	--	38	--	25	4.6	3.4
Volta-Noire						
1981	--	57	65	45	8.7	7.8

[a]Première année ou le CENATRIN a établi une liste des impôts directs pour chaque département.

SOURCE: Données fournies par la trésorerie des Hauts-Bassins, Comptes de Gestion et CENATRIN.

date à laquelle cette catégorie de revenus était affectée au budget central. Si on prend en considération les estimations des comptes de gestion plutot que celles du CENATRIN, pour les cinq départements ou l'on dispose d'informations fiscales détaillées, on constate que la taxe départementale, la patente et la taxe sur les armes à feu constituent la quasi-totalité des revenus départementaux.

Les Recettes des Impôts Indirects Départementaux. Comme nous l'avons déjà souligné, la part des revenus indirects est moins importante pour les départements que pour les communes. En 1982-83, la contribution indirecte départementale moyenne par habitant était de 182 FCFA, soit environ $0.50. Les différentes sources de revenus indirect apparaissent dans le Tableau A-5 de l'Appendice. Il n'existe pas, cependant, de données complètes portant sur la répartition des recettes selon les différents impôts, droits et charges. Là encore, on ne dispose que d'un certain nombre de comptes de gestion et de relevés des trésoreries régionales. Nous avons réuni dans le Tableau II-21 l'ensemble des données que nous avons pu recueillir. Ce tableau montre que les taxes sur les véhicules à moteur constituent la principale source régulière de revenus indirects au niveau du département et que les frais de services viennent en seconde position. Il faut cependant remarquer que les recettes diverses et les recettes extraordinaires sont des sources de revenus extrêmement variables ; elles dépassent même quelquefois les recettes de la taxe sur les véhicules.

Dans le Tableau II-22, on trouve davantage d'informations sur ces revenus indirects. La composition des taxes sur les véhicules et des frais de services y est explicitée. L'impôt sur les bicyclettes s'avère à la

TABLEAU II-21

REPARTITION EN % DES IMPÔTS DIRECTS ET INDIRECTS
POUR CERTAINS DÉPARTEMENTS

Department/ Year	Total Revenue (in millions of CFAF)	Direct	Previous Years	Indirect and Charges: Vehicles	Services	Public Property	Other	Total
Centre								
1980	109	44	3	26	22	0	0	100
1981	188	57	3	21	15	4	0	100
Centre-Nord								
1978	69	68	3	16	13	0	0	100
1979	129	69	14	11	6	0	0	100
Centre-Ouest								
1980	99	75	0	12	11	1	1	100
1981	109	76	0	10	12	1	1	100
1982	115	77[a]	0	10	11	1	1	100
Est								
1978	42	62	29	3	5	0	1	100
1979	41	54	34	6	6	0	0	100
1980	37	65	22	6	7	0	0	100
1981	50	80	6	7	7	0	0	100
Hauts-Bassins								
1980	49	76	0	12	8	4	0	100
1981	83	53	11	19	7	2	8	100
1982	99	44[b]	3	24	7	2	20	100
1983	76	53[b]	4	26	7	1	9	100
Sahel								
1981	46	70	4	9	17	0	0	100
Sud-Ouest								
1979	58	74	5	10	10	0	1	100
1980	54	70	4	11	13	0	2	100
1981	64	68	8	12	12	0	0	100
1982	55	71	1	11	11	0	6	100
1983	53	78[b]	2	10	10	0	0	100
Volta-Noire								
1978	99	73	4	11	12	0	0	100
1979	96	67	6	14	13	0	0	100
1980	83	70	4	15	11	0	0	100

[a]Includes other indirect plus extraordinary.

[b]Includes IFR returned to Department.

SOURCE: Regional Treasuries and Comptes de Gestion.

TABLEAU II-22

RÉPARTITION EN % DES PRINCIPALES SOURCES DE TAXES ET DROITS
DANS CERTAINS DÉPARTEMENTS

Department/ Year	Total Indirect Taxes and Charges (in millions of CFAF)	Vehicles		Services				
		Motor	Bicycle	Stamps	Markets	Parking	Other	Total
Centre								
1981	81	30	20	4	14	0	32	100
Centre-Ouest								
1980	25	—	48	24	16	0	12	100
1981	26	—	42	31	15	0	12	100
1982	27	—	41	37	7	0	15	100
Est								
1980	5	17	15	18	18	9	23	100
1981	7	3	47	20	9	7	14	100
Hauts-Bassins								
1981	28	18	39	14	2	3	24	100
1982	58	12	29	5	2	2	50	100
1983	36	22	33	3	3	0	39	100
Sud-Ouest								
1978	15	13	27	13	13	0	34	100
1980	16	6	31	25	13	0	25	100
1981	20	10	30	20	10	0	30	100
1982	16	6	31	19	13	0	31	100
1983	12	8	33	17	17	0	25	100

SOURCE: Regional Treasuries and Comptes de Gestion.

fois plus important et plus variable que l'impôt sur les véhicules à moteur. Cela laisse à penser que le recouvrement de cet impôt minime auprès des propriétaires de bicyclettes demande un effort réel et constant. Les frais de services proviennent principalement des timbres fiscaux apposés sur les documents ou la correspondance officiels. Là encore, le recouvrement des droits se fait très progressivement. Au niveau du département, les droits de marché semblent tout à fait minimes et tout aussi variables. Là encore, il semble difficile d'assurer le recouvrement de ces droits, qui, de plus, ne suivent pas le taux de l'inflation. Le prochain chapître traitera en détail de ces questions de recouvrement des impôts.

Résumé

Dans ce chapitre, de nombreuses données ont été présentées sur les revenus émanant des impôts, droits et charges. Le prochain chapitre contient une description de leur administration, accompagnée d'informations supplémentaires sur le recouvrement fiscal au fil des années. A ce point de l'analyse, il serait utile de récapituler tous ces renseignements, provenant de sources très diverses, en observant leur élasticité en fonction des changements intervenus au niveau du PNB. L'élasticité d'un impôt par rapport à la croissance du PNB est une des propriétés désirables de celui-ci. Elle n'est pas difficile à mesurer et constitue une statistique appliquée à la fiscalité.

Dans le Tableau II-23, on trouve les élasticités de revenu du PNB pour la plupart des impôts et autres sources de recettes. L'élasticité est est mesurée en effectuant un rapport entre les variations annuelles composées, intervenues pour les impôts et le PNB, entre 1977 et 1982 ou 1983. Les

TABLEAU II-23

L'ÉLASTICITE DE CERTAINES IMPÔTS PAR RAPPORT AU PIB

Recettes	Période	Taux Compose (en %) Revenu	Produit Intérieur Brut	Elasticité
Direct - Budget de l'État	1977-1982	15.1	14.3	1.06
(IUTS)	1977-1983	19.9	12.6	1.58
(IRVM)	1977-1983	35.8	12.6	2.84
(TPA)	1977-1983	13.3	12.6	1.06
(BIC)	1977-1982	10.5	14.3	.73
(BNC)	1977-1982	2.4	14.3	.17
(IRI)	1977-1982	54.4	14.3	3.80
(IFR)				
(zones rurales)	1977-1982	- 1.0	14.3	- .07
Direct - Budget Local	1977-1982	9.8	14.3	.68
Activites Commerciales				
Patente (Commune)	1977-1982	23.1	14.3	1.62
Patente (Departement)	1977-1982	13.2	14.3	.92
Licence (Département)	1977-1982	169.1	14.3	11.83[a]
Licence (Commune)	1977-1982	-24.2	14.3	-1.69
Propriete				
(CM, TVLH, TVLP, MM				
Total (Commune)	1977-1982	23.7	14.3	1.66
Total (Departement)	1977-1982	20.1	14.3	1.41
Traditionnelle				
(IFR) (Commune)	1977-1982	8.3	14.3	.58
(CA) (Commune)	1977-1982	18.0	14.3	1.26
(ID)	1977-1982	8.0	14.3	.56
Armes (Département)	1977-1982	2.4	14.3	.17
Central Indirect - Budget de l'État	1977-1982	10.6	14.3	.74
Domestique	1977-1982	19.1	14.3	1.34
(TCA)	1977-1983	16.8	12.6	1.33
Enregistrement	1977-1983	8.8	12.6	.70
Boissons Locales	1977-1983	14.4	12.6	1.14
Exploit des Services	1977-1983	20.1	12.6	1.60
Licences	1977-1983	21.4	12.6	1.70

Tableau II-23 (suite)

Recettes	Période	Taux Compose (en %) Revenu	Produit Intérieur Brut	Elasticité
Indirect - Budget de l'État (suite)				
Commerce Exterieur	1977-1982	8.7	14.3	.61
Import	1977-1983	6.2	14.3	.49
Export	1977-1983	- 0.4	14.3	- .03
Taxe sur la Consommation	1977-1983	13.2	14.3	1.05
Droits et Taxes Locales	1977-1982	12.3	12.6	.98
Départements	1977-1983	22.7	12.6	1.80
Communes	1977-1983	3.7	12.6	.29
Total - Budget de l'État	1977-1982	11.5	14.3	.80
Total - Budget Local	1977-1982	12.2	14.3	.85

[a]Il semble que les données de CENATRIN contiennent un erreur.

SOURCE: Calculé à partir des données dans les tableaux dans Chapitre II.

résultats obtenus indiquent que les revenus des impôts sur les entreprises et la propriété ont une élasticité positive par rapport à l'accroissement du PNB. Le taux obtenu est égal à celui de l'impôt sur les traitements et salaires. L'élasticité générale des impôts directs est de 0,68. Celle-ci est relativement faible, car les impôts directs perçus au niveau local ont une élasticité inferieure à ceux qui sont affectés au budget du gouvernement central (1,06). Les droits et charges pour les départements ont une élasticité positive ; mais pour les communes, surtout Ouagadougou et Bobo Dioulasso, celle-ci est moindre. Les impôts indirects sur les activités domestiques ont une élasticité de 1,3, mais les impôts sur le commerce international ont augmenté à un taux de 61% seulement, par rapport la croissance du PNB.

CHAPITRE III

L'ADMINISTRATION DES REVENUS LOCAUX

Introduction

L'administration des ressources publiques varie selon la nature des revenus, le niveau auquel ils sont perçus, l'organisation et le type de structure administrative du gouvernement en général. Le système fiscal du Burkina, comme celui des autres pays dont l'organisation administrative a été calquée sur le modèle francais, est caractérisé par le rôle prédominant du gouvernement central dans l'administration des revenus tant locaux que centraux, et la séparation nette entre l'assiette et le recouvrement des impôts.

Avant de décrire les processus d'assujettissement[1] et de recouvrement des revenus publics au Burkina, il est essentiel de diviser ces revenus en cinq catégories : (1) les droits de douane (2) les impôts directs pour lesquels il existe un rôle nominatif d'impôts (par exemple, les impôts sur les bénéfices commerciaux et les impôts sur le revenu des personnes), (3) les impôts directs pour lesquels il n'existe qu'un rôle général ou numérique (par exemple, l'impôt forfaitaire sur le revenu), (4) les impôts indirects intérieurs du gouvernement central (par exemple, la taxe sur le chiffre d'affaires) et (5) les droits et taxes des autorités locales (par

[1]Dans le domaine de l'administration fiscale ce terme peut avoir au moins deux sens. Il fait référence à l'action d'obtenir tous les renseignements nécessaires au calcul de la cotisation fiscale d'un contribuable. Dans un autre cas, il se rapporte au montant auquel le taux d'imposition est appliqué ou au montant réel de l'assujettissement.

exemple, les droits de marché, les taxes sur les véhicules). Pour chaque catégorie, les procédures d'assujettissement et de recouvrement sont différentes, ce qui affecte profondément les diverses étapes du processus d'administration fiscale, à savoir, l'identification des contribuables potentiels, la détermination exacte de leur contribution fiscale et le recouvrement des sommes dûes.

Avant d'étudier le type d'organisation administrative mis en place pour chacune de ces catégories, il serait bon d'avoir une vue d'ensemble du système fiscal au Burkina. Comme dans la plupart des pays, les droits de douane sont calculés à la frontière par les agents du Service des Douanes. Les feuilles d'impôts sont préparées aux postes frontières, puis adressées aux importateurs ou aux exportateurs, qui sont alors dans l'obligation de payer les sommes dûes au trésor local. Tous les impôts directs, à l'exception de la plus basse catégorie de l'IFR et du TBET dans les secteurs ruraux, sont calculés par les agents du Service des Impôts ; cependant, ces agents ne jouent qu'un rôle secondaire lorsqu'il s'agit de fixer les impôts directs prélevés directement sur les revenus. Le contribuable ne remplit aucune déclaration d'impôts, car les montants dûs sont calculés soit par les agents du fisc soit par l'ordinateur du CENATRIN. Cependant les entreprises sujettes à l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et à la taxe sur le chiffre d'affaires (TCA), soumettent régulièrement des déclarations contenant les informations requises à l'évaluation de la cotisation fiscale.[2] Dans le cas des autres

---

[2]Les entreprises qui ne tiennent pas de comptabilité pour le BIC ou la TCA, sont assujetties selon une méthode forfaitaire et ne soumettent aucune déclaration fiscale. Les agents du fisc s'occupent de l'assujettissement de leurs impôts.

impôts directs dûs par un ménage ou une autre unité imposable, les agents du fisc préparent des déclarations contenant les données nécessaires. Celles-ci proviennent des renseignements obtenus lors du recensement annuel ou après l'identification des contribuables non-recensés. Les données sont traitées par l'ordinateur du CENATRIN. La cotisation fiscale des contribuables recensés est calculée et les avertissements sont préparés et envoyés à la trésorerie locale pour recouvrement.

Dans le cas des impôts indirects intérieurs, le contribuable est chargé de fournir les renseignements nécessaires au service fiscal et de faire parvenir régulièrement les paiements mensuels ou trimestriels au receveur des impôts indirects. Les agents du fisc identifient les personnes qui sont redevables au titre des impôts indirects et les aident à déterminer le montant de leur contribution. Le CENATRIN ne prépare aucun avertissement pour les impôts indirects intérieurs.

Dans le cas des agriculteurs, le rôle des impôts directs est établi au nom du chef de famille, et indique pour chaque famille le nombre des personnes et des têtes de bétail soumises à l'impôt. Les impôts directs en question sont les impôts traditionnels sur les personnes physiques et sur le bétail, dont le chef de village faisait auparavant la collecte. Sous le nouveau gouvernement, cette fonction a été transférée à un délégué de village, élu localement. Ce sont les fonctionnaires des autorités administratives locales, et non les agents du fisc, qui sont chargés d'établir et de mettre à jour ces rôles d'impôts. Ces fonctionnaires veillent au recouvrement desdits impôts, soit directement, soit par l'intermédiaire de leur délégués, et les recettes sont ensuite apportées à la trésorerie locale. Etant donné que l'impôt de capitation a été supprimé

pour les agriculteurs et qu'il existe un nouveau système d'organisation territoriale, il est difficile de prévoir les dispositions futures.

Enfin, l'administration locale des droits et taxes varie suivant la nature de ceux-ci. Certains droits et taxes, tels que les timbres pour les documents officiels ou pour les permis de conduire, sont payables auprès des bureaux responsables de ces services. D'autres, comme les droits pour les emplacements de marché, sont payables aux agents collecteurs employés par les autorités locales. Ceux-ci doivent délivrer des reçus et remettre les recettes à la trésorerie locale.

En matière de vérification des comptes et de renforcement des obligations fiscales, les moyens mis en place sont très limités. Les inspecteurs de la Direction Générale des Impôts vérifient le calcul des montants assujettis par les agents du fisc. La Brigade des Vérifications et Poursuites contrôle les déclarations d'impôts et se charge des réclamations faites par les contribuables qui contestent la somme qu'ils ont à payer. Toute personne ne s'acquittant pas de ses impôts reçoit une série de préavis, d'amendes et peut se voir confisquer ses biens. Officiellement, la Brigade des Vérifications et Poursuites ainsi que certains agents du fisc et de la trésorerie doivent se charger de la mise en application de ces sanctions. Dans la réalité il en est autrement car ces méthodes ne sont que très peu employées.

L'Organisation Générale de l'Administration des Revenus

Le Ministère des Finances est responsable de l'administration centrale des recettes publiques. Il se compose de différents départements dont certains sont liés à l'imposition et au recouvrement des impôts : le Service des Douanes, la Direction Générale des Impôts et la Direction du

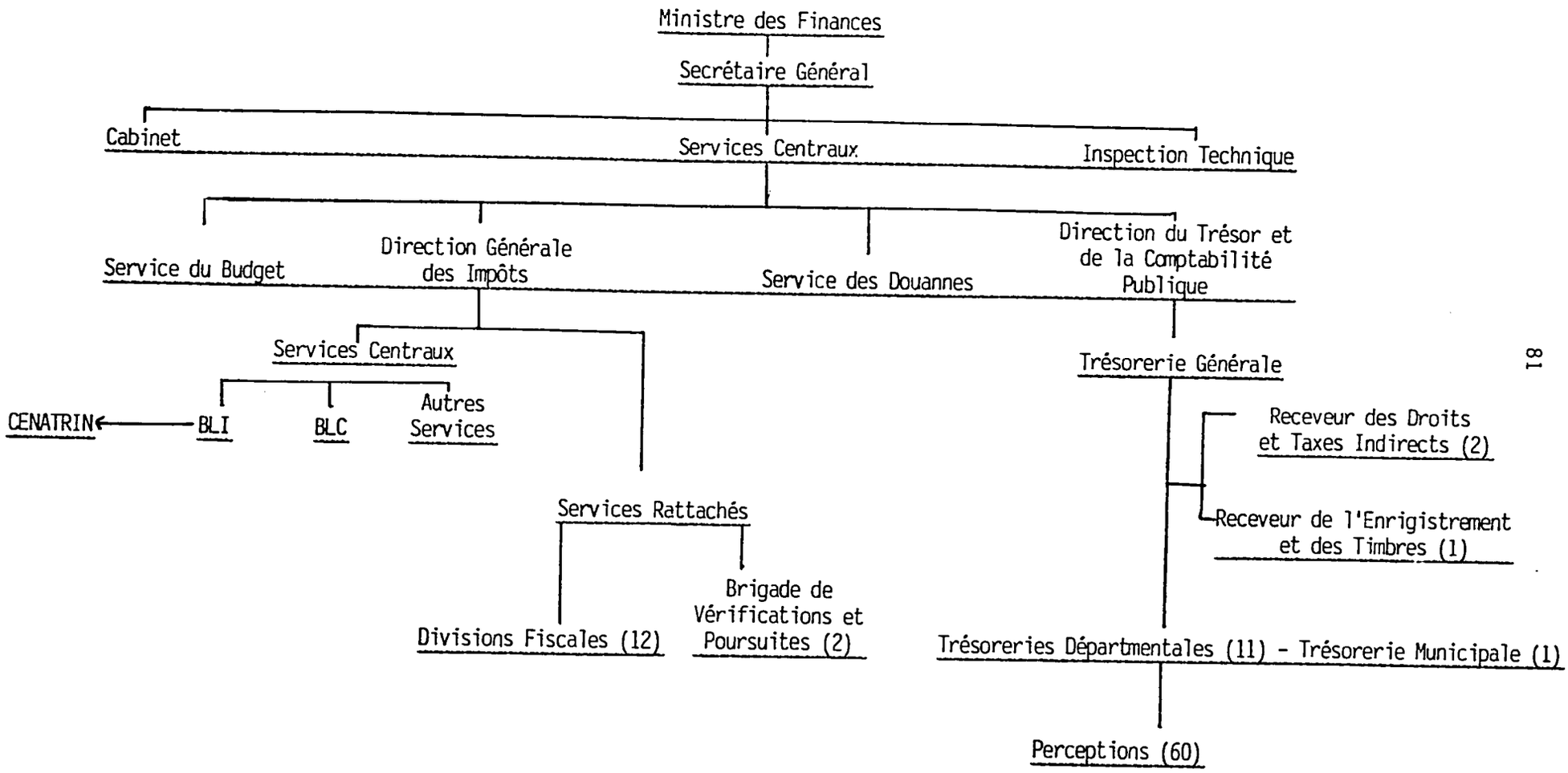
Trésor et de la Comptabilité Publique. Dans cette étude, nous ne prendrons pas en considération le Service des Douanes car il ne s'occupe que des impôts sur le commerce international. L'assujettissement des impôts directs et indirects est effectué par la Direction Générale des Impôts ; la Direction du Trésor et de la Comptabilité Publique recouvre les sommes dues et enregistre les recettes et les dépenses budgétaires.

La Contribution Fiscale. La partie gauche de l'organigramme III-1 montre l'organisation de la Direction Générale des Impôts. A la tête se trouve un conseil d'administration. Ce département comporte plusieurs services centraux. Entre autres, le Service du Personnel et de la Documentation et le Bureau des Relations Extérieures, ceux-ci traitent de l'administration de la direction. Le Bureau de Liaison Informatique est chargé de vérifier les déclarations d'impôts soumises par les agents du fisc et transmet les documents au CENATRIN qui établit les avertissements. Le Bureau de la Législation et du Contentieux révise les lois de finances et évalue les modifications à apporter.

En plus des services centraux, il existe des unités locales. Elles consistent en divisions fiscales situées à des points clés sur le territoire. Celles-ci étaient auparavant établies dans le centre administratif de chaque département et le système actuel n'a apporté aucun changement. Théoriquement, une Brigade des Vérifications et Poursuites devrait être rattachée à chaque division. Elle aurait pour tâche de contrôler les assujettissements et renforcerait le civisme fiscal. Seules Ouagadougou et Bobo Dioulasso disposent de tels moyens. La division fiscale est dirigée par un inspecteur. Les agents du fisc qui y sont employés, identifient les contribuables et se chargent de l'assujettissement des impôts.

SCHEMA III-1

ORGANISATION DES SERVICES DU MINISTERE DES FINANCES
CHARGES DE L'ASSUJETISSEMENT ET DE LA PERCEPTION
DES IMPOTS



Les Moyens Mis à la Disposition de la Direction Générale des Impôts

Comme nous l'avons vu précédemment, la Direction Générale des Impôts joue un rôle prépondérant dans la fiscalité intérieure. Les responsabilités qui lui incombent sont entre autres :

--d'effectuer un recensement fiscal annuel,

--d'assujettir les contribuables à l'IFR. l'ID, la patente, la contribution mobilière, les centimes additionels, la TVLP, la TVLH, l'impôt sur les biens de mainmorte, la taxe de voirie, la taxe de balayage etc... et d'envoyer les avertissements au CENATRIN,

--d'assujettir et évaluer la cotisation fiscale de ceux qui sont soumis au régime forfaitaire de l'impôt sur les bénéfices industriels, commerciaux, et agricoles et la taxe sur le chiffre d'affaires,

--de vérifier les informations contenues dans les déclarations d'impôts pour ceux qui contribuent selon le régime réel au BIC, BNC et à la TCA.

--de contrôler les chiffres fournis par les contribuables quant aux sommes retenues à la source par les employeurs pour l'IUTS et l'IRI,

--de recouvrer les impôts indirects intérieurs

--d'entendre et de trancher dans les cas de litiges,

--de poursuivre les assujettis qui ne s'acquittent pas de leur contribution fiscale directe.

Pour accomplir toutes ces tâches, la part du budget allouée à la Direction Générale des Impôts s'élevait à 190 millions de FCFA en 1982 et 1983. Cette somme permet l'embauche de 250 employés (Tableau III-1). Outre ce personnel restreint, la Direction disposait de 15 millions de FCFA, dont 11,8 millions servaient à l'imprimerie, aux fournitures et au matériel de

TABLEAU III-1

RESSOURCES ET DÉPENSES DU BUDGET DE L'ETAT SERVICE DES IMPÔTS: NATIONAL ET HAUTS-BASSINS
(en millions de FCFA)

Dépenses	1981	1982	1983
Personnel	115	176	174
Matériel, Fournitures et Equipement	15	15	15
Total	130	191	189

Depenses Detaillees en 1983

	Total		Division Fiscale Les Hauts-Bassins		Bureau des Vérifications et Poursuites Les Hauts-Bassins	
Personnel	Nombre	Dépenses	Nombre	Dépenses	Nombre	Dépenses
Niveau A	37		2		2	
Niveau B	48		2		2	
Niveau C-D	104		16		3	
Temporaire	59	—	99[a]	—	11	—
Total du Personnel	248	74	20	54.5	11	8
Matériel, Fournitures and Equipement						
Imprimerie		4.5		--		
Administration Générale		4.8		—		
Timbres Fiscaux		2.5		—		
Entretien		.4		—		
Autres		.2		--		
Fonctionnement - Div. Fiscale		2.6		.4		
Total du Matériel, des Fournitures and de l'Equipment		15		.4		NA
Dépenses par habitant		28 FCFA		90 FCFA		

[a]Agents temporaires embauches localement.

SOURCE: Direction Générale des Impôts.

pose pour les fiches (FMI) envoyées au CENATRIN. Combien de fiches sont remplies pour les paiements par anticipation ? Quel est le nombre de déclarations d'impôts pour la TCA ou le BIC qui sont contrôlées ? De tels renseignements seraient fort utiles si l'on veut évaluer les performances de la division fiscale. Cela permettrait aussi d'analyser l'efficacité des changements opérés.

Il est à remarquer que les informations relatives aux cotisations fiscales assujetties ne peuvent pas être obtenues par l'intermédiaire de la division fiscale. La plupart de celles-ci sont calculées par le CENATRIN et les résultats ne sont même pas transmis à la division concernée.

Une Vue d'Ensemble de l'Administration Fiscale

Les Droits de Douane. Les impôts sur les échanges internationaux, importations et exportations, sont administrés par le Service des Douanes. Au Burkina, les droits de douane, au sens strict du terme, incluent aussi les taxes sur les produits importés, généralement répertoriées sous le titre d'impôts sur les biens de consommation dans les rapports du Ministère des Finances. Les taxes sur ces produits, en particulier le tabac, les produits pétroliers et les boissons importées sont dûes à la frontière ; leurs montants sont fixés par les agents de douane et recouvrés comme les autres taxes à l'importation. La politique et l'administration douanières sont extrêmement importantes pour le Burkina, non seulement pour ses ressources, mais aussi pour sa situation économique en général ; elles ne sont pas, cependant, l'objet de cette étude.

Les Impôts Directs dans le Budget Central. Le GOB impose un certain nombre d'impôts, appelés impôts directs. D'après le code des impôts du Burkina, les impôts directs sont ceux fondés sur un "rôle

nominatif", ou une liste de contribuables spécifiques ou bien un rôle numérique pour les villages, qui englobe les cotisations fiscales de leurs habitants. On devrait donc plutôt les appeler "impôts sur rôle". La fonction principale des agents du fisc est d'établir ces rôles nominatifs, de préparer les formulaires des contribuables et, dans certains cas, les avertissements à proprement dit.

Comme nous l'avons dejà indiqué auparavant, les impôts directs s'élèvent à environ 20% du total des revenus du gouvernement central et à environ 40% du revenu des autorités locales. Les revenus du gouvernement étant cependant bien supérieurs à ceux des autorités locales, 90% des revenus directs n'en reviennent pas moins au gouvernement. L'impôt unique sur les traitements et salaires (IUTS) constitue la plus grande source de revenus directs, soit environ la moitié de ces revenus. L'administration de cet impôt est relativement simple, puisqu'il est prélevé directement. Dans les autres cas, l'employeur reçoit les avertissements pour tous les employés et a la charge de faire parvenir les paiements à la trésorerie régionale concernée. Le paiement de la taxe patronale et d'apprentissage (TPA) s'effectue de la même manière. Bien que cette taxe et l'impôt sur les traitements et salaires soient prélevés directement, les agents du fisc inscrivent les informations relatives à cet impôt sur les formulaires qu'ils remplissent lors du recensement fiscal. Cependant, ni l'IUTS, ni la TPA n'apparaissent sur les avertissements que le CENATRIN adresse aux contribuables. Il semble difficile de s'assurer que tous les employeurs prélèvent et transmettent les sommes dûes pour chaque employé à la trésorerie régionale. Le même problème se pose pour l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM), qui est aussi prélevé à la source.

La source la plus importante de revenus après l'IUTS est l'impôt proportionnel sur les bénéfices industriels, commerciaux et agricoles (BIC), qui représente plus de 20% des impôts directs. Dans ce cas, comme dans le cas de l'impôt sur les bénéfices des professions non-commerciales (BNC), les agents du fisc déterminent la base de l'impôt et le montant exact de la redevance fiscale. Les grandes entreprises (celles qui ont un chiffre d'affaires supérieur à 15 000 000 FCFA) doivent fournir des documents comptables au bureau régional du Service des Impôts. Des fonctionnaires du fisc compétents se servent alors de ces documents pour évaluer les bases d'impôts et remplir les formulaires des contribuables. Ces formulaires sont adressés au CENATRIN, qui établit alors les avertissements. Ces derniers sont ensuite envoyés à la trésorerie régionale, qui les redistribue aux entreprises concernées. Si l'entreprise conteste le montant de sa redevance fiscale, elle peut déposer une requête auprès de la Brigade des Vérifications et Poursuites. Cette Brigade n'a cependant que deux bureaux, l'un à Ouagadougou, l'autre à Bobo Dioulasso.

Les entreprises qui sont soumises au BIC mais dont le chiffre d'affaires est inférieur à 15 000 000 FCFA (soit environ 37 500 dollars) peuvent choisir de payer un impôt forfaitaire dont le calcul s'effectue à partir de la détermination de certains éléments propres aux entreprises. La raison invoquée est que la plupart des petites entreprises ne tiennent pas la comptabilité réglementaire, et par conséquent, ne pourraient fournir les données requises pour le calcul de l'impôt selon le régime réel. Les agents du fisc doivent donc se rendre sur les lieux afin de déterminer les éléments qui entrent dans le calcul de cet impôt forfaitaire.

Nous n'avons pas pu trouver les informations qui nous auraient permis d'effectuer une comparaison des montants perçus selon le régime du bénéfice réel avec ceux perçus selon la méthode forfaitaire. La seule information dont nous disposions indique qu'à Ouagadougou, en 1983, sur 5 249 contribuables soumis au BIC, 4 116, soit 78%, ont été imposés selon le régime forfaitaire, alors qu'à Bobo Dioulasso, 862 contribuables sur 945, soit 91%, ont choisi cette méthode. Mais, étant donné que les grandes entreprises sont imposées selon le régime réel, la proportion des revenus perçus selon ce régime est supérieure au pourcentage des contribuables qui appartiennent à cette catégorie. Le grand nombre de contribuables soumis au régime forfaitaire donne une idée de la taille restreinte des entreprises au Burkina et montre aussi que le secteur "moderne" est, en grande partie, dans l'impossibilité de tenir une comptabilité réglementaire. Mais on peut se demander si une partie de ce manque apparent de documents comptables ne viendrait pas du fait que les entreprises trouveraient plus avantageux d'être imposées selon le régime forfaitaire que selon le régime réel. Une étude permettrait de déterminer s'il y a lieu de modifier les critères utilisés dans le calcul de l'impôt forfaitaire ou s'il faut arriver à une nouvelle formule qui inciterait les entreprises à tenir une meilleure comptabilité au lieu de les en décourager.

Les Impôts Directs dans le Budget Local. Les autres impôts sur "rôle nominatif" sont affectés au budget des autorités locales. Ces impôts, que nous avons déjà décrits dans le chapitre II, varient légèrement entre les communes et les provinces (départements). Les autorités locales à ces deux niveaux perçoivent les recettes de la patente, de la

contribution immobilière, de la taxe sur les biens de main-morte et de la taxe sur les armes à feu. Les communes perçoivent aussi les recettes de l'Impôt forfaitaire sur le revenu (IFR), la taxe sur le bétail (TBET), la TVLP, la TVLH, la taxe de voirie, la taxe de balayage, et une surtaxe pouvant atteindre 15% du total de la patente, de l'IFR et de la contribution mobilière, et appelée "centimes additionnels". Normalement, les recettes de l'IFR perçu à l'extérieur des communes sont affectées au budget central, mais, depuis 1982, elles doivent revenir aux provinces sous forme de subventions à l'investissement. Les provinces reçoivent, en outre, les revenus de la surtaxe sur l'IFR (60% de l'IFR), autrefois appelée impôt départemental.

Comme pour les autres aspects de l'administration fiscale locale, il existe des différences essentielles entre les communes et les départements. Ces différences s'expliquent en grande partie par le peu de population et de sources de revenus existant à l'extérieur des communes et par les moyens limités dont dispose le service des Impôts pour se déplacer à l'extérieur des communes. Dans les communes, les agents du fisc font, chaque année, un recensement fiscal. Lors de ce recensement, ils se rendent chez tous les contribuables préalablement identifiés afin de mettre à jour les renseignements concernant les impôts directs du budget local ou national. D'octobre à janvier, époque à laquelle a lieu le recensement, les agents du fisc entreprennent d'identifier les nouveaux contribuables en menant une enquête dans les lieux d'habitation, les magasins et les entreprises. Pour chacun d'entre eux, ils rassemblent toutes les informations fiscales nécessaires.

Une fois le recensement terminé, les agents du fisc transcrivent les informations utiles sur des formulaires qui sont ensuite envoyés au Bureau de Liaison Informatique (BLI), qui, après vérification, les fait parvenir au CENATRIN. Le document no 1 (dans l'Appendice) est une copie du formulaire utilisé lors de ce recensement. Les renseignements inscrits sur ce formulaire sont mis sur l'ordinateur du CENATRIN et un programme permet de calculer la redevance fiscale de chaque contribuable. Pour chaque impôt et pour chaque contribuable, le CENATRIN prépare un avertissement indiquant la somme à payer. Les avertissements sont ensuite envoyés en double exemplaire au bureau régional du trésor, qui est chargé du recouvrement des impôts directs ; ce bureau reçoit aussi la copie d'un rôle qui indique le nom de tous les contribuables ainsi que le montant de leur contribution fiscale pour chaque catégorie d'impôt. Les avertissements et les rôles parviennent normalement aux bureaux régionaux du trésor en juin. Une copie de l'avertissement est alors remise aux contribuables des communes. Cette distribution ne se fait pas selon un processus spécifique. Dans certain cas les avertissements sont envoyés à une adresse précise. Les employés de grandes entreprises et de la fonction publique reçoivent leurs avertissements sur les lieux de leur travail. Dans les autres cas, les assujettis doivent se rendre au bureau du trésor. Celui-ci doit se présenter à la trésorerie régionale pour s'acquitter de ses obligations ; en échange il reçoit une quittance. La trésorerie régionale inscrit ce paiement dans ses livres et envoie un relevé mensuel des recettes fiscales au CENATRIN, qui enregistre ces données et met à jour les comptes informatisés. Ceci permet, en principe, de connaître à tout moment le montant éxact, impôt par impôt, des sommes perçues au titre des contributions directes.

Le point essentiel ici est que les impôts directs revenant aux autorités locales ne représentent que 10% du montant total de ces impôts, et pourtant, le personnel local doit y consacrer, proportionnellement, plus de temps et de ressources. Ceci est dû en grande partie à la nature des impôts directs locaux. Ils sont levés sur un grand nombre de petits contribuables, pour lesquels la redevance fiscale est calculée sur des gains ou des profits qui ne sont pas faciles à identifier, ni à mesurer objectivement. Ce calcul minutieux mobilise à chaque fois un agent du fisc.

Les Impôts Directs dans les Zones Rurales. Les procédures officielles d'administration des impôts directs pour lesquels il existe des rôles nominatifs, sont les mêmes dans les secteurs ruraux et dans les communes. Cependant, certains impôts levés dans les communes, tels que la taxe de voirie, ne sont pas applicables aux secteurs ruraux. Mais surtout, d'un point de vue pratique, il est quasiment impossible pour les fonctionnaires du fisc de faire un recensement annuel en zone rurale ; quant aux trésoreries locales, elles ont d'énormes difficultés à distribuer les avertissements et à s'assurer du recouvrement des impôts. En effet, alors que les secteurs ruraux sont très étendus et comprennent des villages de petite et moyenne taille, souvent inaccessibles, les agents du fisc sont peu nombreux et disposent de moyens extrèmement limités pour se déplacer. Il en résulte que les agents de la trésorerie assument parfois certaines tâches assignées aux agents du fisc, telles que l'assujettissement de certains catégories de l'IFR et de la patente, dans le cas où des petits commerçants ont besoin d'une justification de paiements.

L'introduction à ce chapître établissait une distinction entre l'administration fiscale des rôles nominatifs et celle des rôles numériques. Celle-ci s'applique plus au personnel qu'aux méthodes employées. Les rôles numériques et les recettes correspondantes sont pris en charge par le personnel administratif plutôt que celui des impôts. Les rôles d'impôts sont établis par les agents de l'administration territoriale en collaboration avec les secrétaires de canton. Le chef de village servait d'agent collecteur, tout comme les employeurs dans le cas de l'IUTS. Etant donné que les contribuables qui habitaient un petit village, souvent éloigné, avaient du mal à se rendre au bureau local du trésor, c'est un agent de l'administration territoriale locale (autrefois le secrétaire de canton) qui était chargé d'aider le chef à collecter les recettes et de remettre celles-ci à la trésorerie locale. Maintenant que la plus basse catégorie de l'impôt forfaitaire a été supprimée, il n'existe plus de rôle numérique utilisé à des fins d'assujettissement.

Les Impôts Intérieurs Indirects dans le Budget Central. Il s'agit surtout de la taxe sur le chiffre d'affaires (TCA) et de quelques autres taxes mineures qui portent sur la production et la vente de boissons. La taxe sur le chiffre d'affaires, qui a rapporté environ 5 milliards de FCFA en 1983, représente à peu près 10% de l'ensemble des ressources fiscales du gouvernement et 15% de tous les impôts indirects, taxes à l'exportation et à l'importation comprises. Les autres impôts indirects intérieurs du gouvernement central rapportent environ 1 milliard de FCFA. Le rôle joué par l'agent du fisc dans l'assujettissement et le calcul de l'impôt indirect est considérable, bien que pour les impôts directs il soit quelque peu supérieur.

Il existe une différence entre l'assujettissement direct et l'assujettissement indirect ; en effet, pour les impôts indirects, les agents du fisc ne s'occupent que de ceux qui sont affectés au budget central. Les agents locaux se chargent de l'assujettissement et du recouvrement des impôts, des droits et des taxes indirects des provinces et des communes. De plus aucun avertissement officiel n'est adressé dans le cas des impôts indirects. Le contribuable doit soumettre régulièrement à la division fiscale locale des déclarations relatives aux transactions soumises aux impôts indirects. Au même moment, il doit remettre au receveur des impôts indirects, le montant des sommes dûes. Ces paiements sont mensuels pour les gros contribuables et trimestriels pour les petits. Les agents du fisc se servent toujours du recensement fiscal pour identifier les nouveaux contribuables, et aident ceux qui le désirent à déterminer le montant de leur contribution fiscale.

La taxe sur le chiffre d'affaires, à l'instar de l'impôt sur les bénéfices commerciaux, peut être calculée sur une base forfaitaire, dans le cas des entreprises dont les ventes annuelles sont inférieures à 15 millions de FCFA. Les agents du fisc jouent un rôle important dans l'assujettissement de ces entreprises.

Bien qu'on espère avoir un jour un receveur des impôts indirects dans chaque division fiscale, il n'existe pour l'instant que trois bureaux dans tout le Burkina, le receveur principal se trouvant à Ouagadougou et les deux autres bureaux à Koudougou et Ouagadougou. Par conséquent, la plupart des contribuables doivent verser leur paiement mensuel ou trimestriel sous forme de mandat ou de chèque, adressé au receveur qui les fait ensuite parvenir à la trésorerie générale. Outre les problèmes d'assujettissement

et de recouvrement, le paiement par chèque est une source de difficultés supplémentaires. En effet, il arrive parfois que les comptes ne soient plus approvisionnés à la suite de la présentation tardive des chèques pour encaissement par la Trésorerie Générale. Dans ce cas, la solution serait de permettre au receveur des impôts indirects de présenter immédiatement le chèque à la banque locale ou à la poste. La somme serait ensuite portée au crédit des comptes de la Trésorerie Générale.

Les Impôts Indirects dans le Budget Local. Nous en arrivons maintenant à la cinquième et derniére catégorie de l'administration des revenus, c'est à dire les impôts indirects et les droits et taxes des collectivités publiques secondaires. Comme nous l'avons décrit au chapitre II, ces recettes proviennent principalement des taxes sur les véhicules, des droits de marché et des timbres fiscaux locaux. Les procédures administratives de recouvrement de ces revenus locaux ne suivent pas toutes le même modèle et varient d'un endroit à un autre. Ouagadougou et Bobo Dioulasso, par exemple, sont, à cet égard, mieux organisées que les autres communes. Certains droits et taxes, tels que les droits de marché, la taxe de stationnement des véhicules, la taxe d'abattage ou d'usage des installations de l'abattoir, sont perçus au lieu-même où le service est fourni ou encore par les personnes qui en sont responsables. D'autres taxes, comme celle sur les véhicules à moteur, sont payables à la perception de la circonscription concernée ou doivent être remises aux collecteurs ambulants. Les timbres fiscaux s'achètent directement à la perception. Dans les plus grandes communes, ces revenus peuvent être remis à la recette municipale. Dans les plus petites et les zones rurales, la perception se charge de l'encaissement.

Autres Droits et Taxes du Budget Central. A ces cinq types de procédures fiscales, il faut en ajouter deux. La première concerne le timbre fiscal du gouvernement central[4], qui doit être apposé sur différents types de contrats et de documents officiels. La seconde se rapporte aux taxes modestes mais non négligeables que le gouvernement perçoit à l'occasion des prestations fournies à titre spécial dans le domaine de la santé ou de l'éducation.

Les montants provenant des timbres fiscaux, des droits d'enregistrement et des taxes sur les contrats d'assurance ne sont pas négligeables, puisqu'ils s'élèvent à environ 1 milliard de FCFA par an. Les timbres fiscaux s'achètent à la trésorerie locale et doivent être apposés sur certains documents officiels. Pour certains documents, tels ceux qui se rapportent à l'enregistrement d'une nouvelle entreprise, le montant du timbre fiscal est proportionnel à la valeur ou au capital de celle-ci ; pour d'autres types de documents, le montant du timbre dépend de la longueur du document lui-même. Pour certains services gouvernementaux, les droits perçus lors du service rendu, sont établis par les autorités centrales. Entre 1980 et 1983, les recettes se situaient entre 241 et 474 millions de FCFA.

Les Aspects Fonctionnels de l'Administration des Impôts Directs

Comme nous venons de le voir, les structures et les procédures de l'administration des impôts directs du Burkina permettent apparemment

[4] Ce timbre diffère du timbre fiscal local mentionné précédement. Ce timbre n'est apposé que sur les documents officiels au niveau des communes, c'est à dire pour les certificats de naissance et les cartes d'identité.

d'identifier les contribuables, de les assujettir aux impôts, de fixer la redevance fiscale et d'en assurer le recouvrement. Par ailleurs, le système d'enregistrement semble contenir suffisament de renseignements sur la répartition des impôts et les recouvrements pour permettre de connaître, à tout moment, le niveau des taux d'assujettissement et de recouvrement des différents impôts directs. Dans la réalité, cependant, il existe de sérieux problèmes qui nuisent au recouvrement des impôts. De plus, il est difficile d'obtenir les renseignements nécessaires à la compréhension de ces problèmes de recouvrement.

L'Identification des Contribuables. L'identification des contribuables comprend deux aspects distincts. Le premier se rapporte à l'identification de ceux qui sont redevables de certains impôts bien précis pour qu'ils soient assujettis ou bien alors informés du fait qu'ils doivent soumettre des déclarations d'impôts appropriées. Le second concerne l'identification d'un contribuable en perticulier, pour que les sommes assujetties puissent être effectivement recouvrées. Ainsi, il sera possible d'établir l'identité de ceux qui ne s'eacquittent pas de leurs paiements.

L'absence d'un numéro d'identification pour chaque contribuable pose des problèmes d'estimation au niveau des taux de recouvrement, car il est difficile d'établir une comparaison entre les paiememnts par anticipation (PPA) et les montants assujettis. Cette situation provient du fait que certains contribuables déjà assujettis à l'impôt direct, ont besoin d'une attestation de paiement pour pouvoir mener à bien leurs affaires. Cependant, lors de cette requête, la trésorerie locale ne dispose pas encore des avertissements calculés à partir des formulaires (FIM) remplis lors du recensement fiscal. Le contribuable se présente alors à la

trésorerie locale pour effectuer son paiement, ayant en main un autre formulaire (FDC) comprenant un montant calculé sur place par un agent local du service des impôts. Ce paiement porte le titre de paiement par anticipation (PPA). Etant donné qu'il n'existe aucun numéro d'identification pour un contribuable donné, la trésorerie et le CENATRIN ne peuvent ensuite comparer la somme payée par anticipation et la somme obtenue à partir des données relevées lors du recensement fiscal.

Les dossiers du CENATRIN contiennent :

(1) Le montant de l'assujettissement calculé par les agents du fisc à partir des chiffres obtenus lors du recensement fiscal et qui ont été envoyés au CENATRIN. Ce montant s'appelle la prise en charge brute (PCB).

(2) Les montants payés par anticipation (PPA). Dans cette catégorie sont inclus les paiements effectués avant l'arrivée des avertissements, mais aussi ceux faits par les contribuables qui n'ont pas été assujettis et qui se trouvent dans l'obligation d'obtenir une attestation ou alors lors ont été repérés lors d'un bouclage.

(3) Les montants recouvrés lorsque les avertissements ont été reçus par les contribuables assujettis.

Il s'avère donc impossible de connaître le montant des recouvrements par anticipation qui se rapporte aux assujettissements calculés lors du recensement (PCB) et le montant des paiements liés aux contribuables qui, auparavant, n'avaient pas été assujettis, et ceci en raison de l'absence de numéro d'identification. Comme nous le verrons par la suite, il est tout aussi difficile d'apporter une estimation correcte des taux de recouvrement, c'est pourquoi il faut avoir recours à des calculs différents. A l'heure actuelle, les mesures prises dans le but d'attribuer

un numéro d'identification à chaque contribuable ont été accélérées. Mais beaucoup reste à faire avant que ce problèmen ne soit résolu et permette une analyse exacte de la fiscalité. En ce qui concerne l'identification des contribuables, celle-ci est particulièrement difficile dans le cas des habitants du secteur rural ou des petites villes, soumis au BIC et à la patente. Il est tout aussi difficile d'identifier les salariés qui travaillent pour une autre personne ou pour une très petite entreprise. On peut effectivement parler d'un problème d'identification des contribuables ruraux, quand on sait que les agents du fisc ne peuvent pas mener à bien le recensement fiscal de ces secteurs. En effet, nous avons très souvent constaté le manque de véhicules ou leur mauvais état et l'absence de fonds pour couvrir les frais d'essence et de déplacement. De toutes façons, le nombre des fonctionnaires compétents est trop restreint et leurs responsabilités dans les communes trop importantes, pour qu'on puisse leur demander un effort supplémentaire dans les secteurs ruraux.

Notre étude sur le recouvrement des impôts du gouvernement central dans les secteurs communaux et ruraux vient confirmer ces affirmations. En 1978, 1980 et 1981, dans le cas des secteurs ruraux, l'impôt sur les bénéfices des entreprises n'apportait pratiquement pas de revenus au gouvernement central. Ce n'est qu'en 1982 que les recettes de l'impôt proportionnel sur les bénéfices industriels, commerciaux et agricoles (BIC) et de l'impôt sur les bénéfices des professions non commerciales (BNC) ont dépassé 11% du total (voir le Tableau III-3).

Il est difficile de déterminer la proportion des contribuables effectivement assujettis à l'IUTS, car on manque de données sur le personnel du secteur moderne et sur le nombre de personnes qui contribuent

à l'IUTS. Cet impôt est prélevé par l'employeur, et les trésoreries régionales de Ouagadougou et de Bobo Dioulasso étaient les seules à disposer de quelques estimations sur le nombre d'employeurs qui paient l'IUTS. Nous n'avons pu trouver aucune information précise quant au nombre de personnes pour lesquelles l'IUTS avait été prélevé et transmis au trésor. Sur le formulaire de recensement ayant trait aux impôts sur le revenu (destiné au CENATRIN et servant à établir les avertissements), une section est prévue pour l'IUTS, ainsi que pour le BIC et le BNC. Si l'on rassemblait tous les renseignements relatifs à l'IUTS , on pourrait suivre l'évolution du nombre des contribuables qui paient effectivement cet impôt ; on pourrait également comparer ce chiffre avec d'autres chiffres qui nous renseignent sur le nombre de contribuables potentiels, comme par exemple le nombre de cotisants à la sécurité sociale.

En l'absence de ces informations, on doit se contenter de spéculations sur l'identité ou le dénombrement des contribuables. Il semble cependant que le système actuel identifie la plupart des personnes qui contribuent, de manière significative, aux impôts directs du gouvernement central. L'identification d'un plus grand nombre de petits contribuables entraînerait des coûts importants et n'apporterait, en fin de compte, qu'un faible supplément de revenu.

L'Assujettissement. La répartition des impôts directs autres que les impôts sur les traitements et salaires est un véritable problème dans tous les pays en voie de développement. Cela est dû à l'absence fréquente de comptabilité, à l'incapacité des contribuables à remplir leurs déclarations d'impôts et à la difficulté de financer les recensements fiscaux nécessaires. Tout ceci combiné amoindrit l'exactitude de

l'assujettissement initial et le réajustement de celui-ci lorsque la base de l'impôt direct subit des modifications. Le système des impôts directs du Burkina présente donc de nombreux problèmes d'assujettissements. Etant donné que pour déterminer les revenus, on est amené à utiliser des estimations plutôt que des chiffres précis, l'assujettissement manque souvent d'équité, et deux personnes qui ont en fait le même revenu peuvent être imposées différemment. Cela est vrai surtout dans le cas du régime forfaitaire du BIC et du taux fixe de la patente. L'assujettissement ne traduit pas non plus l'accroissement des bases d'impôts : en effet, les agents du fisc ne prennent pas toujours en compte les augmentations de loyer ou autres composantes de la base d'impôt, ni l'évolution des caractéristiques des entreprises, qui influence la classification forfaitaire.

Il serait, semble-t-il, extrêmement utile d'observer l'évolution des recettes perçues au titre de chaque impôt direct. L'examen de ces résultats, par impôt et par région permettrait de suivre les activités de la division fiscale locale et de ses agents. A première vue, il semble possible d'utiliser à cet effet les données du CENATRIN, sur le montant définitif des contributions assignées aux trésoreries régionales pour prise en charge. En comparant ces assujettissements aux recouvrements effectivement perçus, on obtiendrait quelques précisions sur les taux de recouvrement par impôt et par région. Malheureusement, comme nous l'avons vu ci-dessus, le système comptable utilisé pour l'enregistrement des contributions directes ne se prête pas à une telle analyse.

La Perception des Impôts. La perception des impôts, qui est le troisième élément de l'administration fiscale décrite ci-dessus, est évidemment d'une importance primordiale, puisqu'il s'agit en fait de l'aspect essentiel du recouvrement effectif des recettes. Pour que les impôts prélevés directement soient effectivement perçus, il faut que l'employeur ou le contribuable remettent ces prélèvements au Trésor, aux dates prévues. Nous ne nous sommes pas penchés sur ce problème, mais, d'après les entretiens que nous avons eus avec les fonctionnaires du GOB, il semble que cela ne présente pas de difficulté majeure. Ce sont les perceptions qui sont chargées du recouvrement des autres impôts directs, après que le CENATRIN leur a fait parvenir les avertissements et les rôles, pour les contribuables qui font partie de leur circonscription.

Le Trésor distribue les avertissements de deux façons. Pour les contribuables qui louent une boite postale ou utilisent celle de quelqu'un d'autre, le service des postes se charge de les leur remettre. D'autre part, le Trésor fait parvenir les avertissements aux employeurs qui ont un certain nombre de salariés (le gouvernement central et les autorités locales compris) afin qu'ils les distribuent. Qu'il en soit notifié ou non, le contribuable doit se rendre à la perception pour s'acquitter des impôts du ménage. On lui délivre alors une quittance. Etant donné la rareté des bureaux de poste à l'extérieur des centres urbains, la trésorerie locale peut difficilement distribuer les avertissements dans les zones enclavées. Ces avertissements sont peu nombreux et la majorité d'entre eux s'adressent à des commerçants qui résident dans des petites villes. Le courrier des villes et des villages est généralement ramené par un habitant qui se trouve de passage dans un endroit où le courrier est

distribué. Cependant, pour les avertissements, c'est généralement un agent de police ou un autre fonctionnaire qui les apporte à l'occasion d'un de ses déplacements.

On ne peut vraiment pas s'attendre à ce que les taux de recouvrement soient très élevés dans un tel système. La perception n'est, selon Richard Bird, "guère plus qu'une agence où le caissier attend patiemment que les contribuables viennent payer leurs impôts" (p. 14)[5]. Dans la pratique, cependant, d'autres éléments interviennent qui tendent à favoriser les paiements. C'est ainsi en particulier que toute personne qui désire s'engager dans une activité commerciale ou bénéficier de certains services publics devra présenter ou afficher une attestation fiscale. Par exemple, il faut être en mesure de prouver que l'on s'est acquitté de l'IFR pour pouvoir se déplacer, ou pour faire une demande de documents officiels. De même, un commerçant ne pourra pas s'approvisioner auprès d'un grossiste, s'il n'a pas payé la dernière redevance du BIC ou de la patente. Pour certaines activités ou transactions commerciales, il faut obtenir de la trésorerie régionale une attestation sur laquelle on devra apposer un timbre d'enregistrement. Dans d'autres cas, la police communale fait un "bouclage" sur un marché ou dans un quartier et éxige de chaque individu des preuves de paiement fiscal. Ceux qui ne peuvent pas répondre à cette requête se voient confisquer leur bicyclette, leur mobylette ou tout autre objet de valeur jusqu'à ce qu'ils présentent une preuve de paiement, soit en rentrant chez eux chercher leur quittance, soit en se rendant à la trésorerie régionale pour verser les sommes dûes.

[5]Richard M. Bird, "Income Tax Reform in Developing Countries : The Administrative Dimension", Bulletin of the International Bureau of Fiscal Documentation 1 (1983), page 14.

L'obligation de fournir une quittance d'impôts lors de transactions commerciales et les contrôles effectués par la police améliorent le civisme fiscal. Quand le contribuable se présente à la perception, on examine son dossier pour savoir s'il a payé les contributions des années précédentes. Dans le cas d'un arriéré fiscal, le paiement de celui-ci doit être effectué avant que le document ne soit délivré ou l'objet confisqué rendu. Si l'on ne trouve aucune trace d'avertissement, on cherche à savoir si le contribuable est inscrit dans une autre perception ou s'il a échappé à toute imposition par le passé. Dans ce dernier cas, le service des impôts détermine la somme dûe, qui est ensuite prélevée.

Le Renforcement des Obligations Fiscales. Une étude de l'administration fiscale serait incomplète si l'on ne faisait pas mention de la Brigade des Vérifications et Poursuites. Il n'existe que deux de ces Brigades dans tout le pays, l'une d'entre elle se trouve à Ouagadougou et l'autre à Bobo Dioulasso. Cette branche du service fiscal vérifie principalement les déclarations d'impôts ainsi que la documentation financière à l'appui. Si une erreur est décelée, la somme assujettie sera corrigée. Bien que nous n'ayons aucun chiffre quant à l'apport de revenu supplémentaire engendré par ce contrôle, il apparaît comme étant substantiel. La Brigade effectue aussi un contrôle des cotisations fiscales contestées par les entreprises et les corporations. De plus, elle détient certains pouvoirs quant au renforcement de la volonté nationale d'imposition. Avec le concours du Directeur du service des impôts et les agents de la trésorerie locale, la Brigade des Vérifications et Poursuites a le droit d'infliger certaines amendes et pénalités si un contribuable ne s'acquitte pas de la somme à laquelle il a été assujetti. Mais ces mesures

ne semblent pas être souvent mises en vigueur. Si un contribuable en état de fraude fiscale est repéré, toute action contre lui se limite à une tentative de recouvrement de la somme dûe. Les sanctions prévues ne sont jamais appliquées. Nous n'avons pas pu obtenir des données précises quant au nombre de cas de fraude fiscale traités chaque année, mais ils semblent quasi-inexistants.

Le Recouvrement et l'Effort Fiscal

La Notion d'Effort Fiscal. Après avoir étudié les procédures d'identification et de recouvrement, nous pouvons nous pencher sur la quantification de l'effort fiscal au Burkina. Dans cette optique, on peut utiliser une équation qui indique les différentes composantes de cet effort fiscal. Elle se présente sous la forme suivante (3.1). Pour un impôt donné,

$$(3.1) \qquad \frac{\text{Montants recouvrés}}{\text{Base d'impôt}} = \frac{\text{Montants Assujettis}}{\text{Base d'impôt}} \times \frac{\text{Montants dûs}}{\text{Montants Assujettis}} \times \frac{\text{Montants recouvrés}}{\text{Montants dûs}}$$

La première partie de l'équation (3.1) est le ratio entre les sommes effectivement recouvrées au titre des impôts et la base totale potentielle d'impôts, et peut etre considérée comme la mesure de l'effort fiscal. L'autre partie de l'équation décompose le dynamisme fiscal en trois facteurs : (1) le ratio entre les assujettissements, controlés par un inspecteur, et la base imposable (montants assujettis/base), (2) le taux nominal d'imposition (montants dûs/montants assujettis), (3) le taux de recouvrement (montants recouvrés/montants dûs). Chacun de ces taux peut etre estimé d'après les données dont on dispose et une connaissance des

taux d'imposition. Si l'effort fiscal était à son maximum, les rapports (1) et (3) équivaudraient à 1. Dans le cas d'un impôt proportionnel sans abattements, le rapport (2) est simplement égal au taux d'imposition. Pour un impôt progressif ou un impôt comportant des exemptions ou des abattements, ce rapport dépendrait de la répartition des caractéristiques des contribuables par rapport à la base d'imposition.

Cette approche offre l'avantage suivant : elle permet d'évaluer, d'un point de vue quantitatif, l'efficacité des deux composantes de l'effort fiscal qui relèvent de l'administration fiscale. Le ratio entre les assujettissements et la base d'impôt donne une indication de l'efficacité des procédures d'assujettissement et de vérification. Le rapport entre les montants recouvrés et les émissions indique l'efficacité du recouvrement fiscal et des poursuites. En comparant ces rapports sur plusieurs années, on établit si l'effort fiscal a tendance à s'améliorer ou à diminuer. Bien sûr, les résultats de ces comparaisons ne permettent pas de déterminer exactement les mesures à prendre. Ils indiquent cependant la nature et la gravité des problèmes à résoudre.

Pour faciliter l'étude des recouvrements, on regroupe les impôts ayant des procédures d'assujettissement, de recouvrement et de poursuite similaires, et chaque groupe sera examiné séparément. Dans le cas du Burkina, cela implique une analyse distincte des impôts directs et des impôts indirects ; et parmi ces derniers, on fera encore la différence entre (1) les impôts retenus à la source, (2) les impôts sur les bénéfices commerciaux et les impôts sur les biens et la propriété, assujettis par les agents du fisc et payés par les contribuables et finalement, (3) les impôts

traditionnels assujettis et perçus par les agents de l'administration territoriale en coopération avec les autorités villageoises.

L'étude de l'effort fiscal est complexe. Chaque élément doit être analysé minutieusement et requiert ses propres données. Notre démarche initiale d'examiner l'évolution historique des impôts directs au niveau central et local. Des données significatives portant sur l'effort fiscal sont présentées et analysées. Nous nous consacrons ensuite aux recettes indirectes et nous suivrons le même schéma descriptif et analytique.

Le Recouvrement des Impôts Directs entre 1977 et 1983. Des informations utiles sur la variabilité de la collecte des impôts proviennent d'une analyse des recettes réelles pour chaque impôt. Les résultats obtenus peuvent être alors comparés aux changements intervenus pour d'autres mesures telles que le PIB ou l'une de ses composantes, ou encore le montant total des traitements et salaires qui varient généralement selon l'assiette des différents impôts. Cette comparaison indique l'élasticité des taux de recouvrement par rapport aux transformations apportées à leur base d'imposition. Mais, il faut tenir compte des modifications de certaines clauses fiscales qui affecteraient l'interprétation.

Une présentation des données sur l'évolution de la perception fiscale implique que certaines décisions soient prises quant aux impôts assujettis, qui ne sont pas recouvrés la même année. Le rapport annuel sur la situation détaillée des recettes contient les sommes levées pour chaque source de revenus. Cependant, il n'entre pas dans le détail des montants directs et indirects perçus, mais attribués aux années précédentes. Toutefois, ces informations apparaissent dans les données fournies par le CENATRIN. Ces

TABLEAU III-2

RECOUVREMENTS DES IMPOTS DIRECTS AFFECTES AU BUDGET NATIONAL
(en millions de FCFA)[a]

Impots	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Taux Compose 1977-1982
Withheld at Source								
Wage and Salary (IUTS)	1,765	2,226	2,506	3,680	3,922	4,651	5,257	
		(26)	(13)	(47)	(7)	(19)	(13)	(21.3)
Interest and Dividends (IRVM)	7	34	64	96	100	123	44	
		(143)	(88)	(50)	(4.1)	(23)	(-64)	(77.4)
Apprenticeship (TPA)	342	443	463	625	590	717	723	
		(30)	(5)	(35)	(- 6)	(22)	(1)	(16.0)
Not Withheld								
Commercial Business Profits (BIC)	1,367	1,456	1,535	1,815	1,962	2,247	1,978	
		(6.5)	(5)	(18)	(8)	(15)	(-12)	(10.4)
Non-commercial Profits (BNC)	16	7	21	16	11	18	8	
		(-56)	(3)	(-24)	(-31)	(64)	(-56)	(2.4)
Rental Income (IRI)	14	34	64	96	100	123	44	
		(143)	(88)	(50)	(4)	(23)	(-54)	(54.4)
Standard (IFR)	724	629	735	573	660	688	636	
		(-13)	(17)	(-21)	(15)	(4)	(- 8)	(- 1.0)
Exhibits: Annual Percent Change								
Nominal GDP		19.7	11.5	9.2	14.6	10.5	4.4	
Government Payrolls		18.5	16.2	12.8	11.5	20.5	7.6	

[a]Les chiffres entre parenthéses representent le changement annuel en pourcentage.

SOURCE: Direction Generale du Budget, Ministére des Finances.

recouvrements ulterieurs sont assez importants et leur exclusion entrainerait une interprétation érronée de la situation. De nombreux facteurs peuvent expliquer ces recouvrements tardifs, mais ils sont généralement dûs à l'arrivée tardive au CENATRIN des formulaires contenant les données fiscales.

Si l'on considère les cotisations à l'impôt pour une année déterminée plus les arriérés réglés ultérieurement comme étant la mesure du recouvrement de l'impôt, on se heurte à des difficultés. Les chiffres les plus récents, datent de 1983, mais ils ne seront pas comparés avec ceux des années précédentes, car on ne peut pas évaluer les revenus perçus dans les années qui suivent. Ce problème ne se pose que pour l'année la plus récente, car dans les autres cas, les recouvrements effectués dans la troisième année, après l'assujettissement, ne sont que minimes. Malgré ces obstacles, les chiffres utilisés ici représentent la somme des recouvrements pour l'année en cours ainsi que ceux intervenus par la suite. L'utilisation des données pour l'année seule dénature considérablement les faits. On se trouve dans l'impossibilité de savoir si les changements au niveau des recettes sont dûs à une variabilité des revenus actuels, ou s'ils sont uniquement attribuables au temps nécessaire pour accomplir cette tâche.

Le Gouvernement Central : Recouvrement des Impôts Directs. Il est nécessaire d'établir deux catégories au sein des revenus directs perçus par le gouvernement. La première comprend les impôts prélevés directement à la source tels que l'impôt sur les traitements et salaires (IUTS), la taxe sur les intérêts et dividendes et la taxe patronale et d'apprentissage. Le Tableau III-2 montre que les recettes provenant de l'IUTS (la plus grande

source de revenus directs) ont augmenté chaque année à un taux relativement stable, sauf en 1980. Cette année-là, la hausse a été exceptionnelle. Entre 1977 et 1982, le taux moyen annuel composé de croissance de cet impôt était de 21%. Il se situait à la tête de toutes les sources de revenus (mis à part les droits de douane) et dépassait le PIB nominal (14%). Les recettes de la taxe sur les intérêts et dividendes se sont aussi accrues depuis 1977, bien qu'à l'origine le niveau de cet impôt était restreint et qu'en 1981 il a connu un taux de croissance étonnemment faible. Les revenus provenant de la taxe patronale et d'apprentissage sont eux aussi à la hausse depuis 1977 avec un taux superieur au PNB et autres indicateurs de comparaison. Mais on constate une irrégularité de croissance, rapide pour une année, suivie d'un ralentissement ou un changement négatif par la suite. Le rapport entre la croissance des recouvrements fiscaux et celle d'un indicateur de la base fiscale indique approximativement les changements intervenus au niveau de l'effort fiscal en général. Cet élément est valable tant que les taux et autres clauses fiscales ne subissent entre temps aucune modification. Cependant, cette comparaison entre les taux fiscaux et les taux de croissance de la base d'impôt n'offre aucune indication quant à la proportion de la base réelle qui a été recouvrée. Elle n'explique pas non plus la proportion de la base qui serait recouvrée si les procédures fiscales étaient suivies de façon plus rigoureuse. Malheureusement, on ne dispose pas des données nécessaires pour effectuer une telle analyse. Pour certains impôts, les renseignements adéquats sont contenus dans les fiches envoyées au CENATRIN, mais ceux-ci ne sont pas regroupés.

En ce qui concerne l'IUTS, une évaluation des revenus potentiels peut être obtenue si l'on dispose de données se rapportant à la distribution des salaires des employés selon la catégorie de revenus et du nombre de personnes à charge (avant 1984). Etant donné le manque d'information, une autre comparaison, plus utile et réalisable, peut être établie entre la croissance des recettes provenant de l'IUTS et les traitements et salaires compris dans les comptes nationaux. Celle-ci indique qu'entre 1979 et 1982 les revenus attribuables à l'IUTS se sont accrus de 86%, alors que les traitements et salaires dans les comptes nationaux n'ont subi qu'une augmentation de 41%. Cette mesure fait probablement état d'une amélioration au niveau du système de recouvrement des impôts ; mais une partie de cet accroissement peut être attribuée à la hausse automatique qui se produit lorsque l'inflation pousse les contribuables vers des catégories fiscales ayant un taux marginal supérieur.

La deuxième catégorie de revenus directs comprend principalement l'impôt proportionnel sur les bénéfices industriels, commerciaux et agricoles (BIC). D'une année à l'autre, son taux de croissance a été relativement stable et atteignait une moyenne de 10,4% entre 1970 et 1982. Les recettes de l'impôt sur les revenus locatifs se sont un peu moins accrues que celles provenant de la taxe sur les intérêts et dividendes, ceci est en partie dû au doublement du taux d'imposition en 1980. L'augmentation apparente de ces deux sources de revenus est la conséquence des changements intervenus quant à l'assiette de ces impôts et l'amélioration certaine de leur gestion. L'impôt sur les bénéfices non-commerciaux est de portée relativement faible ; les recettes sont donc irrégulières.

Enfin, la partie de l'impôt forfaitaire sur le revenu affectée au budget central et levée dans les secteurs ruraux est la seule source de recettes qui ait chuté pendant cette période. Ce déclin est en partie dû à la réduction du taux minimum en 1980.

Mis à part l'impôt minimum forfaitaire sur le revenu, tous les impôts directs recouvrés par le gouvernement central sont imposés selon le même taux à travers le pays. Cependant, les recouvrements sont effectués par les trésoreries situées dans les communes, et plus particulièrement celle de Ouagadougou et Bobo Dioulasso qui, comme l'indique le Tableau III-3, lève la majeure partie des impôts directs. Ces résultats sont quelque peu excessifs, car l'impôt sur les traitements et salaires est affecté à la trésorerie de l'endroit où la rémunération a été versée. De plus, de nombreux fonctionnaires se font payer dans les grandes villes indépendamment de leur lieu de travail.

L'analyse de la répartition des recouvrements entre les zones urbaines et rurales enrichie l'étude de l'adminstration fiscale. L'efficacité du système de perception des impôts dans les secteurs urbains et ruraux peut être évaluée en effectuant une comparaison entre les montants perçus et les émissions. Celle-ci n'est valable que dans le cas des impôts qui ne sont pas retenus à la source, et lorsqu'une quantité substantielle d'assujettissement a été effectuée à l'exterieur des centres urbains. L'impôt proportionnel sur les bénéfices industriels, commerciaux et agricoles est le seul à posséder de telles caractéristiques et ceci uniquement en 1981. Comme on pouvait le prévoir, cette comparaison indique une superiorité des taux de recouvrement en zone urbaine. En effet, le Tableau III-4 montre que les assujettissements pour les zones rurales

TABLEAU III-3

REPARTITION DES RECOUVREMENTS ET DES EMISSIONS
PROVENANT DES SECTEURS URBAINS AND RURAUX
(en pourcentage)

Impot/ Annee	Ouagadougou	Bobo Dioulasso	Autres Communes	Secteurs Ruraux	Total
Tous					
1978	68	10	7	15	100
1980	73	12	4	11	100
1981	76	11	4	9	100
IUTS					
1978	79	8	9	4	100
1980	84	8	5	2	100
1981	84	9	5	2	100
BIC					
1978	86 (90)[a]	12 (8)	<.5 (<.5)	2 (1)	100
1980	76 (73)	23 (25)	1 (<.5)	0 (<.5)	100
1981	69 (62)	15 (13)	1 (1)	15 (23)	100
BNC					
1978	100	0	0	0	100
1980	90	0	0	10	100
1981	88	0	0	12	100

[a]Les chiffres entre paranthéses equivalent aux assujettissements.

SOURCE: Listes du CENATRIN.

représentent 23% du total, alors que les recouvrements ne s'élèvent qu'à 15% du montant global. L'analyse des revenus départementaux et communaux, qui se trouve plus loin dans ce chapitre, confirmera la prépondérance des taux de recouvrement en zone urbaine.

Recouvrement des Impôts Directs Locaux. Le Tableau III-4 indique l'ampleur relativement faible du recouvrement des impôts directs au niveau local, par rapport au niveau central. Nous avons déjà analysé ce point dans le chapitre II. Mais il est à noter qu'entre 1977 et 1982, pour les communes, le taux de croissance du BIC était deux fois superieur à celui des départements. Cependant, en 1981 et 1982, ceux-ci atteignaient des taux similaires. Les recettes départementales provenant de la patente et de la surtaxe sur l'IFR étaient plus irrégulières que celles des communes. Enfin, les montants levés pour les "nouveaux" impôts directs ont augmenté pendant toute cette période, tandis que les recouvrements de l'IFR ont chuté aussi bien au niveau communal qu'au niveau central.

L'Effort Fiscal : Calcul des Ratios. Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, l'effort fiscal est calculé en fonction des trois composantes suivantes : le taux d'imposition, le taux d'assujettissement après vérification et le taux de recouvrement. On peut connaître les dispositions relatives aux impôts et à leur taux par simple référence au code des impôts. Par contre, il est impossible d'obtenir des informations quant à la répartition des contribuables en fonction, d'une part de leur base d'impot, et d'autre part, des dégrèvements et exonérations auxquels ils ont droit pour chaque catégorie. C'est pourquoi on ne peut évaluer le taux d'imposition réel, applicable à chaque unité de la base imposable. Ceci ne constitue pas cependant un obstacle majeur à l'analyse de l'effort

TABLEAU III-4

PRODUIT DES IMPÔTS DIRECTS LOCAUX
(en millions de FCFA)[a]

Type des Impots Etage de Government	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Taux de Changement Compose 1977-1982
Commerciaux								
Patente (Commune)	153	226 (48)	263 (16)	266 (1)	352 (32)	432 (23)	168 (62)	(23.1)
Patente (Department)	63	109 (73)	108 (0)	66 (-39)	79 (20)	117 (48)	82 (-30)	(13.2)
Licence (Departement)	1	1	5	115[b]	117[b]	141[b]	92[b]	
Licence (Commune)	4	3	3	3	3	1	0	
Fonciers								
CM, IVLH, IVLP, MM (Commune)	37	64 (73)	74 (16)	85 (15)	108 (27)	107 (0)	35 (-67)	(23.7)
CM, MM (Departement)	4	6 (50)	5 (-17)	7 (40)	6 (14)	10 (67)	6 (-40)	(20.1)
Traditionnels								
IFR (Commune)	43	52 (21)	56 (8)	58 (4)	63 (9)	64 (2)	31 (-50)	(8.3)
CA (Commune)	14	20 (43)	22 (10)	24 (9)	27 (13)	32 (19)	13 (-60)	(18.0)
ID (Departement)	407	361 (-11)	277 (-23)	233 (-16)	213 (- 9)	268 (26)	281 (5)	(-8.0)
Armes (Departement)	24	18 (-25)	19 (5)	27 (42)	41 (52)	27 (-34)	25 (- 7)	(2.4)

[a]Les chiffres entre parenthéses indiquent le changement annuel en pourcentage.
[b]Les donnees semblent inexactes.

SOURCE: Listes du CENATRIN.

fiscal. En effet, le taux d'imposition est essentiellement déterminé par la loi et ne dépend pas de l'efficacité des procédures d'assujettissement et de recouvrement.

Le calcul du taux d'assujettissement après vérification requiert une évaluation de la base potentielle d'impôt et de la part de cette base réellement inclue dans le calcul de l'impôt. Le manque de données complique l'évaluation de la base de chaque impôt. Par exemple, il n'existe aucun renseignement précis sur le montant des traitements et salaires versés ou encore sur la valeur locative globale des habitations et des locaux commerciaux. Pour certains impôts, cependant, les renseignements disponibles donnent une idée de l'augmentation de la base imposable. Ainsi, l'augmentation des dépenses en personnel du budget du gouvernement central indiquera l'ampleur de l'accroissement de la base de l'IUTS. De même, la croissance du secteur des services industriels et privés révèlera parfois certains changements au niveau de la base de l'impôt sur le chiffre d'affaires.

Pour calculer le taux d'assujettissement après vérification, on doit connaître, outre la base imposable, les valeurs des assujettissements. Malheureusement, les procédures et les comptes de l'administration fiscale du Burkina ne fournissent aucun renseignement sur ces assujettissements. Le système d'ou provient l'organisation fiscale burkinabé entend par assujettissement, le processus de détermination de tous les éléments nécessaires au calcul de la contribution fiscale. On ne dispose donc pas de données, comme le montant des salaires ou des bénéfices, qui représenteraient la partie de la base effectivement prise en compte par le système fiscal. Les chiffres utilisés ici pour représenter les montants

assujettis ne dépendent donc en aucune façon des taux d'imposition. Ils expriment en fait la base à laquelle s'applique le taux.

Ces chiffres, à partir desquels on calculera la redevance fiscale, se trouvent sur les fiches envoyées au CENATRIN et sont reportés dans les dossiers de celui-ci, mais ils ne sont pas regroupés. Pour ce rapport et pour l'analyse des problèmes fiscaux, l'obtention de ces classifications paraissait évidente. Mais une demande faite auprès du Directeur Général du service des impôts a été rejetée.

Il semble que l'estimation du taux de recouvrement (recouvrements/assujettissements) soit plus facile à réaliser. Mais de nombreuses difficultés subsistent dûes à l'absence de numéros d'identification, et à l'ambiguité au niveau du traitement des impôts payés par les contribuables qui n'ont pas été assujettis. Le CENATRIN ne peut déterminer le montant des paiements effectués par anticipation[6] se rapportant aux contribuables déjà soumis à l'impôt. Par conséquent, il est impossible de connaître la part exacte des recouvrements qui est perçue à la suite des assujettissements calculés par les agents du fisc (PCB) et envoyés au CENATRIN.

La mise en place du système d'identification des contribuables devrait permettre l'obtention d'une mesure plus précise de cette part et celle-ci sera calculée par l'ordinateur du CENATRIN et apparaîtra dans les différents tableuax de données.

[6]Voir pages 22-24 pour une explication des paiements par anticipation.

Les paiements par anticipation effectués par les contribuables qui n'avaient pas été assujettis auparavant, posent un problème. Ces paiements doivent-ils être considérés comme des recouvrements, des assujettissements ou les deux ? Ceux-ci sont généralement versés à cause des réglementations qui imposent l'obtention d'attestations de paiements dans le but de renforcer la coercition fiscale. Il semble donc adéquat de considérer ces montants comme des recouvrements, ce qui devrait accroître le taux de ceux-ci. Cependant, il sera nécessaire d'augmenter les assujettisements si l'on veut éviter de fausser les taux de recouvrement. Néanmoins, comme nous l'avons vu précédemment, il est impossible à l'heure actuelle d'établir cette distinction pour les contribuables assujettis qui s'acquittent de leurs impôts avant l'arrivée des avertissements à la trésorerie.

Etant donné les circonstances, les données disponibles peuvent être utilisées dans le calcul d'autres mesures de taux de recouvrement. Celles-ci serviraient alors à une analyse comparative des recouvrements d'année en année et pour différents impôts. La mesure standard, qui apparaît dans les tableaux du CENATRIN sous le titre "recouvrements en pourcentage", n'est malheureusement pas très révélatrice. Celle-ci représente le taux global des recouvrements de l'année en cours moins les paiements par anticipation et divisés par les assujettissements [(R-PPA)/PCN]. En d'autres termes, ce sont les paiements effectués par les contribuables assujettis et qui ont été recouvrés après la reception des avertissements. Si l'on considère ce calcul comme indicateur de l'efficacité de l'administration fiscale, celui présente des inconvénients. Tout d'abord, les recouvrements des années ultérieures n'entrent pas en ligne de compte. Pourtant, ceux-ci peuvent être élevés et peuvent considérablement varier d'une année à l'autre. Là

encore, ceci dépend du moment où arrive les avertissements. D'autre part, cette méthode ne prend en considération que les montants recouvrés par les trésoreries locales après la réception des avertissements, et qui sont alors comparés aux assujettissements. C'est à dire que les PPAs pour lesquels des assujettissements ont été faits, ne sont pas inclus en tant que recettes dans le contexte du calcul du taux de recouvrement. De faibles pourcentages en résultent. Toutefois, ce sont les seules données dont on dispose et celles-ci sont utilisées de ce fait, dès qu'il est question de recouvremnets fiscaux au Burkina. Le CENATRIN calcule les taux perçus dans les années ultérieures et la somme de ceux-ci pourrait au moins utilisée lors des discussions.

Il existe toutefois deux mesures des taux de recouvrement qui peuvent être estimées à partir des données existantes. Ces taux servent de limite inférieure et supérieure et cernent le taux réel. Toutes deux utilisent la somme des recouvrements de plusieurs années (après la seconde année, les montants perçus sont quasiment nuls) au numérateur. Il y a une différence de facteurs qui entre en ligne de compte dans le calcul des deux limites. Dans le calcul de la limite supérieure, le dénominateur représente la somme des assujettissements pour lesquels des avertissements ont été préparés. Dans ce cas, tous les recouvrements, payés par anticipation ou non, sont considérés comme étant assujettis. On présume que tous ceux qui s'acquittent de leur dette par anticipation, payent avant que la trésorerie ne reçoive les avertissements. Dans le calcul de la limite inférieure, la procédure est inversée. Ici, le dénominateur est égal aux assujettissements plus les paiements par anticipation. De plus, on suppose que les sommes perçues par la suite ont été versées par les contribuables qui n'avaient

pas été assujettis à l'origine. Ainsi, dans ce calcul, on considère que les PPAs n'ont pas été effectués par les contribuables assujettis. Le chiffre obtenu représente la somme des montants assujettis par les agents du fisc plus les PPAs.

L'Effort Fiscal en Matière d'Impôts Directs : Une Analyse des Divers Impôts

L'étude de l'effort fiscal dans ce chapitre s'est limitée à l'évolution de la perception des impôts directs et à une description des probèmes de calcul des taux d'assujettissement et de recouvrement. La présentation des données relatives à ces calculs et une évaluation de ceux-ci constitue l'étape suivante. Pour chaque impôt direct, on définiera les point suivants :

--le pourcentage annuel de changement au niveau des émissions et des recouvrements,

--le rapport entre les montants payés par anticipation et les assujettissements,

--et enfin, d'autres techniques pour calculer les taux recouvrements.

Ces trois éléments contribuent à mesurer l'effort fiscal pour un impôt donné. La croissance annuelle des émissions indique les changements bruts intervenus dans le montant des impôts qui doivent être perçus. Une augmentation des émissions indique que (1) les contribuables potentiels ont été recensés de façon plus efficace, (2) les assujettissements ont été mis à jour en fonction de l'inflation et de la croissance économique et, (3) une hause occasionnelle des taux fiscaux ou de la délimitation de la base fiscale. Une baisse des émissions pourrait refléter un décroissement des assujettissements, causé par une ralentissement da l'activité économique ou

par une réduction des taux, bien que ce soit plutôt une exception. Il semble plus probable que cela provienne des recensement fiscaux établis de manière incomplète par les agents du fisc. La croissance des recouvrements annuels montre un apport additionnel de revenus, mais étant donné que les paiements effectués par les contribuables non-assujettis sont inclus, ainsi que les arriérés de paiements des années précédentes, une telle hausse n'est donc pas totalement indicative des améliorations apportées par le système en matière de recouvrements. Une baisse des recettes d'une année à l'autre peut refléter une baisse des taux de recouvrement. Toutefois, celle-ci peut également provenir soit d'une réduction des assujettissements, ou de recouvrements particulièrement importants de l'année précédente.

Le rapport entre les impôts payés par anticipation et les assujettissements (PCB) révèle certains aspects importants de l'administration fiscale. Les impôts prélevés à la source sont classés comme étant par anticipation. Une proportion élevée de PPAs indique pour certains impôts un retard constant des avertissements, surtout lorsque des attestations de paiements s'avèrent nécessaires.

Les calculs de recouvrements comprennent des estmations du minimum et du maximum, ainsi que la mesure standard décrite précédemment. Il faut rappeller que la mesure moyenne sousestime très souvent le taux réel de recouvrement, car elle ne fait ni état des recettes perçues au cours des années ultérieures, ni des paiements par anticipation, y compris ceux payés par les contribuables assujettis. Afin de fournir des indicateurs plus précis de taux de recouvrement, deux autres méthodes de calcul sont utilisées. Toutes deux prennent en considération les revenus des années

ultérieures au numérateur. Ce sont les assujettissements effectués par les agents du fisc (PCB) qui figurent au dénominateur de l'une d'entre elles. En réalité, il est présumé que tous les PPAs ont étés versés par les contribuables assujettis et pour lesquels un FIM a été soumis au BLI. Ceci indique une estimation maximale des taux de recouvrement. Dans, l'autre méthode, on utilise la somme des émissions plus les PPAs au dénominateur. Ce calcul suppose qu'aucun paiement par anticipation ne repose sur un assujettissement initial, et ainsi fournit une estimation de la limite inférieur des recouvrments par rapport à la base d'impôt qui a été étendue et qui comprend aussi bien les PCBs que les PPAs. Un taux de recouvrement faible indiqué par l'une de ces deux mesures crée une situation préoccupante. Cependant, ce résultat n'explique pas les sommes qui restent impayées. Les contribuables ont-ils reçu les avertissements qui leur étaient destinés? Ceux qui s'acquittent de leur paiement les ont-ils reçus en personne? Et pour ceux qui ne paient pas, est-il possible que leur avertissement se soit "égaré" à la trésorerie locale? Malheureusement, notre étude ne peut apporter de réponses quantitatives à ces questions. Nous disposons de certaines données pour Bobo Dioulasso sur le pourcentage de contribuable, selon le secteur d'activité du chef de famille, qui ont reçu leur avertissement ; mais, nous n'avons aucune statistique qui expliquerait le lien entre la réception de l'avertissement et l'acquittement de la dette.

La question primordiale est de savoir si les recouvrements seraient plus importants, si l'imposé recevait en mains propres son avertissement. Il est fort possible que ceux qui sont en état de fraude fiscale s'acquitteraient de leurs impôts plus souvent. Mais d'un autre coté, ce

défaut de paiement est dû surtout à l'absence de coercition fiscale. Le problème ne se situe pas uniquement au niveau de la reception de l'avertissement. Si le contribuable n'a pas besoin d'une attestation de paiement, il ne se trouve pas dans l'obligation de payer. Au pire, il devra finalement s'acquitter de ses arriérés, mais aucune amendes ne lui sera infligée.

Les Impôts Prélevés à la Source. Les problèmes de recouvrement par rapport à l'assujettissement, abordés dans ce chapitre, ne s'appliquent pas dans le cas présent. Tous les impôts assujettis devraient être recouvrés, à moins qu'il ne soient pas remis à la trésorerie. Les données contenues dans le Tableau III-5 indiquent un taux de recouvrement de presque 100%. Cependant, les résultats pour la taxe patronale et d'apprentissage diffèrent, car en 1982 et 1983 ils atteignaient respectivement 92% et 89%. Ceci implique que certains contribuables ne s'acquittent pas des montants dont ils sont redevables. D'ailleurs, en ce qui concerne la taxe patronale et d'apprentissage ainsi que l'impôt sur les traitements et salaires, on constate qu'une petite partie de ceux-ci n'est pas prélevée. Ceci s'explique par le fait que les personnes concernées ne remplissent probablement pas de déclarations d'impôts. Mais, quand les agents du fisc déterminent les sommes dûes par ces contribuables récalcitrants, ceux-ci évitent de payer comme l'indiquent les chiffres de la colonne 6 du Tableau III-5.

Les Impôts sur les Bénéfices Commerciaux et Industriels. Le Tableau III-6 indique les mesures de l'effort fiscal pour les impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux au niveau central et local. Dans ce cas, les agents du fisc assujettissent les contribuables, préparent les

TABLEAU III-5

MESURES DE L'EFFORT FISCAL:
IMPOTS PRELEVES A LA SOURCE
(en pourcentage)

Impots/Annee	Changement Annuel			Tax de Recouvrement		
					PCN	
	Emissions (1)	Recouvre[a] (2)	PPA (3)	Total PPA Compris (4)	Aprés 2 Annees (5)	Premiére Annee (6)
(IUTS)						
1980	48	48	100	100		25
1981	1	7	100	100	Sans	14
1982	22	18	95	97	Interet	3
1983	14	14	96	96		6
Moyenne 1980-1983	21	24[b]	98	98		12
(TPA)						
1980	-29	35	100	100		0
1981	- 5	-6	100	100	Sans	4
1982	33	21	90	92	Interet	1
1983	3	1	89	89		1
Moyenne 1980-1983	15	17[b]	95	95		1.5

[a] Les recettes comprennent, si necessaire, les recouvrements des annees precedentes.

[b] L'annee 1983 n'est pas inclus (Moyenne 1980-1982).

SOURCE: Classifie a partir des listes du CENATRIN.

TABLEAU III-6

MESURES DE L'EFFORT FISCAL:
IMPOTS SUR LES ACTIVITES COMMERCIALES
(en pourcentage)

Impot/Annee	Changement Annuel		Tax de Recouvrement			
					PCN	
	Emissions (1)	Recouvre[a] (2)	PPA (3)	Total PPA Compris (4)	Aprés 2 Annees (5)	Premiére Annee (6)
BIC (Central)						
1980	29	-18	7	74	63	55
1981	37	8	26	59	44	34
1982	11	15	18	60	52	43
1983	1	--	17	52	--	43
Moyenne 1980-1983	20	1.7[b]	17	61	53[b]	44
BNC (Central)						
1980	- 9	-24	12	54	48	26
1981	27	-31	2	32	34	19
1982	72	64	2	29	34	13
1983	-61	--	23	36	--	16
Moyenne 1980-1983	7.1	3[b]	10	24	39[b]	19
Rent (IRI) (Central)						
1980	53	50	0	60	60	34
1981	87	4	0	33	34	20
1982	23	23	0	34	34	15
1983	34	--	0	18	--	18
Moyenne 1980-1983	32	26[b]	0	36	43[b]	22
Patente (Commune)						
1980	-23	35	30	71	60	27
1981	52	40	30	62	46	33
1982	68	-13	17	45	34	17
1983	-45	-10	26	32	--	9
Moyenne 1980-1983	13	21	26	53	47	22
Patente (Department)						
1980	-47	-33	58	77	43	13
1981	60	23	48	57	17	7
1982	52	38	48	56	16	6
1983	039	-18	63	64	--	2
Moyenne 1980-1983	7	9	54	64	25[b]	7

[a]Les recettes comprennent, si necessaire, les recouvrements des annees precedentes.

[b]L'annee 1983 n'est pas inclus (Moyenne 1980-1982).

SOURCE: Classifie a partir des listes du CENATRIN.

avertissements et les envoient à leur destinataire. Ceux-ci doivent s'acquitter de leurs impôts auprès de la trésorerie locale. Ceux qui payent le BIC et le BNC selon la méthode réelle plutôt que forfaitaire doivent soumettre des déclarations d'impôts contenant les informations nécessaires qui seront utilisées par les agents du fisc dans le but de déterminer leur cotisation. Dans le cas de la patente, ceci n'est pas requis. Ces contribuables ont généralement besoin d'une attestation de paiement, à l'exception de ceux qui contribuent à l'impôt sur les bénéfices des professions non-commerciales et à l'impôt sur les revenus immobiliers.

L'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux est de loin l'impôt direct qui nécessite le plus de responsabilités de la part des agents du fisc en matière d'assujettissement, car ces impôts ne sont pas retenus à la source. La patente dont les recettes sont versées à l'actif des bugets ruraux et communaux suit une méthode d'assujettissement et de recouvrement similaire à celle du BIC. Toutes les entreprises redevables du BIC doivent aussi s'acquitter de la patente, mais la relation inverse n'est pas vraie. Pour les entreprises sujettes à l'impôt minimum forfaitaire sur les professions industrielles et commerciales, l'assujettissement de celui-ci est effectué en même temps que la patente et par le même agent du fisc. Le calcul de ces contributions fiscales repose sur les informations obtenues lors du recensement ou à partir des données fournies par le contribuable. Les émisions du BIC se sont accrues entre 1978 et 1983, à un taux annuel de 17%. Mais au cours des dernières années, cette augmentation a diminué ; d'ailleurs en 1983, elle n'était que d'10% par rapport à l'année précédente. La patente est une source importante de revenu pour les communes et les secteurs ruraux. L'évolution des recettes a été plus rapide

et plus irrégulière que celle du BIC. De plus, on constate une plus grande variation et une réduction considérable des revenus entre 1982 et 1983. Cependant, le taux de croissance moyen annuel pour les recettes de la patente est inférieur à celles provenant du BIC ou du BNC.

La part des impôts payés par anticipation, par rapport au montant total des cotisations assujetties, est la plus élevée pour la patente départementale (113% en moyenne). Deux raisons peuvent être invoquées : ces contribuables ont besoin d'une attestation fiscale pour entreprendre certaines affaires ou bien ils se rendent à la trésorerie s'ils sont de passage, avant même l'arrivée des avertissements. Les personnes redevables du BIC et de la patente communale se situent principalement dans les grandes villes.Il est donc plus probable que ces contribuables soient assujettis. Et pourtant on constate qu'environ 30 à 35% de ces impôts sont payés par anticipation. Ceci peut indiquer de deux choses l'une : soit une part importante des contribuables assujettis pour ces impôts s'acquittent de leur cotisation bien qu'ils n'aient pas reçus d'avertissements, ou bien les avertissements en question arrivent en retard dans certaines régions, ce qui implique que des PPAs sont effectués pour obtenir des attestations de paiement.

La situation est bien différente dans le cas de l'impôt sur les bénéfices des professions non-commerciales (BNC) et de l'impôt sur les revenus immobiliers (IRI). Peu de contribuables s'acquittent de l'IRI par anticipation. Pour le BNC, 11% des assujettissements sont réglés de cette manière. Il semble donc que les contribuables n'aient aucune motivation pour devancer l'échéance. Les recettes perçues pour le BNC sont irrégulières, et depuis 1977 elles n'ont atteint qu'une seule fois les 20

millions de FCFA. L'assiette de cet impôt est relativement restreinte ; une augmentation de 116% en 1979 était suivie d'une baisse de 69% en 1983. Entre 1980 et 1982, l'impôt sur les revenus immobiliers pour les habitations privées et les locaux commerciaux a rapporté annuellement environ 100 millions de FCFA. En 1980, on a assisté à une augmentation considérable de cet impôt, dûe en partie à une augmentation de son taux d'imposition. Cette situation s'est prolongée jusqu'en 1981 et 1982.[7]

Les réductions des assujettissements pour tous les impôts industriels et commerciaux pour certaines années sont quelque peu troublantes. A moins d'une baisse des taux d'imposition (ce qui est rare au Burkina), les montants assujettis devraient augmenter d'une année à l'autre, indiquant un accroissement des bases imposables et une amélioration dans le recensement fiscal et, dans la mesure où les attestations de paiement sont de plus en plus nécessaires. Un amoindrissement des bases imposables de certains impôts peut refléter une mauvaise récolte ou d'autres aléas économiques, mais des réductions d'une telle ampleur ne peuvent être justifiées. De telles baisses pour certaines années et pour tous les impôts (voir Tableau ci-dessous), mis à part le BIC (Tableau III-6), sont troublantes, voire inexplicables. Il est probable que pour certaines années, les agents du fisc et les autres personnes responsables furent incapables pour diverses raisons d'achever le recensement et de compléter les autres formulaires fiscaux. Une chute au niveau des assujettissements devrait attirer

[7]Etant donné qu'en 1985 les contribuables n'ont plus à payer de loyer à leur propriétaire, les recettes de l'IRI vont considérablement décliner. Les habitants du Burkina sont dispensés de paiements, mais les résidents trangers doivent verser le montant de leur loyer au gouvernement.

l'attention des responsables en haut lieu, car celle-ci pourrait être le résultat de problèmes sur le terrain et une enquête devrait être faite.

A ce propos, il faut se demander si un taux élevé de paiements par anticipation pour une année donnée devrait entraîner une hausse des assujettissements de l'année suivante. Cette situation ne devrait se produire que dans le cas où les personnes payant par anticipation sont principalement des contribuables non-assujettis, qui se font connaître parcequ'ils ont besoin d'une attestation de paiement, ou qui sont passés inaperçus lors du recensement. Cependant, les assujettissements ne devraient pas augmenter si ceux qui payent par anticipation étaient des contribuables assujettis, ayant besoin d'attestations de paiement et n'ayant pas reçu d'avertissement. Les données disponibles ne nous permettent pas d'étudier ces alternatives. Comme nous l'avons déjà expliqué, le dernier calcul a pour mérite d'être plus complet, mais dénature toute comparaison d'une année à l'autre. Dans l'analyse qui suit, les deux méthodes seront utilisées.

Le Tableau III-7 contient certaines données sur les impôts sur les revenus commerciaux. Si l'on tient compte des prévisions négatives faites à propos du recouvrement des impôts dans les pays en voie de développement, le Tableau III-6 présente quelques points d'intérêt du point de vue des impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux. Par exemple, au cours de la première année, 40% des avertissements qui n'ont pas été payés par anticipation ont été recouverts pour l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (Tableau III-6, colonne 6) et l'estimation de la limite inférieure des taux de recouvrement est en moyenne de 59% (colonne 5). Les recettes des autres impôts à caractère industriel ou commercial arrivent en

dessous de ceux du BIC, à l'exception de la patente départementale, dont la limite inférieure est en moyenne de 66%. Ces résultats sont très différents de l'opinion générale que les recouvrements du secteur rural sont particulièrement faibles. La mesure standard des taux de recouvrement pour la patente départementale et communale est en moyenne de 23% et en 1983, elle atteignait respectivement 9 et 2%. Ces faibles pourcentages proviennent toutefois d'un calcul qui, pour les recettes, ne prend en considération que les montants qui vont de pair avec les avertissements. Aucun des autres avertissements, ayant trait aux assujettissements ou non, n'entre en ligne de compte. Quand la norme veut que la livraison d'une part importante des avertissements ait du retard, comme dans le cas de la patente, et que bon nombre des paiements ne soient faits qu'après la fin de l'année, cette mesure standard fournit une importante sous-estimation des taux de recouvrement. Notre limite "inférieure", qui comprend les recettes des années ultérieures et qui prend en considération les PPAs en tant que recouvrements, indique de manière plus réaliste le pourcentage effectif des assujettissements recouvrés. Il va de soi que la coercition fiscale pour ces impôts est loin d'être satisfaisante. Cependant, on constate qu'au cours des années anterieures, les taux de recouvrement étaient relativement satisfaisants, bien que ceci ait changé récemment. Un ralentissement de la croissance du PNB nominal et les piètres conditions économiques de ces dernières années ont probablement contribué au déclin des recouvrements, mais il ne faut pas perdre de vu que l'absence d'amendes en cas de non-paiement n'arrange pas les choses.

L'Assujettissement et le Recouvrement des Impôts Fonciers et d'autres Impôts Perçus par les Collectivités Locales

Une autre catégorie d'impôts directs comprend les impôts sur la valeur locative des locaux d'habitation, corporatifs et professionels, dont les recettes sont portées à l'actif des budgets locaux. L'une des sources, pour les départements comme pour les communes, est la contribution mobilière. A celle-ci s'ajoutent les recettes provenant de la taxe sur la valeur locative des locaux à usage professionnel (TVLP) et d'habitation (TVLH). L'attestation de paiement des ces impôts n'est requise pour aucune démarche ; c'est pourquoi il ne faut pas s'attendre à de nombreux paiements par anticipation. Cependant, certains contribuables des zones rurales ayant de toute façon l'intention de s'acquitter de leur taxe, et se trouvant justement à proximité de la trésorerie locale, règlent la somme due avant même d'avoir reçu l'avertissement. Les données du Tableau III-7 indiquent que les paiements par anticipation sont faibles, mais ils sont toutfois plus élevés dans les secteurs ruraux.

Au Burkina, l'apport de ces impôts est relativement modeste. Le produit de toutes ces taxes pour l'année fiscale 1982 était égal à 135 millions de FCFA (revenus de 1982 et 1983). Il a chuté à 35 millions de FCFA pour la première année de l'exercice 1983. Ce résultat est bien en dessous des 125 millions obtenus en 1982. 90% de l'ensemble de ces impôts sont levés dans les communes, comme celles de Ouagadougou et Bobo Dioulasso, où se trouve la plus grande partie des redevables.

La croissance des taux d'émission et de recouvrement pour les impôts sur les revenus locatifs (CM) dans les communes (en moyenne de 12 à 13% par an) reflète une expansion des locaux commerciaux et lieux d'habitation à

TABLEAU III-7

MESURES DE L'EFFORT FISCAL:
IMPOTS SUR LA VALEUER IMMOBILIERE
(en pourcentage)

Impots/Annee	Changement Annuel			Tax de Recouvrement		
					PCN	
	Emissions (1)	Recouvre[a] (2)	PPA (3)	Total PPA Compris (4)	Aprés 2 Annees (5)	Premiére Annee (6)
CMOB (Commune)						
1980	16	82	20	51	39	12
1981	46	29	13	41	31	15
1982	47	6	12	31	21	9
1983	20	-14	14	18	--	5
Moyenne 1980-1983	22	39[b]	15	35	30[b]	10
CMOB (Departement)						
1980	14	49	5	48	45	9
1981	- 3	45	7	40	36	12
1982	14	42	26	47	29	11
1983	-45	-12	59	59	--	4
Moyenne 1980-1983	- 5	45[b]	24	49	37[b]	9
MM (Commune)						
1980	- 9	-19	2	84	83	24
1981	107	113	8	58	54	28
1982	13	- 5	4	65	64	29
1983	-41	-21	7	10	--	4
Moyenne 1980-1983	18	30[b]	5	54	67[b]	21

[a]Les recettes comprennent, si necessaire, les recouvrements des annees precedentes.

[b]L'annee 1983 n'est pas inclus (Moyenne 1980-1982).

SOURCE: Classifie a partir des listes du CENATRIN.

Ouagadougou et Bobo Dioulasso. Le faible montant des recettes par habitant pour ces impôts indique que les taux d'imposition sont relativement bas et que l'identification des contribuables ne s'effectue pas ; d'ailleurs, ceci n'a pas empêché l'accroissement des revenus. Il est possible d'améliorer considérablement les recettes en étendant l'assiette de cet impôt aux secteurs qui se trouvent à l'exterieur de Ouagadougou et Bobo Dioulasso. D'ailleurs le CNR a entrepris récemment d'établir une liste détaillée des habitations avec le nom de leurs occupants ; celle-ci pourra servir de base de données pour identifier les contribuables.

La limite inférieure des taux de recouvrement pour la contribution mobilière dans les départements et les communes, est en moyenne de 35%. La moyenne de la limite supérieure (dans ce cas, la mesure est plus révélatrice car les PPAs sont faibles) atteint 46% pour les départements aussi bien que les communes. Bien que ces taux soient inférieurs à ceux des impôts industriels et commerciaux, ils sont bien au-dessus de la mesure standard, qui n'atteint en moyenne que 10 à 13% respectivement pour les départements et les communes.

Les taux de recouvrement sur l'impôt de main-morte sont evidemmment plus élevés que ceux de l'impôt sur les domiciles. La moyenne ici comprend les sociétés commerciales dans les communes (il n'y en quasiment aucune dans le secteur rural). La moyenne pour la limite supérieure est de 74% et pour la limite inférieure, elle atteint 54%. Une fois de plus ces chiffres se situent bien au-dessus du taux moyen de recouvrement standard (27%).

Les Impôts Traditionnels. L'impôt forfaitaire sur le revenu prélevé dans les secteurs ruraux et son impôt supplémentaire, "les centimes additionnels", ainsi que la taxe sur les armes à feu sont assujettis et

reocuvrés par les agents de l'administration territoriale. L'IFR, qui est restituée au gouvernement central, et l'impôt supplémentaire départemental sont assujettis ensemble. Le Tableau III-8 montre que ces impôts suivent une évolution similaire. L'IFR prélevé dans les communes est assujetti par les agents du service des impôts, et les paiements sont effectués à la trésorerie locale.

Comme prévu, les paiments par anticipation sont plus nombreux dans les secteurs ruraux. Cette proportion dépend de l'arrivée des avertissements. S'ils ne sont pas encore parvenus aux villages quand le secrétaire du canton ou l'agent administratif recouvre l'IFR et la taxe sur le bétail (TBET) et l'ID, la somme perçue est considérée comme étant un paiement par anticipation. Cette situation est relativement fréquente. Dans le cas des communes, les contribuables doivent se rendre à la trésorerie pour verser le montant dû. Ceux-ci ont d'ailleurs tendance à ne pas payer par anticipation, à moins d'avoir besoin d'un certificat de paiement. D'ailleurs dans de nombreux cas, ils ne s'acquittent jamais de leur dette.

Dans les secteurs ruraux, l'assujettissement des impôts traditionnels varie considérablement d'année en année. L'explication la plus plausible suggère qu'au cours de certaines années, une proportion anormalement élevée d'impôts sur rôle numérique approuvés pour les villages, n'arrive pas à destination ou arrive avec plus d'un an de retard. Dans ce cas, le CENATRIN ne tient pas compte de ces assujettissements. Par conséquent, au cours de l'année où ce phénomène se produit, le pourcentage des asuujettissements chute considérablement et a des répercussions au niveau des recouvrements. En l'occurence, le rôle de l'année antérieure est utilisé et les paiements sont considérés comme étant effectués par anticipation. Ainsi, le rapport

TABLEAU III-8

MESURES DE L'EFFORT FISCAL:
IMPOTS TRADITIONNELS
(en pourcentage)

Impots/Annee	Changement Annuel			Tax de Recouvrement		
					PCN	
	Emissions (1)	Recouvre[a] (2)	PPA (3)	Total PPA Compris (4)	Aprés 2 Annees (5)	Premiére Annee (6)
IFR (Central)						
1980	-47	-14	99	99	50	19
1981	106	-14	40	47	10	9
1982	- 9	23	60	64	8	7
1983	20	- 7	71	72	--	7
Average 1980-1983	8	-1.7[b]	68	71	23[b]	11
IFR (Commune)						
1980	3	- 8	26	59	44	11
1981	34	38	24	48	32	15
1982	7	- 3	24	46	29	13
1983	22	-22	22	29	--	9
Average 1980-1983	5	9[b]	24	46	35[b]	12
ID (Department)						
1980	-58	-13	99	99	55	17
1981	148	-20	29	49	10	9
1982	-16	28	51	55	8	7
1983	-13	5	63	67	--	8
Average 1980-1983	15	-1.7[b]	61	68	24[b]	10
Armes (Department)						
1980	- 1	48	91	97	56	17
1981	100	52	71	73	10	7
1982	36	-38	67	73	13	9
1983	17	- 1	83	84	--	10
Average 1980-1983	12	21[b]	78	82	26[b]	11
Armes (Commune)						
1980	-26	57	29	60	49	18
1981	96	151	59	69	24	10
1982	51	-53	7	27	21	16
1983	-47	-27	11	18	--	8
Average 1980-1983	19	52[b]	27	44	31[b]	13

[a] Les recettes comprennent, si necessaire, les recouvrements des annees precedentes.

[b] L'annee 1983 n'est pas inclus (Moyenne 1980-1982).

SOURCE: Classifie a partir des listes du CENATRIN.

entre les PPAs et les assujettissements est très variable pour les impôts traditionnels ruraux.

Le montant total des recouvrements présente d'importantes variations, probablement dûes à la situation économique locale qui peut entraver les paiements lors d'une mauvaise récolte ou aux variations d'efforts entrepris par les officiels territoriaux en matière de recouvrement. La limite inférieure des taux de recouvrement (environ 60%) oscille également d'année en année. Là encore, les taux sont beaucoup plus élevés que la mesure moyenne qui peut atteindre jusqu'à 7% au cours des années où la limite inférieure fluctue entre 55 et 72%. Dans le cas présent, la mesure standard est particulièrement trompeuse et met en évidence un problème plus grave qu'il n'est en réalité.

L'IFR communal est un impôt sur rôle nominatif, assujetti par les agents du fisc, administré de manière différente. Les émissions pour celui-ci subissent une variation plus normale. Cependant, les recouvrements suivent des tendances similaires à celles qui caractérisent les impôts ruraux. Ceci n'est guère surprenant, car chaque contribuable paye l'IFR communal à la trésorerie locale, alors que dans les secteurs ruraux, les agents lèvent ces impôts pour un village entier lors d'un seul déplacement.

Quelques points intéressants à propos de l'impôt sur les armes à feu méritent d'être mentionnés. Tout d'abord, les méthodes d'assujettissement et de recouvrement utilisées pour cet impôt sont quelque peu inhabituelles. Les armes doivent être enregistrées au bureau local de l'administration territoriale. Les propriétaires sont donc connus et versent généralement leur cotisation par anticipation. On trouve beaucoup plus d'armes à feu parmi les habitants des secteurs ruraux. Là encore, le recouvrement de cet

impôt varie de manière peu explicable. Ces résultats ne sont pas surprenants, car il est peu probable que l'assiette de cet impôt se soit étendue et les taux d'imposition n'ont pas été modifiés. Par contre, il est intéressant de noter que l'impôt sur les armes à feu a rapporté autant que l'impôt sur la valeur locative des habitations pour l'ensemble des communes et des secteurs ruraux. De plus, en 1981, cet impôt a généré 41 millions de FCFA, soit la moitié de la patente en zone rurale.

Recouvrement des Impôts Indirects Intérieurs Affectés au Budget de l'Etat

Les agents du service des impôts sont responsables de l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt sur les licences des débits de boissons. Ceux-ci n'ont rien à voir dans le recouvrement des autres impôts indirects tels que les droits d'enregistrement, les droits sur contrats d'assurance, les timbres fiscaux et autres charges des services centraux. Les agents du service des douanes ont à leur charge non seulement les droits de douane, mais aussi la taxe sur les boissons importées, les colas et les produits pétroliers.

L'impôt sur le chiffre d'affaires étant un impôt ad valorem sur les transactions, on peut s'attendre à ce qu'il évolue proportionnellement à l'index du PNB. D'ailleurs entre 1977 et 1982 , les recouvrements (17%) se sont accrus à des taux superieurs à ceux du PNB nominal(14%), de la production des secteurs secondaires et tertiaires, et aussi des revenus provenant du commerce international (Tableau III-9). Il faut cependant noter qu'entre 1982 et 1983 cette augmentation n'a été que d'1,8%. Les revenus engendrés par les licences des débits de boissons étaient aussi en hausse, car l'impôt local et l'impôt central ont été combinés et ces recettes assignées au budget de l'Etat. Les revenus provenant des charges

TABLEAU III-9

RECOUVREMENTS DES IMPÔTS INDIRECTS AFFECTÉS AU BUDGET NATIONAL
(en millions de FCFA)[a]

Impots	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Taux de Changement Compose 1977-1982
Taxe sur chiffre d'affaires (TCA)	1,960	2,344	2,144	2,906	3,492	4,887	4,974	
		(20)	(- 9)	(36)	(20)	(40)	(2)	(16.8)
Droits d'enregistrement	578	717	764	720	1,076	1,190	960	
		(24)	(7)	(- 6)	(49)	(11)	(-19)	(8.8)
Taxe sur les boissons locales	397	529	575	787	815	782	890	
Exploitation des Services	158	209	282	241	394	553	474	
		(32)	(35)	(-15)	(64)	(40)	(-14)	(20.1)
Beverage Licences	10	18	7	14	6	33	32	
		(80)	(-61)	(100)	(-57)	(450)	(- 3)	(21.4)
Commerce Exterieur								
Droits et taxes a l'importation	12,681	13,353	13,536	16,144	17,788	20,581	18,217	
		(5)	(1)	(19)	(10)	(16)	(-12)	(6.2)
Droits et taxes a l'exportation	881	981	1,036	1,213	1,020	839	862	
		(3)	(-18)	(-16)	(17)	(6)	(11)	(-0.4)
Taxes de Consumption (principalement des importations)	2,888	3,423	3,884	3,134	3,319	3,518	6,070	
		(19)	(13)	(-19)	(6)	(6)	(73)	

[a]Les chiffres entre parenthéses indiquent le changement annuel en pourcentage.

SOURCE: Direction Generale du Budget, Ministére des Finances.

des services centraux fluctuent énormément et restent en général très modestes.

Pour ces différents impôts aucun avertissement n'est établi, on ne peut donc pas effectuer une comparaison entre les montants dus et les sommes percues.

Recouvrement des Impôts Indirects Affectés aux Budgets Locaux

Au cours du Chapitre II, on s'est longuement étendu sur le manque de données disponibles pour les impôts indirects et les droits et charges des autorités locales. Les seuls chiffres dont on dispose ont déjà été présentés dans le Tableau II-3. Ils ont été obtenus en soustrayant les estimations du CENATRIN sur les revenus indirects des communes et des départements, des chifres soumis par le SERPOCO sur le montant total de ces revenus. Ces données apparaissent à nouveau dans le Tableau III-10. On constate qu'entre 1977 et 1982 le taux de croissance des revenus indirects pour les départements contraste avec la faible augmentation des revenus indirects communaux.

Les Tableaux II-13 et II-14 indiquent qu'au cours des dix dernières années, les principaux impôts indirects pour les communes de Ouagadougou et Bobo Dioulasso se sont accrus à un taux relativement faible. Seul l'impôt sur les véhicules a suivi une évolution comparable à la faible croissance de l'indice de l'activité économique. Cet indice minimise sans aucun doute la croissance économique de ces deux communes, qui sont les plus importantes du pays.

Ce manque de données sur le recouvrement des impôts indirects est une entrave à l'élaboration de conclusions définitives. La situation économique précaire de ces dernières années a affecté les revenus provenant des droits

TABLEAU III-10

RECETTES DES IMPOTS INDIRECTS POUR LES DEPARTEMENTS ET COMMUNES, 1977-1983
(en millions de FCFA)[a]

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	Compounded Annual Percent Change 1977-1982
Departments	323	234	370	261	510	1,036	1,101	
		(-28)	(58)	(-29)	(95)	(103)	(6)	(22.7)
Communes	598	460	518	561	698	731	742	
		(-23)	(13)	(8)	(24)	(5)	(2)	(3.7)
Total	921	694	888	822	1,208	1,767	1,843	
		(-25)	(28)	(- 7)	(47)	(46)	(4)	(12.3)

[a]Figures in parentheses are annual percent change.

SOURCE: Calcuated from data from SERPOCO and CENATRIN printouts.

de marché et des impôts sur les véhicules. Malgré un taux de croissance annuel composé, de 23 %, pour les revenus indirects départementaux entre 1977 et 1983, on constate que le système rudimentaire de collecte des impôts n'arrive pas à recouvrer une partie relativement importante des revenus potentiels. L'analyse du département de l'Est, de la commune de Fada N'Gourma et de la sous-préfecture de Bogandé présentée dans le rapport précédent (Phase I, pages 183 à 194), viennent bien mieux renforcer ces conclusions qu'une analyse complète de toutes les collectivités locales. Les conclusions tirées de cette analyse indiquent que les recettes potentielles provenant des droits et charges à des taux actuels dépassaient de 2 à 10 fois les recouvrements effectifs levés pour la taxe d'abattage, la taxe sur les véhicules à moteur et les droits de marché.

CHAPITRE IV

EFFICIENCE ET EQUITE DU SYSTEME FISCAL ET PROPOSITIONS DE REFORMES FISCALES

Efficience et Équité du System Fiscale

Dans le Chapitre II de ce rapport nous nous sommes tout particulièrement intéressés aux sources de revenus et leurs montants respectifs. Le Chapitre III contenait une analyse des différents aspects de l'administration des revenus au Burkina. Nous nous consacrons maintenant à l'étude des résultats obtenus, et certaines propositions de réformes de l'administration des revenus seront présentées.

Avant d'aborder celles-ci, quelques points importants doivent être évoqués. L'étude du système d'imposition d'un pays quelconque consiste en règle générale, d'une évaluation de celui-ci en termes d'équité et d'efficience. Ces deux notions font partie d'un ensemble beaucoup plus vaste de critères essentiels à un système fiscal de qualité. Il comprend entre autres une élasticité des revenus par rapport à la croissance économique et l'augmentation des prix, les dispositions accordées aux contribuables et les possibilités administratives. D'ailleurs, ces thèmes ont été abordés dans le Chapitre III. L'analyse de l'équité et de l'efficience du système en place viendra compléter le tableau.

La notion d'efficience en parlant d'un système fiscal tire son origine de la décentralisation des marchés. Si, sous certaines conditions, une personne a la possibilité de faire librement les choix économiques qui lui conviennent, sans aucune intervention ou influence du gouvernement, cela aura pour répercusion de maximiser les gains provenant du commerce et, par conséquent, de maximiser le bien-être de la société. L'impôt est efficient

s'il ne fausse pas les prix établis par les marchés décentralisés. Un tel impôt n'a aucun effet sur les choix économiques réalisés par les fermiers, les travailleurs, les propriétaires d'entreprises ou de fonds de commerce, les investisseurs, les consommateurs et tous ceux qui participent à la vie économique. Les impôts, qui ont un impact sur les prix, modifient les préférences des individus et, par conséquent, réduisent les gains provenant du commerce. Les économistes réfèrent à ces réductions comme étant l'inefficience de l'impôt ou alors la charge excédentaire de l'imposition.

Les conditions énoncées dans le paragraphe précédent, doivent être présentes pour qu'un marché décentralisé soit efficace. Mais celles-ci ne prédominent pas toujours dans les pays en voie de développement. Dans le cas où ces conditions existent, et ou les prix du marché tendent à maximiser les gains provenant du commerce, l'évaluation des pertes encourues à cause de certains impôts, entraine une recherche de nombreuses données quant au comportement des agents économiques face aux changements intervenus au niveau des prix. Il existe des études faites sur l'efficience de l'imposition dans les pays en voie de développement. En général, l'approche utilisée consiste à analyser la nature et les dispositions afférentes aux impôts les plus importants. Les impôts, ou certains aspects de ceux-ci ont tendance à influencer fortement les prix ou, par d'autres moyens, les décisions prises par les consommateurs. Ceux-ci sont identifiés et les déséquilibres provoqués sont analysés et décrits de manière subjective. L'incidence de l'impôt peut être comparée aux revenus perçus ou aux objectifs atteints à la suite de cette distortion ou encore aux déséquilibes d'un impôt ayant des recettes équivalentes.

L'équité fiscale est plus simple à décrire, bien qu'elle soit plus difficile à évaluer. Ce concept s'applique aux contributions fiscales des individus, des familles et des ménages, par rapport à leur faculté contributive. Celle-ci est généralement liée aux revenus perçus. L'équité d'un système d'imposition implique que les contribuables ayant la même faculté contributive soient assujettis de manière identique et, que les plus défavorisés soient soumis à l'impôt selon des taux appropriés.

L'évaluation de la capacité fiscale d'un pays se fait très souvent en termes d'équité. Il faut donc attribuer les recettes engendrées par chaque impôt aux différents groupes de revenu. Il sera alors possible de déterminer le montant des impôts directs et indirects payé par les économiquement faibles et la classe à revenus élevés. De nombreuses hypothèse doivent être émises quant à la répartition des impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux, les droits de douane et la taxe sur le chiffre d'affaires, selon les différentes classes. De plus, il faut avoir à sa disposotion une étude représentative de la population, contenant l'origine des revenus et les habitudes de consommation par tranche de revenu. A partir de ces données, une répartition des impôts directs sur les intérêts et les dividendes, sur les bénéfices et la propriété sera effectuée ; le même processus sera appliqué aux impôts indirects. Mais un tel document n'existe pas pour le Burkina.

Une analyse en profondeur du système fiscal est donc impossible à accomplir. La notion d'efficience peut être analysée à travers les principaux impôts pour savoir si les distortions existantes trouvent leurs causes dans les stipulations énoncées. L'équité peut être mesurée en sélectionnant un groupe de contribuables représentatifs de la population.

Une estimation de leurs charges fiscales directes sera calculée par rapport à leurs revenus, en admettant que les stipulations du Codes des Impôts aient été appliquées dans leur intégralité. Ceci fournit une indication de ce que l'on pourrait appeler les charges "légales" ou "normales" de l'imposition contenue dans la législation fiscale, plutôt qu'une estimation de la charge réelle. Des informations concernant cette dernière seraient fort utiles, mais elles sont introuvables. Cependant, les charges légales de l'imposition sont un élément essentiel à l'étude de la réforme fiscale, car elles révèle les différentes pressions qui résulteraient de la coercition du Code des Impôts. Elles permettent aussi une évaluation de la fiscalité en termes d'équité et soulignent les principales disparités et inégalités.

L'Analyse de la Charge Excédentaire de l'Imposition

L'étude de la charge excédentaire des impôts du gouvernement et des autorités locales est essentielle, bien que le sujet de ce rapport soit les revenus de collectivités publiques secondaires. Les dons provenant du pouvoir central constituent une part importante des revenus locaux. C'est pourquoi, il est tout à fait logique de prendre en considération une augmentation des impôts du gouvernement, pour que leur apport finance les dons qui, à leur tour, étendraient les recettes budgétaires locales. Cet accroissement serait accompagné de propositions portant sur une hausse des taux d'imposition pour les impôts locaux, les droits et les charges. La formulation et l'évaluation de ces différentes possibilités impliquent une étude de la charge fiscale excédentaire éventuelle. Il faut tenir compte des répercussions et s'efforcer de mesurer l'incidence des dispositions fiscales modifiées, sur la sphère économique. Les propositions de réformes

doivent être faites après une étude du niveau de la charge fiscale ; ceci fera l'objet de notre prochaine partie sur l'équité de l'impôt.

L'analyse qui suit, examine chaque impôt et souligne trois aspects:

--une description des effets produits par les distortions,

--la nature de la charge excédentaire,

--et quelques remarques sur l'importance de cette charge dans le contexte des conditions existantes au Burkina.[1]

Au Burkina, peu d'impôts essentiels et de stipulations fiscales peuvent être distingués comme source potentielle de la charge excédentaire. La taxe patronale et d'apprentissage et celle sur la sécurité sociale ont la capacité de réduire la demande de main d'oeuvre pour le secteur moderne ; ceci serait vraiment peu souhaitable pour le pays, car il a un taux de chômage élevé. D'ailleurs, la législation fiscale précise que ces impôts ne doivent pas peser sur le travailleur et qu'il est formellement interdit de les transférer à ceux qui gagnent le salaire minimum. Pour cette raison, les employeurs en assument le règlement, ainsi leur coût de main d'oeuvre s'accroît et de ce fait, il y a moins d'emplois disponibles.

Dû à ces circonstances, l'impôt sur les traitements et salaires et celui sur les intérêts, les dividendes et les bénéfices ont augmenté respectivement à des taux marginaux de 30% et 45%. Ils sont encore prélevés selon des calendriers individuels. Plus les taux marginaux sont élevés, plus la part des bénéfices obtenus, lors de la balance du revenu total de ces sources, est importante. Ceci entraine une motivation suffisante pour

[1]L'efficience du système fiscal dans les pays en voie de développement est évoquée dans le livre de Steven R. Lewis, Taxation for Development, New York : Oxford University Press, pages 76 à 87.

convertir une source de revenu (les profits, par exemple), en une autre source (les intérêts), même s'il y a une réduction nette du total. L'importance des réactions face à cet encouragement est très difficile à estimer. Les effets de l'impôt sur les traitements et salaires sur le premier emploi et sur les heures de travail, ont vraisemblablement peu d'impact au Burkina, car l'offre de la main d'oeuvre à un salaire minimum légal est excédentaire. De plus, les heures de travail dans le secteur moderne sont sous le coup d'une réglementation uniforme.

La taxe indirecte sur les ventes et la taxe sur certains produits de consommation sont destinées à produire une charge excédentaire. La taxe sur le chiffre d'affaires favorise l'épargne par rapport à la consommation, mais dans la mesure où elle ne s'applique ni aux denrées comestibles, ni aux produits de première nécessité, l'effet en est restreint. Cependant, le taux élevé de 22% sur l'assiette de l'impôt, crée une certaine pression sur les biens, dont la demande est relativement élastique. Les conséquences des impôts sur des produits déterminés varient selon l'article imposé. Les taxes sur le pétrole, en particulier celles sur l'essence et le gas-oil, peuvent être considérées comme des profits servant à couvrir les frais de construction du réseau routier ; ainsi ne produisent-elles pas de charges excédentaires. En outre, les étrangers achètent beaucoup d'essence pour leur consommation finale. Ceci n'est donc pas une charge supplémentaire pour les Burkinabé. Cependant, certaines de ces contributions sont perçues sur le combustible utilisé pour la cuisine, et celles-ci entrainent un effet de substitution vers une consommation d'autres carburants ou de produits non-combustibles. La nature de la demande en combustibles par les entreprises est si inélastique, qu'aucune charge excédentaire substantielle

n'en résulte. La demande des ménages pour ce même produit, en particulier le kérosène, est probablement plus élastique. Néanmoins, cet impôt peut accroître la demande en bois, ce qui aggraverait le problème de l'environement.

Les taxes sur les boissons alcoolisées et le tabac peuvent être considérées comme etant un moyen de contrôler la consommation d'un produit nuisible à la santé et, par consequent, elles n'imposent aucune charge excédentaire d'un point de vue social. La demande fortement inélastique de ces articles entraîne une réduction minime de la consommation, ce qui implique pour l'individu une charge excédentaire modeste. Cependant, l'augmentation récente des taux sur les boissons nationales risque de considérablement diminuer la consommation de ces produits, imposant donc des charges excédentaires beaucoup plus élevées.

La license pour les restaurants et les débits de boisson n'engendre pas vraiment une charge excédentaire, mais elle tend à réduire le nombre de ces établissements. L'impôt sur la valeur nominale des contrats d'assurance peut entraîner des conséquences négatives et imprévisibles. Dans un pays où l'incertitude domine, un impôt qui augmenterait les coûts de l'assurance sur les risques pris , aurait pour effet de diminuer la volonté des gens de se lancer dans certaines affaires ou bien d'investir leur argent.

Nous abordons maintenant le cas des impôts qui ont un impact particulier sur les affaires communales et rurales. L'Impôt forfaitaire sur le revenu est l'image parfaite d'un impôt sans aucune charge excédentaire. Cet impôt n'affecte nullement les prix et peut être évité, sans aucune modification dans le comportement du consommateur. En revanche, il est impossible que la patente produise une charge fiscale excédentaire,

particulièrement en ce qui concerne le droit fixe, fondé sur la proffession exercée. Si différents montants sont imposés selon le type d'activités industrielles et commerciales et non selon la proportion des gains perçus, un choix risque de porter sur les activités moins rémunératrices, mais beaucoup plus avantageuses d'un point de vue fiscal. Au Burkina, cette situation semble peu probable. Le droit proportionnel (second élément de la patente) présente des risques beaucoup plus sérieux de charge excédentaire. Cet impôt est levé sur la valeur locative des locaux professionnels. La charge excédentaire se traduit d'abord, par une réduction du rendement sur les capitaux investis et ensuite, seule la terre et les bâtiments sont imposés, alors que l'équipement et l'inventaire ne le sont pas. Ceci encourage l'utilisation d'une plus grande quantité d'équipement, ce qui n'est pas toujours rentable. Le taux appliqué au droit proportionnel varie entre 8% et 12% ; celui-ci est assez élevé et peut occasionner des charges excédentaires significatives.

La contribution mobilière suscite les mêmes effet de distortions, car elle ne comprend pas les biens personnels ; ceux-ci ne sont d'ailleurs jamais inclus, même dans les systèmes les plus sophistiqués, car il est impossible de les assujettir avec précision. Le contrôle des loyers institué et la taxe sur les résidences ont pour effet de diminuer les rendements perçus sur les capitaux engagés et réduisent la construction immobilière. Dans les secteurs urbains, un taux de 3% est appliqué à la valeur locative annuelle, mais il est suffisamment modeste pour n'avoir que très peu de répercussions sur le propriétaire qui habite dans sa maison. Dans le cas des habitations louées, l'impact sur les investissements est inférieur au système actuel de contrôle des loyers,

Au sein des communes, le droit d'enregistrement sur la vente d'une propriété crée des distortions, car le taux effectif de 15% sur la terre et les bâtiments, est assez élevé. La transformation d'un bâtiment pour en tirer une productivité supérieure, risque de ne jamais avoir lieu. Etant donné que cet impôt porte sur un changement de propriétaire et ne tient pas compte des profits de la vente, il ne peut pas se justifier comme moyen de s'emparer de fonds obtenus à la suite d'une spéculation foncière.

L'Equité Fiscale

Il reste un dernier point à éclaircir avant d'aborder l'analyse des réformes fiscales éventuelles au Burkina. Après l'étude de l'efficience du système des impôts, il semble tout indiqué de prendre en considération l'équité de celui-ci. La notion d'équité fait référence à une répartition "juste" de la charge fiscale. Cette impartialité se manifeste généralement dans la part du revenu, représentée par la contribution fiscale. Le montant équilibré de cette fraction n'est pas facile à établir, mais il est souvent admis que les individus percevant un revenu modéré, devraient être assujettis tout au plus à une somme équivalente à celle des personnes ayant des revenus élevés. De surcoît, pour les gens démunis, le poids de l'impôt devrait être allégé. Mais en réalité, il est bien difficile d'établir une comparaison entre les différents groupes de contribuables et d'analyser les divers pressions fiscales. Dans le cas des familles nombreuses, il faut arriver à déterminer le nombre exact de personnes auxquelles il faut attribuer les revenus et donc, la contribution fiscale. Il reste encore à déterminer celui ou celle sur qui pèse effectivement l'impôt. Les impôts directs sont généralement payés par la personne assujettie. Mais dans le cas des impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux ou même sur la

propriété, il existe une certaine controverse, à savoir, si l'incidence est transféré au consommateur final ou au propriétaire. L'attribution de la charge fiscale indirect est aussi quelque peu ambigue, car elle frappe les consommateurs dans la plupart des cas, mais aussi les fournisseurs des facteurs de production. Si l'on veut établir un parallèle entre les impôts indirect et les consommateurs, il faut avoir à sa disposition, une répartition des biens imposés, par classe de revenus. Ces données, toutefois, n'existent pas au Burkina.

Une analyse en profondeur de l'équité et de l'efficience du système fiscal burkinabé, impliquerait la recherche de nouvelles données. Cette tâche dépasse, cependant, les limites de notre rapport. Comme pour l'efficience, nous pouvons entreprendre une étude sélective, mais enrichissante de l'équité fiscale statutaire des impôts directs. Certaines catégories de contribuables seront sélectionnées et le niveau de revenu, la profession et la composition familliale sont estimés.

Cette méthode ne peut être utilisée dans le cas des impôts indirects, car la charge fiscale dépend de la consommation du produit et de l'offre des services. Le manque de donnés sur la répartition de ces biens, parmi les ménages qui ont des revenus différents, ne permettrait qu'une ébauche de la situation. Cet aspect ne fera donc pas partie de notre analyse.

Cette approche de l'équité des charges fiscales omet la répartition des dépenses gouvernementales financées par l'impôt. La capacité progressive de tout le système fiscal repose sur l'étalement des bénéfices provenant des dépenses publiques, mais aussi du poids de l'imposition. Il faut donc établir le lien entre la balance des impôts et les bénéfices reçus et les différentes catégories de revenus. Il serait alors possible

d'évaluer l'équité de tous les effets nets produits. Mais en réalité, il est très difficile d'obtenir une mesure précise qui quantifie la valeur des bénéfices tirés des dépenses publiques et ceci pour chaque classe de revenus. Cependant, ces préoccupations ne sont pas d'une importance cruciale dans le cadre de notre étude, qui porte principalement sur l'aspect statutaire des charges fiscales.

Les Charges Fiscales de l'Impôt Direct selon les Catégories de Contribuables Représentatifs de la Population

Le but de cette étude est de savoir si les taux et autres stipulations de l'impôt direct imposent des charges raisonnables et équitables, aux différents contribuables. Cet aspect du problème prend une importance toute particulière, car il est primordial de comprendre le concept d'équité dans le système fiscal burkinabé. Il est aussi essentiel de savoir si l'application des règlements en vigueur entraîne l'imposition de taux trop élevés ou trop modestes pour certaines catégories de contribuables. Certaines recommandations portant sur une coercition plus sévère des règlements stipulés dans le Code des Impôts, peuvent être défendues de manière beaucoup plus enthousiaste, s'il est démontré que celles-ci tendent à une plus grande équité du système fiscal. En revanche, si des signes de disparités (taux beaucoup trop élevés ou trop modestes des inégalités fiscales entre les habitants) apparaissent, ceci implique une réforme des clauses fiscales et un remaniement administratif.

Analyse. L'analyse des charges fiscales est relativement claire. Les catégories suivantes représentent les contribuables types. Celles-ci comprennent les cultivateurs, les petits commerçants et les ouvriers des villes, qui touchent une ou deux fois le SMIG, les commerçants des centres

urbains, les propriétaires d'établissements commerciaux de dimensions variées et les couches supérieures. Les grandes compagnies ne sont pas inclues, car leurs taux d'imposition reposent sur une règlementation complexe et elles ont droit à des exonérations substantielles selon les capitaux investis. Chaque groupe se compose du chef de famille, son épouse et de deux enfants agés de moins de quinze ans. Ce modèle est évidemment peu réaliste, mais il permet d'établir des comparaisons homogènes. Une étude plus approfondie tiendrait compte de la structure familliale. En fonction du revenu et du lieu d'habitation (urbain ou rural), des hypothèses sont émises quant à la valeur locative mensuelle, la possession de véhicules et autres caractéristiques relatives à l'imposition. Nous essayons d'être réalistes. Nos suppositions sont fondées sur notre connaissance de la situation à Bobo Dioulassso et dans les provinces de Houet et Kenedougou. Donc, dans le cas où les taux varient d'une commune à l'autre, ceux de Bobo Dioulasso sont utilisés ; toutes suppositions énoncées à propos de la valeur locative urbaine, s'appliquent aussi à cette ville.

La contribution fiscale pour chaque groupe de contribuables tient compte des caractéristiques existantes et le calcul est effectué selon les stipulations du Code des Impôts. Là où il était possible de prendre en considération les abattements, cela a été fait, mais aucune exonérations afférentes au BIC et au BNC n'ont été retenues. Les contributions fiscales ont été calculées en fonction de la réglementation établie avant 1985, mais aussi à partir des nouvelles stipulations en vigueur. Depuis 1985, les fonctionnaires versent volontairement une partie supplémentaire de leurs salaires, mais cette nouvelle mesure n'est pas comprise dans nos calculs.

Le Tableau IV-1 indique la somme assujettie pour chaque catégorie sélectionnée. Les contribuables ont été classés selon la similarité de leur situation. Les impôts affectés au gouvernement central et local sont indiqués séparément et les suppositions relatives à l'assujettissement ont été incorporées au Tableau ou bien apparaissent au bas de la page.

Le Cas I comprend les cultivateurs qui, jusqu'en 1985, étaient redevables de l'IFR et de l'impôt départemental. Dans le système précédent, une famille typique aurait du payer 1 120 FCFA, ce qui représente 1,2% de son revenu annuel estimé (96 000 FCFA). La suppression de la sixième catégorie de l'IFR décharge le contribuable de cette obligation de paiement. Une autre famille dont le revenu est établi à 150 000 FCFA, contribue entre autre à l'IFR et l'ID, mais peut-être aussi à la taxe sur le bétail (TBET) et l'impôt sur les bicyclettes. Dans ce cas, les charges fiscales augmentent proportionnellement à leurs revenus. La part des impôts directs perçue par les autorités locales, est approximativement multipliée par deux, étant donné que le contribuable est redevable de l'impôt sur les bicyclettes et les armes à feu.

Que ces deux exemples soient représentatifs ou non, il semble évident que le poids des impôts directs était minime pour les cultivateurs, avant les modifications apportées à l'IFR. Leurs contributions indirectes étaient indiscutablement restreintes, car ils n'achètent que très peu de biens imposés (quelques boissons peut être).

Dans le Cas II, les assujettis font toujours partie du secteur rural. Le premier, un petit commerçant, disons un tailleur, fait un bénéfice annuel net estimé à 480 000 FCFA. Le second est employé, il habite en province et touche un salaire équivalent aux bénéfices du tailleur. Les

TABLEAU IV-1

LES IMPOTS ASSUJETTIS AUX CONTRIBUABLES REPRESENTATIFS,
1984 ET 1985
(en FCFA)

SUPPOSITIONS: (1) Toutes disposition du Code des Impots appliquees.
(2) Une famille consiste du chef de famille, son epouse et deux enfants de moins de 15 ans.

Cas I - Cultivateurs

Revenu familial annuel I=96,000 FCFA; II=150,000 FCFA.

	I		II	
Impots	1984	1985	1984	1985
Nationaux				
IFR	700	0	700	0
TBET (2 boeufs)	--	-	200	200
Departementaux				
ID (60% de l'IFR)	420	0	420	0
Bicyclette (1)	--	-	350	350
CM[a]	--	-	--	--
Armes	--	-	600	600
Total	1,120	0	2,270	1,150
Impots en % de revenu	1.2%	0	1.5%	0.8%
% des impots attribue au budget local	38%	-	60%	83%

[a]Bien que les habitants en zone rurale sont redevables a la CM, ils ne sont que rarement assujettis, sauf si leur domicile est construit en materiel durable. Aucune redevance n'est inclus dans nos calculs.

Tableau IV-1 (suite), page 2

Cas II: Petit Commercant et Salarie en milieu semi-urbain/rural

(Ex. Boutiquier et agent du bureau de la prefecture)

Revenu familial annuel = 480,000 FCFA (40,000 FCFA/mois)

	Commercant		Salarie	
Impots	1984	1985	1984	1985
Nationaux				
IFR (4)[a]	3,800	3,500	--	--
BIC	47,000	71,000	--	--
IUTS	--	--	35,900	40,000
Departementaux				
ID (60% de l'IFR)	2,280	2,100	--	--
Patente (5)[b]	13,440	13,440	--	--
CM[c]	810	0	810	810
Velocipedes (Mobilette)	1,000	1,000	1,000	1,000
Total	68,330	91,040	37,710	41,810
Impots en % de revenue	14.2%	19.0%	7.9%	8.7%
% des impots attribue au budget local	26%	18%	5%	4%

[a]Quatrieme categorie.

[b]Patente: Droit Fixe (selon la profession) plus Droit Proportionnel (selon la valeur locative des locaux professionels). DF=9,600; DP = (48,000 x .08) = 3,840.

[c]Contribution mobilière, calculee d'apres la valeur locative annuelle de l'habitation du contribuable (48,000 - 7,500) x .02 = 810.

Tableau IV-1 (suite), page 3.

Cas III: Petit Commercant et Travailleur au Niveau du SMIG - Commune

(Ex. Tailleur et Manoeuvre)

Revenu familial annuelle = 240,000 FCFA

	Commercant		Travailleur	
Impots	1984	1985	1984	1985
Nationaux				
IUTS	--	--	7,392	8,400
Communaux				
Patente (7)[a]	3,200	3,200	--	--
IFR (5)	1,350	800	--	--
CA	795	740	150	150
CM[b]	1,000	1,000	1,000	1,000
TVLH[c]	500	500	500	500
Voirie	125	125	125	125
Balayage	250	250	250	250
Bicyclette	350	350	350	350
Total	7,570	6,965	9,767	10,775
Impots en % de Revenu	3.2%	2.9%	4.1%	4.5%
% des impots attribues au budget communal	100%	100%	24%	22%

[a]DF=3,200; DP=0.

[b]CM=(60,000 - 10,000) x .2 = 1,000.

[c]TVLH=meme base que la CM; Taux=0,01.

Tableau IV-1 (suite), page 4

Cas IV: Commercant Moyen et Employe Salarie - Commune

(Ex. Boutiquier et aide-comptable)

Revenu familial annuel = 600,000 FCFA (50,000 FCFA/mois)

	Commercant					
	1984		1985		Salarie	
Impots	Locaux Prives	Stand au Marche	Locaux Prives	Stand au Marche	1984	1985
Nationaux						
IUTS	--		--		53,856	61,200
BIC	65,000		95,000		--	--
Communaux						
Patente (5)[a]	42,800	15,200	42,800	15,200	--	--
IFR (4)	4,050		3,500		500	--
CM[b]	2,200		2,200		2,200	2,200
CA	4,900	2,145	4,850	2,090	270	270
TVLH	1,100		1,100		1,100	1,100
TVLP[c]	9,000	720	9,000	720	--	--
Voirie	125		125		125	125
Balayage	350		350		350	350
Velocipedes (Mobylette)	2,000		2,000		2,000	2,000
Total	131,524	92,890	160,865	122,225	60,401	67,245
Impots en % de Revenu	21.9%	15.5%	26.8%	20.4%	10.1%	11.2%
% des impots attribues au budget communal	50%	43%	41%	22%	11%	9%

[a]Patente: (1) DF = 2,800; DP = 30,000; Total = 42,800. (2) DF = 12,800; DP = 2,400; Total = 15,200.

[b]CM = (120,000 - 10,000) x .02 = 2,200.

[c]TVLP: Taxe sur la valeur locative des locaux professionnels. (1) 300,000 x .03 = 9,000; (2) 24,000 x .03 = 720.

Tableau IV-1 (suite), p. 5

Cas V: Commercant et Salarie de Haut Rendement

(Ex. coiffeur pour dames et cadre superieur de la F.P.)

Revenu familial annuel = 1,500,000 FCFA (125,000 FCFA/mois)

	Commercant		Salarie	
Impots	1984	1985	1984	1985
Nationaux				
IUTS	--	--	202,752	230,400
BIC	290,000	410,001	--	--
Communaux				
Patente (2)[a]	108,000	108,000	--	--
IFR (1)	15,550	15,000	--	--
CM[b]	7,000	7,000	7,000	7,000
CA	13,055	13,000	700	700
TVLH	3,500	3,500	3,500	3,500
TVLP[c]	18,000	18,000	--	--
TV	125	125	125	125
TB	500	500	500	500
Vehicules a Moteur (Auto)	12,000	12,000	12,000	12,000
Total	467,730	587,675	226,577	254,255
Impots en % de Revenu	31.1%	39.2%	15.1%	16.9%
% des impots attribue au budget communal	38%	30%	11%	9%

[a]Patente: DF = 48,000; DP = 600,000 x .10 = 60,000.

[b]CM (360,000 - 1,000) x .02 = 7,000.

[c]TVLP 600,000 x .03 = 18,000.

données indiquent que la charge fiscale du commerçant est deux fois supérieure à celle du salarié. Ceci est dû à l'impôt sur les bénéfices, la patente et l'IFR que l'on impose sur les profits annuels nets. Au total, la contribution fiscale pour la famille du commerçant s'élevait en 1984 à 14,2% de leur revenu, alors qu'en 1985, elle atteint 19%. L'employé, en revanche, était assujetti à 7,9% en 1984 et 8,7% de son salaire en 1985. De plus, la contribution du commerçant aux impôts du département était de 26% en 1984, tandis que celle de l'employé se montait à moins de 5%.

Le taux global d'imposition ne semble pas excessivement élevé. Le revenu net demeure bien au-dessus du SMIG, qui est de 240 000 FCFA. Le commerçant doit, néanmoins, payer une contribution fiscale deux fois supérieure à celle de l'employé qui, de toute façon, a un revenu identique. Doit-il y avoir une telle disparité entre les montants payés pour les impôts départementaux ? Deux arguments peuvent être invoqués, qui justifieraient cette répartition disproportionnée. Tout d'abord, le commerçant impose des coûts à certains services (administratifs en l'occurence). De surcroît, on peut argumenter que le BIC et la patente se répercute sur les prix affichés et donc sur les clients. Ces raisons s'appliquent beaucoup plus au cas des marchands installés dans les villes qui bénéficient de certains services, tels que le ramassage des ordures, la protection de son fond de commerce ou l'entretien de la voirie. Mais ce n'est pas le cas des commerçants dans les secteurs ruraux. Il est vrai, cependant, que ces impôts restent souvent impayés. Si les marchands s'acquittent de leurs versements, ils sont en droit de recevoir les services stipulés, car la réglementation prévoit un assujettissement élevé pour que ceux-ci soient assurés.

Le second argument en faveur d'un taux d'imposition nominal élevé, provient du fait que ces impôts ne sont pas souvent payés. Les autorités maintiennent donc un barème beaucoup plus important, et récupèrent ainsi, à travers les contribuables qui se soumettent à l'impôt, les sommes impayées, dûes par les autres. Ce point de vue se défend si l'on tient compte du besoin extrême de recettes, mais cette approche anéantit tout effort d'accroissement du civisme fiscal. Il faudrait peut-être instaurer une diminution progressive de ces taux, au fur et à mesure de la mise en place de procédures de coercition fiscale. On pourrait également envisager une réduction des taux, accompagnée d'un effort de coercition fiscal de grande envergure.

Nous nous tournons maintenant vers les habitants des secteurs urbains. Le Cas III mest en scène deux contribuables qui ont un revenu équivalent au SMIG. Le premier est un salarié, le second est un marchand itinérant (un tailleur, par exemple), qui n'a pas de fond de commerce. Les résultats indiquent que dans cette situation l'employé verse une part un peu plus importante de son revenu, bien que les deux assujettis encourent une charge fiscale inférieure à 5%. Par rapport au cas II, la contribution du petit commerçant est beaucoup plus modeste, car nous supposons qu'il tombe dans la septième catégorie de la patente où l'on impose aucun droit proportionnel sur la valeur locative des immeubles. De toute manière notre marchand ne dispose d'aucun local. De plus, il n'est pas redevable du BIC et par conséquent, le montant de l'impôt sur les salaires et traitements dépasse celui de la patente et de l'IFR.

Une caractéristique frappante du Cas III est la part élevée des contributions fiscales revenant aux autorités locales. Le salarié verse le quart de ses impôts à la collectivité locale ; le marchand, en revanche, n'est assujetti à aucun impôt direct levé par le gouvernement. Sa contribution est donc entièrement portée à l'actif du budget communal. Les cas III et IV montrent que cette part importante des contributions au niveau des communes, s'étend à d'autres contribuables appartenant au milieu des affaires. Ceci résulte de la patente, de la taxe sur la valeur locative des locaux à usage professionnel (TVLP), de la taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation (TVLH), de la contribution mobilière (CM) et des centimes additionnels, qui sont attribués à la commune et ne sont pas sans valeur quand ils sont recouvrés selon le règlement en vigueur. Par exemple à Bobo Dioulasso, le taux d'imposition statutaire de la TVLP est de 14,4% et celui de la TVLH se monte à 3,3%. A cela il faut ajouter le taux fixe appliqué à la patente et les 10% des centimes additionnels. Si les impôts directs des communes représentent une part si élevée du total des contributions directes, pourquoi les recouvrements communaux n'atteignent-ils que 10% ?

Dans le Cas IV, nous arrivons à des niveaux de salaires modérés. La comparaison s'effectue entre un salarié, qui touche à peu près deux fois et demie le SMIG, et un commerçant (un horloger), propriétaire d'une petite bijouterie dont les profits sont équivalents au salaire de notre employé. La encore, le commerçant subit une charge fiscale deux fois plus élevée, car il s'acquitte de la patente, de la TVLP et enfin, de l'impôt sur les bénéfices.

A toute fin comparative, le cas IV indique entre parenthèses la patente, la TVLP et la CM d'un commerçant semblable, mais qui loue un stand au marché. Il paye non seulement un loyer beaucoup plus modeste, mais sa charge fiscale s'en trouve nettement réduite. Il tire donc de sa situation des avantages financiers peu négligeables. Il faudrait envisager de réduire les disparités qui apparaissent au niveau des charges locatives.

Pour un employé, le taux d'imposition annuel sur un salaire de 600 000 FCFA est entre 10 et 11%. Ceci ne semble pas excessif. Pour le commerçant, le taux en vigueur excède les 25% si l'on tient compte du nouveau barème. A ce point de l'échelle, les revenus en termes absolus sont encore modestes. Cette situation crée une charge importante, bien que l'on puisse se demander si les taux marginaux sont assez conséquents pour décourager toutes motivations.

Le Cas V enfin, examine la situation des contribuables urbains, dont les revenus sont élevés. Un haut fonctionnaire ou un employé du secteur privé, censé gagner 1,5 millions de FCFA par an, est comparé à un commerçant prospère, le propriétaire d'un salon de coiffure par exemple, dont les profits sont équivalents au salaire présumé ci-dessus. Les charges fiscales sont à peu près le double pour le commerçant, mais elles atteignent pratiquement 40%, une charge écrasante. Un revenu élevé est généralement accompagné d'une habitation, dont la valeur locative est conséquente, ainsi que des impôts locaux considérables et la possession d'une automobile ou d'un camion. Bien que le montant total absolu d'impôts locaux par individu imposable, s'accroisse avec la hausse du revenu, ici la part diminue. Ceci est un résultat acceptable, si l'on considère que la progression du BIC est plus importante que celle des impôts locaux, qui

sont eux, tout au plus proportionnels. Ces résultats sont cependant fondés sur les hypothèses que nous avons formulées à propos des valeurs locatives résidentielles et commerciales aux différents niveaux de revenus.

Conséquences. L'analyse des charges fiscales est assez révélatrice. La mise en application des stipulations des impôts statutaires indique que les charges fiscales ne semblent pas trop élevées. Les économiquement faibles ne sont redevables que de 5% de leurs revenus pour les impôts directs. La charge fiscale directe augmente parallèlement à la hausse des revenus ; même pour les salariés qui ont un revenu important, les taux d'imposition directs ne dépassent pas 16%. Il est vrai que ces derniers payent déjà de lourdes charges indirectes sur les produits d'importation et certains articles locaux. Cette politique est dictée par un besoin de restreindre l'importaion et d'orienter la consommation vers les biens fabriqués localement. L'inéquité la plus significative pour les impôts directs se situe au niveau des commerçants et de ceux qui contribuent à la patente et au BIC. Cette situation ne peut se justifier que par les coûts engendrés par ces activités (services publics) ou par un manque d'assujettissement et de coercition au niveau des autres impôts.

Cette analyse révèle également que la contribution fiscale sur les logements est théoriquement supérieure aux assujettissements effectués dans les communes importantes, pour toutes les classes de revenu. A Ouagadougou et Bobo Dioulasso, les employés dont le revenu est équivalent au SMIG, devraient, dans ce cas, payer au moins 1 500 FCFA par an. Si l'assiette de ces taxes et autres impôts communaux était entièrement recouvrée, il serait alors possible de réaliser une plus grande partie des dépenses inscrites au budget.

Dans le contexte d'une réforme fiscale, nous pouvons donc conclure que les stipulations des impôts directs ne sont pas particulièrement inéquitables. En revanche, il faut tenir compte des inéquités et inefficiences au niveau des impôts sur les bénéfices, car les taux sont apparement plus élevés que ceux appliqués à l'impôt sur les traitements et salaires. Cependant, toutes mesures destinées à améliorer l'administration des revenus et l'efficience fiscale doivent être entreprises car le système en place n'engendre pas de graves disparités.

Recommandations pour une Réforme Fiscale

L'élaboration d'une réforme fiscale soulève quelques problèmes. Nous discuterons d'abord des changements de taux d'imposition et des autres stipulations de l'impôt. Nous considèrerons ensuite les données disponibles et les données de gestion liées à l'imposition, ainsi que les améliorations nécessaires. Nous tenterons enfin d'établir des recommandations pour pallier aux problèmes de l'administration fiscale au Burkina.

Stipulations d'Impôts et Taux d'Assujettissement. Comme nous l'avons vu dans le chapitre II, l'agenda des changements de taux d'imposition et de stipulations fiscales au Burkina n'a pas été prioritaire, surtout en ce qui concerne les "impôts modernes " du gouvernement, particulièrement le BIC, la TCA, les taxes sur les produits importés et les impôts indirects sur la consommation. Nous porterons notre attention sur les réformes d'impôt à caractère local, tels que la patente, l'IFR, les différentes impositions sur la propriété privée dans les communes et les provinces et les droits et charges des collectivités publiques secondaires.

--Modifications des Impôts Déjà Existants. L'analyse des catégories de contribuables représentatifs de la population a montré que les taux imposés sur les bénéfices commerciaux et industriels locaux étaient élevés, surtout en conjonction avec l'augmentation récente du BIC. De surcroît, ces impôts font partie de ceux dont le taux élevé semblerait imposer une charge excédentaire. Ainsi, il semble qu'il y aurait de bonnes raisons de revoir l'impact de tous les impôts sur les revenus commerciaux et industriels, à Ouagadougou et Bobo Dioulasso, avec un effort de réductions des charges imposables aux entreprises de taille moyenne, en conjonction avec un contrôle plus strict. Ces taux pourraient diminuer par le truchement d'exonérations pour les nouveaux projets et les investissements des bénéfices des entreprises en présence. Cela encouragerait le développement et réduirait les disparités entre ces impôts et celui sur les traitements et salaires. Il semble utile néanmoins de se pencher sur la question.

Il semble que bien que les impôts directs sur les bénéfices industriels et commerciaux sont trop élevés, les taux des droits et charges ne le sont pas assez. De surcroît, il faudrait réévaluer les tarifs des services publics, comme il a été fait pour les séjours prolongés en hôpital ou en clinique. L'analyse des recettes sur les charges et droits locaux indique que 90% d'entre elles proviennent des taxes sur les véhicules, les droits de marché et les timbres fiscaux. D'autres sommes moins élevées proviennent des services associés au bétail.

Si l'on considère les taxes sur les véhicules à moteur, particulièrement les voitures et les camions, en conjonction avec les coûts d'entretien des routes et autres servies publics liés à l'automobile, les

taux devraient augmenter avec l'inflation. L'augmentation des taxes sur les véhicules se manifesterait au niveau des utilisateurs et des produits transportés. Cette augmentation pourrait également porter sur les propriétaires de véhicules dont les revenus sont probablement plus élevés. Les taux devraient continuer à être plus élevés dans les communes que dans les zones rurales, afin d'être en accord avec les prix. L'augmentation des taxes sur les cyclomoteurs et les motocyclettes peuvent se justifier en ce sens qu'elle couvrirait les frais suscités par la prolifération de ces véhicules dans le centre des communes, et qu'elle en découragerait l'achat. Cet accroissement peut se justifier d'autant plus qu'il existe maintenant des transports en commun à Ouagadougou et Bobo Dioulasso.

Il existe moins de justifications en ce qui concerne l'augmentation des taxes sur les bicyclettes et les charettes. D'une part, parce que bicyclettes et charettes utilisent les routes déjà existantes, sans réellement contribuer à leur détérioration. D'autre part, dans le secteur rural, elles représentent un moyen de transport clé. Une taxe sur ces véhicules decouragerait l'investissement. Dans les zônes urbaines, les bicyclettes aussi bien que les cyclomoteurs servent à transporter les gens entre leur lieu de travail et leur domicile. Ils prennent une importance toute particulière en l'absence de transports en commun.

Les arguments en faveur d'une hausse des tarifs pour les emplacements de marché sont moins equivoques. Il est evident que les droits pour les marchés centraux de Ouagadougou et Bobo Dioulasso sont insuffisants. Les tarifs quotidiens de droits de vente varient de 25 à 100 FCFA et la location des places varie de 1000 à 4000 FCFA par mois. Ces charges sont dérisoires et probablement inferieures aux coûts de police et de ramassage

des ordures, suscités par les marchés. De plus, en ce qui concerne les places de choix dans le centre ville, les marchés devraient distribuer les places rares au compte-gouttes, en accord avec les prix payés pour la location des locaux de commerce environnants, afin d'encourager un usage efficace de ces places rares. Les revenus pourraient également financer les améliorations des services sur les places de marchés. Les marchands forcés de partir à cause de l'augmentation du prix des locations, pourraient se rattraper sur les marchés périphériques, dont l'expansion ou la construction devrait être fondée sur l'evaluation des coûts et des benefices.

Les droits de marché dans les autres communes et dans les secteurs ruraux sont aussi probablement insuffisants. Dans ce cas, les coûts monétaires et de substitution, essentiels au fonctionnement d'un marché, sont inférieurs à ceux des grandes communes, mais les bénéfices d'une place au marché sont certainement supérieurs aux tarifs de 5 à 50 FCFA par jour.

A première vue, un ajustement de la taxe d'abattage, que doivent payer les bouchers afin que la viande soit inspectée, semblerait adéquat. Les taxes d'abattage qui varient de 25 à 175 FCFA ne reflètent ni la valeur de l'animal, ni le coût d'entretien de l'abatoir ou le temps que passe l'infirmier-vétérinaire à l'inspection. En revanche, l'inspecteur remplit une fonction publique importante et il est évident que la taxe ne doit pas augmenter au point de favoriser une dérobade de la part des bouchers. Les timbres fiscaux sont également censés refléter les coûts administratifs, en l'occurence ceux des documents officiels. L'enregistrement de statistiques importantes telles que les naissances, les décés, les mariages et autres actes officiels, sert aussi bien les intérêts privés que la fonction

publique. Ces considérations sont un facteur d'opposition à une stricte politique d'augmentation en fonction de l'inflation (les coûts liés au bétail également). Ces tarifs doivent, néanmoins, être ajustés de temps à autres pour palier à la hausse des prix.

Nouveaux Droits et Charges. L'un des buts de cette étude était d'examiner la possibilité d'un développement de nouveaux droits et charges au niveau local. La plupart des ressources utilisées par les pays en voie de développement existent également au Burkina. Les services d'eau (O.N.E.) et d'électricité (SONABEL), qui pour l'instant ne déservent que les communes, sont administrés au niveau local par des organismes d'utilité publique ayant un statut autonome. Les habitants payent aussi bien les frais d'installation que leur consommation quotidienne. Cette étude ne s'est pas penchée sur les d'etails des coûts et des charges de ces utilités publiques, dans la mesure où celles-ci fonctionnent au sein d'un budget autonome. Un réseau de transports en commun vient d'être installé à Ouagadougou et Bobo Dioulasso, sous la tutelle de l'administration centrale. La tarification est encore à l'essai. L'enregistrement de la propriété et des zones loties est également sous l'égide du gouvernement, via le Service des Domaines. Le développement de lotissements et d'une infrastructure urbaine est un facteur clé dans l'exploitation du territoire. Des mesures complexes, pour imputer la totalité ou une partie importante du coût de ces services aux bénéficiaires, ont été proposées et appliquées dans certains pays pour financer les lotissements, la voirie, l'assainissement et autres infrastructures. La Banque Mondiale a alloué un prêt pour une opération de ce type au Burkina. Il existe un autre secteur important où les bénéficiaires peuvent et devraient payer les sommes dues,

plutôt que de reléguer cette charge à tous les contribuables. A la suite du lotissement progressif des communes, une procédure devrait être instaurée pour assujettir les bénéficiaires de ces services.

Il y a deux autres secteurs qui pourraient procurer un revenu fiscal supplémentaire : l'enseignement primaire et secondaire et les services de santé. Certains pays en voie de developpement ont instauré des frais de scolarité pour l'enseignement primaire et secondaire. Le gouvernement burkinabé s'y est refusé, mais les collectivités locales et les parents d'élèves fournissent des ressources considérables aux écoles primaires, en construisant des bâtiments et en achetant des livres et autres fournitures. Bien que cela ne soit pas la politique officielle, en l'absence de subventions d'état dans de nombreuses régions, la somme modeste de 1000 à 1500 FCFA est imputée aux parents pour l'achat de fournitures de base. On ne donne ni crayons, ni papier, ni autres fournitures aux enfants dont les parents ne s'acquitent pas de la somme dûe. Un rapport récent de la Banque Mondiale avançait la possibilité de lever une collecte locale pour payer l'entretien des bâtiments et les fournitures nécessaires [2]. Elle serait gérée par les professeurs et les parents d'élèves. Il est recommandé que cette somme soit fondée sur la capacité financière des familles. Malheureusement, celle-ci est difficile à évaluer dans les zônes rurales et le choix des familles à inclure est quelque peu discutable. L'école secondaire est privée, donc payante, et certains élèves sont en mesure de recevoir une aide financière qui couvre jusqu'à la moitié des frais. Le

[2] Upper Volta: Investment in Human Ressources Country Economic Memorandum, 5 Septembre 1983, page 78.

développement du secteur privé plutôt que du secteur public ralentit le financement gouvernemental de l'enseignement secondaire et impute une plus grande partie des frais aux utilisateurs.

En ce qui concerne les hôpitaux et les dispensaires, le gouvernement impose un tarif pour les séjours prolongés en clinique ou en hôpital, mais les consultations sont gratuites. Les clients payent déjà une partie importante de leur traitement, aussi bien les médicaments que les frais de transport dans le cas des habitants des secteurs ruraux. Il ne semble donc pas adéquat d'augmenter les tarifs. L'instauration de tarifs pour les dispensaires poserait de sérieux problèmes car il est difficile de savoir si les sommes perçues le sont par les autorités adéquates et si elles servent à l'achat de médicaments et autres fournitures qui justifieraient cette tarification.

D'après ces considérations, cette étude conclue qu'il n'existe pas de ressources fiscales inexploitées. En revanche, le système a besoin d'augmenter certains des droits et charges au niveau local et de considérer les cas d'autofinancement pour les lotissements et l'infrastructure urbaine, l'enseignement et la santé.

Enfin, comme nous l'avons vu précédemment, il existe de nombreux facteurs qui encouragent une reconsidération de l'impôt sur l'enregistrement des ventes immobilières. L'utilisation du terrain et des batiments est déjà assujettie et il n'existe pas beaucoup de terrains privés, dans le secteur urbain, qui ne soient exploités. Par conséquent, le droit d'enregistrement des ventes immobilière est une charge excédentaire plutôt qu'une compensation pour une activité qui n'est pas assujettie par ailleurs. Il est difficile d'expliquer pourquoi ces droits coutent plus

chers que l'enregistrement lui-même. Le taux élevé de 15% décourage ou retarde cette procédure, qui pourrait faciliter l'utilisation plus productive de ces propriétés. De telles restrictions sur une exploitation efficace du territoire, peuvent ralentir le développement urbain. Il serait conseillé de diminuer ce droit jusqu'à 10%.

Le Transfert des Impôts. Il est souvent préconisé de transférer un impôt ou une série d'impôts du budget central à celui des collectivités publiques secondaires. Dans certains cas, le recouvrement et l'assujettissement de l'impôt sont relégués aux employés de l'administration locale. Dans d'autres cas, seuls les montants perçus sont renvoyés à la localité d'où ils proviennent.

De tous les impôts d'ordre national, seule la licence est transférable. Avant 1981, il existait un impôt direct sur la vente en gros et au détail des boissons et un impôt indirect sur la vente des boissons destinées à être consommées sur place. Les recettes provenant de la contribution des licences étaient affectées aux budgets locaux. En 1981, cette mesure a été abolie ; les communes et les départements ont encouru de grosses pertes. Les revenus de licence de débit de boissons à consommer sur place sont transmis au receveur d'impôts indirects et sont crédités au budget de l'Etat.

De nombreux arguments peuvent être invoqués pour redonner aux collectivités, l'usufruit de cette taxe. Les propriétaires de débits de boissons et les restaurateurs bénéficient de services locaux, tels que la sureté, l'assainissement, l'entretien et la réparation de la voirie. De plus, les coûts administratifs engendrés par cette taxe sont minimes, car l'emplacement de ces établissements est connu de la trésorerie, de la

sureté et des agents du fisc et les agents du recensement n'ont besoin que de peu de connaissances en la matière. Le transfert du produit de la licence aux collectivités aurait l'effet salutaire d'encourager un contrôle beaucoup plus sévère des buvettes clandestines. Celles-ci sont généralement situées dans les cours et chez les particuliers, et elles échapent à l'imposition. Dans le système actuel, la licence est un impôt indirect ; aucun avertissement n'est préparé ou envoyé au contribuable. Les contributions sont établies par le contribuable au début de l'année (les versements partiels trimestriels sont également permis) et sont envoyés au receveur des impôts indirects à Ouagadougou et Koudougou. Dans ce cas, il sera probablement difficile d'identifier l'origine des paiements afin de les remettre à leurs destinataires. Si cette taxe est transférée à l'actif des budgets locaux, elle devrait être administrée en tant qu'impôt direct.

Relèvement et Gestion des Données. Le manque de données précises et comparables pose un serieux problème quant à l'identification et l'évaluation de la nature et de la source des difficultés fiscales. En revanche, les données ne sont utiles que s'il existe un désir réel de changer les éléments insatisfaisants du système. Comme nous l'avons vu dans les Chapitres II et III, il n'existe pas de chiffres officiels détaillés sur les revenus directs et indirects des communes et collectivités publiques secondaires. Les chiffres fournis par d'autres sources, sur l'une ou l'autre de ces ressources créent souvent de grosses difficultés. D'autres données, qui pourraient être utiles du point de vue de l'assujettissement des impôts, ne sont tout simplement pas cataloguées. Les classifications du CENATRIN sur les sommes payées par anticipation et les montants évalués, pris en charge nette, ne reflètent pas les contributions

fiscales qui résultent du travail d'évaluation des agents du fisc. Elles ne montrent pas non plus les montants payés par anticipation qui eux, ne sont pas assujettis par les agents du fisc. De surcroît, la perception ne compile les données ni sur le nombre de contribuables assujettis par type d'impôt, ni sur le nombre de FIM, classés par le CENATRIN, ni sur les montants payés par anticipation. Ces données serviraient d'indicateur de tendance pour les activités des services fiscaux et l'allocation de personnel.

En ce qui concerne la perception, il existe des lacunes comparables dans la classification. Bien que le CENATRIN fournisse une liste sommaire des contribuables redevables du BIC et de la patente, la perception n'établit pas de comparaison sur ces listes d'une année à l'autre. Elle ne vérifie pas non plus que la distribution des avertissements ait été effectuée. Par conséquent, il n'éxiste aucune information indiquant les taux de recouvrement par rapport aux avertissements distribués. Une telle information représente un serieux atout pour l'instauration d'une politique d'amélioration des taux de recouvrement.

Comme toute recommandation, ces propositions d'amélioration ne doivent pas entrainer une politique plus coûteuse que les avantages entrevus. En ce qui concerne les impôts au Burkina, il faut éviter une politique qui invoquerait une accumulation de données inutiles, dont le regroupement nécessiterait des moyens supérieurs à la capacité du système en place. Cela étant dit, la première mesure à prendre serait de renforcer la continuité des chiffres sur les revenus locaux, par ressource. L'objectif serait un tableau officiel de chiffres qui paraîtrait d'année en année, pour chaque collectivité locale, province ou commune, indiquant leurs revenus par

source. Le SERPOCO pourrait publier un rapport annuel qui faciliterait le regroupement et l'analyse de données. Ces chiffres seraient revus afin de trouver les disparités et les erreurs. De plus, ce rapport contiendrait une étude des problèmes des données fiscales des collectivités locales.

Il est néanmoins évident que si des mesures immédiates ne sont pas prises pour améliorer le système en place les disparités et les erreurs continueront. Celles-ci sont la conséquence de plusieurs facteurs ; les agents du fisc, surtout ceux des perceptions ont besoin d'une sérieuse formation en comptabilité et d'une supervision de la part de la trésorerie régionale. Un des facteurs de la confusion présente est le laps de temps qui s'écoule entre le moment où le SERPOCO revoit les rapports de recettes annuelles et le relèvement des erreurs par les agents locaux. Le SERPOCO serait donc responsable du rapport officiel sur les revenus des collectivités locales et les perceptions assureraient pour elles, une continuité dans la totalité des chiffres au sein de leur territoire. Ces perceptions sont sur place et le SERPOCO devrait demander l'appui des fonctionnaires des provinces et des communes afin de contrôler, revoir et résumer les données fiscales avant de les remettre au SERPOCO. Celui-ci contacterait ensuite les perceptions pour toute question ou problème. La seconde mesure à prendre serait de classifier les données disponibles. Du point de vue du service des impôts et de ses divisions locales, des tableaux pourraient être dressés à partir de documents reçus par le CENATRIN, qui indiqueraient pour chaque impôt direct :

--le nombre de contribuables assujettis,

--le nombre total des contribuables,

qui ne sont pas lotis, l'assujettissement à la contribution mobilière est quasi-inexistant.

L'absence de cadastre pose un problème au niveau de l'identification des contribuables, dans les secteurs communaux. La plupart des impôts ayant trait à la commune sont liés à l'emplacement des résidences et des fonds de commerce. Sans registre du territoire communal, les agents ne peuvent pas, lors du recensement, identifier tous les imposés. Les avantages engendrés par le travail cadastral de Ouagadougou et Bobo Dioulasso sont connus, mais leurs coûts le sont aussi ! Le gouvernement a finalement choisi d'établir des listes complètes de domiciles et de locaux, ainsi que le nom de leurs occupants. Ces dernières sont préparées en collaboration avec les CDRs. Du point de vue fiscal, ces listes font office de cadastre.

Dans les deux communes principales, la contribution mobilière et la TVLH devraient procurer des contributions fiscales égales à 3% de la valeur locative. Un abbattement de 10 000 FCFA est accordé aux ménages. L'utilité que présenterait une identification et un assujettissement plus précis des contribuables urbains se reflète dans les données, qui indique que dans les dernières années ces assujettissements ont chuté en dessous de la valeur locative estimée. En effet, la contribution mobilière pourrait servir de base pour les impôts d'une commune, en conjonction avec les divers taxes sur la valeur locative des locaux professionnels.

Il est conseillé d'incorporer toute la commune dans l'assujettissement à la contribution mobilière, y compris les agents dans les habitations temporaires, en dehors des lotissements, qui sont légalement aptes à cet assujettissement. Bien qu'il semble injuste d'assujettir les habitants démunis, ceux-ci bénéficient néanmoins des services communaux et devraient

donc contribuer. Ceci permettrait de maintenir un niveau minimal de services et découragerait l'exode rural. La mesure la plus importante serait d'assujettir les occupants des lotissements à un taux basé sur une évaluation adéquate de la valeur locative de leurs habitations.

Les études indiquent le potentiel des revenus de quatre impôts, liés à la propriété, à Ouagadougou et Bobo Dioulasso. La moyenne des contributions fiscales pour ces impôts en 1982 et 1983 était de 108 millions de FCFA à Ouagadougou et de 33 millions de FCFA à Bobo Dioulasso. Les estimations prudentes indiquent que les contributions de ces impôts devraient se monter à près de 195 millions de FCFA pour Ouagadougou et de 100 millions de FCFA pour Bobo Dioulasso. Les recouvrements de ces deux communes, en revanche, sont extrêmement modestes. Ils se montent à environ 30% des montants assujettis et varient de 17 à 12% des sommes estimées.

Ces tableaux indiquent que les stipulations des impôts communaux sur la propriété établissent une assiette potentielle qui pourrait engendrer des recettes beaucoup plus importantes dans les deux plus grandes communes. Ces impôts, ainsi que les autres impôts directs communaux, ont une assiette adéquate et ne semblent pas requérir un accroissement des taux d'imposition ou l'instauration de nouveaux impôts directs. Ces revenus, s'ils sont recouvrés et réassujettis de temps à autre, réagiront en fonction de l'inflation et du développement économique, car ils représentent un pourcentage de l'assiette ayant une élasticité positive. Il faut néanmoins noter l'exception de la Voirie, qui devra être doublée. Son taux actuel n'est que de 125 FCFA par ménage. Ces conclusions ne devraient pas porter sur les droits et charges communaux mentionnés ci-dessus.

Recouvrement d'Impôts Directs. Le recouvrement des impôts pose les problèmes les plus serieux au système fiscal burkinabé. Comme il a été déjà précisé, la perception, au niveau régional et local, ne représente qu'un endroit où l'on enregistre le règlement des impôts pour ceux qui viennent payer. On tente bien d'envoyer des avertissements, mais on ne s'inquiète guère de leur arrivée à destination. Nous fûmes incapable de conclure clairement sur l'utilité d'un effort axé sur la régularité de la distribution des avertissements. Lorsqu'ils sont interrogés, les contribuables assujettis répondent qu'ils n'ont pas payé leurs impôts parce qu'ils n'ont pas reçu d'avertissement, et qu'ils ne vont pas aller chez le percepteur pour en obtenir un. A moins d'avoir besoin d'un certificat de paiement, les contribuables ne voient aucune raison de payer même s'ils ont reçu un avertissement. Ainsi, nous ne sommes pas prêts à invoquer l'instauration d'un programme qui nécessiterait l'utilisation de ressources rares pour distribuer les avertissements. Il existe néanmoins des méthodes peu coûteuses pour en améliorer la distribution. L'une d'entre elles utiliserait les CDRs comme organismes de distribution, car leurs employés connaissent les lieux de résidence des contribuables et pourraient de ce fait assurer la distribution. Les agents du recensement pourraient, par ailleurs, remettre les avertissements des années précédentes, lors de leurs déplacements annuels.

Bien entendu, avant que les avertissements puissent être remis, le CENATRIN doit envoyer ces factures aux trésoreries locales. Les retards sont fréquents, ce qui empêche une distribution ponctuelle et donne un travail supplémentaire aux agents du fisc. Si le contribuable disposé à payer n'a pas d'avertissement en main, c'est l'agent du fisc qui doit réévaluer les montants et calculer la contribution fiscale.

Notre étude ne nous a pas permis d'analyser l'impact de la réception de l'avertissement sur les paiements. Il est évident que le problème le plus sérieux du système de levée des impôts directs pour les collectivités locales est le manque de coercition. La première mesure à entreprendre dans ce contexte, est de changer l'attitude des contribuables envers leurs obligations. Ceci implique un programme d'information pour les contribuables sur les objectifs de l'imposition et sur l'importance de la ponctualité des versements. Il est également nécessaire d'infliger des sanctions en cas de non-paiement, car actuellement, il n'y a que le civisme fiscal qui motive le règlement des impôts sur le logement (CM et TVLH), la voirie ou le balayage. C'est à ce niveau que le GOB doit décider s'il est prêt ou non à prendre les mesures nécessaires pour renforcer le civisme fiscal, de façon à ce que les contribuables se soumettent au système d'imposition.

Ceux qui ont étudié le problème sont unanimes quant à sa solution. Afin d'atteindre un niveau raisonnable de soumission au système en place, des sanctions variées doivent être infligées. Ceci implique que les amendes, les fermetures de fonds de commerce et les confiscations de biens et d'équipement doivent servir d'exemple. La question se pose alors de savoir si le gouvernement a suffisament confiance en sa popularité et s'il croît qu'il peut prendre de telles mesures.

Administration des Droits et Charges Locaux

Précédemment dans ce chapitre, il était conseillé d'augmenter les droits de marché, la taxe sur les véhicules à moteur et certains autres droits et charges. Que ces taux augmentent ou non, il n'en reste pas moins que les levées courantes sont bien inférieures aux estimations des sommes

dûes. Ce phénomène s'explique fréquemment par le fait que les supérieurs hiérarchiques ne s'assurent pas toujours que les postes de collecteurs sont pourvus en personnel. Il arrive également que le contribuable et le percepteur s'accordent sur une somme inférieure au montant total de l'assujettissement et la trésorerie "n'en voit jamais la couleur". Bien que le contribuable ne reçoive pas d'attestation de paiement, le contrôle est suffisamment négligeant pour encourager cette attitude.

Ces conseils portent sur un accroissement du contrôle local et l'administration des droits et charges. Des quotas de recouvrement raisonnables seraient instaurés et modifiés selon les résultats. L'impossibilité répétée d'atteindre ces quotas serait un motif de renvoi, à moins qu'une explication plausible ne soit fournie.

CHAPITRE V

LES DEPENSES BUDGETAIRES DU GOUVERNEMENT ET DES AUTORITES LOCALES

Introduction

Au Burkina, le secteur public occupe une place très importante dans la vie économique, car il utilise les resources rares, fournit des services essentiels et régule les entreprises publiques et privées. Cette étude traite principalement de l'offre des services publics locaux et, par conséquent, s'intéresse tout particulièrement aux dépenses publiques investies dans l'infrastructure et aux dépenses de fonctionnement des ministères qui fournissent certains services à la population locale. Les services dont il s'agit ici, sont ceux qui affectent la vie quotidienne des habitants et dont les bénéfices sont limités à ceux qui résident à proximité de l'endroit où ils sont délivrés. Bien que l'étendue de ces avantages varie selon le service, ce qui les distingue, est leur sphère d'activité restreinte. Ces services comprennent, par exemple, l'enseignement primaire et peut-être secondaire, les installations médicales, l'administration et la sécurité locale, les services de voirie, d'eau et d'assainissement. La vulgarisation agricole, le crédit et les organismes de coopération appartiennent aussi à cette catégorie, mais ne font pas l'objet d'une étude détaillée dans ce rapport.

Les dépenses gouvernementales englobent d'autres fonctions vitales telles que la défense, l'enseignement secondaire et superieur, les affaires étrangères, les remboursements de la Sécurité Sociale et autres transferts. Cependant, ces dépenses ne nécessitent aucune administration locale. Les

avantages obtenus ne dépendent pas du secteur où se trouvent les bénéficiaires ; ils peuvent donc être administrés d'une façon centralisée ou à partir de certains endroits à travers le pays.

L'administration des collectivités locales dans le monde repose sur l'un des deux systèmes suivants. Le premier appellé généralement décentralisation garantie aux autorités locales, dans le cadre des lois et réglementations en vigueur, l'autorisation de lever certains impôts en tant que revenu, mais aussi de rrecourir à des dépenses pour certains services qui requièrent une administration locale. Dans ce cas, les collectivités publiques secondaires collectent certains impôts et utilisent les recettes pour assurer l'organisation et la gestion des services publics. Elles financent aussi la construction des structures nécessaires ainsi que leur entretien, embauchent et rémunèrent le personnel opérationnel et les administrateurs et acquièrent le matériel et les fournitures adéquats.

Dans un tel système, les autorités centrales grace à leurs revenus beaucoup plus importants (provenant en grande partie des impôts sur le revenu des personnes et sur les bénéfices commerciaux, et des impôts sur les échanges internationaux) allouent aux collectivités locales des transferts fiscaux. Ceux-ci prennent la forme d'un ou plusieurs dons généralement liés à la grandeur de la population ou autres caractéristiques.

L'autre système, désigné sous le nom de centralisation, s'applique à la plupart des pays dont la structure administrative repose sur des traditions européennes. En théorie, les diverses attributions de la puissance publique sont réunies sous l'autorité d'un organisme central ; l'offre des services, leur organisation et leur financement sont assurés

par les représentants officiels des ministères centraux. L'accroissement des activités de l'Etat, surtout dans certains secteurs isolés, a entrainé une délégation de certains pouvoirs à des personnes se situant à l'exterieur de la capitale. Le droit d'éxécuter certaines décisions, qui est transféré d'un organisme centralisé vers les agents des collectivités locales, s'appelle la déconcentration et ne signifie absolument pas que les pouvoirs de l'Etat sont aux mains des collectivités publiques secondaires. Il s'agit simplement de donner certains pouvoirs de décisions à des agents locaux, selon leur échelon. La déconcentration n'implique pas forcément une diminution du contrôle de l'Etat sur les activités administratives, mais au contraire permet au gouvernement de préserver les interêts de l'Etat, ainsi que la supervision de ceux-ci dans certaines régions éloignées.

Les services pubics tels que l'enseignement primaire, la santé, les travaux publics, la vulgarisation agricole et la médecine vétérinaire sont, en règle générale, administrés localement. Ces unités locales ont un degré d'autonomie plus ou moins grand, mais une autorité de tutelle est éxercée par l'Etat. De plus, ceux qui y travaillent sont des fonctionnaires.

Une déconcentration peut aussi s'opérer au niveau de l'administration territoriale. Des juridictions régionales et sous-régionales sont créées. A la tête de ces administrations locales, on trouve généralement un agent du Ministère de l'Interieur, qui est le représentant du pouvoir éxécutif. Les unités administratives locales se voient assigner une personnalité morale; elles sont habilitées à prendre certaines décisions concernant le recouvrement et l'accroissement des revenus. Elles peuvent aussi entreprendre des négociations contractuelles avec des membres du secteur public ou privé et même recourir à l'emprunt. Cependant, elles n'ont que

peu ou pas de pouvoirs quant à la majoration des revenus, mais recoivent le produit modeste de certaines sources de revenus déterminées par le gouvernement. Les autorités locales sont soumises à un contrôle sévère et effectuent surtout des dépenses dans le cadre des tâches qui leur incombent.

Dans le système préfectoral, qui s'inspire du modèle administratif français, la déconcentration des services publics est régie par le préfet, qui est chargé de coordonner l'action des différentes administrations de la région et dirige les activités des fonctionnaires sur son territoire. L'étendue de la déconcentration dans un système administratif comprenant des institutions locales, comme c'est le cas au Burkina, dépend du degré de contrôle accordé au préfet et de ses facultés d'agir sans une supervision étroite du Ministère de l'Intérieur. La participation populaire dans l'élaboration du budget et dans la prise de décisions peut être stipulée, mais celle-ci se limite à un pouvoir consultatif. C'est pourquoi la déconcentration doit être perçue comme étant une variante de la centralisation. Elle n'accorde pas l'autonomie caractéristique des systèmes décentralisés quand il s'agit d'établir un impôt, de moduler certains taux ou de modifier la capacité de l'offre des services locaux.

Ces différents aspects de l'administration ont des répercussions majeures sur l'analyse et la description des dépenses publiques des services locaux au Burkina. L'une d'entre elles concerne la nécéssité d'étudier les dépenses locales et centrales, afin d'obtenir un tableau précis de la distribution des services locaux. En ce qui concerne les dépenses du gouvernement central en matière de services, il faut distinguer les versements effectués à des fins nationales, où l'administration et le

fonctionnement sont très centralisés, des services qui sont régis au niveau départemental et communal. Dans ce dernier cas, les dépenses effectuées se font sous forme de versements permettant d'assurer les services.

Si l'on veut établir un tableau complet des dépenses consacrées aux services locaux au Burkina, il faut donc commencer par analyser les dépenses nationales ; à cela il faut ajouter celles qui sont encourues par les autorités locales, les provinces et les communes. Pour obtenir un tableau complet d'autres éléments doivent être considérés. Ainsi, certains organismes gouvernementaux, qui ont un statut autonome ou semi-autonome, assurent la distribution des services au niveau local et par conséquent encourent des dépenses. Parmi ceux-çi, les Organismes Régionaux de Développement (ORD) sont les plus importants ; ils occupent une position centrale quant au développement rural au Burkina. Ces organismes sont officiellement rattachés au ministère du Développement Rural, mais ils jouissent d'une autonomie administrative et budgétaire considérable. Seules les subventions accordées par l'Etat sont inscrites aux dépenses budgétaires. D'autre part, il faut tenir compte des dépenses substantielles effectuées au niveau de l'aide extérieure pour les projets d'investissement destinés aux éléments d'infrastructure locale et les activités de fonctionnement des services locaux. Bien sûr, la totalité de l'aide extérieure ne finance pas ce qu'on appelle ici les services locaux ; en effet, la recherche, la construction des autoroutes nationales et l'aide alimentaire, qui sont subventionnées par des capitaux étrangers, ne sont pas considérées comme faisant partie de cette catégorie. Enfin, une somme modeste des dépenses, provenant des Comptes Spéciaux extra-budgétaire du gouvernement central, est allouée aux services locaux.

Ce chapitre contient des estimations de toutes les dépenses encourues, afin d'assurer la distribution des services locaux. Toutes les sources de revenus sont indiquées, ainsi qu'une répartition par service. Certaines estimations, concernant la distribution de ces dépenses au niveau régional, sont aussi indiquées. De plus, une attention particulière est portée aux dépenses de chaque commune et anciens départements. Ceci indiquera la portée relative de ces versements et soulignera les projets dans lesquels les autorités locales ont investi leurs revenus modestes.

Une Vue d'Ensemble des Dépenses Publiques

Quant on parle des dépenses publiques, on fait référence aux dépenses contrôlées par les autorités publiques ou gouvernementales. Quel que soit le gouvernement en place, cette notion reste très ambigue et, par conséquent, le calcul des dépenses publiques est une entreprise quelque peu arbitraire. Quelles sont précisément les activités qui tombent sous le contrôle du gouvernement? Les dépenses des entreprises et des autorités publiques doivent-elles être classées sous la rubrique des dépenses publiques? Si c'est le cas, le total de leur budget doit-il être inclus, ou uniquement le montant des subventions accordées par l'Etat? Doit-on faire une distinction entre les dépenses consacrées au développement et les versements courants du gouvernement central? Comment doit-on traiter l'aide extérieure directe, qui apparaît sous la forme d'un projet ou d'un don en nature et qui ne figure pas au budget national? Et que fait-on des dépenses au niveau des autorités locales? Ceux-ci et d'autres problèmes d'ensemble doivent être résolus si l'on veut essayer de mesurer tous les éléments qui constituent les dépenses publiques.

La réponse à ces questions dépend en grande partie des objectifs fondamentaux établis lors de l'étude. Si l'on s'intéresse à la politique fiscale ou d'autres aspects macroéconomiques, l'accent sera mis sur une mesure des dépenses totales, qui indiquera l'influence du gouvernement en matière de dépenses globales et ses besoins financiers. Mais, si l'on considère les dépenses publiques comme étant une valeur indicative des services qui sont actuellement assurés ou permettant d'évaluer la création d'une infrastructure pour la distribution de certains services dans le futur, on obtient une vue beaucoup plus complète, qui comprend les dépenses des autorités locales et les différentes aides extérieures. De plus, cette approche implique une fragmentation des dépenses par genre (frais de personnel, de matériel et de formation de capital) et par fonction (la défense, l'enseignement et la santé). Si l'on s'intéresse à la distribution des services publics au niveau local, on doit tenir compte de leur répartition spatiale ou géographique ; car, comme pour l'éducation ou la santé, la situation peut être très différente d'une région ou d'un département à l'autre.

Ce rapport est tout particulièrement consacré à l'offre des services publics locaux ; c'est pourquoi il accentue les dépenses encourues par le gouvernement burkinabé et les pourvoyeurs de fonds, et ceci dans le cas des services distribués localement. D'autre part, une vue d'ensemble des dépenses publiques au Burkina établit le contexte nécessaire pour une étude plus détaillée et sélective de leur financement et de leur distribution. La section suivante en offre une description succinte et celle-ci est suivie d'une analyse spatiale et géographique des dépenses pour certains programmes publics sélectionnés.

Une Estimation des Dépenses Publiques

Le Concept et les Données. Une estimation exhaustive des dépenses publiques au Burkina incluerait au moins celles inscrites (1) au budget national, (2) aux budgets des autorités locales et (3) aux comptes spéciaux du GOB à la trésorerie. De plus, un total encore plus complet comprendrait les obligations actuelles, dont le gouvernement central ne s'est pas acquitté, les arriérés, les déficits des entreprises de l'Etat et des organismes para-publics et finalement, l'aide extérieure. Il est bien évident que pour analyser ce total en fonction du capital courant ou pour obtenir une répartition des dépenses par fonction, il faut avoir à sa disposition le détail de la composition de ces totaux.

Ceux-ci sont très difficiles à évaluer. La décomposition des dépenses inscrites au budget de l'Etat est régulièrement établie par la trésorerie et classifiée par grandes catégories. Ces chiffres ne comprennent que les aides et prêts provenant de l'extérieur, et qui sont mis à la disposition du gouvernement, pour que des versements budgétaires soient périodiquement effectués. La plus grande partie de l'aide extérieure, qu'elle soit multilatérale ou bilatérale, est destinée à des projets ou des programmes précis. Ces activités ne sont pas controlées par la trésorerie, et par conséquent, ne sont pas inscrites au budget. Les données chiffrées sur les subventions et prêts extérieurs sont généralement transmises par les bailleurs bilatéraux et multilatéraux, ainsi que les organisations bénévoles privées. Cependant, ceux-ci ne connaissent pas toujours la part exacte du montant annuel dépensé, et cette mesure est nécéssaire si l'on veut évaluer les dépenses. De plus, les organismes donateurs ne classifient pas leur données par fonction. Il est généralement pris pour acquis que toute aide financière sert à l'investissement.

Le montant des dépenses et leurs totaux annuels, qui sont calculés par les autorités locales sont enregistrés par les services des postes comptables de la trésorerie (SERPOCO), mais aucun détail n'apparaît quant à l'utilisation de ces fonds. Si l'on étudie les comptes de la trésorerie, on peut obtenir les décaissements provenant des comptes spéciaux. Les engagements courants non-acquittés du gouvernement central peuvent être estimés à partir des comptes de la trésorerie, par ceux qui connaissent le système de comptabilité en place. D'un autre côté, une étude approfondie doit être entreprise pour déterminer les déficits des entreprises publiques et para-publiques, ainsi que les changements annuels intervenus et qui sont alors utilisés comme indicateur des dépenses gouvernementales. L'aide extérieure en nature, généralement sous forme de denrées alimentaires, pose quelques problèmes d'estimation, et l'inclusion de cette composante dans les dépenses publiques serait pour le moins inappropriée.

Montants Estimés. Une vue générale des dépenses gouvernementales au Burkina est présentée dans le Tableau V-1. Celle-ci est basée sur l'approche et les données du Fond Monétaire International. Les dépenses budgétaires du gouvernement central (y compris les comptes spéciaux) sont associées aux estimations des versements de capitaux extra-budgétaires.[1] Le total des dépenses des communes et départements fourni par le Ministère des Finances est aussi indiqué. Les dépenses extra-budgétaires représentent les mises de fonds des pourvoyeurs bilatéraux et multilatéraux. Elles appartiennent à la catégorie des dépenses centrales, car les programmes

[1] Il faut noter que les aides en nature et les contributions des organisations volontaires ne sont pas inclues.

TABLEAU V-1

DÉPENSES GOUVERNEMENTALE CONSOLIDÉES
VUE GENERALE DES DEPENSES GOUVERNMENTALES
(en milliards de FCFA)

	1970	1980	1981	1982	1983	1984
Dépenses Budgetaires	9.6	43.8	51.2	61.5	68.0	55.0
Fonctionnement	(8.2)	(37.8)	(41.9)	(51.5)	(59.2)	(41.9)
Investissement	(1.1)	(5.1)	(7.3)	(4.7)	(3.3)	(3.6)
Remboursement des la dette	.3)	(.9)	(2.0)	(5.3)	(5.5)	(9.5)
Investissement hors budget	NA	54.7	55.0	59.3	67.4	81.5
Total	NA	98.5	106.2	120.5	135.4	136.5
			% Changement Annuel			
Dépenses Budgetaires		--	16.9	20.1	10.6	-19.1
Fonctionnement		--	10.8	22.9	15.0	-29.2
Investissement		--	43.1	-35.6	-29.8	9.1
Remboursement des la dette		--	122.2	165.0	3.8	72.7
Investissement hors budget		--	0.5	7.8	13.7	20.9
Total		--	7.8	13.5	12.4	0.8
Dépenses des Budgets Locaux	NA	1,839	2,036	2,678	2,694	
% Changement Annual		6.7	10.7	31.5	0.6	

SOURCE: Steve Haggblade, A Macroeconomic Profile of Upper Volta, December 12, 1984, p. 50.

subventionnés doivent être approuvés par le gouvernement central. Il n'y a aucune participation des autorités locales, bien qu'en règle générale les bénéfices affectent la population locale.

Le Tableau V-1 indique la croissance des budgets du gouvernement dans les années 80, qui étant donné l'augmentation modérée des ressources centrales, a entrainé de graves problèmes budgétaires en 1981, 1982 et 1983. Ces dépenses budgétaires se sont accrues au taux de 17%, 20% et 11% respectivement. L'accroissement des dépenses totales (les investissements extra-budgétaires compris) a atteint des taux équivalents à un peu moins de la moitié. La réduction des prévisions budgétaires pour 1984 reflète les efforts du GOB, qui pour faire face au déficit croissant a réduit le montant des dépenses. Pour l'instant, il n'existe aucune donnée sur la portée de cette initiative.

Le Tableau V-1 montre aussi la part minime des dépenses au niveau des autorités locales. Leurs versements constituent moins de 4% des dépenses budgétaires centrales et moins de 2% du total des dépenses. Les taux de changement annuels pour la période 1980-1982 suivent à peu près ceux du budget central, mais en 1983, ils étaient essentiellement constants, alors que ceux du budget central se sont accrus de 10%.

La Répartition Économique et Fonctionnelle des Dépenses Budgétaires Centrales

Les statistiques fournies par le GOB sur les dépenses budgétaires nationales sont présentées selon une classification économique et fonctionnelle. La classification économique divise principalement le budget en fonction des acquisitions. Cette approche, présentée dans une partie du Tableau V-2, indique que les dépenses en personnel sont équivalentes à

TABLEAU V-2

DEPENSES EFFECTUEES PAR CATEGORIE ECONOMIQUE ET FONCTIONNELLE, 1980-1984
(en pourcentage)

	1980	1981	1982	1983	1984 (budget)
			Changement Annuel en %		
Catégories Economiques					
Recurrent expenditure	11.2	13.2	29.6	13.8	-20.5
Personnel	(10.9)	(11.5)	(20.5)	(7.6)	(- 2.1)
Materiel	(- 4.1)	(7.5)	(28.8)	(-21.4)	(- 1.0)
Interêt sur la dette	(180.6)	(28.7)	(84.8)	(18.4)	(136.8)
Interventions publiques	(- 5.3)	(28.5)	(-10.0)	(23.0)	(- 1.9)
Investissement	-20.7	42.3	-35.9	-31.0	11.7
Catégories Fonctionnelles					
Administration générale	19.2	12.8	- 2.4	5.6	-21.0
Défence	9.6	23.4	17.2	3.4	1.2
Education	3.1	15.4	24.1	7.9	3.7
Sante et affaires sociales	47.3	6.8	11.9	8.6	1.4
Services economique	-21.7	33.7	-18.4	- 4.4	- 3.5
Dont: Developpement rural	(16.0)	(8.7)	(24.5)	(6.0)	(- 6.7)
Unallocable and other purposes	-26.7	40.4	-33.7	-26.8	7.1
Dont: Dépenses communes	(-19.5)	(- 4.5)	(44.3)	(-21.1)	(17.5)
Comptes speciaux	135.7	-65.4	150.8	-63.8	--
Dépense budgetaire total	5.4	16.1	19.4	13.5	-19.2
			% des Depenses Globales		
Catégories Economiques					
Recurrent expenditure	87.7	85.5	92.8	93.1	91.6
Personnel	(50.5)	(48.5)	(48.9)	(46.4)	(56.2)
Materiel	(13.4)	(12.4)	(13.4)	(9.3)	(11.4)
Interêt de la dette	(2.0)	(2.2)	(3.4)	(3.5)	(10.3)
Interventions publiques	(12.4)	(13.8)	(10.4)	(11.3)	(13.7)
Investissement	11.7	14.8	7.7	4.7	6.5
Catégories Economiques					
Administration générale	14.8	14.4	11.8	11.0	10.7
Défence	16.9	18.0	17.6	16.1	20.1
Education	15.4	15.4	16.0	15.2	19.5
Sante et affaires sociales	12.3	11.3	10.6	10.1	12.7
Services economiques	19.4	22.4	15.3	12.9	15.4
Dont: Developpement rural	(4.3)	(4.0)	(4.2)	(3.9)	(4.5)
Unallocable and other purposes	15.4	16.8	25.1	33.5	21.6
Dont: Dépenses communes	(9.2)	(7.5)	(9.1)	(6.4)	(9.2)
Comptes speciaux	5.8	1.7	3.6	1.2	--
Dépense budgetaire total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

SOURCE: FMI, "Upper Volta, Recent Economic Developments," August 15, 1984, p. 39.

environ 50% du budget, alors que celles en matériel et fournitures se situent seulement entre 10% et 13%. Les transferts (comprenant les intérêts sur les dettes et le remboursement du capital plus les autres subventions) comptent pour à peu près 15% du budget. Mais comme nous l'avons déjà mentionné dans le Chapitre I, les paiements de la dette se sont accrus de façon alarmante durant les deux dernières années, car les prêts occasionés dans le but de couvrir le déficit sont tombés à échéance.

L'éducation, les services sociaux et la santé, ainsi que les services économiques, dominent la répartition fonctionnelle des dépenses. Les données nécessaires à celle-ci se trouvent dans le rapport sur l'éxécution du budget du Ministère des Finances. Malheureusement, la nomenclature et les procédures budgétaires utilisées précédemment n'ont pas permis une répartition de 15% à 30% des dépenses à certaines fonctions spécifiques. La nomenclature nouvellement adoptée devrait permettre l'élimination de ces problèmes à l'avenir. Pour les années passées, la répartition des dépenses autorisées, par fonction, n'offre pas toujours une indication tout à fait éxacte des dépenses centrales. Cependant, tant que la composition de la portion non-répartie demeurera constante, les taux de changement resteront précis.

Les Services Locaux Fournis par le Budget Central

Le début de ce chapitre propose une description du concept des services locaux et du rôle important joué par le gouvernement dans l'offre de ces services au sein d'un système gouvernemental unitaire et centralisé. Pour mettre en évidence les dépenses du gouvernement, le budget national a été divisé selon les dépenses encourues pour les services offerts à travers les agences locales des ministères et selon les dépenses pour les services

assurés de façon centralisée. Ici, l'idée fondamentale est d'identifier les dépenses effectuées par les services, dont les bénéfices sont limités à des sphères d'activité restreintes. L'offre de ces services individuels est située au lieu même où résident les consommateurs.

Le but de cette distinction n'est pas de diminuer la valeur des dépenses qui ne nécessitent aucune branche locale, comme par exemple, l'enseignement supérieur, la recherche et la sécurité nationale. Il faut plutôt souligner que les services nécessitant des unités locales sont ceux dont la population bénéficie directement. Les habitants peuvent avoir des préférences quant à la qualité, des connaissances approfondies en ce qui concerne les méthodes efficaces d'approvisionnement et ils pourraient financer de tels services grâce à des contributions volontaires, ou en payant un impôt, ou bien des frais et droits.

Le Tableau V-3 contient un reclassement des données fonctionnelles contenues dans le budget éxécuté. Les classements utilisés sont simples. Les activités centrales, entrainant certains avantages au niveau local, comprennent la sécurité intérieure, l'enseignement primaire et secondaire, les travaux publics, le développement rural et la condition féminine et de la jeunesse. Les services centraux se composent de la défense, des affaires étrangères, de l'administration générale, des services économiques et des transferts.

Les données de 1977 à 1982 révèlent une équivalence persistante des dépenses opérationnelles entre l'offre des services locaux et non-locaux. Le montant du budget national octroyé pour le fonctionnement de services sociaux aussi importants que l'enseignement primaire et secondaire, la santé, les travaux publics, l'administration intérieure, la sécurité et le

TABLEAU V-3

RAPARTITION FONCTIONNELLE DES DÉPENSES DU BUDGET DE L'ETAT
(en milliards de FCFA)

Catégories de dépenses	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Biens et services non-liés à l'offre locale de services publics							
Défence	5.6	7.e	6.8	7.5	9.2	10.8	11.2
Credits économiques generaux	1.4[a,b]	1.2	1.7	2.3	3.0[a]	3.0	4.0
Administration générale	.8[a]	1.3	1.8	2.3	1.5[a]	1.5	1.7
Administration Sec. Soc.	.2	.7	.9	1.0	1.2	1.0	1.6
Total	8.0	10.5	11.2	13.1	14.9	16.3	18.5
Lies à l'offre locale de services publics							
Intérieur et sécurité	1.5	1.6	2.0	2.4	2.6	3.1	3.2
Education, jeunesse et sports	2.9[b]	3.5	4.5	4.6	5.3	6.3	7.0
Santé, affaires sociales et condition feminine	1.4	1.7	2.3	2.9	3.2	3.8	3.6
Travaux publics	.5	.2	.2	.3	.3	.4	.4
Développement rural	1.0	1.3	1.6	1.9	2.1	2.6	2.7
Total	7.4	8.3	10.6	12.0	13.6	16.2	16.9
Dépenses communes	2.5	2.8	5.3	4.2	4.0	6.0	4.7
Equipement et investissement (non-imputé)	4.5	3.5	5.7	4.4	7.3	8.2	3.4
Total biens et services	22.4	25.2	32.8	33.7	39.8	46.5	43.5
Total interventions publiques	4.5	5.9	8.3	8.0	9.1	10.2	11.3
TOTAL DÉPENSES	26.9	31.0	41.1	41.8	48.9	56.7	54.8

[a]Pour ces années, les dépenses consacrées a l'Information et aux Postes et Télécommunications, ne sont pas ventilées et sont placées dans la catégorie générale "crédits économiques généraux"; les autres annees, les dépenses allouees à l'information sont comptées comme "administration générale."

[b]Pour 1977, les dépenses consacrées a l'enseignement supérieur et la recherche scientifique sont incluses dans la catégorie "crédits économiques généraux."

SOURCE: Calcule par le P.A.R.L. selon les donnees des "Situation d'Execution du Budget" du Ministére des Finances.

développement rural était en 1982 approximativement de 2500 FCFA par habitant ($6).

Environ 60% du versement budgétaire total est attribué aux frais opérationnels alloués aux services locaux et non-locaux. La somme restante (40%) est divisée de façon égale entre les interventions publiques et les dépenses pour les biens et services (inclus les dépenses en capital), qui ne peuvent pas être attribués à un ministère en particulier.

Les Dépenses Locales : l'Origine des Données

Le système fiscal burkinabé est tel que les dépenses des autorités locales sont limitées à l'étendue de leurs revenus, puisqu'il n'existe aucune aide intergouvernementale émanant du centre et que les autorités locales ne peuvent pas emprunter de façon régulière. Cependant, de temps à autre, le gouvernement permet aux autorités locales d'emprunter une certaine somme pour un projet de grande envergure, tel qu'à Ouagadougou en 1980, pour la construction des routes. Les dépenses locales suivent donc les revenus locaux, présentés au Chapitre II. En réalité, les procédures budgétaires locales requièrent un équilibre entre les dépenses et les recettes. En pratique, toutefois, les dépenses encourues pour le salaire du personnel en poste peuvent parfois être approuvées sans qu'elles ne contrebalancent les montants disponibles. Il arrive aussi que les autorités locales ne dépensent pas toutes les sommes recouvrées pendant l'année. Le Chapitre VI analyse l'établissement du budget local et les procédures d'approbation des dépenses.

La source essentielle de données en ce qui concerne les dépenses des autorités locales est le SERPOCO. Cet organisme fournit les chiffres des dépenses totales de chaque département et commune, de 1976 à 1983. Une

autre source de chiffres nous a été fournie lors de notre étude. En 1983, le Ministère de la Santé a dirigé une étude présentant les dépenses médicales selon les départements et communes, ainsi que le total de leurs dépenses pour la période 1975-1981.

Les comptes nationaux sont une dernière source de données. Ils fournissent un chiffre unique représentant les dépenses totales pour les biens et services des autorités locales. Etant donné que ces collectivités ne font que peu de transferts à des personnes ou à d'autres entités publiques, cette somme devrait être représentative du total de leurs dépenses.

Dans le Tableau de l'Appendice A-8, on trouve une comparaison des estimations de dépenses locales selon des sources différentes. Les chiffres ont tendance à subir les mêmes fluctuations et ont un écart de moins de 10%. Selon le rapport du Ministère de la Santé, les totaux pour les communes sont plus bas ; ceci est dû, en grande partie, à ce que cette analyse n'englobe pas toutes les communes. Cette approche incomplète affecte donc les totaux de toutes les autorités locales.

Dépenses Locales : Totaux

Les données détaillées fournies par le SERPOCO sont utilisées dans l'analyse qui suit. Etant donné la similarité constatée entre les chiffres de sources différentes, les résultats ne sont pas considérablement

[2]Ministère de la Santé Publique, "Dépenses de Santé en Haute-Volta selon l'origine du financement : Evolution, Structure, Analyse", Avril 1983. L'étude n'offre aucun indice quant à la source de ces données, mais ces chiffres sont presque les mêmes que ceux indiqués dans les comptes de gestion des départements. Ce n'est pas le cas pour les dépenses communales.

influencés par ce choix. Comme nous l'avons déjà vu dans ce chapitre, les dépenses des autorités locales sont minimes. Elles s'élèvent à moins de 4% des dépenses budgétaires centrales, et moins de 1% du PIB. En moyenne les dépenses par habitant entre 1982 et 1983 étaient de 236 FCFA ($.80) dans les départements et de 1570 FCFA ($4.00) dans les communes.

Le Tableau V-4 contient les dépenses selon les départements et communes pour les années antérieures. On constate qu'entre 1976 et 1983 le total des dépenses a augmenté en moyenne à un taux composé annuel de 10%. Cependant, la hausse des prix a largement compensé la croissance en dépenses nominales ; les dépenses réelles ont donc diminué pendant cette période. La croissance de la population a entrainé certains ajustements des dépenses, surtout dans les communes où cette hausse s'est fait ressentir. Les dépenses réelles par habitant pour les départements et communes ont été plus faibles en 1983 par rapport à 1976. Comme on pouvait s'y attendre, les résultats sont les mêmes que ceux trouvés dans le cas des recettes fiscales.

La part des dépenses des collectivités locales comprise dans le PIB et les dépenses budgétaires nationales ont diminué en 1983 par rapport à 1976. De 1979 à 1983, les données indiquent que cette proportion était la plus faible en 1979, et depuis, la situation existante s'est tout simplement maintenue. Toutefois entre 1979 et 1982, les taux de croissance des dépenses budgétaires centrales ont été substantiels, il a donc fallu que ceux des autorités locales augmentent au même rythme.

Les Dépenses Départementales. Comme pour les recettes, on constate une certaine uniformité des dépenses par habitant parmi les départements (Tableau V-5). En 1982 et 1983, les dépenses moyennes par habitant et pour

TABLEAU V-4

DÉPENSES DES DEPARTEMENTS ET COMMUNES, 1976-1983

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	
	(en millions of current CFAF)								
Departements	750	843	749	830	890	938	1,420	1,432	
Communes	634	858	763	893	949	1,098	1,258	1,262	
Total	1,384	1,701	1,512	1,723	1,839	2,036	2,678	2,694	
	(en millions of constant 1977 CFAF)[a]								
Departements	873	843	905	693	667	639	878	836	
Communes	738	858	921	745	711	748	778	737	
Total	1,611	1,701	1,827	1,438	1,379	1,387	1,655	1,574	
	Changement annuel (en %)								Taux Compose 1976 a 1983
Departements		12.4	-11.2	10.8	7.2	5.4	51.4	0.8	9.7
Communes		35.3	-11.1	17.0	6.3	15.7	14.6	0.3	10.3
Moyen		22.9	-11.1	14.0	6.7	10.7	31.5	0.6	10.0
PIB (taux nominal)		19.9	19.7	18.6	9.2	14.6	10.5	4.4	
Budget de l'Etat		23.9	14.3	27.3	5.4	16.1	19.4	13.5	
	Depenses par Rapport au PIB (en %)								
Departements	0.50	0.46	0.34	0.32	0.31	0.29	0.39	0.38	
Communes	0.42	0.46	0.34	0.34	0.33	0.34	0.35	0.33	
Total	0.93	0.92	0.68	0.66	0.65	0.62	0.74	0.71	
	Depenses Locales par Rapport au Depenses Centrales (en %)								
Departements	NA	3.2	2.5	2.2	2.0	1.8	2.3	2.1	
Communes	NA	3.3	2.6	2.4	2.2	2.1	2.0	1.9	
Total	NA	6.6	5.1	4.6	4.2	4.0	4.4	4.0	

[a] L'indice des prix de 1976 à 1980 est calculé a partir de l'indice de la consommation finale des administrations publiques, Tableau No 2, p. 8, Comptes Nationaux de la Haute Volta, 1980. Pour les annees 1980 a 1983, l'indice est égal au deflateur implicit du PIB estimer par le FMI.

SOURCE: SERPOOO.

TABLEAU V-5

DÉPENSES DEPARTEMENTALES POUR HABITANT
(en FCFA)

Departement	Population (en milliers) 1975	1983	1976-1977	1982-1983
Centre	859	870	158	271
Centre-Est	443	453	150	292
Centre-Nord	887	742	100	232
Centre-Ouest	681	887	163	175
Comoe	NA	186	--	333
Est	438	465	115	162
Hauts-Bassins	521	347	151	321
Nord	645	579	95	231
Sahel	402	409	134	259
Sud-Ouest	355	401	148	296
Volta Noire	674	713	145	171
Total/Moyenne	5,905	6,052	135	236

SOURCE: Calculé à base des chiffres de SERPOCO.

l'ensemble des départements étaient de 236 FCFA ($0.80). Les dépenses budgétaires par habitant de Hauts-Bassins et Comoé sont deux fois supérieures à celles des départements de l'Est, de la Volta Noire et du Centre Ouest qui ont les montants les plus bas. Néanmoins, même dans les départements où l'on trouve les dépenses les plus élevées, les versements annuels par habitant sont de moins de 350 FCFA ($1.00). De plus, le Tableau V-5 indique que les différences relatives entre les départements ont augmenté entre 1976-1977 et 1982-1983.

Le pourcentage annuel des changements en matière de dépenses était extrèmement variable pour l'ensemble des départements, ainsi que pour chacun d'entre eux (Tableau V-6). Ceci reflète une fois de plus une variation des recettes. La moyenne annuelle composée du taux de croissance du total des dépenses départementales de 1976 à 1983 était de 9,7% avec un intervalle ayant à une extrémité une augmentation, en 1983, de 104% pour le Sud-Ouest et à l'autre, une baisse de 35% pour le département de Volta Noire. Alors que le Centre, Comoé et Volta Noire connaissaient entre 1976 et 1983 des augmentations annuelles au dessus de la moyenne générale, le département de Sahel n'atteignait que 8%. Pendant toute cette période et pour tous les départements, cette augmentation moyenne annuelle, bien que modeste, était positive, mais elle était toutefois accompagnée de fréquentes réductions et durant certaines années les dépenses ont plus que doublées. Cette tendance irrégulière peut être attribuée, sans aucun doute, à la variation des recettes fiscales, mais cette situation pose des problèmes considérables, quant à la stabilité de la distribution des services locaux dans les régions rurales.

TABLEAU V-6

DÉPENSES DES DEPARTEMENTS, 1976-1983
(en millions de FCFA)

Departement	Population (en milliers) 1975	1983	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Centre	859	870	121	150	134	145	145	153	266	206
Centre-Est	443	453	76	57	48	58	59	59	138	127
Centre-Nord	887	742	82	95	79	73	89	101	163	182
Centre-Ouest	681	887	116	106	141	133	112	126	182	129
Comoe	NA	186	—	—	—	—	36	44	61	63
Est	438	465	52	49	34	48	46	48	81	70
Hauts-Bassins	521	347	76	81	73	95	82	79	123	100
Nord	645	579	61	62	58	41	72	120	105	162
Sahel	402	409	53	55	52	53	54	61	75	137
Sud-Ouest	355	401	43	62	48	71	88	59	78	159
Volta Noire	674	713	70	126	82	113	107	88	148	96
Total	5,905	6,052	750	843	749	830	890	938	1,420	1,431

	Changement annuel (en %)							Taux Composé 1977 a 1983
Centre	24	-11	8	0	6	74	-23	8
Centre-Est	-25	-16	21	2	0	134	- 8	8
Centre-Nord	16	-17	- 8	22	13	61	12	12
Centre-Ouest	- 9	33	- 6	-16	13	44	-20	2
Comoe	—	—	—	—	22	39	3	—
Est	- 6	-31	41	- 4	4	69	-14	4
Hauts-Bassins	7	-10	30	-14	- 4	56	-19	4
Nord	2	- 6	-29	76	67	-13	54	15
Sahel	4	- 5	2	2	13	23	83	15
Sud-Ouest	44	-23	48	24	-33	32	104	21
Volta-Noire	80	-35	38	- 5	-18	68	-35	5
Total	12	-11	11	7	5	51	1	10

SOURCE: SERPOOO.

Les Dépenses Communales. L'analyse des dépenses communales requiert une perspective quelque peu différente de celle employée pour les dépenses des collectivités rurales secondaires. En 1983, les deux plus grands départements comptaient pour 27% seulement des dépenses totales, alors que les communes de Ouagadougou et Bobo Dioulasso dominent nettement l'ensemble des dépenses communales. En 1982 et 1983, ces deux villes représentent 70% des sommes dépensées. Néanmoins, comme dans le cas des recettes fiscales, on ne peut pas leur attribuer les sommes les plus élevées par habitant (Tableau V-7) ; Banfora et Gaoua arrivent en tête et plusieurs autres communes encourent des dépenses équivalentes à celles de Ouagadougou et Bobo Dioulasso. A la vue de ces résultats, il ne faut pas conclure que l'offre des services publics est de meilleure qualité dans les communes, où les dépenses par habitant sont les plus fortes. Premièrement, même dans les communes où les dépenses sont les plus élevées, elles n'atteignent qu'environ 5500 FCFA par habitant. Deuxièmement, les chiffres utilisés quant à l'étendue de la population dans les communes sont sujets à caution. Nos chiffres peuvent paraître surévalués, bien qu'il soit presque certain que la population des deux plus grandes communes se soit accrue à un rythme beaucoup plus élevé que le taux généralement utilisé (7%) pour faire une estimation à leur propos. Finalement, et ceci est le plus important, le niveau des services locaux disponibles dans une localité quelconque dépend surtout des moyens mis en place par les différents ministères. L'analyse effectuée ci-dessous montre que ces services sont beaucoup plus répandus dans les deux plus grandes communes.

TABLEAU V-7

DÉPENSES DES COMMUNES PAR HABITANT
(en FCFA)

Commune	Population (en milliers) 1977	1983	1976-1977	1982-1983
Ouagadougou	173	350	2,225	1,573
Bobo Dioulasso	115	250	1,726	1,364
Koudougou	37	46	1,027	1,598
Ouahigouya	26	40	1,019	1,575
Kaya	19	22	1,289	1,386
Tenkodogo	18	38	639	316
Réo	14	22	714	341
Fada N'Gourma	13	24	923	917
Banfora	12	20	2,875	3,975
Gourcy	10	15	500	533
Kombissiri	--	12	--	458
Yako	--	17	--	235
Dori	6	19	--	474
Diebougou	--	11	--	182
Gaoua	7	7	--	1,714
Dedougou	8	17	--	941
Nouna	12	19	--	816
Tougan	9	23	--	413
Total/Moyenne	479	952	1,556	1,324

SOURCE: SERPOCO.

Les dépenses communales par habitant dépendent en grande partie de l'évaluation de la population communale. Les chiffres employés ici pour la population ont été soigneusement choisis. Ils proviennent d'estimations fournies par des personnes qualifiées et de discussions avec les officiels locaux, plutôt que d'études démographiques récentes. Il serait sûrement préférable d'employer un intervalle de mesures pour la population, au lieu d'un chiffre précis ; cela donnerait une échelle de dépenses par habitant. Ici, les montants indiqués peuvent être considérés comme étant les limites inférieures d'une telle échelle.

Les chiffres employés indiquent une croissance considérable de la population de Ouagadougou et Bobo Dioulasso entre 1977 et 1983. Cette croissance, combinée aux données sur les dépenses, nous donne les estimations des dépenses par habitant, qui sont plus basses en 1982-1983 qu'en 1976-1977. Si l'on ajuste ces réductions en termes des mesures actuelles des dépenses avec l'augmentation des prix (qui est estimée avoir au moins doublé depuis 1976-1977), ceci entraine une réduction drastique des dépenses réelles par habitant dans les deux plus grandes communes. Il est fort possible que ces résultats soient modifiés en utilisant des chiffres inférieurs pour la population, mais la conclusion serait la même.

L'augmentation des dépenses communales est étroitement liée aux recettes fiscales ; mais les prêts octroyés pour l'amélioration de l'infrastructure et le fait que les revenus ne sont pas toujours entièrement dépensés créent certaines différences entre les deux. Entre 1976 et 1983, les dépenses totales communales se sont accrues à un taux composé annuel de 10,4%. Une comparaison entre les taux de croissance de chaque commune peut induire en erreur, car les nouvelles communes de

petites tailles ont un taux élevé, étant donné leur origine relativement récente. Le Tableau V-8 est consacré aux centres urbains les plus importants et indique que Banfora entre 1976 et 1983 était en tête en ce qui concerne l'augmentation annuelle moyenne des dépenses par habitant. Les taux de Bobo Dioulasso, Koudougou et Ouahigouya étaient supérieurs à Ouagadougou.

La variation des dépenses au cours des années est une notion qui s'applique aussi bien aux communes qu'aux départements. Ouagadougou et Bobo Dioulasso connaissent des périodes d'augmentation et de déclin considérables. D'autres communes se caractérisent par l'irrégularité de leurs dépenses. Dans les régions urbaines, où les dépenses communales sont des sources importantes de soutien pour les services locaux, de telles variations sont une entrave à la distribution régulière des services. Ceci est pourtant nécessaire si l'on veut stimuler la croissance économique et le fonctionnement efficace des centres urbains.

Répartition des Dépenses par Catégories Fonctionnelles : l'Administration des Collectivités Locales

Dans un système gouvernemental centralisé, les autorités locales sont chargées de mettre en place et d'administrer les directives ministérielles. Elles représentent le pouvoir central et ont à leur tête un haut fonctionnaire nommé par le gouvernement. Celui-ci coordonne l'action des différentes administrations sur son territoire, ainsi que le travail effectué par les fonctionnaires en place. Il existe parfois des assemblées institutionalisées où la population locale peut exprimer son opinion sur le budget ou les décisions de politique locale. Ces assemblées ont un rôle consultatif mais sont dépourvues de toute autorité. Quelques

TABLEAU V-8

DÉPENSES DES COMMUNES, 1976-1983
(en millions de FCFA)

Commune	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Ouagadougou	290	480	312	341	413	498	581	520
Bobo Dioulasso	184	213	252	341	308	340	290	392
Koudougou	34	42	52	59	56	48	77	70
Ouahigouya	29	24	33	34	44	42	64	62
Kaya	26	23	22	21	22	30	32	29
Tenkodogo	12	11	12	18	15	17	14	10
Reo	9	11	7	7	4	10	8	7
Fada N'Gourma	16	8	12	13	12	16	29	15
Banfora	28	41	55	54	59	66	83	76
Gourcy	5	5	5	6	10	6	8	8
Kombissiri	—	—	—	—	—	2	5	6
Yako	—	—	—	—	—	—	2	6
Dori	—	—	—	—	—	—	11	7
Diebougou	—	—	—	—	—	—	—	2
Gaoua	—	—	—	—	1	3	11	13
Dedougou	—	—	—	—	—	8	15	17
Nouna	—	—	—	—	3	6	18	13
Tougan	—	—	—	—	3	5	10	9
Total	633	858	762	894	950	1,097	1,258	1,262

Changement annuel
(en %)

								Taux Composé 1977 a 1983
Ouagadougou	66	-35	9	21	21	17	-10	9
Bobo Dioulasso	16	18	35	-10	10	-15	35	11
Koudougou	24	24	13	- 5	-14	60	- 9	11
Ouahigouya	-17	38	3	29	- 5	52	- 3	11
Kaya	-12	- 4	- 5	5	36	7	- 9	2
Tenkodogo	- 8	9	50	-17	13	-18	-29	- 3
Reo	22	-36	0	-43	150	-20	-13	- 4
Fada N'Gourma	-50	50	8	- 8	33	81	-48	- 1
Banfora	46	34	- 2	9	12	26	- 8	15
Gourcy	0	0	20	67	-40	33	0	7
Kombissiri	—	—	—	—	—	150	20	—
Yako	—	—	—	—	—	—	200	—
Dori	—	—	—	—	—	—	-36	—
Dienbougou	—	—	—	—	—	—	—	—
Gaoua	—	—	—	—	200	267	18	—
Dedougou	—	—	—	—	—	88	13	—
Nouna	—	—	—	—	100	200	-28	—
Tougan	—	—	—	—	67	100	-10	—
Total	36	-11	17	6	15	15	0	10

SOURCE: SERPOCO.

responsabilités peuvent être attribuées aux autorités locales pour qu'elles assurent ou appuyent certains services. Elles disposent aussi de pouvoirs très limités quant à la perception de certains revenus et peuvent entrprendre quelques dépenses préalablement autorisées.

Les collectivités publiques secondaires n'ont que très peu de moyens pour assurer la distribution des services. Elles apportent leur soutien aux agents délégués par le ministère concerné. Pour rassembler certaines statistiques importantes, elles peuvent embaucher et rémunérer le personnel adéquat ainsi que pourvoir au matériel nécessaire ; elles fournissent les documents officiels et éxécutent les tâches relatives à l'administration territoriale. Elles assument, par ailleurs, différentes démarches pour les fonctionnaires détachés par les Ministères de l'Education, de la Santé, de la Défense, du Développement Rural et des Finances. Elles fournissent les moyens de transport, l'essence et certaines fournitures ; elles construisent et entretiennent les locaux et logements de fonction, embauchent le personnel technique à échelon inférieur (sages-femmes, dactylos, chauffeurs, artisans, veilleurs et gardiens) qui sont assignés à certains bureaux ou lieux de distribution des services.

Cette description de l'appui apporté par les autorités s'applique surtout aux départements (provinces). Le cas des communes est quelque peu différent. Les grandes villes, comme Ouagadougou et Bobo Dioulasso, pourvoient en personnel et assurent l'organisation, le financement et le fonctionnement de services publics tels que le ramassage des ordures ménagères, la construction, l'entretien et la réparation des routes, le système des égouts et l'entretien des batiments municipaux. Celles-ci ont un certain nombre d'agents de police qui maintiennent l'ordre sur les

places publiques et surtout sur la place du marché. La fonction du maire et les postes élevés de la hiérarchie administrative sont occupés par des hauts fonctionnaires nommés par le gouvernement, mais le reste du personnel se compose des habitants de la région.

Classification et Données Liées aux Dépenses des Autorités Rurales et Communales

La description systématique des dépenses budgétisées au niveau rural et communal peut être présentée en termes de catégories économiques ou fonctionnelles. L'analyse économique s'effectue selon trois types de dépenses : personnel, matériel et investissement. Théoriquement, une classification fonctionnelle séparerait les versements selon le genre de service (l'administration générale, la santé, l'éducation, par exemple), et pour chaque genre, elle distinguerait entre les dépenses courantes et de capitaux. Les données permettent une classification économique des dépenses encourues, mais les phases préliminaires de l'élaboration budgétaire passe en revue les dépenses de manière détaillée. Cependant, l'analyse de ces données présente quelques difficultés, car ces chiffres indiquent les dépenses prévisionnelles de l'année suivante. Ces documents contiennent le montant des dépenses réelles effectuées jusqu'au mois de septembre de l'année en cours. De plus, il est bien difficile d'obtenir de tels budgets et ceux des années précédentes sont quasiment introuvables.

La dernière difficulté apparait dans la nomenclature budgétaire. Le système, institué en 1980 ne permet aucune classification des dépenses selon les services. Par conséquent, si l'on veut connaître les dépenses en personnel, affecté par exemple au service de la santé, de l'éducation ou des travaux publics, il faut analyser les rapports établis pour chaque transactions ; ceux-ci ne sont pas incorporés aux budgets.

Allocations Fonctionnelles des Dépenses Locales : Les Résultats Obtenus. La classification économique générale des dépenses reflète l'importance des responsabilités attribuées aux autorités communales et rurales. Entre 2/3 et 4/5 du budget est consacré aux dépenses en personnel dans les zones rurales, la part restante est allouée au matériel et aux fournitures. Aucune somme n'est affectée à l'investissement. D'autre part, les communes consacrent une part beaucoup plus minime de leur budget à leurs dépenses en personnel. Elles font des investissements, ce qui les obligent parfois à emprunter. Par conséquent, elles sont obligées d'allouer une partie de leurs recettes au remboursement de ces prêts. En règle générale, les communes ont diminué leurs investissements, bien qu'elles s'engagent dans des dépenses de caractère différent. De plus, l'augmentation des salaires du personnel et les dépenses en matériel, disproportionnés par rapport à l'augmentation des revenus, ont été contrebalancés par une baisse de l'investissement.

Comme mentionné ci-dessus, l'absence de données et les moyens limités de cette étude n'ont pas permis une élaboration détaillée de la distribution fonctionnelle des dépenses locales. Cependant, le Tableau V-9 et V-10 relatent les quelques constatations que nous avons pû faire. Les départements allouent à peu près la moitié de leur dépenses en personnel aux services de la santé, et la partie restante est attribuée à l'administration générale. De surcroît, ils fournissent aux services détachés par les ministères, non seulement le personnel mais aussi réservent 6% à 7% de leur budget pour l'équipement de leurs bureaux. Le coût du matériel utilisé par les départements, surtout au niveau de l'administration locale, s'élève à environ 1/4 ou 1/3 de leurs dépenses.

Comme nous l'avons déjà vu, les dépenses administratives départementales sont un apport financier considérable pour la distribution régionale des services centraux. Cependant, une partie du budget est allouée à des fins strictement départementales : le financement des moyens mis en place pour le recouvrement des impôts.

Avant 1980, la classification fonctionnelle des dépenses communales était plus simple que celle des départements. Comme on pouvait s'y attendre, les deux plus grands centres urbains n'ont pas du tout le même type de frais que les autres communes. Ouagadougou et Bobo Dioulasso dépensent plus de 20% de leur budget dans l'entretien et la réparation de la voirie, et les autres dépenses, comprenant entre autres la police municipale, comptent pour 30%. Les communes plus petites, qui dans ce cas n'ont pas besoin de dépenser autant, se concentrent à la santé et à l'administration générale. Au delà des différences dans la composition des dépenses fonctionnelles entre les grandes communes et les autres, la part du budget consacrée aux dépenses en capitaux (y compris les investissements et les remboursements des prêts) est à peu près la même. Dans les deux cas, la fluctuation est similaire et peut être attribuée aux besoins en personnel et matériel.

Variations entre les Départements. Les versements départementaux, décrits dans le Tableau V-9, sont les moyennes des différentes variations entre les départements. Malgré l'absence de données détaillées, le Tableau A-10 révèle que Hauts-Bassins et Centre ont maintenu leur taux d'investissement ; par conséquent, ils ont consacrés une part plus réduite de leur budget aux dépenses en personnel. Certains départements ont parfois investi des capitaux, d'autres ont été dans l'impossibilité d'entreprendre

TABLEAU V-9

RÉPARTITION ECONOMIQUE ET FONCTIONNELLE
DES DÉPENSES DÉPARTEMENTALES, 1977-1981
(en %)

	1977	1978	1979	1980	1981
Economique					
Personnel	59	59	72	80	75
Dont: Sante	(27)	(27)	(32)	(35)	(30)
Matériel et divers[a]	33	37	25	18	NA
Investissement	8	3	3	2	NA
Total	100	100	100	100	100
Fonctionnelle					
Personnel	32	34	41	43	
Generale (Sante exclue)					
Santé	27	27	32	37	
Matériel - Admin. Generale	27	29	18	15	
Services Publics	6	7	6	3	
Dont: Santé, Education	(4)	(6)	(5)	(2)	
Investissement	8	3	3	2	
Total	100	100	100	100	

[a]Sont inclus : entretien et services extérieurs, frais de gestion générale, et dépenses des exercises clos.

SOURCE: Comptes de Gestion.

TABLEAU V-10

REPARTITION ECONOMIQUE ET FONCTIONNELLE DES DÉPENSES COMMUNALES, 1977-1980
(en %)

Postes	1977 Total	1977 Ouagadougou et Bobo Dioulasso	1977 Autres[a]	1978 Total	1978 Ouagadougou et Bobo Dioulasso	1978 Autres[a]
Economique						
Personnel	64	65	56	50	50	50
Matériel	16	14	26	19	17	23
Investissement	16	16	17	21	23	15
Remboursement des prêts	4	5	1	10	10	12
Total	100	100	100	100	100	100
Fonctionnelle						
Administration	21	19	39	30	32	26
Santé	6	5	11	8	7	12
Voirie	21	22	13	23	23	21
Education	3	3	2	3	4	2
Autres	29	30	17	4	1	12
Investissement	16	16	17	21	23	15
Remboursement des prêts	4	5	1	10	10	12
Total	100	100	100	100	100	100

Postes	1979 Total	1979 Ouagadougou et Bobo Dioulasso	1979 Autres[a]	1980 Ouagadougou et Bobo Dioulasso
Economique				
Personnel	64	66	59	80
Matériel	25	24	29	14
Investissement	7	5	10	0
Remboursement des prêts	4	5	2	6
Total	100	100	100	100
Fonctionnelle				
Administration	64	70	50	86
Santé	10	10	9	2
Voirie	3	2	6	2
Education	6	7	1	0
Autres	6	1	22	4
Investissement	7	5	10	0
Remboursements des prêts	4	5	2	6
Total	100	100	100	100

[a]Ouahigouya, Tenkodogo, Koudougou, Kaya et Fada N'Gourma.

SOURCE: Comptes de Gestion.

de telles démarches, car ils font face à une production par habitant particulièrement basse. De plus, le coût du personnel augmentant, ils ont réduit les sommes allouées à l'administration et aux services socio-économiques pour l'achat et l'entretien de l'équipement. Pendant la même époque, la part du budget total consacrée au personnel a augmenté, mais la proportion assignée au personnel de la santé est restée la même.

Résumé et Conclusions

Au Burkina, comme dans tous les pays qui ont un gouvernement centralisé, le budget de l'Etat finance les dépenses encourues aussi bien pour les services centraux que locaux. Les branches locales détachées par les différents ministères assurent le fonctionnement et l'administration de services tels que l'éducation, la santé et les affaires sociales ; les dépenses en matériel sont couvertes par le budget de l'Etat. De nombreux projets de grandes importances sont subventionnés par des aides extérieures octroyées directement au gouvernement. Des organismes gouvernementaux, ayant un statut autonome, approvisionnent certaines communes en eau courante et en électricité. Les collectivités publiques secondaires ont très peu de responsabilités quant à l'offre des services. Cette situation se reflète dans leurs faibles dépenses, bien que les montants seraient supérieurs si leurs revenus le leur permettaient.

La fonction principale des autorités locales se limite à l'administration territoriale, et le gros de leurs dépenses est effectué dans ce domaine. Leur budget s'élevait en 1982-1983 à moins de 250 FCFA par habitant. Les frais de personnel et les petites sommes allouées principalement à l'achat et à l'entretien du matériel nécessaire aux unités locales du gouvernement (surtout les dispensaires) absorbent la plupart de

leurs revenus. Les communes, surtout Ouagadougou et Bobo Dioulasso, ont des dépenses plus importantes, car en plus de l'administration elles entreprennent certains travaux publics, comme par exemple l'entretien et la réparation des routes, mais aussi au niveau de la santé, de l'éducation et de l'assainissement. Elles investissent quelquefois dans l'infrastructure. En 1982 et 1983, la moyenne des dépenses par habitant dans chaque grande commune était d'environ 1500 FCFA.

Mais, même dans les communes, ces sommes atteignent nullement le minimum requis. Celles-ci sont encore moins adéquates, si l'on pense au rôle assigné aux communes dans les projets de l'Etat. Un accroissement des dépenses dépend surtout de meilleures procédures de recouvrement. Cette apport financier servirait alors aux travaux publics, à l'entretien de la voirie, à l'assainissement et au lotissement. Dans les secteurs ruraux, la situation est un peu différente car le revenu potentiel est beaucoup plus limité. Une amélioration de l'adminstration fiscale n'aurait pas les mêmes effets. Le financement des coûts engendrés par l'augmentation du nombre d'unités administratives locales provoquera un épuisement des fonds disponibles. Elles auront de la chance si elles arrivent à maintenir le niveau actuel de leurs contributions modestes au services fonctionnels.

CHAPITRE VI

BUDGETS LOCAUX ET PLANIFICATION FISCALE

Objectifs du Budget

Les objectifs d'un budget public sont généralement sensés (1) établir un équilibre entre les revenus et les dépenses du gouvernement, (2) déterminer des priorités pour les activités du gouvernement et (3) assurer que les dépenses soient faites conformément aux objectifs approuvés.

Afin d'établir ces priorités, la procédure de préparation budgétaire détermine les priorités qui seront inclues dans les stipulations budgetaires de dépense, par fonction et par dépense, aussi bien courantes qu'en capitaux. La relation entre les revenus estimés et les dépenses proposées, détermine l'équilibre budgetaire anticipé, qui peut être volontairement excédentaire ou déficitaire. Le budget assure enfin, une correspondance entre les dépenses effectives et approuvées, par l'établissement de procédures légales et administratives qui permettent l'autorisation et le décaissement des dépenses approuvées.

En realité, ces objectifs sont atteints de manière relative, dans la mesure où:

--ces budgets ne sont pas assez complets;

--il existe une trop grande différence entre les formas que prennent les budgets prévisionnels et définitifs pour établir des comparaisons entre les projets et les résultats;

--fréquemment, la nomenclature budgetaire ne reflète pas les dépenses faites au sein d'un projet ou programme particulier;

--les intérêts des groupes les plus affectés sont exclus de la procédure budgétaire;

--les revenus anticipés sont surestimés et ne sont pas revus en fonction de l'expérience du passé;

--les dépenses projetées sont modifiées de manière impromptue à cause de l'irrégularité des revenus;

--les dépenses approuvées n'obtiennent pas le feu vert à cause des délais de la procédure.

Afin d'éviter ces problèmes, l'établissement d'un budget veut qu'un nombre important de ressources, soit concentré sur la formulation, l'enregistrement, le contrôle et l'analyse des budgets. Très souvent, les pays en voie de développement ne peuvent se permettre la main d'oeuvre qualifiée pour mettre en place les techniques budgetaires recommandées. De surcroît, les bailleurs internationaux et bilatéraux, dans l'établissement des priorités de dépense, peuvent imposer certaines conditions, fondées sur leur concept de la politique adéquate pour la situation économique du pays.

En référence aux chapitres II et V, l'ensemble des revenus et des dépenses du budget national, ne se monte qu'à $20 par habitant, dont la moitié est accordée aux services locaux. Les revenus des budgets locaux ne se montent qu'à $4 par personne. Dans le contexte de ressources aussi faibles, la possibilité de donner une direction aux priorités nationales, est très limitée. Ces crédits budgetaires sont néanmoins la ressource principale des services publics essentiels au développement de la qualité de la vie au Burkina. Cette étude ne se penche pas sur les méthodes

employées par le gouvernement central pour établir des priorités nationales qui seront incorporées dans le budget, mais plutôt prend ces dernières comme données et examine les procédures budgetaires qui règlent les budgets locaux et nationaux, afin que les ressources limitées de ces derniers puissent être utilisées conformément aux priorités établies. Ainsi, ce chapitre se concentre sur l'exactitude des prévisions au niveau des ressources, l'ajustement des dépenses en fonction des recouvrements effectifs et le contrôle des dépenses en relation avec leur objectif approuvé.

Nomenclature et Classification Budgetaires

Pour ce qui est des revenus, la nomenclature budgetaire est assez claire. Les sources de revenus sont enregistrées précisement, y compris les impôts directs et indirects, les droits, les charges et autres revenus. Ainsi, les changements dans la classification des revenus des autorités centrales, communales et rurales, reflètent des differences notoires dans les ressources de ces dernières, surtout entre les autorités centrales et locales. La classification budgetaire des dépenses est plus complexe. Il éxiste différentes méthodes pour classer et fusionner les dépenses, selon l'usage dont ces classifications font l'objet. Les classifications les plus courantes se font par objet (Ex: personnel, matériel), par ministère (Ex: Santé, Défense) et par fonction ou programme (Ex: développement rural, nutrition). Ces classifications peuvent évidemment varier d'un ministère à l'autre selon l'organisation administrative et les activités entreprises.

Les Budgets au Burkina: Niveau Central

Le budget central est un facteur important à l'approvisionnement des services locaux. Comme nous l'avons vu dans le chapitre V, les dépenses du budget central forment la plus grande partie des services fournis aux habitants. La préparation du budget national suit les procédures budgetaires du gouvernement central. Le Ministère des Finances évalue les revenus et envoie, selon ses estimations et d'autres considérations, des directives aux différents ministères qui, à leur tour, élaborent des plans pour les dépenses de l'année suivante. Certains ministères dressent des plans assez détaillés qui prennent la forme d'un document élaboré (avant-projet du budget). D'autres établissent des rapports plus simples et moins detaillés des dépenses qu'ils proposent. Ces rapports de dépenses projetées sont revus par le Ministère des Finances pour être ensuite utilisés au Conseil des Ministres et mènent finalement à l'établissement d'un budget d'état. Ce budget fait ensuite office d'autorisation de dépense et les différents groupes administratifs reçoivent les crédits nécessaires. A la fin de la période budgetaire, des rapports sont établis sur les recettes et les dépenses, révèlant les sommes effectivement récupérées et décaissées en relation avec les sommes inscrites au budget national.

L'interêt que l'on porte au budget en tant que méthode pour établir des priorités et une planification, soulève néanmoins, le problème de la relation entre les prévisions du niveau des ressources, les autorisations, les recouvrements et les décaissements effectifs. Du point de vue des revenus, ceci implique une comparaison entre les revenus prévisionnels et les recouvrements effectifs. Ces résultats sont livrés dans le rapport annuel de la trésorerie sur les recettes. Pour ce qui est des dépenses,

cela implique des comparaisons entre les prévisions (les avant-projets du budget), les autorisations (dotations définitives) et les décaissements. Ces comparaisons présentent toutefois, certaines difficultés. Les rapports annuels de la trésorerie sur le budget éxécuté indiquent les dotations définitives et les ordonnancements pour un grand nombre de catégories de dépenses. Ces catégories comprennent toutefois, un nombre important de dépenses de personnel, qui ne sont pas ventilées entre les ministères. Ces catégories ne distribuent pas non plus la majorité des dépenses nationales par ministère et n'allouent pas les dépenses d'investissement.

La nouvelle nomenclature (appliquée pour la première fois dans l'avant-projet du budget 1985) fournira l'information suffisante à une analyse détaillée des autorisations de dépense et de décaissement. Afin d'exploiter cette nomenclature, il sera nécessaire d'établir des classifications de dépenses suffisamment détaillées pour permettre une analyse et une planification efficaces sans que ces détails ne deviennent toutefois, débordants. En vue du projet de décentralisation du gouvernement, il serait bon d'établir la capacité nécessaire à l'analyse de la distribution régionale du personnel gouvernemental ainsi que les dépenses de matériel et d'investissement. Jusqu'à maintenant, les avant-projets budgetaires de certains ministères étaient la seule source d'information sur la distribution régionale des ressources du budget central.

Dépenses Autorisées et Effectuées dans le Cadre du Budget National. Dans le Tableau VI-1, les dépenses autorisées dans le cadre du budget de l'Etat sont comparées aux dépenses réellement effectuées. Cette comparaison est faite au niveau de chaque grande catégorie de dépenses. Une analyse

TABLEAU VI-1

BUDGET DE L'ETAT : DEPENSES EFFECTUÉES PAR RAPPORT AUX DÉPENSES AUTORISÉES
(en %)

Postes	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983[a]
Dettes Publiques	72	69	87	72	108	85	65
Remboursement	40	34	55	27	100	80	51
Pensions	91	69	127	131	120	95	114
Fonctionnement des Services	105	102	99	101	102	110	97
Personnel	109	105	102	110	108	113	101
Matériel	91	90	91	78	85	98	82
Interventions Publiques	89	93	81	82	93	96	91
Equipement et Investissement	68	87	96	87	96	189	81
Total	93	99	95	95	101	110	91

[a]Donnees provisoires.

SOURCE: Situation d'Execution du Budget of Ministry of Finance.

détaillée pose certains problèmes car des sommes importantes pour le personnel et le matériel n'ont pas été allouées. Malgré une diminution des recettes, on constate qu'entre 1977 et 1983, les dépenses en personnel et les pensions accordées au employés de la fonction publique sont restées au même niveau de réalisation. Par contre, les montants affectés au remboursement de la dette ont considérablement diminué et sont en dessous des sommes autorisées.

Projections du Niveau des Ressources Centrales. Il semble que les prévisions du niveau des ressources centrales soient fondées sur des estimations réalistes de recouvrement, plutôt que sur des présomptions optimistes sur les taux de recouvrement fondés sur des émissions ou des estimations de contributions fiscales. Comme nous pouvons le voir dans le Tableau VI-2, les comparaisons entre les prévisions de revenus et les revenus effectifs produisent des résultats positifs quant à l'exactitude des prévisions mis-à-part le fait que les recettes de l'impôt sur les traitements et les salaires soient continuellement sous-estimées. Le résultat de ce manque d'exactitude a fini par produire une sous-estimation globale des impôts directs de 1980 à 1982, mais une nette amélioration s'est fait sentir en 1983. Les recettes d'impôts indirects ont été quelque peu surestimées ; la surestimation des revenus des taxes sur le commerce extérieur ont compensé la sous-estimation des produits de la TCA. Les prévisions sur les restes à recouvrer des exercises antérieurs sont un peu moins exactes. En effet, les résultats indiquent un recouvrement allant de la moitié à quatre fois moins que les sommes escomptées.

TABLEAU VI-2

BUDGET DE L'ETAT : RAPPORTS DES RECETTES
AUX PRÉVISIONS,
1980-1983

Impôt	1980		1981		1982		1983	
Total Direct	122	--	127	--	123	--	107	--
IFR	58	(98)[a]	84	(43)	128	(59)	85	(72)
BIC	133	(70)	123	(52)	102	(54)	99	(54)
BNC	66	(35)	30	(21)	92	(14)	30	(37)
IUTS	156		144		151		118	
TPA	140		116		106		99	
Total Indirect	89		91		100		90	
Import	86		94		102		81	
Consommation	85		82		79		114	
TCA	104		103		135		110	
Export	103		80		75		83	
Enregistrement et Timbre	82		121		121		82	
Exploitation des Services	50		89		103		49	
Restes à Recouvres des Exercises Anterieurs	64	(14)	421	(37)	44	(11)	107	(17)

[a]Les chiffres entre parentheses répresentent les recettes par rapport aux émissions.

SOURCE: Situation Detailee des Recettes, Budget de L'Etat, Direction Generale Du Budget.

En ce qui concerne les revenus du budget national, l'éventail des ressources ainsi que les prévisions précises sur les taxes sur le commerce extérieur (élément de grande importance dans les prévisions de revenus) font que les prévisions sur les revenus sont suffisamment proches d'un recouvrement pour permettre un niveau de dépense "réaliste." Il va de soi que certains changements imprévisibles peuvent désorienter les projections les plus sophistiquées. Néanmoins, l'histoire nous montre que le système en présence ne tient pas compte d'erreurs systématiques et évitables.

Les Budgets au Burkina: Niveau Local

Les autorités rurales et communales au Burkina préparent des budgets préliminaires (budget primitif) dans lesquels revenus et dépenses sont projetés en détail pour un budget équilibré. Le responsable fiscal (l'ordonnateur)[1] des autorités locales est chargé de la préparation du budget et doit soumettre ce dernier à l'approbation du gouvernement local, s'il y en a un en place. Le budget est ensuite envoyé à un conseil interministériel formé de membres des Ministères de l'Intérieur et des Finances afin d'être revu. Les changements possibles se font plutôt au niveau des dépenses qu'au niveau des prévisions de revenus. Les "sommes" approuvées par la "tutelle" deviennent ensuite le budget approuvé de la collectivité et figurent dans les comptes de gestion.

---

[1]L'autorité fiscale au niveau locale est maintenue par l'administrateur territorial de la jurisdiction où se trouve la commune. A Ouagadougou et a Bobo Dioulasso c'est le Haut Commisaire de la province qui remplit cette fonction. Dans d'autre communes, c'est la responsabilité du préfet (jadis le sous-préfet).

Ce processus budgétaire aide théoriquement à la planification, mais en réalité, celui-ci est initié plutôt par obligation, que comme un outil nécessaire à l'établissement de priorités locales et qui assurerait donc une utilisation efficace des rares ressources locales. Les prévisions sur les revenus ont tendance à être inéxactes, généralement surestimées. De surcroît, le détail des dépenses n'est pas inscrit au budget en fonction des branches et des programmes établis, mais indique plutôt l'objet des dépenses telles que le matériel, le personnel, l'équipement et l'investissement. Enfin, les surestimations de revenus et les principes d'un budget équilibré entrainent des projections de dépenses excessives et par conséquent mènent à une réduction de l'apport financier octroyé aux services publics.

Prévisions sur les Revenus. L'information obtenue sur les budgets locaux, particulièrement dans les deux régions où ce projet a été mis en opération, indique que les prévisions de revenus locaux sont largement surestimés par rapport aux recouvrement et ceux-ci ne sont pas corrigés. Il arrive souvent que les dépenses prévues pour l'investissement et le matériel soient abandonnées à cause du manque de revenus. Cela n'est guère supprenant puisque les directives officielles sur les budgets locaux font une distinction entre les catégories de dépenses obligatoires et facultatives et éxigent que ces dernières soient réduites en premier si les revenus sont inadéquats. Les dépenses de personnel et de matériel font partie de la catégorie des dépenses obligatoires, et l'investissement, des dépenses facultatives.

Notre échantillon limité indique que les budgets locaux surestiment constamment les revenus anticipés, même quand l'expérience du passé indique que les revenus tombent largement en dessous des recouvrements effectifs, les projections sont aptes à augmenter plutôt qu'à diminuer. Ceci s'explique en partie par le fait que les impôts qui n'ont pas été perçus dans l'année, sont reportés en tant que revenus anticipés dans les budgets à venir. Les projections budgetaires se font à l'automne. Les recouvrements de l'année et des trois années précédentes sont inclus dans les revenus anticipés de l'année suivante. Ce processus a tendance à produire de larges surestimations des revenus dans la mesure où le taux de recouvrement pour ces sommes ne se monte même pas à 10%.

Les échantillons de budgets primitifs communaux et départementaux indiquent que les revenus projetés sur les impôts directs et indirects sont généralement surestimés; cependant bien moins que les recouvrements des exercices antérieurs. Des corrections sur ces prévisions sont portées de temps à autre en fonction des recouvrements effectués, mais celles-ci sont insuffisantes pour indiquer de sérieux efforts dans l'élaboration de projections précises.

C'est dans les comptes de gestion que l'on peut observer un rapport entre les prévisions départementales et les recouvrements effectifs. Malheureusement, ce n'est pas le cas des communes; en effet, leurs comptes de gestion ne comprennent plus les recouvrements. Il est nécessaire de comparer les comptes de gestion ou les budgets primitifs avec les données de recouvrement de revenus fournies par la trésorerie régionale. Des données pertinentes ont été obtenues dans les deux regions traitées dans cette étude; ainsi que dans d'autres y compris Ouagadougou. Les

Tablaux VI-3 et VI-4 indiquent les résultats de ces échantillons. Les deux départements en question dénotent des prévisions imprécises, particulièrement pour les années précédentes, sans ajustements notoires par rapport aux erreurs évidentes du passé. Les données du département de l'Est sont probablement plus exactes et n'indiquent pas que les surestimations de revenus d'une année ont mené à une diminution dans les prévisions de l'année suivante.

La commune de Fada N'Gourma reflète une condition similaire à celle du département dans laquelle elle se trouve. Les prévisions sont supérieures aux revenus, quelque soit la catégorie. Bobo Dioulasso et Ouagadougou en revanche présentent des résultats différents. A Bobo Dioulasso, à part pour l'année 1984, les revenus ont été projetés avec une exactitude relative et les recouvrements dépassent les prévisions de plusieurs années. Les données pour la région de Ouagadougou sont extrèmement intriguantes. En 1981 et 1982 les montants d'impôts projetés, trouvés dans les comptes de gestion en fonction des années passées, présentaient un excédent de 1,4 milliard de FCFA. En revanche, les revenus effectifs, fournis par la recette municipale n'indiquent aucun recouvrement d'impôts non-payés de 1981 à 1983.

Prévisions de Dépenses. L'obligation d'établir un budget équilibré, pour les budgets locaux, invite inévitablement à des surestimations de dépenses, aussi bien que des revenus. Pour compenser l'inéxactitude des prévisions de revenus les dépenses prévues doivent être diminuées. C'est pourquoi les efforts en vue d'établir des priorités locales, n'aboutissent pas. Les dépenses de personnel et de matériel sont maintenus au niveau prévu, malgré les manques de revenus. Celles-ci sont

TABLEAU VI-3

REVENUS DEPARTEMENTAUX : RECETTES PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS
ET CHANGEMENT ANNUEL DES PRÉVISIONS
(en %)

	Total		Direct		Indirect		Exercises Antérieurs	
Departement/Année	Realisé/ Prévu	Changement	Realisé/ Prévu	Changement	Realisé/ Prévu	Changement	Realisé/ Prévu	Changement
Est								
1975	72	--	68	--	70	--	83	--
1976	89	-11.6	91	-17.1	71	-30.0	90	11.1
1977	70	24.6	84	29.4	42	71.4	55	0
1978	41	35.5	53	11.4	31	8.3	29	105.0
1979	41	- 3.4	73	-38.8	19	100.0	33	4.9
1980	45	-16.2	52	53.3	50	-61.5	30	-37.2
1981	59	2.4	98	-10.9	54	30.0	10	14.8
Moyenne		3.5		0.0		4.5		9.5
Hauts-Bassins								
1979	154	--	187	--	121	--	75	--
1980	47	34.6	66	-12.8	52	10.5	26	258.3
1981	66	4.8	81	4.9	71	95.2	35	-30.5
1982	86	1.8	80	7.0	133	2.4	13	- 7.7
1983	36	12.5	49	6.5	39	14.3	7	16.7
Moyenne		12.7		1.0		26.7		23.6

SOURCE: Comptes de Gestion.

TABLEAU VI-4

REVENUS COMMUNAUX : RECETTES PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS
ET CHANGEMENT ANNUEL DES PRÉVISIONS
(en %)

	Total		Direct		Indirect		Exercises Antérieurs	
Commune/Année	Realisé/ Prévu	Changement	Realisé/ Prévu	Changement	Realisé/ Prévu	Changement	Realisé/ Prévu	Changement
Fada								
1975	22	--	33	--	17	--	17	--
1976	67	0	71	16.7	125	-33.3	29	16.7
1977	45	11.1	71	0	43	75.0	17	-14.3
1978	52	15.0	45	57.1	100	-28.6	29	16.7
1979	42	34.8	45	0	63	60.0	25	71.4
1980	46	-16.1	40	- 9.1	67	25.0	40	-16.7
Moyenne		7.6		10.8		0		10.8
Bobo Dioulasso								
1979	81	--	75	--	87	---	78	---
1980	85	- 3.6	73	2.9	92	1.6	100	-44.4
1981	101	6.8	90	14.8	103	3.2	168	-12.0
1982	71	23.9	46	- 3.1	103	22.0	28	240.9
1983	79	2.4	35	7.0	92	7.3	115	6.7
1984	50	17.8	22	- 2.7	64	9.6	50	44.8
Moyenne		9.0		0.7		8.5		26.4
Ouagadougou								
1981	36	--	161	--	147	--	0	--
1982	37	2.4	134	8.2	152	22.7	0	- 1.5
1983	124	75.3	189	-41.2	126	- 1.6	0	-99.4
Moyenne		-49.7		-20.2		9.9		-76.5

SOURCE: Comptes de Gestion.

ce que l'on appelle les catégories de dépenses obligatoires. Les investissements et le soutien apporté aux services locaux sont considérés comme étant des éléments discrétionnaires. Ils ont été aussi réduit.

Etant donné le faible niveau des dépenses locales, il est impossible de prévoir des investissements, d'acheter du matériel ou de fournir l'aide nécessaire prévue aux écoles, aux dispensaires et aux autres services socio-économiques. Ceci n'est peut être pas grave en soi ; cependant, les contributions versées au budget local fournissent souvent une aide aux services démunis qui comptent sur celle-ci, car elle est inscrite au budget local. Un instituteur, par example, muté dans une nouvelle école, ne peut commencer les cours à cause de l'incapacité du département de fournir les bureaux prévus dans le cadre du budget. Une situation similaire peut se produire dans le contexte d'activités locales bénévoles. Des activités sont entreprises dans l'anticipation d'un élément important, fourni par le budget local, du ciment par exemple, destiné à être utilisé avec des briques produites bénévolement au niveau local. Dans ce genre de situation, les coupures du budget local anticipé, favorisent une utilisation inefficace des ressources présentes. Prenons un cas particulier. Pour la construction d'un centre administratif, les habitants du village de Bilanga dans la province de Gnagna façonnèrent plus de 7000 briques. Les matériaux ainsi qu'un maçon spécialisé devaient être envoyés par la préfecture. Ceux-ci ne sont jamais arrivés et les 7000 briques forment un petit talus sur l'ancien site du centre administratif.

Objectifs et Procédures Budgétaires. Comment peut-on expliquer les décalages constants entre les budgets locaux envisagés et effectifs? Le problème vient du fait que les prévisions du niveau des revenus dans les

TABLEAU VI-5

BUDGETS LOCAUX : DÉPENSES EFFECTUÉES PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS, PAR CATÉGORIE
(en %)

Departement/Année	Total	Personnel	Matériel	Administration Générale	Participation	Investissements
Hauts-Bassins						
1980	67	96	98	36	55	31
1981	75	85	72	62	41	79
1982	83	86	90	83	74	80
1983	63	90	88	64	50	12
Centre						
1980	48	80	37	30	38	11
Commune/Année						
Bobo Dioulasso						
1980	83	98	77	58	--	60
1981	91	92	86	75	--	80
1982	64	94	67	55	--	15
1983	94	99	98	100	--	72
Ouagadougou						
1980	71	88	83	--	80	1

(Remboursement des prêts n'ont atteint que 27% du montont prévu)

SOURCE: Comptes de Gestion.

budgets locaux, indiquent des revenus potentiels plutôt que des prévisions de revenus effectifs. Malgré les rapports de la trésorerie régionale sur les recettes d'impôts de l'année précédente, les prévisions du niveau des ressources dans les budgets locaux sont fondées sur une estimation potentielle des contributions fiscales. Les méthodes mises en place pour déterminer ces prévisions du niveau des ressources varient d'un département ou d'une commune à l'autre. Dans la mesure où la division fiscale locale ne compile pas de données sur le nombre de contribuables et de leurs contributions fiscales, il existe peu d'information à ce sujet. L'information nécessaire à l'établissement d'un potentiel de recettes indirectes manque également. Il est important, néanmois, de préciser que le but projeté est d'établir un potentiel de recettes, plutôt que des prévisions exactes.

Ceci explique pourquoi les surestimations de recettes ne menent pas à des corrections des prévisions du niveau de ressources dans les budgets locaux. Cependant, ces prévisions changent également en fonction des dépenses du budget local. Les demandes de dépenses faites par les préfectures et les autres services socio-economiques dépassent les prévisions de recettes réalistes. Néanmoins, les responsables des budgets locaux hésitent à opposer leur veto sur les demandes d'aide, bien qu'il y ait peu d'espoir de fournir les fonds nécessaires. Dans la mesure où les responsables du budget considèrent les prévisions du niveau de ressources de façon plutôt potentiel, ils peuvent approuver des demandes préliminaires quelque peu excessives.

Il est probable que les responsables des budgets primitifs soient conscients de leur optimisme financier. Néanmoins, cet optimisme diminue sérieusement l'utilité d'un budget comme base de plan. Les dépenses inscrites au budget devraient être faites de façon à permettre un écoulement ordonné des services gouvernementaux, sur lequel les utilisateurs peuvent compter. Les corrections et les investissements de capitaux doivent être fondés sur des estimations réalistes de fonds accessibles, surtout pour des plans qui peuvent prendre plusieurs années à être realisés.

Contrôle des Dépenses. Le document budgetaire offre une description détaillée des recettes et des dépenses anticipées. Comme nous l'avons vu auparavant, les classifications de dépenses dans les budgets locaux au Burkina diffèrent au niveau rural et communal, conformément aux directives nationales.

Dans toutes méthodes budgetaires, il est nécessaire d'instaurer des procédures qui garantissent que les dépenses autorisées soient conformes aux plans inscrits au budget et aux autres directives s'appliquant aux dépenses gouvernementales. De surcroit, les dépenses doivent être controlées conformément aux directives, afin que les articles commandés soient d'une part achetés à des prix raisonnables, qu'ils soient adéquats pour les tâches escomptées, et d'autre part que les articles livrés concordent avec les commandes. Néanmoins, le système de contrôle des dépenses ne doit pas empêcher l'acquisition progressive de matériaux et de ressources nécessaires.

Les procédures complexes gouvernant l'autorisation et le contrôle des achâts au Burkina existent depuis longtemps et furent développées dans le but d'empêcher les abus, plutôt que de faciliter les achâts. Une analyse de ces procédures servira à montrer l'importance d'une réforme, afin que les autorités locales puissent prendre plus de responsabilités dans les services publics. Les autorisations pour les dépenses de personnel sont assez directes. Une liste du personnel autorisé à être rémunéré, conformément aux budgets provinciaux et communaux, est préparée et approuvée par les autorités adéquates. Les salaires sont mensuels, si les fonds le permettent. Le processus de décaissement de fonds publics est enclenché par une requête officielle, demandant l'utilisation d'une partie du budget prévue pour une certaine catégorie de dépenses. Cette demande est reçue par le bureau de comptabilité de la province ou de la commune, qui obtient ensuite du négociant une facture pro forma pour le matériel. Dans les zones rurales, il peut n'y avoir qu'un seul fournisseur pour un article donné ou bien tous les fournisseurs vendent au même prix. Les communes peuvent solliciter des offres de plusieurs fournisseurs, et de temps à autre, pour un achât important, recherchent des offres compétitives.

Une fois obtenue, la facture pro forma, précisant la qualité, le prix et autres détails concernant le produit commandé, est soumise á l'ordonnateur de la province ou de la commune. S'il approuve la facture, celle-ci est envoyée au contrôleur financier et c'est alors que commence une longue procédure d'autorisation. Cette dernière se fait en deux temps ; dans un premier temps, l'achât est approuvé et la commande est faite ; dans un second temps, le versement doit être approuvé, une fois que

l'article est livré. Ainsi l'ordonnateur de la province ou de la commune, revise l'achât, une première fois pour approuver la commande et ensuite pour approuver le versement. Le bureau de contrôle financier examine également la transaction deux fois, d'abord pour vérifier que la facture pro forma soit conforme aux dépenses autorisées par le budget et que cette facture soit conforme aux prix et aux critères de qualité du gouvernement. Enfin, le bureau doit ratifier l'autorisation de versement. Le bureau de contrôle financier doit également inspecter le produit à la livraison, afin de certifier que celui-ci est conforme à la facture pro forma. Le bureau de comptabilité locale, lui aussi, travaille en deux temps ; au départ, c'est lui qui reçoit la facture pro forma et qui la renvoie comme commande au fournisseur. De surcroît, la trésorerie locale doit autoriser la dépense et rapporter le versement avant de payer le fournisseur, en liquide ou par chèque.

Cette procédure pose de nombreux problèmes. S'il manque qui que ce soit dans le circuit d'approbation, la manoeuvre s'arrête jusqu'à son retour. Au sein d'un système, où il n'y a généralement qu'une personne dans chaque poste et, où les décisions ne peuvent être prises que par un seul officiel, une absence peut causer un retard ennuyeux pour commander du matériel. Pour ce qui est de l'ordonnateur, son absence non seulement bloque toute action, mais de plus, celui-ci doit s'occuper de tous les détails routiniers de dépenses, si infimes soient elles. En ce qui concerne les versements, les négociants sont tellement las de les attendre, qu'ils insistent pour être payés en liquide à la livraison. La création de 30 provinces a éxacerbé ces problèmes, car beaucoup de celles-ci n'ont pas le personnel nécessaire au circuit d'autorisation des dépenses.

Normalement, la trésorerie doit avoir les fonds nécessaires pour couvrir la dépense demandée, quand celle-ci est approuvée. Bien que la plupart des recettes soient récupérées au début de l'année, le manque de fonds disposibles pose de sérieux problèmes pour les demandes importantes. Avant d'approuver une large dépense, le bureau du contrôle financier est apte à vérifier avec la trésorerie, si les fonds nécessaires sont disponibles. Si non, la commande sera gelée. En attendant, des demandes moins importantes peuvent être approuvées, ce qui épuise les fonds causant des délais ultérieurs. Si l'achât doit être fait dans un certain temps, comme c'est le cas pour les matériaux de construction à cause du climat, un retard peut empêcher la réalisation d'un projet. Une fois autorisés, il est important que les achâts soient conformes aux projets initiaux. Le bureau du contrôle financier est souvent incapable d'assurer la livraison et l'utilisation adéquate du matériel. Dans la mesure où ce même bureau n'a ni moyen de transport, ni les fonds nécessaires pour acheter de l'essence, il lui est difficile de faire son travail. Il est également évident que le personnel du contrôle financier n'est pas toujours suffisamment qualifié pour s'assurer que les factures soient conformes aux directives.

Conclusions

Un remède à cette situation n'est pas possible sans un effort considérable, d'innovation et d'expérimentation de procédures alternatives. Celles-ci devront être fondées sur une évaluation réaliste de la capacité administrative des collectivités publiques secondaires en général, et des différences en matière de personnel, d'équipement, de l'importance de la population et du niveau d'activités commerciales et économiques de chaque

province et commune. La situation actuelle dans la Province de l'Oudalan diffère beaucoup de celle rencontrée dans la Province de Houët pour ce qui est de l'infrastructure administrative, fiscale et sociale en place, le niveau d'activité commerciale et les possibilités économiques.

L'intégration de la population, des associations sociales et populaires et des répresentants des groupes socio-économiques dans l'élaboration d'un budget est essentielle. Son importance est fondée non seulement sur une préférence pour les structures démocratiques qui permettent l'éveil de l'individu et l'épanouissement culturel, mais surtout sur la conviction de l'importance d'exercer un contrôle populaire sur les activités et le travail des agents de l'Etat, aussi bien que les représentant élus. Ceci aura pour effet de renforcer la gestion des deniers publics et de leur utilisation pour les projets réfletant les vrais interêts et besoins des habitants locaux.

En ce qui concerne la dimension technique, l'analyse de la situation actuelle suggère une liste de recommendations. Celles-ci sont présentées dans les trois groupes ci-dessous.

Personnel.

--La qualité des résultats dépend du niveau du personnel qui effectue le travail. Il est nécessaire d'améliorer la formation des agents de la trésorerie regionale des perceptions, et des comptables des collectivités locales ; de renforcer la supervision de ces agents et de les motiver pour que leur travail soit bien effectué.

--Les grands centres urbains doivent avoir leurs propres comptables, specialisés dans la nomenclature et les procédures particulières aux communes.

Documentation et Vérification.

--Les comptes des perceptions (Situation Mensuelle) devraient être contrôlés dans les trésoreries régionales avant leur expédition au SERPOCO.

--Une fois reçu par le SERPOCO, ces comptes doivent être vérifiés et analysés sans délais et toutes disparités ou erreurs communiquées à la trésorerie régionale afin d'être révisées.

Procédure Budgétaire.

--Dans le cas où l'autorité fiscale (Haut Commissaire ou Maire) n'a pas de formation en gestion, il faut qu'il soit secondé par un gestionnaire.

--Les prévisions inscrites aux budgets doivent être fondées sur des estimations précises et réalistes. L'assainissement des données à la suite des réformes proposées ci-dessus, contribuera à la réalisation de cet objectif. Les autorités administratives devraient collaborer avec les agents des impôts et les percepteurs dans l'élaboration de leurs budgets.

--Le circuit d'ordonnancement et de décaissement des dépenses des collectivités publiques secondaires doit être assoupli. A chaque niveau du circuit il faut nommer un agent pour s'assurer que le service continue à fonctionner même en l'absence de l'agent principal. L'intervention de l'ordonnateur principal de la collectivité devrait être réservé aux dépenses d'un montant important ou à caractère non-routinier.

--L'organisation de séminaires régionaux sur l'élaboration et la gestion des budgets des collectivités publiques secondaires est souhaitable. Les agents régionaux de l'administration territoriale, des impôts et du trésor y prendront part. Les représentants des directions centrales interessées devraient y assister pour pouvoir profiter des discussions, des suggestions et recommendations des agents sur le terrain.

CHAPITRE VII

L'OFFRE DES SERVICES PUBLICS AU BURKINA FASO

L'offre des services publics est aussi bien l'objet que l'aboutissement des activités complexes décrites dans les sections précédentes sur l'administration des dépenses et des revenus. Certains services publics, tels que la défense nationale, les affaires étrangères, la planification économique et sociale, la recherche scientifique et technologique (subventionnée par les fonds publics) affectent indirectement les habitants et leurs communautés. D'autres services, tels que la santé publique, l'enseignement primaire, le forage des puits, l'approvisionnement en eau potable et en électricité, la construction et l'entretien de la voirie et des routes reliant les fermes aux marchés, ont un effet direct sur la qualité de la vie dans les villes aussi bien que dans les villages et les milieux ruraux. Ces services répondent aux nécessités humaines et économiques des habitants des secteurs urbains et ruraux. Ceux-ci doivent être procurés sur place ou près des communautés qu'ils déservent. Ces services (socio-économiques, administratifs et financiers) sont fournis à travers le pays et c'est à eux que l'on fait référence lorsque l'on parle de services publics locaux.

Les sections qui suivent, offrent un aperçu général de la structure, l'opération et l'évolution des services publics au Burkina. C'est dans ce contexte que nous examinerons en détail l'organisation et l'opération des services locaux, ainsi que leur utilisation et leur financement. Les distinctions et les points communs entre services ruraux et urbains seront mentionnés à travers cette analyse.

L'objet primordial de cet aspect de l'étude est d'identifier les principaux obstacles qui entravent l'offre des services dans les collectivités. Une recherche extensive sur le terrain a été entreprise dans deux régions du pays : l'Est et l'Ouest (ex-départements de l'Est et des Hauts Bassins) et dans le centre urbain de Bobo Dioulasso. Les emplacements de ces services ont été visités, leur opération examinée, et des entretiens ont été conduits avec les utilisateurs, les agents et leurs supérieurs, ainsi qu'avec le personnel ministériel. Les résultats de cette enquête fourniront une base d'évaluation pour les facteurs clés qui affectent la distribution des services.

La situation critique des attitudes populaires, des actions et des expériences liées aux services locaux, fut examinée dans une série d'entretien avec les habitants de trois villages de l'ex-département de l'Est, deux villages des Hauts Bassins et à Bobo Dioulasso. Ces enquêtes ont fourni une information précieuse sur les modèles d'utilisation de services, les coûts payés par les utilisateurs pour en bénéficier, les priorités populaires et les réactions des habitants ruraux et urbains à différentes questions, allant de l'administration locales aux impôts.

L'administration actuelle a pris des mesures qui ont eu un effet critique sur le contexte et le contenu des services publics locaux. Le fait que ces décisions soient récentes, ainsi qu'une certaine ambiguité dans leurs aspects pratiques et leurs limitations (dûes en partie à l'absence de textes) restreint l'étendue de cette analyse. Celle-ci est toutefois utile, dans la mesure où elle sert de fondation à une série de recommandations.

Structure et Personnel des Services Publics

La structure de base des services publics n'a guère changé dans les vingt-cinq dernières années. Celle-ci est assez simple : les services

SCHEMA VII -1

ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS

NIVEAU			
CENTRAL (National)	Education	MINISTRY	Sante Publique
	Division de l'Enseignement Primaire	DIVISIONS	Division de la Sante Publique
REGIONAL (Departement, Provinces)	Inspectorat de l'Education Primaire	BRANCHES LOCALES	Division Provinciale de la Sante Publique
LOCAL (Departements, Villages)	Ecoles Primaires	POINTS DE DISTRIBUTION DES SERVICES	Cliniques Maternites

publics sont pourvus par les ministères, via les divisions centrales, qui ont des bureaux régionaux sur le terrain. Ces branches supervisent l'opération d'un certain nombre de services publics, à savoir les emplacements où les services sont distribués.[1] Il y a donc trois niveaux dans le système : la division technique du ministère, l'agence qui se trouve sur le terrain et l'emplacement où les services sont distribués. Il faut préciser que les services fonctionnent sur ce modèle, mais que par ailleurs, l'évolution et la complexité croissante, ainsi que l'étendue des services publics, ont quelque peu changé celui-ci.

Le Schéma VII-1 représente le modèle de base (au centre), avec deux exemples des bureaux correspondants : l'enseignement primaire (à gauche) et la santé publique (à droite). Au niveau central, la division est dirigée par un Directeur Général qui assume la responsabilité des aspects politiques et opérationnels du service. Il est secondé par une équipe de techniciens et un personnel administratif. Il peut communiquer directement avec le Ministre lorsque cela est nécessaire. Les services en dehors des ministères sont organisés dans les bureaux régionaux dirigés par un chef de service. Le titre de cette position est généralement celui de Directeur Provincial ou d'Inspecteur dans le cas de l'enseignement primaire. Dans la plupart des cas, le chef de service est un fonctionnaire d'une certaine ancienneté, possédant une expérience considérable sur le terrain. Il faut

[1]Ceci s'applique aux services tels que l'enseignement primaire et la santé publique, mais n'entre pas en ligne de compte dans le cadre de la voirie et des puits.

toutefois noter que ce modèle a été quelque peu modifié, avec la nomination de techniciens relativement jeunes (nantis de diplômes récents d'université européennes, soviétiques ou américaines) à des postes de chef de service. Ainsi, à l'échelle régionale, les individus responsables de l'administration des services, de la supervision du personnel, de la planification et de l'approbation des dépenses, de la préparation de la documentation budgétaire, tendent à être des spécialistes sans formation administrative et sans expérience pratique sur le terrain. Le personnel de la plupart des branches régionales est souvent limité à une dactylo et parfois un clerc, obligeant ainsi le chef de service à s'occuper d'affaires administratives routinières, plutôt que de tâches techniques importantes ayant trait à la distribution des services, la supervision et la formation continue des agents du service.

Le bureau régional est un lien critique entre les responsables centraux et les agents des services locaux, dans un pays où l'infrastructure des transports et des communications est rudimentaire. C'est le bureau régional qui reçoit, interprète, transmet et assure l'exécution des directives. Le chef de service régional supervise le personnel et sa juridiction, résoud les conflits, autorise les absences et les demandes de déplacement, et en principe assure le fonctionnement des centres qui pourvoient les services. Il est également le représentant local du ministère dans l'administration territoriale et rencontre souvent les représentants des agences internationales qui procurent les fonds et qui s'intéressent au développement de l'infrastructure et à l'opération des services publics. La nature des services et des méthodes employées pour leur distribution, sont généralement décrites en détail dans les directives

ministérielles. Ni le chef de service, ni les agents n'ont de pouvoir en la matière.

Le niveau le plus local des services publics est le point de distribution de ces services. Dans les exemples présentés et dans le Schéma VII-1, ceci correspond à l'école élémentaire et au dispensaire. Dans d'autres services on trouve également : le poste d'inspection de santé pour le bétail, la sous-préfecture, la mairie et la perception. C'est à ce niveau que les services sont procurés et qu'il y a le plus de contacts directs entre la population et le système de distribution des services publics. Les agents du service sont généralement des petits fonctionnaires (catégorie B, C, D) et comprennent les instituteurs, les infirmiers, les sages-femmes, le personnel para-médical, les infirmiers vétérinaires, les clercs et les employés administratifs. Leurs responsabilités sont limitées à l'éxécution des tâches prescrites. Ils ne participent pour ainsi dire pas aux questions financières et n'ont pas le droit (à part de rares exceptions) de prélever les droits et charges pour leurs services.

Les services publics au Burkina sont très centralisés sur le modèle de leur antécédent français. L'autorité de prendre des décisions est limitée aux responsables des ministères. A part de rares exceptions, les agents de services et le personnel sont tous des employés du gouvernement central. Ceux-ci peuvent être mutés par leurs supérieurs ministériels et dépendent, en matière de promotion, de l'évaluation établie par les responsables centraux. Les employés du gouvernement se trouvent à tous les niveaux et positions, du Directeur Général d'une division ministérielle à Ouagadougou au cuisinier du préfet, en passant par l'employé de maison d'un centre administratif. Les fonctionnaires sont souvent mutés, parfois sans préavis.

La période de service est généralement de deux ans pour les jeunes employés. Celle-ci peut toutefois être plus longue dans le cas de la santé ou de l'enseignement. Les chefs de services régionaux sont rarement consultés, et souvent, on ne les prévient même pas du transfert d'un de leurs agents. Dans la mesure où les promotions dépendent surtout du ministère (et de contact personnel), les fonctionnaires préfèrent rester dans la capitale, où leur habilité a plus de chance d'être reconnue et recompensée.

Les chefs de services régionaux ont peu de pouvoirs dans le domaine clé de l'organisation et du financement des services. Les décisions concernant l'organisation et les procédures de distribution de services sont prises aux échelons supérieurs de la hiérarchie. Ainsi, la responsabilité du chef de service est limitée à la supervision des activités de ses subordonnés et à l'exécution des décisions politiques et des programmes centraux. Si l'initiative n'est pas interdite, elle est néanmoins rarement encouragée et récompensée, d'où le manque d'innovation. Les chefs de services régionaux et leurs agents hésitent à prendre de nouvelles initiatives (ou même d'invoquer de telles idées) dans la mesure où la réaction de leurs supérieurs hiérarchiques est incertaine. Le gouvernement actuel reconnaît le problème de cette rigidité bureaucratique et promet un changement avec un slogan qui exhorte le peuple à "la libération du génie créatif".

Dans la plupart des cas, les chefs de services régionaux sont sensés préparer des demandes budgétaires pour leur juridiction. Ces demandes sont regroupées au niveau central, révisées et utilisées dans la préparation de l'Avant Projet du Budget. Lors de l'approbation du budget national et au

début de l'exercice fiscal, des crédits trimestriels sont alloués aux dépenses opérationnelles. Ces crédits sont envoyés à la trésorerie régionale et un chef de service peut se servir de ces derniers avec l'autorisation du responsable officiel de la trésorerie. L'argent ne change pas de mains. D'ailleurs, un service régional n'a pas le droit d'essayer de créer ses propres revenus sans l'approbation du gouvernement, que ce soit par un changement de taux ou l'instauration de droits et charges, ou bien même par l'entreprise de projets lucratifs.

L'Administration Territoriale et la Distribution des Services.

Les agences régionales de services publics opèrent sous la tutelle du responsable de l'unité territoriale où elles se trouvent. Avant la réorganisation territoriale de 1983, le pouvoir était détenu par les préfets des onze départements et par leurs subordonnés, les sous-préfets et les chefs d'arrondissements. Depuis la création de 25, puis 30 provinces pour remplacer les départements, le pouvoir exécutif régional est détenu par le Haut Commissaire de province et, dans les collectivités, par les préfets. Les communes sont dirigées par un Secrétaire Général payé par la commune.

Les départements. La correspondance officielle entre les bureaux régionaux sur le terrain et les divisions centrales de leurs ministères respectifs, doit passer par le bureau du responsable administratif local. Les chefs de services régionaux doivent rendre compte au Haut Commissaire de toutes les affaires concernant leurs services. Toute absence ou déplacement en dehors de la zône habituelle où travaille un agent de service, doivent être autorisés par le responsable adéquat de l'administration locale, que ce soit pour des raisons officielles ou

personnelles. Enfin, les chefs de services régionaux servent de conseiller en matière de politique régionale et de questions budgétaires, en temps que membres de "la délégation spéciale" menée par le Haut Commissaire ou le préfet. C'est par le truchement de cette institution que l'on tente modestement d'établir une planification et une coordination des activités des services.

La subordination des services sur le terrain au responsable exécutif local est un problème constant dans ce modèle administratif, tant au Burkina que dans les autres pays où il a été adopté. Ce n'était qu'au début de la période d'indépendance que les administrateurs territoriaux ("les commandants de cercle") détenaient clairement le pouvoir dans leur jurisdiction. L'infrastructure des communications reliant la capitale aux autres régions était fragile et celle des services publics était alors limitée à quelques centres urbains. Depuis la réforme administrative de 1974 et le remplacement des cercles, des divisions et des sous-divisions par les départements, les sous-préfectures et les arrondissements, il y a eu une lutte constante entre les agents de l'administration territoriale et les représentants des services publics.

Cette tension est dûe en partie à des problèmes de juridiction. Le manque d'uniformité dans la configuration géographique est particulièrement évident dans le contexte des services fiscaux et du Ministère des Travaux Publics. Jusqu'à récemment, ces services n'existaient que dans quelques centres importants et, par conséquent, chaque division régionale était responsable d'une région qui comprenait une partie ou l'ensemble d'un nombre de divisions territoriales. Le Ministère des Travaux Publics, par exemple, a divisé le territoire national en quatre régions,

alors que les ORDs du Ministère du Développement Rural ont établi un système de régions, de secteurs et de sous-secteurs, indépendamment des divisions établies par le Ministère de l'Intérieur et de la Sûreté. En 1983,[2] les 1088 écoles primaires étaient organisées en 28 inspectorats ou districts. Ceux-ci respectaient généralement les divisions départementales, mais ne tenaient pas compte des sous-préfectures et des arrondissements.

En général, toutefois, il y a eu un effort d'harmonisation pour les juridictions territoriales et celles des services. L'effort de décentralisation pratiqué par les gouvernements récents a favorisé la création de centres de services dans chaque département. Ainsi, à partir de 1983, les 11 départements étaient lotis de divisions départementales de la santé publique, du système d'impôts, des affaires sociales et de la santé du bétail, entre autres. Le développement rural, les travaux publics et l'enseignement primaire ont maintenu leurs juridictions. Le gouvernement actuel a demandé une réorganisation des services publics, afin qu'ils soient conformes à l'organisation récente en 30 provinces. Les implications de cette décisions seront examinées dans un passage qui suit.

Un facteur encore plus important dans la tension entre les représentants des services publics et le pouvoir exécutif local, provient de la complexité croissante des services techniques. Les problèmes de coordination et de supervision sont de plus en plus complexes. Ceci est dû au système de distribution de services, au nombre croissant d'unités de

---

[2]Direction de la Plannification de l'Education Nationale - Statistiques scolaires de 1974-1983.

services et de personnel, ainsi qu'à la sophistication de la technologie. Mais les administrateurs territoriaux font face à des problèmes encore plus complexes de coordination et de supervision. Ceux-ci sont néanmoins formés dans l'éthique traditionnelle de "l'ordre" et cette formation met l'accent sur les questions de hiérarchie, l'exactitude des procédures et l'execution de la politique gouvernementale. Le concept de contrôle est plus important que celui de la coordination. La planification, dont l'existence est discutable, est limitée à la préparation du budget annuel, qui, de par la loi, doit équilibrer les recettes et les dépenses. Toutefois, mis à part les coûts en personnel, ces budgets ont peu de rapport avec les résultats effectifs.

Le dernier facteur, qui a sinon empêché, du moins ralenti l'accroissement du pouvoir préfectoral sur les services publics déconcentrés, est le manque de fonds. En clair, la préfecture n'a que peu ou pas du tout de surplus pour financer l'opération ou l'expansion des services publics. Comme nous l'avons mentionné dans la section sur les revenus départementaux, ces derniers se montent à moins de 5% de la totalité des revenus centraux, et se montent peut-être à 10% des ressources centrales disponibles au niveau local. L'aide budgétaire principale pour la distribution des services publics provient du gouvernement, et les agents des services dépendent de ce dernier en ce qui concerne leurs affectations, leurs promotions et leurs augmentations. Les ressources budgétaires locales servent dans leur quasi-totalité à l'administration générale, à savoir les coûts d'organisation d'examens nationaux pour l'enseignement primaire et ceux en personnel pour les employés avec peu de formation, tels que le responsable du registre des naissances, les veilleurs de nuit et les autres

gardiens, qui renforcent les effectifs des services centraux. Il reste peu de fonds à distribuer aux services socio-économiques. En effet, il est à noter que les préfectures, les sous-préfectures et les bureaux de l'administration municipale sont parmi les plus démunis pour ce qui est du matériel, de l'équipement et du transport. En fait, il était courant dans le passé que les administrateurs territoriaux soient obligés d'emprunter du carburant et d'autres fournitures de bureau à des services mieux lotis, avec des promesses de remboursement à une date ultérieure. Cette pauvreté matérielle n'a guère redoré le blason des responsables administratifs.

Les communes. Les seules exceptions à ce modèle de déconcentration se trouvent au niveau des communes, ou plutôt seulement dans les communes les plus importantes telles que Ouagadougou et Bobo Dioulasso. On trouve dans ces dernières certains services qui existent sans contrôle ministériel. Ceux-ci sont organisés, pourvus en personnel et équipés à partir de ressources locales. Là encore, ce ne sont que les services à caractère "communale" qui bénéficient d'une certaine autonomie locale, tels que l'assainissement, la voirie, l'entretien des lieux publics et l'administration municipale. Ces services font partie de la "voirie" et de la "mairie" et sont pourvus en personnel municipal. Le poste de maire est une exception dans la mesure où c'est une position nommée par le préfet de la division territoriale où se trouve la commune. Ainsi, le préfet-maire de Fada N'Gourma était également le sous-préfet de Fada N'Gourma. En affectant un fonctionnaire d'une certaine ancienneté à la tête d'une administration communale, l'Etat peut garder son contrôle, tout en laissant une marge de responsabilité locale pour la distribution des services. Les activités quotidiennes de la commune sont réglées par le Secrétaire Général, qui lui est un employé municipal.

Il existe d'autres services opérant au sein de la commune, qui peuvent recevoir leurs fonds des revenus communaux et employer les habitants de la dite commune, généralement des gardiens et des artisans. Cependant, la majorité du financement des services (surtout les salaires) provient du budget central et le personnel est lié à la hiérarchie du ministère.

Bien que les communes aient plus de responsabilité financière dans la distribution des services, elles n'ont pratiquement aucune autonomie dans ce domaine (comme les départements). C'est à dire que les communes doivent accepter d'importantes et croissantes responsabilités financières, mais n'ont aucun pouvoir de décision en ce qui concerne la mobilisation des ressources, l'administration des revenus et des impôts. Comme nous l'avons vu en détail dans le Chapitre III, certaines sources de revenus ont été allouées aux collectivités secondaires, avec un pouvoir limité pour ce qui est du changement des taux selon les restrictions établies. Ce manque d'autonomie fiscale pour les collectivité restreint en fait, la capacité d'assumer des responsabilités financière et d'organisation pour la distribution des services publics.

Le système d'administration intégrée sur le terrain, dans lequel fonctionnent les services publics sous la tutelle du responsable administratif local, renforce le contrôle central sur les unités détachées. La déconcentration des fonctions des services publics n'a pas augmenté la coordination des ressources locales. De plus, celle-ci n'a pas mené à l'élaboration de plans de développement régional. L'expérience du Burkina tend à confirmer le verdict de Bonnaud-Delamare : " La déconcentration sert à accroitre le pouvoir central, en réduisant les libertés."[3]

L'Expansion des Services Publics dans la Période de Postindépendance

Les résultats modestes selon les indicateurs de développement socio-économique, confirment l'état de pauvreté du Burkina, ainsi que son infrastructure physique rudimentaire et sa capacité de croissance limitée. Cependant, les résultats positifs réalisés depuis l'indépendance sont obscurcis par les chiffres suivants : un PNB de $210 par habitant, une espérance de vie de 44 ans, un taux de décés de 21 pour 1000, un taux de mortalité infantile de 157 pour 1000, 48,510 habitants pour chaque médecin[4] et un taux d'inscription pour l'enseignement primaire de 20%.

Quand le territoire fut reconstitué en 1947, sous le nom de Haute-Volta et que Ouagadougou devint la capitale, il n'y avait pas un seul bâtiment en ciment dans la ville. Ouagadougou était à peine plus qu'un grand village entouré de forêts, sans rues pavées, électricité, eau courante, ni tout-à-l'égout, dont le seul bâtiment officiel était le palais de l'Empereur Mossi. Dès 1960, la population avait atteint à peu près 60 000 habitants. Il existait alors une ébauche de rues, ainsi que deux hotels pour les gens de passage.[5] En 1969, plus de 2 000 habitants recevaient l'eau courante et plus de 3 000 bénéficiaient de l'électricité. Au niveau national pour 1969-1970, les résultats atteignaient respectivement 2 355 et

[3]Cité dans le livre de Philip Mawhood, Local Government in the Third World, New York : John Wiley and Sons, 1983, page 3.

[4]Ce chiffre provient du World Development Repport 1984, Oxford University Press, 1984.

[5]"West Africa", 29 Juillet 1961, page 819.

5 752. En 1982, la ville de Ougadougou (population : 300 000) comprenait 128 000 abonnés à l'eau courante et 14 322 à l'électricité. Pour l'ensemble du pays, les totaux s'élevaient respectivement à 220 613 et 26 845.[6]

A l'heure de l'indépendance nationale, seulement 5,3% des enfants en âge d'aller à l'école étaient inscrits à l'enseignement primaire. En 1983, ce résultat atteignait 16,5%. Dans la décennie 1974-1983, le nombre d'écoliers avait presque doublé, allant de 118 563 à 229 361. Les inscritions dans les écoles élémentaires privées avaient triplé, de 6 081 en 1974 à 20 876 en 1983. L'inscription dans les écoles publiques secondaires a augmenté de 6 872 à 13 065, alors que les écoles secondaires privées sont passées de 5 081 à 14 553. Selon les données fournies par le IVème Plan National 1983-1987, il faudrait ajouter 3 300 instituteurs aux effectifs de 3 787 pour 1983, afin d'atteindre des taux d'inscription de 25%, pour une classe de 60 écoliers en moyenne.

Les indicateurs de santé révèlent également une amélioration dans les deux décennies passées. L'espérance de vie moyenne a augmenté et la mortalité infantile, surtout dans les milieux urbains, a diminué. Le nombre de maladie semble également avoir diminué, grâce aux vaccinations et autres mesures de santé publique. Les services de santé montrent une amélioration aussi bien en nombre, qu'en qualité. Le Tableau VII-1 montre l'évolution des centres médicaux de 1976 à 1983.

[6]Annuaire Statistique du Burkina Faso. pages 117-124.

TABLE VII-1

CENTRES MEDICAUX PAR CATEGORIE, 1976-1982

Centre	1976[a]	1982[b]
Hopital National	2	2
Hopital Departemental	3	7*
Centre Medical	11	57
Clinique avec Maternite	196	257
Clinique sans Maternite	129	98
Maternite	32	23
Total	373	444

*Comprend les centres medicaux avec un service de chirurgie.

[a]Min. de la Santé Publique, "Document de Programmation Sanitaire Nationale (1980-1990)," Mars-Avril 1978, p. 12.

[b]Min. de la Santé Publique, "Projet de Developpement des Services de Santé," Octobre 1983, p. 22.

TABLE VII-2

PERSONNEL MEDICAL PAR CATEGORIE, 1975-1982

Categorie	1975[a]	1982[b]
Medicins et Dentistes	45	117
Pharmaciens	6	28
Infirmiers Brevetes et Assistants Medicaux	217	637
Sages-Femmes	50	174
Infirmiers	438	1,100

[a]Min. de la Santé Publique, Statistique Sanitaire de 1975, in Annuaire Statistique du Burkina Faso, 1984, p. 59.

[b]_____, Projet de Developpement des Services de Santé, Octobre 1983, p. 170. 1982 figures are from 1983 proposal minus personnel expected to arrive in 1983.

Bien que les chiffres de croissance en soi semblent quelque peu modestes (de 373 dispensaires en 1976 à 444 en 1982, pour une population de 6,5 millions d'habitant), il est important de noter que ces accroissements ont été concentrés sur des dispensaires accesssibles à la population et qui offrent une grande variété de services médicaux. Les centres médicaux sont généralement situés dans les villes de taille moyenne et dans les centres administratifs, tandis que les dispensaires sont l'unité médicale de base pour la population rurale. Il y a également une amélioration dans le nombre du personnel médical de toutes sortes. Comme nous pouvons le voir dans le Tableau VII-2, les augmentations s'appliquent particulièrement aux infirmiers d'Etat et aux infirmiers brevetés.

La période de postindépendance ne doit pas être considérée comme une période de stagnation, bien qu'elle ne reflète pas non plus une croissance et un progrès rapides. Des améliorations modestes ont été réalisées et une grande partie de la population a maintenant accès aux services socio-économiques de base. A l'heure actuelle, les ressources nationales sont presque toutes utilisées dans la lutte pour maintenir l'infrastructure des services existants, surtout pour l'apport en personnel. Les dépenses en équipement et en matériel pour la distribution des services reflètent un déclin par rapport aux dépenses globales des années récentes. Il est nécessaire depuis peu de faire appel à des sources extérieures pour une majorité d'investissements. Les collectivités et les utilisateurs des services ont dû prendre plus de responsabilités au fur et à mesure que les charges financières ont été transférées des budgets centraux aux budgets locaux et aux individus.

Les progrès réalisés depuis l'indépendance ont surtout touché les deux grands centres urbains de Ouagadougou et Bobo Dioulasso, mais également les villes secondaires, telles que Ouahigouya, Koudougou et Banfora. Les données du Tableau VII-3 soulignent l'importance des emplacements pour ce qui est de l'accès aux services publics et aux avantages dérivés des dépenses publiques. Dans la mesure où une plus grande disponibilité de ressources du gouvernement central, n'est guère envisageable, il est clair que si la majorité de la population doit bénéficier des services socio-économiques de base, les provinces, les communes et les collectivités locales devront prendre une part plus active du point de vu de l'organisation et des finances.

L'Opération des Services Publics Locaux

Les sections précédentes présentaient une vue d'ensemble de l'organisation des services publics au niveau national. Dans cette section, notre perspective passera du niveau global au niveau local. Notre attention portera sur les éléments du contexte de l'offre des services: la présence des services, la disponibilité des ressources, les capacités et les pratiques administratives, les attitudes et les préoccupations des fournisseurs et des utilisateurs de ceux-ci.

Présence et Répartition des Services. L'expansion de l'infrastructure des services publics s'est montrée inégale. Il y a, en effet, une plus grande densité de centres de services dans les grandes villes et les zônes rurales les plus peuplées et les plus actives du point de vue économique. Les services publics sont moins developpés dans le nord (les provinces de Soum, Oudalan et Seno) et dans l'est (les provinces de Gourma, Gnagna et Tapoa).

TABLE VII-3

INDICATURS DU NIVEAU DE VIE SELON LES ENDROITS (1982)

		Grandes Villes	Villes Moyennes	Zones Rurales
1)	Population (pourcentage du total)	6%	4%	90%
2)	Electricite (1981, pourcentage de la consommation au kilowatt)	92%	8%	--
3)	Consommation d'Eau (litres/personne/jour)	70*	35*	5
4)	Enseignement			
	4.1 Taux d'Inscriptions (pourcentage)	67.1%	45.5%	11.3%
	4.2 Nombre de classes	806	600	2,561
5)	Sante			
	5.1 Personnel medical de haut niveau (pourcentage)	50%	22%	28%
	5.2 Infirmiers (pourcentage)	45%		55%
	5.3 Naissances en Maternites (pourcentage)	80%	20%	

*Consommation des utilisateurs du service des eaux.

SOURCE: Min. du Plan, IVeme Plan de Developpement Economique-Social et Culturel, 1983-1987, June 1983, p. 496.

Le Tableau VII-4 offre une liste des services les plus courants que l'on trouve dans les grands centres administratifs tels que les anciennes préfectures des départements. Cette liste sert plutôt d'exemple que de liste complète ou définitive. Certains services qui auraient pu être mentionnés, ne le sont pas, généralement parce qu'on ne les trouve que dans quelques villes. Ces exemples comprennent le Fond de Stabilisation des Prix Agricoles, le service de l'emploi et les Sapeurs Pompiers. Les classifications par ordre d'importance de registres de personnel sont fondées sur les données sur les salaires et le personnel. Celles-ci proviennent de sources locales et centrales pour les services de Bobo Dioulasso et de l'ex-département des Hauts-Bassins, pour 1984. Le symbole "I" pour les cinq regroupements par fonction, indique que les registres du personnel pour le regroupement en question représentent plus de 20% du total des registres de salaires enregistrés. Le "II représente les registres de pays ne se montant qu'à 10 ou 20% du total et le "III" porte sur le regroupement qui ne représente que 10% de la totalité des registres de salaires enregistrés (voir également le Tableau VII-5). Parmi les regroupements par fonction, les chiffres romains à la gauche du nom des services, indiquent l'ordre d'importance de l'ensemble des salaires pour un service donné, par rapport à l'ensemble de tous les salaires pour tous les services, que les données existantes permettent d'établir. L'objectif ici, est de créer un ordre de comparaison pour les nombreux services. Les symboles à la droite du nom des services indiquent, lorsqu'il y a lieu et dans quelle mesure, les services concernés reçoivent une aide budgétaire de la part des communes et des provinces. Ces indicateurs sont évidemment relatifs, dans la mesure où l'aide budgétaire peut changer d'une année ou d'une juridiction à l'autre.

TABLE VII-4

SERVICES SITUES DANS LES GRANDS CENTRES ADMINISTRATIFS PAR FONCTION ET PAR ORDRE D'IMPORTANCE DES COUTS EN PERSONNEL, SERVICES ASSISTES PAR LES BUDGETS COMMUNAUX (C) ET PROVINCIAUX (P), PAR NIVEAU D'ASSISTANCE

Socio-Culturels (I)		
I	Enseignement	C I, P I
II	Sante	C I, P I
III	Affaires Sociales	C III, P III
III	Jeunesse et Sports	C III, P III
Agricoles (I)		
I	Organisation du Developpement Regional (ORD)	
I	HER	
II	FJA	P III
III	Betail	P III
III	OFNACER	
III	Forets	P III
Economiques (II)		
II	Travaux Publics (TP)	
*	Voirie	C I, P II
III	OPT	
**	CNSS	
**	O.N.E.	
**	Electricite (SONABEL)	
Administration (II)		
III	Haut Commissariat	P I
III	Prefecture	P I
II	Mairie	C I
II	Police	C III, P III
***	Gendarmerie	
Financiers (III)		
III	Impots	C III, P III
III	Tresorerie	C II, P III
III	Controle Financier	
III	Enregistrement des Terres	
***	Douanes	

I = Eleve
II = Moyen
III = Bas
* = Service Provincial/Communal
** = Organismes avec une autonomie budgetaire
*** = Donnees n'ont pas ete fournies

TABLE VII-5

PERSONNEL: COUTS ET CATEGORIES. LES SERVICES PUBLICS DANS LA PROVINCE DANS LA PROVINCE DE HOUET ET LA COMMUNE DE BOBO DIOULASSO, 1984

	Couts-Personnel (in milliers de FCFA)	Personnel par Categorie						
		A	B	C	D	Temp	Autre	Total
Administration Territoriale	232,724	4	6	20	49	384	61	524
--Prefectures (7+HC)[a]*	70,841	4	5	14	16	41	61	141
--Communes	161,883	--	1	6	33	343	--	383
Interieur et Surete	53,015	5	8	18	18	44	--	93
--Police	53,015	5	8	18	18	44	--	93
--Gendarmerie[b]	---	--	--	--	--	--	--	*
Finance	113,396	8	17	40	16	122	24	227
--Controle Financier	9,344	--	2	6	1	8	--	17
--Service des Impots*	54,511	2	2	12	4	95	4	119
--Brigade des Poursuites*	7,904	2	3	2	--	--	4	11
--Tresorerie*	21,218	1	5	11	9	12	16	54
--Enregistrement des terres	19,919	3	5	9	12	7	--	26
--Douanes[b]	---	--	--	--	--	--	--	*
Sante[c]	191,698	16	57	93	11	41	100	318
--Communes	126,581	8	43	53	2	16	73	195
--Zones Rurales	65,117	8	14	40	9	25	27	123
Enseignement Primaire	523,685	10	326	254	6	28	--	624
--Communes*	263,957	6	174	99	6	19	--	304
--Zones Rurales*	259,728	4	152	155	--	9	--	320
Affaires Sociales*	35,841	6	22	15	--	8	--	51
Jeunesse et Sports*	29,906	6	25	1	--	5	--	37
Travaux Publics	171,249	3	7	25	12	338	386	

Table VII-5 (suite)

	Couts-Personnel (in milliers de FCFA)	Personnel par Categorie						
		A	B	C	D	Temp	Autre	Total
Developpement Rural	476,691	21	56	44	9	315	353	798
--ORD[e]	263,000	12	30	15	--	41	268	366
--Betail	27,591	3	2	17	2	4	--	28
--FJA[f]	19,755	--	5	6	3	3	3	20
--HER	107,227	3	13	--	3	244	--	263
--Agriculture Diverse*	59,118	3	6	6	1	23	82	121
--Non Alloue[e]	---	--	--	--	--	--	249	
Foret	34,690	10	10	9	17	8	--	54
TOTAL PERSONNEL		89	534	519	127	967	876	3,112

[a]Comprend les 7 departements de la Province de Houet--La Province de Kenedougou et ses 4 departements ne sont pas compris.

[b]Donnees pour le personnel n'ont pas ete fournies.

[c]Ne comprend pas l'hopital de Bobo Dioulasso--MOH estime les depenses pour les salaires a 264 000 000 FCFA eu 1983.

[d]Donnees incompletes pour la secteur du developpement rural.

[e]De nombreux employes sont payes a partir des fonds alloues par les bailleurs de fonds internationaux, surtout eu ce qui concerne le personnel ORD et HER.

[f]Comprend seulement le personnel administratif regional.

[g]Personnel non-attribue, actif dans le developpement rural.

*Estimations fondees sur le bareme officiel des salaires (Janvier, 1982) et concernant la periode etudiee.

SOURCE: Ministere des finances, Sous-commission 3, Bobo Dioulasso, Province du Houet, Avril 1984. Administrative and Financial Affairs Division of various ministries.

Le tableau indique plusieurs points importants. En premier lieu, il est à noter que les services socio-culturels, particulièrement l'enseignement et la santé publique, font l'objet de priorités dans l'aide centrale et locale. L'Organisation Régionale du Développement (ORD) et le service rural des eaux indiquent des registres de salaires importants mais ne reçoivent que peu ou pas du tout d'aide de la part des budgets locaux. Il faut noter également qu'une part substantielle des salaires de l'ORD et du HER est fournie par les projets financés par des donneurs internationaux. Dans les secteurs où il n'y a pas les fond nécessaires pour le financement de projets ou lorsqu'un service a atteint le terme d'un projet donné et doit donc dépendre des ressources du budget intérieur. Ceux-ci ne représentent qu'une faible part de l'ensemble des salaires de tous les services.

Ce tableau indique également une répartition importante des services dans une grande partie du pays. Un grand nombre d'agences sont représentées dans le secteur rural et dans les villes secondaires et les bourgs. Les services sont sur le terrain, bien que l'infrastructure de base (bâtiments, équipement, personnel) soit quelque peu rudimentaire. Il faut noter également que le niveau d'assistance à la population arrive en-dessous du niveau espéré. La plupart de ces services profitent aussi bien à la population urbaine que rurale et la juridiction du centre régional sur le terrain comprend la province et la commune. Il n'éxiste que quelques services qui ne soient offerts que dans le secteur communal et ceci, surtout pour des raisons de densité de population, plutôt que pour des questions de juridiction. C'est le cas de l'électricité et l'eau courante. D'autres services, tels ceux qui sont liés à l'agriculture, opèrent sourtout dans le secteur rural.

Le seul service pour lequel les communes soient les principales responsables, est celui de la voirie. Celui-ci comprend l'entretien des bâtiments publics, l'assainissement, la réparation des rues et autres tâches de ce type. Dans les grandes villes, la proportion des dépenses communales allouées au service de la voirie s'est révélée importante. En effet, celle-ci se monte à plus de 20% pour certaines années (voir le Tableau V-10). Dans les communes moins importantes, dont les budgets sont moins élevés et où il y a peu d'infrastructure communale on trouve relativement peu de dépenses en voirie. Ces communes préfèrent allouer leurs dépenses à l'opération des services communaux administratifs.

Les bâtiments où sont offerts les services sont généralement mal entretenus et mal équipés. Les services régionaux sur le terrain reçoivent généralement de modestes allocations trimestrielles (celles-ci sont examinées ci-dessous) mais, sauf de rares exceptions, ils ne reçoivent aucune aide pour l'entretien routinier des bâtiments. De nombreux services, surtout dans le secteur rural, sont offerts dans des vieilles bâtisses colonniales, sans électricité ni plomberie. Bien que les bâtiments soient généralement propres, l'absence de fonds pour la peinture, la réparation des fenêtres, les portes et les meubles de bureau et les rénovations nécessaires créent une situation décourageante aussi bien pour les employés que les utilisateurs et accélère le processus de détérioration des bâtiments.

Traditionellement, les agents des services sont logés dans le secteur rural. La qualité du logement reflète également l'inattention de l'état, aussi bien que des autorités locales et des agents des services. Les logements publics n'ont pas suivi l'accroissement des bâtiments des

services et de leur personnel. Bien que cette situation ne pose pas forcément de problèmes dans les régions urbaines, elle en pose beaucoup aux agents des services dans les petites villes et les villages. Etant donné la courte durée des postes de services dans le secteur rural et la possibilité de mutation quasiment sans préavis, la plupart des agents ne veulent pas investir dans un logement, même s'ils en ont les moyens. Les logements des enseignants et du personnel de la Santé Publique sont souvent la responsabilité des habitants. En principe, un instituteur ne sera pas envoyé dans une école à moins qu'un logement adéquat ne soit fourni. La définition d'un logement adéquat varie d'une région à l'autre mais elle implique généralement un bâtiment en ciment avec une toiture de tôle plutôt que les maisons de boue sèchée, plus courantes et moins coûteuses, dans lesquelles vivent une majorité des habitants.

Face à ce problème de logement, le gouvernement actuel a réagi en réduisant le nombre d'agents bénéficiant de logements de Fonction gratuits. Dorénavant les agents des services auront le droit de louer des logements publics s'ils sont disponibles, mais ni le gouvernement, ni la population locale ne sont responsables de l'offre des logements. En revanche, le CNR a donné priorité à un programme de construction de bâtiments résidentiels (la Cité du 4 Août). Les habitants de chaque province étaient sensés construire au moins 25 maisons de briques pressées, faites à base de terre et de ciment. Les matériaux furent fournis par le gouvernement et la population locale fut chargée de la main d'oeuvre et de la confection des briques avec les matériaux locaux. Les revenus de la location de ces résidences seront inscrits au budget de province. Bien que "la Cité du 4 Août" (appelée ainsi à cause de la date de la révolution qui a mené le CNR

au pouvoir) soit considérée comme un projet "populaire" et que les résidences puissent être louées à n'importe quel citoyen, il est peu probable de voir qui que ce soit dans ces logements à part des fonctionnaires. Les habitants de longue date des petites villes préfèrent avoir leur propre cour. Il faut noter également que la disposition des vieux quartiers varie considérablement par rapport au plan de la ville. De surcroît, la ville est souvent éloignée des quartiers résidentiels. Bien que les motivations du programme de "la Cité du 4 Août" soient probablement différentes, le concept d'un "quartier de fonctionnaires" ressemble à celui établi dans de nombreux autres pays. Une solution partielle à la crise du logement a été trouvée dans la mesure où l'on tente de fournir des logements économiques aux fonctionnaires en province. Elle coûte peu a l'état grâce à la participation volontaire de la population aux entreprises de construction, la réduction ou l'élimination de la plupart des allocations au logement et la fin des logements publics gratuits pour les agents des services.

Les Ressources. La performance des services publics est liée aux ressources disponibles, tant humaines que matérielles. Dans le Chapitre V, les données présentées indiquaient une tendance vers la réduction de dépenses en matériel par rapport à celles en personnel. Les effets de l'inflation sur les prix de matériel et d'équipement ont exacerbé une situation déjà alarmante. Il est clair que seuls les services recevant une aide extérieure importante peuvent fonctionner correctement. Les services qui dépendent surtout des budgets centraux et locaux ne peuvent pas fonctionner à plein rendement dans la mesure où le personnel ne peut pas accomplir de nombreuses tâches à cause du manque d'équipement et de

matériel. La situation est particulièrement grave dans le secteur rural, mais même les centres de service regionaux sont handicappés par le manque de mat'riel de base et l'absence de réparations d'équipement important.

Il semblerait que la norme pour les dispensaires soit d'utiliser leurs allocations de médicaments mensuelles en deux semaines. Les patients reçoivent des ordonnances pour tous les produits de base, l'alcool, le coton et l'aspirine y compris. Un médecin a déclaré qu'il était souvent obligé de demander à ses patients d'amener leurs propres compresses avant de passer en chirurgie. Les écoles primaires reçoivent très peu en matière d'équipement scolaire. Les livres sont fréquemment insuffisants, même pour les enseignants, et la craie se fait rare. Peu de services ont d'amples réserves en matériel de bureau et certains employés ne reçoivent qu'un stylo à bille par trimestre.

La gravité de la situation confrontant les agents des services, est clairement décrite dans les rapports annuels que préparent les chefs des dits services pour les divisions centrales de leurs ministères respectifs. Les extraits présentés ci-dessous sont tirés de rapports annuels pour 1979, 1980 et 1981 préparés par les inspecteurs de deux districts de l'enseignement primaire dans l'ex-département de l'Est.

> Les bureaux de l'inspection sont situés dans un vieux bâtiment administratif. De sérieuses réparations sont nécessaires sans quoi il sera impossible de rester ici durant la saison des pluies....
>
> L'inspecteur habite un bâtiment qui jadis servait de bureau. C'est une situation temporaire. De plus, la maison de l'inspecteur n'a pas de meubles....
>
> La même insuffisance alarmante, de bureaux et de chaises dans un majorité d'écoles se fait sentir de plus en plus chaque année. Dans les petites classes, on trouve souvent

quatre, cinq, six ou même sept élèves assis à un bureau reservé à trois élèves. Dans certaines ex-écoles catholiques, les bureaux sont rares et l'on trouve à leur place des planches grossièrement équaries posées sur des souches et dans d'autres écoles, ce sont des blocs de ciment ou des briques de boue qui servent de bureau....

Les livres sont également inéxistants, surtout dans les ex-écoles privées. Souvent, seuls les enseignants (et quelques élèves dont les parents sont aisés) possèdent des manuels et toutes les leçons, même les exercices de lecture, sont écrits au tableau. Dans les années récentes, les stocks de manuels scolaires demeurent inadéquats, face au nombre croissant d'inscriptions....

Le manque de matériaux, même ceux de première nécéssité, est inquiétant et se fait de plus en plus durement sentir. Le peu de matériel distribué au debut de l'année scolaire dure à peine jusqu'à la fin du permier trimestre: on doit alors faire appel aux parents d'élèves qui font d'énormes sacrifices en participant au programme de déjeuners scolaires et à l'entretien des maisons de banco (qui appartiennent à l'enseignant).

Extraits du Rapport de Rentrée, Circonscription d'Enseignement primaire No 1 et No 2 de Fada N'Gourma, 1979, 1980, 1981.

Quelles sont les ressources disponibles aux services publics? L'évaluation de celles-ci pose un certain nombre de problèmes. Les services publics reçoivent une aide en personnel de la part des budgets centraux et locaux. L'aide étrangère finance également un nombre important d'agents de services dans des secteurs clé tels que le développement rural, l'enseignement et la santé publique. On note également une activité de la part d'agences privées bénévoles et d'organisations religieuses dans différents secteurs, du développement rural aux rudiments de santé et d'hygiène. L'information sur la distribution régionale, ou même au niveau

global, d'agents expatriés ou financés par l'aide étrangère, n'est pas disponible.

Les sources officielles sont incapables de fournir des données précises et consistantes sur le nombre de fonctionnaires employés dans un ministère donné et il n'existe pas non plus de données précises sur le nombre d'employés du gouvernement central par région. Au niveau du bureau régional, nous avons découvert qu'il n'est pas rare qu'un chef de service soit incertain du nombre de ses agents à n'importe quel moment donné. Il n'y a pas non plus de données sur les dépenses du budget national par département ou par province pour ce qui est des salaires de fonctionnaires au niveau local.

Dans le but de cette étude, l'équipe de recherche a relevé des informations sur le personnel, par service, provenant de différentes sources (voir le Tableau VII-5 pour la région de Bobo Dioulasso). Nous avons tenté de déterminer les catégories salariales des agents des services publics afin de calculer la paye de l'ensemble du personnel. Dans certains cas, les chiffres pour un service donné, sont disponibles, grâce aux mesures prises par le gouvernement en vue de repérer les erreurs dans le système de paiement (opération billetage). Seuls les services de grande importance furent couverts et même pour ceux-ci, l'information disponible était incomplète ou contradictoire. Tous ces services sont basés à Bobo Dioulasso. La plupart d'entre eux sont des services régionaux et couvrent l'ex-département des Hauts-Bassins (actuellement les provinces de Kènèdougou et de Houët) et, dans certains cas, les ex-départements

de Comoé et du Sud-Ouest. Il existe toutefois des exceptions, que l'on trouve dans la catégorie de l'administration territoriale, où les données sur les préfectures sont limitées aux sept départements et au Haut-Commissariat de la province de Houët. La commune à laquelle il est fait référence dans cette catégorie et dans celle sur l'enseignement primaire et de la santé publique, est évidemment celle de Bobo Dioulasso.

Les données présentées dans le Tableaux VII-5 procurent une indication de l'importance relative du nombre de personnel et de l'ensemble de la paye pour certains services publics clé. La distribution du personnel par catégorie est d'un intérêt signifiant. Le A est l'échelon le plus élevé dans la fonction publique et est généralement occupé par des gens nantis d'une éducation du niveau de la maîtrise. Les fonctionnaires au niveau B, sont titulaires du baccalauréat et ont complété un entraînement spécialisé dans des secteurs tels que celui d'infirmier(e), de l'enseignement ou de la comptabilité. Le BEPC est obligatoire pour le niveau C, et les agents à ce niveau occupent différentes positions, allant de clerc à infirmier stagiaire. Le certificat d'études est obligatoire pour les agents du niveau D. Les agents temporaires bénéficient d'un statut particulier et malgré le titre, sont employés à plein temps. La plupart des employés des autorités locales tombent dans cette catégorie.

Malgré l'importance politique et économique de la région, il n'y a que 90 cadres du niveau A, appointés aux services sur lesquels nous avons obtenu des informations. Ceci représente moins de 3% du

total national pour cette catégorie. La situation de Bobo Dioulasso est particulièrement troublante. La seconde ville du pays, avec une population de près de 250 000 habitants, et la capitale économique acceptée, Bobo Dioulasso ne compte pas un seul cadre du niveau A et ne compte qu'un seul agent du niveau B, d'après nos données. Nous ne suggérons pas que le personnel en présence ne soit pas satisfaisant. En effet, Bobo Dioulasso est une ville vivante et bien gérée, avec ses zônes publiques et ses bâtiments communaux bien entretenus. En revanche, nous voulons souligner l'absence de personnel spécialisé et la charge que celle-ci relègue aux responsables de l'opération quotidienne de la ville. Le manque de cadres supérieurs indique également que les autorités municipales n'ont ni la capacité ni la responsabilité dans le développement de plans à court ou long terme, ni dans l'évaluation de propositions de politiques ni même dans l'analyse de données de base ayant trait aux finances municipales. La compétence technique dans des secteurs tels que la gestion financière, le personnel et l'administration municipale, est essentielle si les communes doivent prendre de plus grandes responsabilités dans l'organisation et le financement des services publics.

Le manque de personnel de haut niveau à la Trésorerie est également notoire. La trésorerie régionale de Bobo Dioulasso est non seulement responsable des provinces de Houët et de Kénédougou, mais également des trésoreries de province de Banfora et Gaoua, ainsi que des nombreuses perceptions de la région. Le trésorier est également à la tête de la trésorerie municipale de la commune de

Bobo Dioulasso. Ces responsabilités quelque peu accablantes empêchent le trésorier de fournir le niveau de supervision technique et de contrôle nécéssaire à l'operation effective de ce service et réduisent la contribution de la trésorerie à la plannification financière.

CHAPITRE VIII

SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

Dans le passé, les collectivités publiques secondaires n'ont joué un rôle que très limité dans la prestation des services publics. En effet, leurs activités ont surtout porté sur l'administration territoriale. Dans un système centralisé, le gouvernement, par l'intermédiaire des directions régionales, organise et finance les services socio-économiques. A l'heure actuelle, le budget de l'Etat présente de nombreux problèmes, car il doit faire face à un accroissement du remboursement de la dette publique. Par conséquent, il est difficile d'entretenir le niveau des dépenses actuelles allouées aux services locaux. Ces dernières sont estimées à moins de 4000 FCFA par habitant. Les budgets locaux contribuent à 10% de plus. Afin de pallier aux difficultés du budget central, le gouvernement du Burkina poursuit une politique de décentralisation, qui aura pour effet d'augmenter les responsabilités des autorités locales en matière de financement des services publics et de développement de l'infrastructure social.

Ce rapport est le fruit des deux phases d'une étude conduite au sein du pays et porte principalement sur la mobilisation des ressources locales. Celle-ci permettrait de financer les charges récurrentes des services publics tels que l'enseignement primaire et la santé, et éventuellement contribuerait à l'investissement pour l'infrastructure.

Bien que nous nous penchions surtout sur la mobilisation des ressources locales, il faut cependant tenir compte des activités des services publics régionaux, qui sont financées par le budget de l'Etat. Il faut également prendre en considération l'importance du service des impôts et du trésor dans l'assujettissement et le recouvrement des recettes. La

décentralisation entraîne, en principe, une plus grande participation locale au niveau de l'élaboration du budget, son exécution, l'évaluation de ses résultats et l'organisation du système de prestation des services.

Les Recettes du Gouvernement et des Collectivités Publiques Secondaires

Cette étude a commencé par une analyse des différentes caractéristiques du système fiscal. Le PIB se situe entre $200 et $250, ce qui limite considérablement les revenus. Pendant les dix dernières années, les recettes du gouvernement central se montent à 14% du PIB. L'effort fiscal au Burkina est comparable à celui des autres pays africains au sud du Sahara. Etant donné la faiblesse des revenus,les recettes annuelles du gouvernement ne s'élèvent qu'à environ 8 000 FCFA par habitant. Les recettes locales sont bien inférieures car elles n'atteignent qu'1% du PIB et ne se montent qu'à 435 FCFA par habitant et par année.

Les droits de douane rapportent le plus au gouvernement. Les recouvrements de l'IUTS et de l'impôt sur les bénéfices dépassent légèrement ceux de la taxe sur le chiffre d'affaires. La source principale de recettes pour les circonscriptions rurales est l'impôt forfaitaire sur le revenu, bien que la contribution mobilière et la patente soient aussi levées. Mais ce sont surtout les communes qui bénéficient de celles-ci. Les recettes de l'IFR jouent un rôle beaucoup moins important dans les communes.

Les recettes des budgets départementaux et celles du budget de l'Etat, par habitant, suivent le même taux nominal de croissance que le PIB. Les recettes communales par habitant sont tombées en-dessous du niveau de l'inflation, à cause de l'accroissement rapide de la population de

Ouagadougou et Bobo Dioulasso. En effet, ces communes rendent compte de 80% de l'ensemble des revenus commerciaux. En 1983, le niveau réel des recettes ne se montait qu'à un tiers de celui de 1977.

Les recettes par habitant varient beaucoup d'une commune et d'un département à l'autre. Le contexte économique n'explique pas forcément les différences entre les départements. Les recettes communales elles, changent en fonction de la population et d'autres indicateurs économiques. On trouve cependant d'énormes différences dans les recettes d'une année à l'autre. Cet état de fait provient en partie des disparités dans les données, selon leurs sources, à savoir les trésoreries régionales et les perceptions, le CENATRIN, ou le service des postes comptables de la Trésorerie Générale (SERPOCO). De plus, certaines recettes recouvrées après la clôture d'un exercice peuvent être attribuées à celui de l'année suivante, selon leurs sources, tandis que d'autres seront ajoutées à l'exercice clos, dans la mesure où les chiffres fournis par les différentes agences ne portent pas forcément sur les mêmes périodes. Il faut néanmoins noter que les fluctuations annuelles sont liées surtout aux variations dans les assujettissements établis par les agents de l'impôt et, aux dates de réception des avertissements dans les perceptions, ainsi qu'au nombre variable de gens qui s'acquittent de leurs obligations fiscales. Les collectivités locales ne peuvent augmenter leur participation dans la prestation de services publics, si un effort de stabilisation des revenus n'est pas mis en oeuvre.

Réformes Fiscales

Le gouvernement délègue un nombre croissant de responsabilités aux collectivités locales, alors que les revenus de celles-ci sont modestes et

irréguliers. La délégation de ces responsabilités financières doit s'accompagner d'une dévolution de l'autorité fiscale. Les impôts et droits sur lesquels les collectivités ont une certaine influence, s'élèvent déjà aux taux maximaux stipulés dans le Code des Impôts. Bien que nous ne conseillons pas d'augmentation générale des taux imposés, il faut cependant que les habitants des collectivités publiques secondaires puissent modifier les taux en fonction de leurs besoins et de leur situation économique. Cette étude nous a mené à examiner les possibilités suivantes :

-- de réviser les tarifs et les dispositions des impôts locaux,

--de créer de nouveaux impôts et taxes et de transférer certains impôts du budget national aux collectivités locales,

--d'améliorer l'administration des revenus en général, surtout de ceux qui alimentent les budgets communaux et provinciaux.

Nous estimons par ailleurs que la création d'un système de subventions pour les collectivités publiques secondaires n'est guère réalisable.

Quoique les revenus de la population rurale soient modestes, les charges fiscales ne semblent pas excessives. Depuis la suppression de la sixième catégorie de l'IFR, ces charges se sont allégées d'autant plus. Cette suppression a entraîné, en principe, l'élimination de l'impôt départemental pour cette catégorie d'imposables. La somme de ces deux impôts, qui se monte de 480 à 510 FCFA, n'a pas durement frappé les contribuables. En effet, la contribution annuelle était inférieure au prix d'un poulet ou de quatre bouteilles de bière. Néanmoins, plus de la moitié des recettes d'une majorité de circonscriptions rurales, provenait de l'impôt départemental, alors que la quasi-totalité des budgets

d'investissement départementaux dépendait du produit des recettes de l'IFR. Il peut arriver à l'heure actuelle que les cotisations pour les "projets populaires de développement" dépassent les montants de l'IFR et de l'impôt départemental. Bien que ces mesures profitent probablement aux habitants, les cotisations de par leur caractère spontané, posent de sérieux problèmes aux contribuables, qui ne peuvent pas forcément régler les montant requis à temps. Ces cotisations peuvent également créer une certaine injustice, dans la mesure où même ceux qui n'ont rien payé bénéficient quand même des avantages des projets populaires. Ceci à pour effet de décourager les efforts librement consentis.

Les budgets provinciaux, déjà affaiblis par la perte d'une source importante de leurs revenus, subiront de surcroît les conséquences du changement de statut pour tous les chefs-lieux de provinces, qui seront maintenant des communes. Dans la mesure où celles-ci gèrent leur propre budget, les recettes provenant des impôts et taxes tels que la patente et la taxe sur les vélocipèdes et les véhicules à moteur (assujettis principalement dans le secteur urbain) ne reviendront plus à la province. Elles seront créditées, en revanche, au budget des communes qui font les prélèvements. Dans les régions les plus désavantagées, les revenus provinciaux proviendront donc, principalement des taxes sur les vélocipèdes et les armes à feu, les droits sur les marchés ruraux et de la contribution des petits commerçants de village à la patente. Le déclin des revenus provinciaux entraînera une baisse dans les dépenses qui servent au maintien des dispensaires, l'entretien de la voirie, des bâtiments publics et des marchés, et à l'approvisionnement en materiel nécessaire au fonctionnement des écoles, et des centres administratifs et médicaux.

La mise en vigueur des taux statutaires des impots directs, particulièrement ceux sur les activités commerciales, imposerait de sérieuses charges aux imposables des communes. Ces charges seraient en partie compensées, dans la mesure où les commerçants bénéficieraient d'importants services communaux. Il semble nécessaire cependant de revoir le lot des impôts sur les activités commerciales dans le secteur urbain afin de réduire les charges statutaires des fonds de commerce de taille moyenne, tout en renforçant la coercition. En réalité, ces lacunes dans l'assujettissement et la coercition ont trop souvent pour effet que les imposables ne payent pas ou ne versent qu'une fraction des sommes dûes.

Nous ne conseillons pas d'augmentation générale des taux d'imposition directe, si ce n'est l'impôt de voirie, qui ne se monte qu'à 125 FCFA par famille, et la taxe de balayage. La hausse de ces deux impôts est nécéssaire au financement des services liés à la voirie et à l'assainissement, dont l'amélioration profiterait aux contribuables. A peu près la moitié des revenus locaux proviennent de recouvrements des droits et charges. Les taxes et droits liés aux services communaux tels que les droits de marché (qui nécessitent des frais de balayage etc...) et les taxes sur les vélocipèdes et les véhicules à moteur, devraient augmenter afin de reflèter les effets de l'inflation. La taxe d'abattage et les timbres fiscaux devraient également être ajustés en tenant compte de l'importance sociale qu'ils représentent.

L'instauration de nouveaux impôts locaux ne présente pas beaucoup d'intérêt puisqu'il ne semble pas y avoir de sources de revenus inexploitées par le système en place. L'assiette potentielle de l'impôt est

très limitée dans le milieu rural, dans la mesure où le système foncier traditionnel ne permet pas l'imposition des terres cultivées. Il n'est pas utile non plus de faire porter les droits et charges sur l'enseignement primaire ou la santé publique. En effet, les utilisateurs payent déjà des sommes considérables pour accéder à ces services. Certains droits et charges, surtout ceux qui sont liés aux marchés devraient augmenter. Les revenus des communes seraient probablement adéquats si les taux statutaires des impôts directs étaient rigoureusement appliqués. Il n'y a qu'un impôt central qui devrait être transféré aux budgets locaux : la licence. Celle-ci serait admnistrée par la localité où elle est assujettie.

Administration Fiscale

La meilleure politique pour augmenter les revenus locaux serait une amélioration de l'administration fiscale. Une étude en profondeur révèle que le Burkina fait face, dans ce domaine, à des problèmes semblables à ceux de la plupart des pays en voie de développement. Ceux-ci sont les suivants :

(1) En ce qui concerne le service des impôts, la formation est inadéquate, et les ressources en personnel et en matériel insuffisantes.

(2) Il existe un manque de données pour l'évaluation et l'identification de difficultés particulières.

(3) Les retards sont fréquents dans la distribution des avertissements aux perceptions.

(4) Il y a un manque d'efforts dans la collecte des impôts, de coordination entre les agents du trésor et ceux des impôts.

(5) Les agents locaux du fisc et de la trésorerie ne tiennent pas compte des besoins des collectivités publiques secondaires, car ils ne répondent qu'à leurs supérieurs hiérarchiques.

Les problèmes ci-dessus font que les contribuables ne sont pas toujours identifiés, les asujettissements sont sous-estimés et les recouvrements sont faibles.

L'amélioration de la gestion des données est vitale dans le domaine de l'administration fiscale. Afin d'accroître la précision des chiffres sur les revenus locaux par source, pour les provinces et les communes, nous conseillons les mesures suivantes :

(1) Une formation plus complète en comptabilité et dans le domaine de l'utilisation de l'information pour les percepteurs et autre employés de la trésorerie.

(2) Une supervision plus étroite des perceptions par la trésorerie régionale et un contrôle plus sévère des comptes de perception avant leur envoi au SERPOCO.

(3) Le SERPOCO doit assumer la responsabilité d'un rapport annuel détaillé sur les revenus des communes et des provinces par source.

Les autorités territoriales locales devraient également avoir leur mot à dire dans les comptes de la perception, puisqu'elles sont directement concernées. Notons aussi que les données du CENATRIN devraient être utilisées à meilleur escient.

Les capacités du service des impôts devraient être renforcées afin de facilité l'identification et l'assujettissement des contribuables. Nos conseils portent sur une plus grande mobilité et un accroissement du personnel, particulièrement de cadres supérieurs et une plus grande allocation de matériel aux divisions fiscales existantes, plutôt que de créer un plus grand nombre de divisions qui, dans bien des cas, ne seraient pas rentables.

L'administration territoriale, surtout la sûreté et les organismes populaires tels que le CDR, devraient participer à l'amélioration de l'identification du nombre restreint de contribuables du secteur rural, redevables de la patente et de la contribution mobilière. Il est également nécessaire pour les communes d'identifier et d'assujettir, de façon plus efficace, les contribuables qui doivent s'acquitter de la contribution mobilière. Nous conseillons que tout le secteur communal soit inclus dans l'assujettissement de cette contribution et, que tous domiciles soient imposés à un taux fondé sur une estimation réaliste de leur valeur locative actuelle.

Les recouvrements indiqueront les progrès avec l'accroissement du civisme fiscal et de la coercition. Afin de réaliser de tels progrès, les habitants doivent être informés de leurs obligations et de l'usage des revenus fiscaux. Les organismes locaux, tels que les CDRs pourraient participer à la distribution des avertissements dans les communes. Ceux-ci porraient également fournir l'information aux contribuables sur les modalités de versement et les dates auxquelles ces versements doivent être faits. Les sanctions doivent être systématiquement infligées à ceux qui ne payent pas leurs impôts, afin que les autres contribuables se rendent compte de leurs obligations.

Pour augmenter l'efficacité du système de collecte de droits et charges locaux, nous conseillons une supervision plus importante du personnel. L'état de santé du collecteur des droits de marché ne devrait pas causer de pertes substantielles, de même que le manque de plaques et de vignettes ne devrait pas empêcher la collecte des taxes sur les vélocipèdes

et les véhicules à moteur. Des quotas raisonnables devraient être instaurés et révisés selon les résultats obtenus. L'inacapacité d'atteindre ces quotas serait un motif de renvoi, à moins que le collecteur concerné puisse fournir une explication plausible.

Dépenses et Budgets

Le montant des dépenses publiques du Burkina représente le double des revenus budgétaires. Ceci est dû aux emprunts et à l'aide étrangère. Cette aide est généralement destinée à l'infrastructure et à d'autres projets d'investissement, y compris la formation professionnelle. Les revenus budgétaires, en revanche, servent exclusivement aux remboursements de la dette et à l'allocation de matériel et de personnel aux divers agences d'Etat. Les calculs ont montré qu'à peu près la moitié de ces dépenses opérationnelles est prévue pour les services locaux, voire ceux qui sont sur le terrain, tels que la santé publique l'enseignement primaire, le développement rural et la santé. L'autre moitié de ces revenus sert au financement des services nationaux tels que l'enseignement supérieur, la recherche et la défense nationale. Le maintien des services locaux est assuré par le budget central, qui en couvre les coûts réccurents, car les donateurs internationaux refusent de payer ces coûts.

Les dépenses communales à Ouagadougou et Bobo Dioulasso reflètent les priorités et les besoins urbains. Ces dépenses (1 324 FCFA par habitant en moyenne pour 1982 et 1983) se font dans le domaine des services publics, tels que l'entretien et la réparation de la voirie, le balayage des rues et des marchés, ainsi que la sûreté, l'enseignement et la santé. A l'encontre du secteur rural, où les services sont fournis par l'Etat,les communes

assurent elles-mêmes la sécurité, l'assainissement et l'entretien de la voirie. Les collectivités publiques secondaires rurales et urbaines dépensent une partie substantielle de leur budget pour les activités liées à l'administration territoriale.

Les budgets modestes des secteurs ruraux et des communes sont donc importants, car ils fournissent des ressources clé aux services centraux. Quelque soit les quantités impliquées, le budget assure un contrôle des dépenses publiques. Au niveau central, le Burkina suit des procédures budgétaires communes à celles d'autres états centralisés. Les ministères préparent des budgets préliminaires et la trésorerie établit les prévisions de revenus. Ces données sont revues par le Conseil des Ministres. Un budget est alors approuvé et les crédits sont alloués. L'analyse du budget exécuté est difficile à réaliser à cause des classifications du budget central. Celles-ci en effet ne permettent pas toujours l'affectation de toutes les dépenses aux ministères ou aux objectifs prévus. L'instauration d'une nouvelle nomenclature budgétaire résoudra probablement ces problèmes.

Les procédures budgétaires locales sont moins rigoureusement suivies que dans le cas du budget central. En principe, l'élaboration d'un budget local implique la préparation d'un budget primitif, qui sera revu et approuvé, ainsi qu'une comparaison entre les budgets approuvés et les budgets exécutés dans les comptes de gestion des collectivités publiques secondaires. En réalité, le fait que les revenus destinés aux prévisions de dépenses publiques sont largement surestimés, cause de sérieuses difficultés. Certaines de ces dépenses (généralement pour les investissements locaux et publics et les grosses réparations) sont donc

annulées. Cette situation doit s'assainir pour que les collectivités locales puissent participer au financement et à l'organisation des services publics.

Nous conseillons d'organiser des séminaires régionaux sur les préparations budgétaires et la gestion financière, auxquels participeraient les représentants de l'administration territoriale (par exemple le Secrétaire Général du Haut Commissariat), les comptables des provinces et des communes et les agents de la trésorerie régionale, ainsi que les percepteurs locaux.

Les représentants de la trésorerie et du service des impôts devraient prendre une part plus active à l'élaboration des budgets locaux. Les prévisions du budget primitif devraient fournir des estimations réalistes de revenus fondées sur les résultats obtenus, plutôt que sur d'autres estimations de contribution potentielle. Ceci aura pour effet de rendre les estimations plus exactes et par conséquent, d'élaborer un document plus utile à la planification.

Il faut également noter que le processus des dépenses, autres que celles en personnel, est long et peu pratique, que ce soit pour les budgets locaux ou centraux. Le système compliqué d'approbation d'achats, d'accusé de reception, d'autorisation et d'exécution de versement est tel que l'absence d'un seul fonctionnaire peut ralentir la transaction indéfiniment. De plus, le Haut Commissaire et le Maire doivent revoir les aspects routiniers de la procédure, alors que leur participation devrait être limitée aux situations où d'importantes décisions doivent être prises. Il est nésessaire dans cette instance d'assouplir le système.

Nous suggérons que le contrôle des dépenses inférieures à disons 100 000 FCFA devrait être relégué au Secrétaire Général ou au comptable de la province ou de la commune. Les dépenses supérieures continueraient à être faites sous l'égide du Haut Commissaire ou du Maire. Une supervision et un contrôle sévère des dépenses seraient évidemment nécessaires.

APPENDICE

DOCUMENT ET TABLEAUX

TABLEAU A-1

INDICATEURS ECONOMIQUES DE BURKINA FASO
ET PAYS COMPARABLES

Indicateur	Burkina Faso	Autres Pays de Bas Revenu[a]	Pays de Revenu Moyen/Bas[b]
PNB/Habitant, 1982	$210	$250[w]	$840[w]
Taux Moyen de Croissance du PNB/Habitant, 1960 a 1982	1.1%	1.1%[w]	3.2%[w]
Taux Moyen de Croissance du PIB, 1970 a 1982	3.4%	3.4%[w]	5.3%[w]
Taux Moyen Annuel de l'Inflation, 1960 a 1982	9.7%	1.7%[m]	11.7%[m]
Esperance de Vie, 1982	44	51[w]	56[w]
Croissance de la Production, 1970 a 1982			
PIB	3.4%	3.4%	5.3%
Agriculture	1.4%	2.3%	3.1%
Industrie	2.9%	4.0%	5.8%
Manufacture	3.4%	3.2%	5.5%
Services	5.4%	4.5%	5.4%
Structure de la Production			
Agriculture	41%	44%[w]	23%[w]
Industrie	16%	16%[w]	35%[w]
Manufacture	(12%)	(9%)[w]	(17%)[w]
Services Divers	43%	40%[w]	42%[w]
Emploi du Produit Interieur Brut (Taux de Croissance Annuel, 1970 a 1982)			
Consommation Publique	8.7%	4.2%[m]	6.4%[m]
Consommation Privee	2.8%	3.3%[m]	4.8%[m]
Investissement Interieur Brut	3.2%	3.2%[m]	6.6%[m]
Structure de la Demande, 1982			
Consommation Publique	20%	11%	13%
Consommation Privee	89%	86%	70%
Investissement Interieur Brut	15%	13%	23%
Epargne Interieur Brut	-9%	5%	17%
Exportation de Biens et Services	14%	11%	20%
Equilibre des Ressources	-24%	-8%	-6%
Agriculture			
Consommation d'engrais (par hectare de terre cultivable)	19	187[w]	375[w]
Indice Moyen de Production de Nourriture par Habitant (1969 a 1971 = 100)	95	97[w]	108[w]

Tableau A-1 (suite)

Indicateur	Burkina Faso	Autres Pays de Bas Revenu[a]	Pays de Revenu Moyen/Bas[b]
Energie			
Consommation (Taux Annuel de Croissance, 1974 a 1981)	13.1	3.7[w]	5.5[w]
Consommation d'Energie/Habitant, 1981	22	80[w]	362[w]
Importation d'Energie en % d'Exportations	71%	42%[w]	27%[w]
Echange en Marchandise (Taux de Croissance Annuel, 1970 a 1982)			
Exportations	9.1	0.2[m]	1.6[m]
Importationss	6.7	0.7[m]	3.3[m]
Termes d'Echanges			
1979	113	108[m]	98[m]
1982	97	87[m]	89[m]
Equilibre de Paiments			
Mois de Couverture des Importations par les Reserves Internationales	2.3	3.0[w]	3.9[w]
Dette Exterieure et Service de la Dette			
Dette Exterieure en % du PNB	29.3%	28.7%	27.2%
Service de la Dette en % du PNB	1.7%	1.6%	3.7%

[a]Selon la Banque Mondiale, les pays de bas revenu sont cent dont la PNB est egal ou inferieur de $410 par habitant en 1982.

[b]Les pays de revenu moyen/bas sont ceux dont la PNB est entre $410 et $1,610 par habitant, en 1982.

[w]moyenne ponderee.

[m]mediane.

SOURCE: World Development Report, 1984.

TABLEAU A-2

INDICATEURS DEMOGRAPHIQUES DU BURKINA FASO
ET PAYS COMPARABLES

Indicateur	Burkina Faso	Autres Pays de Bas Revenu[a]	Pays de Revenu Moyen/Bas[b]
Population, Croissance Annuelle Moyenne			
1960 a 1970	2.0	2.5	2.5
1970 a 1982	2.0	2.6	2.5
1980 a 2000 (projetee)	2.4	2.9	2.4
Population Active			
Emploi parmi ceux de 15 a 64 ans, 1982 (en %)	52%	53%	55%
Population Actives dans Secteur, 1980 (en %)			
Agriculture	82%	73%	56%
Industrie	13%	11%	16%
Services	5%	16%	28%
Croissance Annuelle Moyenne, 1970 a 1982	1.6%	2.3%	2.4%
Urbanisation			
Population Urbaine, en %			
1960	5%	12%	24%
1982	11%	20%	34%
Croissance Annuelle Moyenne, 1970 a 1982	6.0%	5.2%	4.4%
Sante			
Habitants par Medicin, 1980	48,510	15,931	7,765
Habitants par Infirmier, 1980	4,950	9,716	2,462
L'offre Calorique Quotidienne par Rapport aux Besoins, en %, 1981	95%	91%	107%
Education			
Taux de Scolarisation (1981)			
Garcon	26	84	106
Fille	15	58	91
Total	20	72	101
Taux de Scolarisation en Secondaire (1981)	3	19	34
Taux de Scolarisation, Enseignement Superieur (1981)	>.5	2	9

[w] moyenne ponderee

[m] mediane

[a] Selon la Banque Mondiale, les pays de bas revenu sont ceux dont le PNB est egal ou inferieur de $410 par habitant en 1982.

[b] Les pays de revenu moyen/bas sont ceux dont la PNB est entre $410 et $1,610 par habitant, en 1982.

SOURCE: World Development Report, 1984.

TABLEAU A-3

DEPARTEMENTS, COMMUNES, ET PROVINCES

Departement[a]	Commune[b]	Province[c]
Centre	Ouagadougou	Kadiogo
	Kombissiri	Bazega
Centre-Est	Tenkodogo	Boulgou
Centre-Nord	Kaya	Sanmatenga
Centre-Ouest	Koudougou	Boulkiemde
	Reo	Sanguiè
	Yako	Passorè
Est	Fada N'Gourma	Gourma
Hauts-Bassins	Bobo Dioulasso	Houet
Nord	Ouahigouya	Yatenga
	Gourcy	
Sahel	Dori	Seno
Sud-Ouest	Gaoua	Poni
	Diebougou	Bougouriba
Volta-Noire	Dedougou	Mouhoun
	Nouna	Kossi
	Tougan	Sourou
Comoè	Banfora	Comoè
	* * * * *	* * *
	Kongoussi	Bam
	Zorgho	Ganzourgou
	Bogandè	Gnagna
	Orodara	Kenedougou
	Koupèla	Kouritenga
	Pô	Nahouri
	Boulsa	Namentenga
	Ziniarè	Oubritenga
	Gorom-Gorom	Oudalan
	Leo	Sissili
	Djibo	Soum
	Diapaga	Tapoa
	Manga	Zoundweogo

[a]Dix departements etablis en 1974. Comoè ajoute en 1979.

[b]Dix-huit communes fonctionnelle en 1983.

[c]Provinces etablis en 1984. Chefs-lieux des provinces eriges en commune.

TABLE A-4

CENTRAL GOVERNMENT TAXES

Type and Name of Taxes	Basic Provisions	Notes
A. Taxes on Income and Profits		
1. Taxes on Individuals		
a. Standard Tax on Income - Impôt forfaitaire sur le revenu (IFR)	Payable by non salaried residents between the ages of 18 and 60. Must pay minimum amount but tax liability is graduated across six classifications of economic activity corresponding to presumptive income levels.	Only collections in areas outside communes accrue to central government and are returned to rural localities as investment subsidy. Sixth category exonerated as of 1985, which virtually eliminates revenues from this tax.
b. Noncommercial Profits Tax - Impôt sur les bénéfices des professions non commerciales (BNC)	Annual levy on net profits derived from "liberal" professions, profits of a noncommercial nature and all other occupations and gainful activities (essentially self-employment in the modern modern sector) which are not subject to other income or profits taxes.	As of 1985, rates same as BIC.
c. Progressive Income Tax - Impôt progressif sur le revenue (IPR)	Since 1970 levied only on the income of French technical assistance experts. A surtax on income subject to the IUTS above CFAF 200,000.	
d. Single Progressive Tax on Wages and Salaries - Impôt unique sur les traitements et salaires (IUTS)	Levied on the net amount of public and private wages, salaries or or cash benefits received by persons domiciled in Burkina Faso. Allowance for family status and number of dependents revoked as of 1985. Living allowances, pensions and selected other payments are exempted. The tax is withheld at the source.	Rates 2-30 percent.
e. Tax on Rental Income - Impôt sur les revenus immobiliers (IRI)	Tax on gross rental income from improved or unimproved real estate. As of 1985 the previous exemption of the first 120,000 CFAF and exclusion of income from the first seven years of rental of new property are revoked.	Collected almost exclusively in communal areas. As of 1985, rates same as BIC.
f. Tax on Real Estate Capital Gains - Taxe sur les plus-values immobilières	Tax on capital gains resulting from the voluntary or involuntary sale of real estate.	
2. Taxes on Corporations		
a. Industrial, Commercial and Agricultural Profits Tax - Impôt proportionnel sur les bénéfices industriels, commerciaux et agricoles (BIC)	Levied on the actual profits of all permanent establishments in Burkina Faso after deductions of reasonable business expenses and income from financial assets.	Rate: 0 to 250,000 CFAF — 10 percent 251,000 to 600,000 CFAF — 20 percent 601,000 to 2,500,000 CFAF — 35 percent above 2,500,000 CFAF — 45 percent

Table A-4, Page 2.

Type and Name of Taxes	Basic Provisions	Notes
b. Flat Rate Minimum Tax on Corporations - Impôt minimum forfaitaire sur les professions industrielles et commerciales (IMFIC)	Individuals and businesses subject to the BIC but whose turnover does not exceed CFAF 15 million where the principal activity is retailing and CFAF 5 million otherwise may choose to be taxed on a presumptive assessment of profits.	
3. Other Unallocable Taxes on Income		
a. Tax on Income from Securities (i.e., financial assets) - Impôt sur le revenu des valeurs mobilières (IRVM)	A tax withheld at the source on dividends, interest and other income from securities received by individuals or companies regardless of their nationality. Rates vary from 16 to 27 percent depending on type of security.	
B. Social Security Contributions - Cotisations de sécurité sociale	For family allowances, workers compensation and retirement. Employers' share is 18.5 percent of wages and salaries; 4.5 percent is deducted from employee's pay.	
C. Payroll and Apprenticeship Tax - Taxe patronale et d'apprentissage (TPA)	A tax on the total amount of wages, benefits and travel expenses paid by any individual or legal entity. Employers who provide professional training may be exempted from the tax. Rates are 4.7 percent for domestic and 8 percent for foreign employers.	
D. Taxes on Property		
1. Registration Tax - Droits d'enregistrement	A tax on the value of newly issued corporate securities, and for rental property transfer and insurance. Rates depend on nature of transaction.	
2. Land Registration Tax - Droits d'immatriculation et d'inscription foncière	A tax paid to register legal title of land.	
3. Tax on Televisions - Taxe sur les Televiseurs (Tele)	A tax of CFAF 5,000 paid by those in areas where TV signals are available whose electricity consumption exceeds a stipulated minimum.	
4. Livestock Tax - Taxe sur le betail (TBET)	A flat rate tax on cattle (150-200 CFAF), horses (350 CFAF), donkeys (50 CFAF), camels and pigs (100-150 CFAF).	Only collections in areas outside communes accrue to central government.
E. Domestic Taxes on Goods and Services		
1. Turnover Tax - Taxe sur le chiffre d'affaires (TCA)	A tax on the turnover (total receipts plus amounts due under contracts and invoices) from the supply of board and lodging, sale of goods consumed on premises, construction, manufacturing, and provision of services including self provision. Insurance companies, newspapers, exports and many goods for domestic consumption are exempt as are sales or transfers by administrative bodies.	The rate is 21.25 percent on the base. Firms with sales of less than 15 million CFAF may pay on a presumptive base if accounting records are not kept.

Table A-4, page 3.

Type and Name of Taxes	Basic Provisions	Notes
2. Excises - Taxes de consommation	For unit taxes are levied on the following products:	
a. Locally Manufactured Beverages - Taxe sur les boissons de	Collected from two major local producers at rate per bottle of 60-80 CFAF for non-alcoholic beverages and 160 CFAF for beer.	
b. Petroleum Products - Taxe sur les produits petroliers	Imposed by customs agents at time of entry into country; 59 percent earmarked for Road Fund.	
c. Cartridges - Taxe sur les cartouches	Produced by state monopoly.	
d. Imported Beverages - Taxe sur les boissons importées	Collected by customs at rates per bottle from 1000 to 5000 CFAF on alcoholic beverages and 500 CFAF for non-alcoholic.	Rates raised to these levels in 1985.
3. Profits of the Tobacco Monopoly - Produits du monopole des Tabacs	The Tobacco Monopoly controls all aspects of the tobacco products industry and trade within Burkina Faso. The per unit profit accruing to the State equals the difference between the fixed price at which licensed retailers are allowed to sell tobacco products and the sum of the cost of these products plus the commission granted to authorized wholesalers.	
4. Other Taxes on Goods and Services		
a. Tax on Insurance Policies - Taxe sur les contrats d'assurance	Annual tax on insurance premiums paid by insurer. Policies taken out by non residents on covering risks situated outside of Burkina Faso are exempt. [Exempt from turnover tax.]	
b. Beverage Sales Licences - Licences - vente à la consommation	A tax on all establishments selling beverages for consumption on the premises. Rates vary by locality, beverages sold and establishment.	
F. Taxes on International Trade and Imports		
1. Customs Duties - Droits de douane	Ad valorem duties on the landed cost or period values of imports originating outside of the CEAO. A minimum tariff of 5 percent applies to imports from countries possessing most-favored nation status. The general tariff is triple this rate. The purpose of these duties is primarily protectionist.	
2. Fiscal Duties - Droits fiscaux a l'importation	A revenue-oriented tax which generally does not discriminate among countries of origin but does exempt imports from CEAO countries, as well as pharmaceuticals, sports equipment, agricultural inputs and aid-financed inputs. The rate of the tax varies by product.	

Table A-4, page 4.

Type and Name of Taxes	Basic Provisions	Notes
3. Regional Cooperation Tax - Taxe de cooperation regionale	Applied to certain agreed industrial products made in the CEAO in lieu of all other duties and tariffs applied to such products imported from other countries.	
4. Import Surtax - Surtaxe a l'importation	Similar to fiscal duties with a rate of 6 percent.	
5. Statistical Tax - Taxe de statistique	A 3 percent tax on all imports.	
G. Taxes on Exports		
1. Export Duties - Droits de sortie	Applied to all products exported outside of the CEAO; rates vary by product.	
2. Statistical Tax - Taxe de statistique	A 3 percent tax on all exports.	
3. Research and Conditioning Tax - Taxe de recherche et conditionnement	A tax which varies between .5 and 1.5 percent on selected products.	
H. Other Taxes on International Trade		
1. Customs Seal - Droits de cuisinage, plombage et remboursement		
2. Livestock Pasture Tax - Taxe de pesage sur le betail	A tax on all cattle, sheep and goats (150 CFAF) entering Burkina Faso in transit to a foreign country.	
3. Customs Stamp Duties - Timbre douanier	A tax of 6 percent of the landed cost of all imports or the invoice charge of all exports.	
4. Toll Tax - Taxe de peage	A tax on selected imports and exports whose revenues are earmarked for the Chamber of Commerce.	
5. CONOC Tax - TAXE CONOC	A .5 percent tax on all imports and exports whose revenues are earmarked for the Upper Volta Shippers' Council.	

TABLE A-5

DEPARTMENTAL AND COMMUNAL DIRECT TAXES, FEES, AND CHARGES

Type and Name of Tax	Basic Provisions	Budget Credited
Direct Taxes		
Standard Income Tax (IFR)	See Table A-4	C,N*
Standard Tax on Migratory Population - Impôt flottant (FLOT)	Flat rate on adults who cannot prove payment of IFR or IUTS (2,000 CFAF)	C,D
Livestock Tax (TBET)	See Table A-4	C,N*
Departmental Tax - Impôt Departmental or Impôt de la Collectivite (CT)	60 percent surcharge on the amount of IFR collected within a department	D
Occupation Tax - Patente	Two part tax on those engaged in occupations other than traditional agriculture: (1) payment fixed according to classification of occupation (droit fixé); (2) payment of percent of rental value of business premises (droit proportionnel)	C,D
License - License	Payment for right to sell beverages	Since 1981 revenue to National Budget
Domicile Tax - Contribution mobilière (CM)	Two percent of the rental value of land and structures used for housing	C,D
Transfer Tax - Taxe sur les biens de mainmorte	Levied on rental value of land and buildings of enterprises owed owed by shareholders. Rate is 2.5 or 10 percent depending on construction. Deduction of 40-50 percent of rental value allowed in lieu of depreciation.	
Property Taxes - Taxe sur la valeur locative des lorvaux d'habitation (TVLH); Taxe sur la valeur locative des locaux a usage professionnel (TVLP)	Supplement to Domicile Tax and Droit Proportionnel of Patente (optional levy at maximum of 1 and 3 percent respectively)	C
General Surtax - Centimes Additionnels	Surtax on patente, IFR and CM. Varies by commune to to maximum of 15 percent.	C
Road Tax - Taxe de Voirie	Fixed amount per household (125 CFAF).	C

Table A-5, page 2.

Type and Name of Tax	Basic Provisions	Budget Credited
Street Cleaning Tax - Taxe de Balayage et d'Enlevement des ordures menagere (TB)	Charge based on location of buildings and street frontage. Levied only in three communes which perform street cleaning. 100 CFAF/square meter.	C
Dog Tax - Taxe sur les chiens	50 CFAF/dog.	C
Firearm Tax - Taxe sur les armes	600-5000 CFAF, depending on type of firearm.	C,D
Fees and Charges		
Related to Vehicles		
Motorized Vehicles - Taxe sur les vehicules a moteur	Includes trucks and motorized cycles. Rate varies from 5,000 to 25,000 depending on horsepower and weight.	D,C
Bicycle Tax - Taxe sur les velocipedes	350 CFAF per year	D,C
Parking Tax - Taxe de stationnement vehicules	Collected for each night a vehicle is parked on public streets.	D,C
Cart Tax - Taxe de charrettes	Animal-drawn cart fee of 750 CFAF	C
Related to Livestock		
Animal Export Inspection Fee - Taxe de visite sanitaire	Performed and received by Service d'Elevage. Required for payment of animal export fee.	N
Animal Export Fee - Taxe sur l'exportation de bétail	Paid at City Hall. Required for export certificate.	C: cattle, 100 CFAF; sheep and goats, 50 CFAF
Fiscal Stamp - Etat civil	Attached to export certificate. Required for various official documents.	N; 100 CFAF
Domestic Sale of Livestock Fee - Taxe sur le bétail sur pied	Paid to agent of commerce at market	C: cattle, 100 CFAF; sheep, goats and other, 50 CFAF
Meat Inspection Fee - Taxe d'abattage	To obtain inspection certificate for slaughtering animals. Fee varies from 25-150 CFAF depending on kind and size of animal.	C,D
Stray Animal Fee - Droit de fourriere	Impounding and maintaining stray animals and compensation for damages. 280 600 CFAF per day depending on kind of animal.	C,D

Table A-5, page 3.

Type and Name of Tax	Basic Provisions	Budget Credited
Related to Property Transfers and Official Documents		
Land Transfer Fee - Droit de mutation	20 CFAF per square meter of land transferred.	C
Document and Notary Fee - Taxe d'etat civil	Stamp required to process documents on official requests or to obtain documents.	C,D,N depending on to whom addressed
Related to Markets		
Market Fee - Droit de marche	Permit for vending in marketplace. 10-50 CFAF per day depending on product sold and economic importance of commercial activity.	C,D

TABLEAU A-6

ESTIMATIONS DE RECETTES DE OUAGADOUGOU ET BOBO DIOULASSO
SELON LES SOURCES DIFFERENTES
(en millions de FCFA)

Recettes	Ouagadougou				Bobo Dioulasso				
	1980	1981	1982	1983	1977	1980	1981	1982	1983
Total									
Banque Mondiale[a]	375	NA	505	520	185	--	--	309	283
SERPOCO[b]	513	676	721	592	194	285	388	333	376
Tresorerie Regionale[b]	--	676	721	592	--	299	380	359	372
Direct									
Banque Mondiale[a]	201	NA	250	256	58	--	--	70	55
CENATRIN (courant)[a]	159	250	281	136	44	54	120	64	45
CENATRIN (total)[b]	265	334	329	273	68	92	187	111	125
Tresorerie Regionale (courant)[a]	--	370	335	278	--	102	146	73	55
Tresorerie Regionale (total)[b]	--	--	--	--	--	127	183	94	147

[a]Recouvrements des exercises anterieurs exclus.

[b]Recettes des exercises anterieurs comprises.

SOURCE: SERPOCO, Tresoreries Regionales de Ouagadougou et Bobo Dioulasso; et B. Tagournet et G. Palacio, "Finances Municipales: Ouagadougou et Bobo Dioulasso," Banque Mondiale, Projet de Developpement Urbain, June 1984.

TABLEAU A-7

RECETTES TOTALES DEPARTEMENTALES ET RECETTES DES IMPOTS DIRECTS PAR RAPPORT AU TOTAL, SELON LES SOURCES DIFFERENTES

	Recettes des Impots par Rapport au Total (en %)		Recettes Totales (en millions de FCFA)	
Departement/Annee	Comptes de Gestion	CENATRIN/ SERPOCO	Comptes de Gestion	CENATRIN/ SERPOCO
Hauts-Bassins				
1980	76	52	49	61
1981	60	38	73	73
1982	42	27	76	125
1983	54	32	74	107
Centre				
1978	61	56	145	140
1980	44	48	109	136
1981	57	46	188	167
Sud-Ouest				
1979	74	81	58	52
1980	70	55	54	67
1981	69	63	64	64
1982	71	43	55	88
1983	71	29	52	123
Centre-Ouest				
1980	75	79	99	91
1981	76	29	109	136
1982	67	39	115	198
Centre-Nord				
1978	68	61	69	64
1979	69	56	129	66
Est				
1978	88	68	42	44
1979	90	58	58	45
1980	85	82	40	38
Sahel				
1981	70	66	46	47
1982	--	--	--	--
1983	--	--	--	--
Volta-Noire				
1978	72	59	99	93
1979	68	60	96	109
1980	71	79	83	80
1983	--	--	--	--

SOURCE: Comptes de Gestion, 1978-1983; CENATRIN et SERPOCO.

FICHE 1 – FICHE DE RECENSEMENT

FICHE DE RECENSEMENT — TAXES ET CONTRIBUTIONS DIVERSES

ANNEE de l'IMPOSITION	NUMERO de la F.I.M.	I. F. R.		PATENTE				TAXE SUR LE DÉTAIL	TAXE SUR LES ARMES	
		NOMBRE d'imposables	CATÉGORIE	PROFESSION ET ÉLÉMENTS D'IMPOSITION	TABL.	CLAS.	VALEUR LOCATIVE annuelle	Nombre et Nature	NUMÉRO F.I.M.	NOMBRE ET NATURE
19										
19										
19										
19										

		LICENCE VENTE A EMPORTER		MOBILIERE	TAXES				MAINMORTE	RENSEIGNEMENTS DIVERS
		NATURE	CLASSE	VALEUR LOCATIVE ANNUELLE	CHIENS	VOIRIE ou Impôt départ.	BALAYAGE	TÉLÉVIS.	VALEUR IMPOSABLE	
19										
19										
19										
19										

FICHE 1 (SUITE)

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

DIVISION FISCALE DE .....

Commune ou Localité .....

Quartier .....

Lot : ..... Parcelle : .....

Si non loti préciser le nom du chef de quartier

Nom de l'occupant : .....

Prénoms .....

N° matricule .....

Profession principale .....

Autres revenus ou activités

Chef de famille .....

Epouses : .....

Enfants à charges : .....

Occupant - Locataire	Occupant - Propriétaire
Nom du propriétaire :	N° du Titre foncier .....
Adresse	Nature et description .....
Loyés payés : 19 ..... 19 ..... 19 ..... 19	.....
Enregistré	Date achèvement : .....
Renseignements transmis à ..... le ..... à ..... le ..... à ..... le ..... à ..... le	Date demande exemption .....
	Date début imposition :

FICHE DE RECENSEMENT — IMPOTS SUR LE REVENU — TAXES ET DROITS INDIRECTS

ANNEE	N° FIM IMPOSITION		BIC ou BA	BNC	IRI	IUTS	TPA	TCA	LICENCE A CONS S/PLACE	AUTRES
19 .... F.I.M.	ELEMENTS Imposition									
	BASE retenue									
19 .... F.I.M.	ELEMENTS Imposition									
	BASE retenue									
19 .... F.I.M.	ELEMENTS Imposition									
	BASE retenue									
19 .... F.I.M.	ELEMENTS Imposition									
	BASE retenue									

RENSEIGNEMENTS DIVERS (Communication, recoupement, transmission, etc.).

TABLEAU A-8

DEPENSES DES COLLECTIVITES PUBLIQUES SECONDAIRES
SELON LES SOURCES DIFFERENTES, 1975 A 1982
(en millions de FCFA)

Collectivite	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Communes								
(SERPOCO)[a]	--	634	873	763	878	949	--	1,255
Dont: Ouagadougou et Bobo Dioulasso	--	(474)	(693)	(564)	(682)	(720)	(838)	(871)
Ministere de la Sante[b]	447	495	802	711	693	956	1,051	--
Dont: Ouagadougou et Bobo Dioulasso	(374)	(409)	(711)	(597)	(582)	(838)	(928)	--
Departements								
(SERPOCO)	--	714	847	749	823	884	938	1,421
Ministere de la Sante	713	805	800	800	741	843	887	1,057
% Personnel	46%	58%	59%	72%	79%	75%	74%	
Communes et Departements								
(SERPOCO)	--	1,348	1,720	1,512	1,701	1,833	2,036	2,676
Ministere de la Sante	--	1,300	1,602	1,511	1,434	1,799	1,938	NA
Comptes Nationaux	--	1,281	1,634	1,431	1,621	1,606	--	--
% Personnel	--	84%	84%	84%	79%	--	--	

[a]1976-1979: Ouagadougou, Bobo Dioulasso, Koudougou, Ouahigouya, Kaya, Banfora, Fada N'Gourma, Reo et Tenkodogo; Gaoua, Nouna et Tougan ont ete ajoute en 1980.

[b]1975-1981: Ouagadougou, Bobo Dioulasso, Koudougou, Ouahigouya, Kaya, et Gourcy.

SOURCE: SERPOCO; Ministere de la Sante, "Dépenses de Santé en Haute-Volta selon l'Origine du Finacement: Evolution, Structure, Analyse," Avril 1983; Comptes Nationaux et Indicateurs Economiques de la Haute-Volta de 1980 a 1979, p. 18; Comptes Nationaux de la Haute-Volta 1980, p. 24.

TABLEAU A-9

DEPENSES COMMUNALES SELON LES SOURCES DIFFERENTES, 1975 A 1983
(en millions de FCFA)

Commune/Annee	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Ouagadougou									
SERPOCO	--	290	480	312	341	413	498	581	520
Comptes de Gestion	172	260	462	253	268	291	--	--	--
Min. de la Sante	201	210	500	296	285	538	628	--	--
Banque Mondiale	153	268	320	294	--	--	--	--	--
Bobo Dioulasso									
SERPOCO	--	194	213	252	341	308	340	290	392
Comptes de Gestion	--	192	210	--	--	293	329	298	455
Min. de la Sante	173	199	210	300	296	300	300	--	--
Banque Mondiale	--	--	210	--	--	--	--	300	450
Koudougou									
SERPOCO	--	34	42	52	59	56	48	77	70
Comptes de Gestion	--	--	--	51	90	--	--	--	--
Min. de la Sante	35	37	45	58	52	59	60	--	--
Ouahigouya									
SERPOCO	--	29	24	33	34	44	42	64	62
Comptes de Gestion	--	--	21	26	--	--	--	--	--
Min. de la Sante	--	23	32	26	34	30	30	30	--
Kaya									
SERPOCO	--	26	23	22	21	22	30	32	29
Comptes de Gestion	--	--	27	18	--	--	--	--	--
Min. de la Sante	10	12	15	18	20	22	25	--	--
Gourcy									
SERPOCO	--	5	5	5	6	10	6	8	8
Comptes de Gestion	6	5	5	5	9	7	8	--	--
Min. de la Sante	--	--	--	--	--	--	--	--	--

SOURCE: SERPOCO; Comptes de Gestion; Ministère de la Santé Publique, "Dépenses de Santé en Haute-Volta selon l'Origine du Financement: Evolution, Structure, Analyse," Avril 1983; B. Tagournet et G. Palacio, "Finances Municipales: Ouagadougou et Bobo Dioulasso," Banque Mondiale, Projet de Developpement Urbain, Juin 1984.

TABLEAU A-10

DEPENSES DEPARTEMENTALES PAR CATEGORIE, 1975 A 1982
(en %)

Departement/Annee	Personnel Admin. Generale: Sante Exclue	Personnel de la Sante	Admin. Gen: Materiel et Divers	Participation au Services Socio-Economiques	Investissement
Centre					
1977	31	27	20	7	16
1978	29	26	28	8	10
1979	34	31	22	6	6
1980	29	39	19	7	6
1981	32	29	NA	NA	NA
Centre-Nord					
1977	38	23	30	3	6
1978	43	26	28	2	0
1979	53	33	13	2	0
1980	52	32	14	1	0
1981	54	33	NA	NA	NA
Centre-Ouest					
1977	30	24	25	10	11
1978	30	24	39	6	0
1979	44	36	17	4	0
1980	49	39	10	2	0
1981	48	38	NA	NA	NA
Est					
1977	35	26	36	2	0
1978	32	40	36	2	0
1979	29	34	60	5	0
1980	46	37	48	4	0
1981	42	33	NA	NA	NA
Hauts-Bassins					
1975	33	20	24	10	14
1976	35	20	28	4	13
1977	38	26	20	7	9
1979	30	28	26	4	12
1980	19	36	29	6	10
1981	18	30	24	4	24
1982	21	27	24	8	20
Sahel					
1977	32	16	48	4	0
1978	45	23	28	4	0
1979	51	26	20	2	2
1980	60	31	9	1	0
1981	57	29	NA	NA	NA

Tableau A-10 (suite)

Departement/Annee	Personnel Admin. Generale: Sante Exclue	Personnel de la Sante	Admin. Gen: Materiel et Divers	Participation au Services Socio-Economiques	Investissement
Sud-Ouest					
1975	23	25	30	7	16
1976	28	33	14	3	22
1977	31	33	18	5	13
1978	24	26	NA	NA	NA
1979	30	33	NA	NA	NA
1980	30	33	NA	NA	NA
1981	30	33	NA	NA	NA
Volta-Noire					
1977	37	32	27	3	1
1978	35	30	27	6	2
1979	45	39	13	2	1
1980	47	41	9	3	0
1981	46	41	11	3	0
TOTALS					
1975	30	21	28	9	13
1976	35	24	22	5	14
1977	32	27	28	6	8
1978	34	27	30	6	3
1979	40	33	20	4	4
1980	43	37	15	3	2
1981	33	36	17	3	11
1982	21	27	24	8	20

SOURCE: Comptes de Gestion.

SYRACUSE UNIVERSITY

Melvin A. Eggers	Chancellor

THE MAXWELL SCHOOL

Guthrie Birkhead	Dean

THE METROPOLITAN STUDIES PROGRAM

Larry Schroeder	Public Administration/Economics	Director
David Greytak	Economics	Assoc. Director
Roy Bahl	Maxwell Professor of Public Economy	Senior Research Asociate

SENIOR RESEARCH ASSOCIATES

Stuart Bretschneider	Public Admin.	M. Moussavian	Economics
Jesse Burkhead	Econ./Pub. Admin.	Jan Ondrich	Economics
Vernon Greene	Public Admin.	John Rees	Geography
Bill Johnson	Economics	Bruce Riddle	Data Analyst
Bernard Jump, Jr.	Public Admin.	Seymour Sacks	Economics
Steve Haggblade	Public Admin.	Jack Schnell	Economics
William Mangin	Anthropolgy	Jeff Straussman	Public Admin.
Barbara Miller	Anthropology	Michael Wasylenko	Economics
Jerry Miner	Economics		

RESEARCH ASSOCIATES

Hernando Garzon	Social Science	James Wozny	Economics
Richard Joseph	Public Admin.		

GRADUATE RESEARCH ASSISTANTS

Marcel Allen	Economics	Dan Mullins	Public Admin.
Douglas Amissah	Public Admin.	Matt Murray	Economics
Marjorie Baldwin	Economics	Miguel Osio	Economics
Douglas Benedict	Economics	Carrie Penner	Public Admin.
Mahesh Bhave	Social Science	Stuart Schillinger	Public Admin.
Libby Dalton	Public Admin.	Wanda Schulman	Public Admin.
William Duncombe	Public Admins.	Brenda Spillman	Economics
Haeduck Lee	Economics	Julie Stannard	Public Admin.
Ranjana Madhusudhan	Economics	Kurt Svendsend	Public Admin.
Patrick Mauldin	Economics	Sally Wallace	Economics
Victor Mendez	Economics	Dana Weist	Public Admin.
Carole Miller	Economics		

STAFF

Carol Babcock	Admin. Officer		
Cherie Ackerson	Secretary	Allison Henry	Editorial Asst.
Susan DeGuzman	Secretary	Sandy Maitland	Receptionist
Martha Grandinetti	Secretary	Gail Penniman	Secretary
Esther Gray	Secretary	Ellen Strbak	Librarian

JAMAICA OFFICE

George Whitehouse	Director	Gerald Doherty	Customs Advisor
Mathias Bourgeois	Sales Tax Advisor	Thomas Hickey	Income Tax Advisor