SDPT Library
DP00-003
PN-ABC-146
60124

LES REVENUS LOCAUX ET L'OFFRE DES SERVICES PUBLICS EN HAUTE VOLTA

RAPPORT FINAL DE LA PREMIERE PHASE DU PROJET SUR L'ADMINISTRATION DES REVENUS LOCAUX EN HAUTE VOLTA

UNIVERSITE DE SYRACUSE
ETAT DE NEW YORK

LOCAL REVENUE ADMINISTRATION PROJECT
METROPOLITAN STUDIES PROGRAM
THE MAXWELL SCHOOL OF CITIZENSHIP AND PUBLIC AFFAIRS
SYRACUSE UNIVERSITY
SYRACUSE, NEW YORK 13210 USA

SEPTEMBER 1983

Ce projet a ete mene dans le cadre d'une Convention de Cooperation entre l'Universite de Syracuse et l'U.S.A.I.D., Bureau de la Science et de la Technologie, Office de Developpement Multisectoriel, Contrat N° AID/DSAN-CA-0198.

SYRACUSE UNIVERSITY

Melvin A. Eggers — Chancellor

THE MAXWELL SCHOOL

Guthrie Birkhead — Dean

THE METROPOLITAN STUDIES PROGRAM

Roy W. Bahl	(Economics/Public Admin.)	Director
David Greytak	(Economics)	Assoc. Director
Stephen Long	(Economics/Public Admin.)	Assoc. Director
Larry Schreoder	(Public Admin./Economics)	Assoc. Director

SENIOR RESEARCH ASSOCIATES

Stuart Bretschneider	(Public Admin.)	Barbara Miller	(Anthropology)
Jesse Burkhead	(Economics/ Public Admin.)	Jerry Miner	(Economics)
		Mohammed Moussavian	(Economics)
James R. Follain	(Economics)	Jan Ondrich	(Economics)
Bernard Jump, Jr.	(Public Admin.)	David Robinson	(Geography)
Robert Lerner	(Public Admin.)	Seymour Sacks	(Economics)
William Mangin	(Anthropology)	Russell Settle	(Economics)

RESEARCH ASSOCIATES

Mark Miller	(Programmer Analyst)	Jay Crozier	(Health Analyst)

GRADUATE RESEARCH ASSISTANTS

Judy Ball	(Public Admin.)	Hasan Murshed	(Economics)
Libby Dalton	(Public Admin.)	Kent Olson	(Public Admin.)
Pat Davitt	(Public Admin.)	Ruth Prier	(Economics)
David Gross	(Economics)	Linda Shotzberger	(Economics)
Richard Joseph	(Public Admin.)	Brenda Spillman	(Economics)
Showkat Khan	(Anthropology)	M. Muin Uddin	(Economics)
John Krein	(Public Admin.)	Pamela Walker	(Public Admin.)
Haeduck Lee	(Economics)	Dana Weist	(Public Admin.)
Ranjana Madhusudhan	(Economics)	James Wozny	(Economics)
Tamar Emi Miyake	(Economics)	William Wright	(Public Admin.)

STAFF

Anne Adams	(Secretary)	Anthony McGraw	(Clerical Asst.)
Karen Brown	(Clerical Asst.)	Michelle Peterson	(Secretary)
Esther Gray	(Secretary)	Amy Seiler	(Admin. Asst.)
Cynthia Lowe	(Secretary)	Ellen Strbak	(Librarian)

LOCAL REVENUE ADMINISTRATION PROJECT

Roy Bahl (Economics) Director

Country Project Directors

Jerry Miner (Economics)--Upper Volta
David Robinson (Geography)--Peru
Larry Schroeder (Public Administration)--Bangladesh

Faculty Associates

Ray Bromley	(Planning)	William Mangin	(Anthropology)
Glynn Cochrane	(Anthropology)	Barbara Miller	(Anthropology)
James Follain	(Economics)	John Nellis	(Public Admin.)
David Greytak	(Economics)	Marshall Segal	(Social Psychology)
Steve Long	(Economics)		

Research Associates

Hernando Garzon	(Social Sciences)	Robert Hall	(Rural Sociology)
Nilgun Gogkur	(Inter. Relations)	David Spetka	(Public Admin.)

Research Assistants

Libby Dalton	(Public Admin.)	Hasan Murshed	(Economics)
Richard Joseph	(Public Admin.)	M. Muin Uddin	(Economics)
Showkat Khan	(Anthropology)	James Wozny	(Economics)
Ranjana Madhusudhan	(Economics)		

Consultants

Fernando Bertolli	(Computer Sci.)	Kenneth Hubbell	(Economics)
Sandra Bertolli	(Computer Sci.)	Alek Rozental	(Economics)
Fred Burke	(Pol. Science)	Michael Wasylenko	(Economics)
Nicolas Gavrielides	(Anthropology)		

Avant-Propos

Ce projet voltaïque fait partie d'un ensemble d'études de pays con--duites par l'Université de Syracuse dans le cadre du Projet sur l'Adminis--tration des revenus locaux. Ce Projet est placé sous l'égide d'un accord de coopération entre l'université et le bureau Science et Technologie/Developpement multi-sectoriel (S&T/MD) de l'agence américaine pour le développement international. Le programme de recherche en Haute-Volta, qui concerne la mobilisation des ressources locales et la gestion des services locaux, a été réalisé en commun par le LRAP, S&T/MD, et la mission USAID de Ouagadougou.

Une analyse détaillée du système fiscal local et de la prestation des services a été faite dans le département de l'Est, où des projets antérieurs USAID avaient accumulé une quantité considérable de données relatives à ces questions. Les membres de l'équipe ont passé presque un an sur place de façon à rassembler davantage de renseignements. Une seconde phase de ce projet est prévue, qui doit être consacrée à l'étude approfondie d'une autre région, le département des Hauts-Bassins, où se trouve Bobo-Dioulasso, une ville de près de 100 000 habitants.

Le travail qui fait l'objet de ce rapport a été effectué par l'équipe de l'université de Syracuse, avec la coopération et l'assistance de l'Ecole Nationale d'Administration de Haute-Volta. L'équipe de Syracuse était com--posée du Professeur Jerry Miner (Economiste), directeur du projet, Robert Hall (Sociologue du développement rural), Chef d'équipe, Nilgun Gokgur (Analyste fiscal) et David Spetka (Analyste en gestion publique). Le Pro--fesseur Miner a été le guide d'ensemble du Projet, et le conseiller tech--nique dans le domaine des finances publiques; Messieurs Hall et Spetka étaient responsables de la recherche de terrain dans le département de l'Est; Mademoiselle Gokgur était chargé d'analyser les finances publiques

et l'administration fiscale du point de vue du gouvernement central. Le Professeur Marshall Segall (psychologue social) nous a aidés sur plusieurs points dans la recherche de terrain. James Wozny, assistant boursier en économie à l'université de Syracuse, a préparé avec le plus grand soin les tableaux statistiques inclus dans le rapport.

L'Ecole Nationale d'Administration a affecté comme Associé de Recherche correspondant du Projet, Monsieur Dabiré, Celestin, dont la participation s'est avérée d'un prix inestimable. M. Dabiré a rédigé trois rapports d'in--formations générales dont beaucoup a été incorporé à ce présent rapport; sa connaissance du fonctionnement du système fiscal voltaïque a été d'une aide précieuse pour le travail de l'équipe de Syracuse, et sa participation aux diverses entrevues et réunions nous a permis d'avoir le point de vue et les interprétations d'une personne vivant la situation de l'intérieur. De plus, l'Ecole Nationale d'Administration a mis à notre disposition des bureaux pour le personnel travaillant sur le Projet, de l'aide technique pour les travaux de dactylographie, et des services de documentation. Ajoutons que le directeur de l'Ecole s'est employé à nous faciliter l'obtention d'entrevues et réunions avec les personnages officiels du gouvernement.

Les représentants officiels des ministères du gouvernement central nous ont fourni tous les renseignements avec beaucoup de bonne grâce. La recherche de terrain n'aurait pas été possible sans la coopération et l'assistance des personnalités officielles du département de l'Est, de la commune de Fada N'Gourma, ou des chefs de Piela, Bogandé et Bilanga.

La mission USAID à Ouagadougou nous a apporté le soutien si essentiel à une telle entreprise. Ce sont les services d'assistance de la mission qui ont permis à l'équipe d'être à pied d'oeuvre tout le temps de son sé--jour en Haute-Volta. Le Dr. James T. Smith, Jr., économiste de la mission et agent de liaison pour le Projet, a participé à l'entreprise depuis le

moment de sa conception initiale. Sans l'avis et les conseils du Dr. Smith, sur le fond comme sur la procédure, le projet n'aurait pas pu aboutir.

L'essence même d'un accord de coopération entre une université et une agence gouvernementale, c'est... la coopération. A cet égard, la collabora--tion suivie et efficace du Dr. Robert Firestine, superviseur S&T/MD du Projet durant la plus grande partie des opérations, a énormément contribué à faciliter la tâche ardue qui consiste à réconcilier deux manières de pro--céder différentes, à savoir, celle du gouvernement et celle de l'université.

Pour finir, nous tenons à remercier Monsieur William Saulters, respon--sable USAID en Haute-Volta, dont le savoir-faire en matière de procédure et d'exécution nous ont tirés de bien des situations critiques.

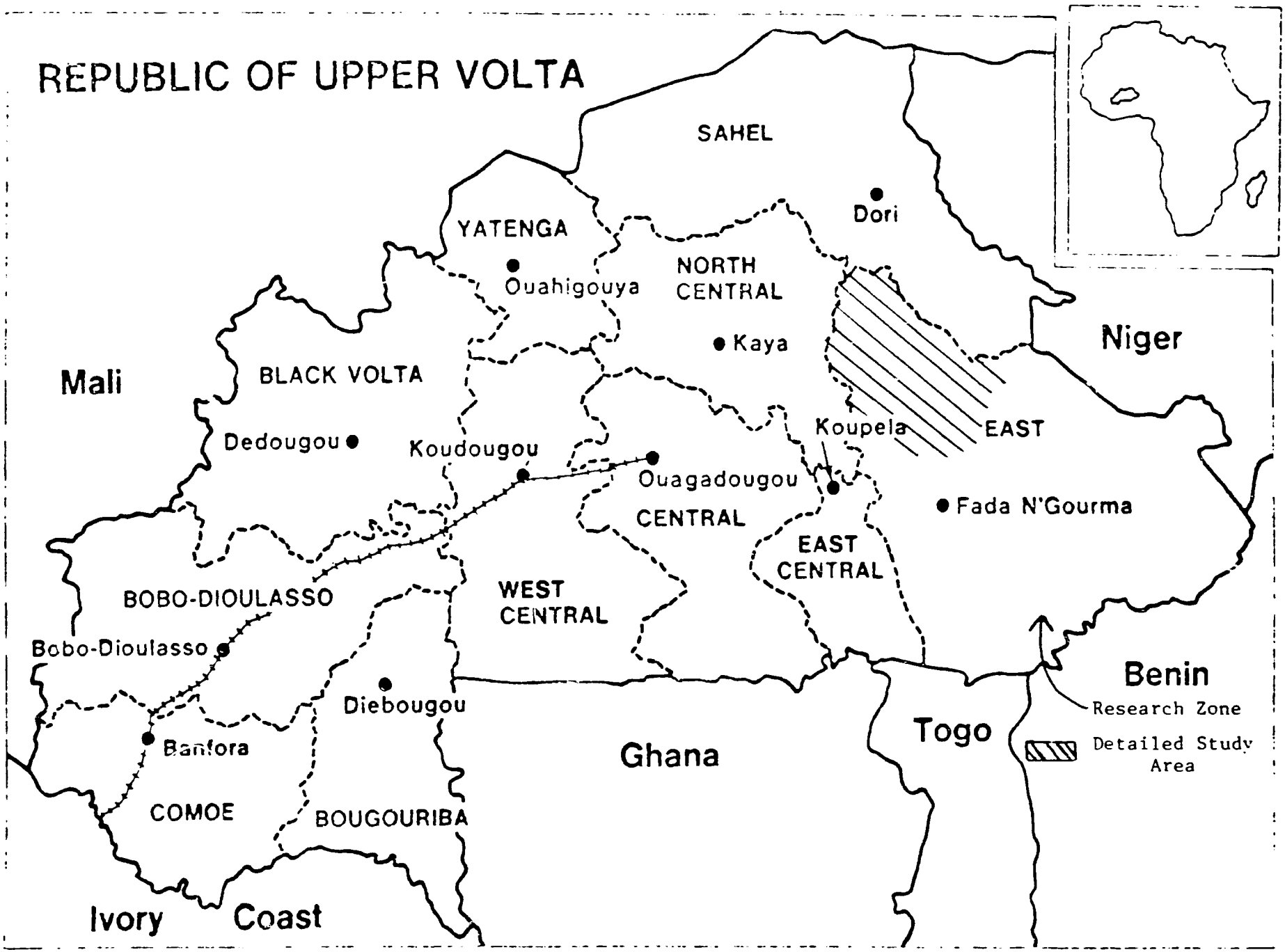

REPUBLIC OF UPPER VOLTA
SAHEL
Dori
YATENGA
Ouahigouya
NORTH CENTRAL
Kaya
Niger
Mali
BLACK VOLTA
Dedougou
Koudougou
Ouagadougou
Koupela
EAST
Fada N'Gourma
CENTRAL
EAST CENTRAL
BOBO-DIOULASSO
WEST CENTRAL
Bobo-Dioulasso
Diebougou
Banfora
Ghana
Togo
Benin
Research Zone
Detailed Study Area
COMOE
BOUGOURIBA
Ivory Coast

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS i

LISTE DES TABLEAUX vii

RECAPITULATIF R-1

SOMMAIRE S-1

RESSOURCES FISCALES NATIONALES
ET LOCALES EN HAUTE VOLTA
- Introduction 1
- Ressources de l'Etat 2
  - Tableaux-descriptifs 3
  - Résumé 4
- Ressources Locales 10
- Fiscalités Départementales et Communale 11
  - Une Vue d'Ensemble 11
  - Sources de Revenu Départementales et Communales 14
  - Dispositions Affectant le Produit de Certains impôts aux budgets locaux 17
  - Disparités Régionales et revenus locaux 21

DEPENSES PUBLIQUE, SERVICES PUBLIQUES ET
ADMINISTRATION DES SERVICES EN HAUTE VOLTA
- Une Vue d'Ensemble des Dépenses Publique 25
  - Consommation Finale Publique 30
  - Subventions et Transferts 31
  - Organismes Para-Publics 32
  - Résumé 32
- La Composition des Dépenses Publiques 33
  - Budget de l'Etat 33
  - Composition des Budgets Départementaux et Municipaux 38
  - Répartition Régionale par Branches des Crédits Budgétaires Nationaux 45
    - Vue d'Ensemble 47
    - Méthodes de Répartition par Département 54
    - Répartition de l'Aide Extérieur Liée aux Services Locaux 56
    - Répartition des Dépenses des ORD 62
- Dépenses Totales Consacrées aux Services Locaux, Toutes Sources Confondues 62
  - Répartition par Région

TABLE DES MATIERES (CONT.)

L'ADMINISTRATION DES REVENUS LOCAUX: PERSPECTIVE DU VILLAGE 67
L'Administration des Revenus dans les Zones Rurales 67
Les Impôts "du Village" 68
Assujettissement et Evaluation 71
Recouvrement 74
Un Rôle à Maintenir pour les Chefs Locaux 80
Améliorer le Système 84
Les Impôts sur les Activités Commerciales 88
Assujettissement et Evaluation 88
Recouvrement et Poursuites 96
Droits et Taxes 102
Procédures de Recouvrement 104
Les Droits et Taxes Municipaux 105
Droits et Taxes Nationaux 114
Les Rendements Effectif et Potential des Droits et Taxes 115
Taxes sur les Véhicules à moteur et les bicyclettes 117
Taxe d'Abattage 119
La Taxe de Marché 120
L'Effort Fiscal dans une Sous-Préfecture 127
Récapitulation des Résultats 130
Taux de Recouvrement 133
Cotisations Fiscales Exigibles 134
Améliorer la Mobilization des Ressources 137
IMPLICATIONS ET RECOMMANDATIONS 144
Mobilisation de Revenus par les Impôts d'Etat 144
Fiscalité Locale 148
Comment motiver les agents des impôts 150
Droits et taxes 151
Conclusions concernant les droits et taxes 156
Participation locale à l'administration des revenus et des dépenses 158
APPENDICE 161
Recettes du Departement de l'est Percues au Profit de Budget Divers, 1979

LISTE DES TABLEAUX

No.	Titre	Page
R-1	RESSOURCES TOTALES DE L'ETAT	4
R-2	EFFORTS FISCAUX COMPARES DAN DIFFERENTS ETATS AFRICAINS	5
R-3	ORIGINE DES RESSOURCES DE L'ETAT	6
R-4	REPARTITION PAR SOURCE DES RECETTES FISCALES CENTRALES	7
R-5	REPARTITION PAR SOURCES DU PRODUIT DES IMPÔTS INDIRECTS	8
R-6	REPARTITION PAR SOURCES DU PRODUIT DES IMPÔTS DIRECTS	9
R-7	RESSOURCES DES DEPARTEMENTS ET COMMUNES	12
R-8	IMPÔTS DES DEPARTEMENTS ET COMMUNES	15
R-9	REPARTITION PAR SOURCES DES RECETTES FISCALES DES DEPARTEMENTS ET COMMUNES	16
R-10	DEPARTEMENTS ET COMMUNES RESSOURCES PAR HABITANT ET SITUATION ECONOMIQUE ET DEMOGRAPHIQUE	22
D-1	MESURES CHOISIES DES DEPENSES PUBLIZUES EN HAUTE VOLTA	27
D-2	REPARTITION PAR CATEGORIES ECONOMIQUE DES DEPENSES DE L'ETAT	34
D-3	BUDGET DE L'ETAT REPARTITION DES DEPENSES PAR UNITES FONCTIONNELLES	36
D-4	REPARTITION PAR BRANCHES DES DEPENSES DE L'ETAT	37
D-5	ESTIMATIONS CONCURRENTES DES DEPENSES DES COLLECTIVITES LOCALES	39
D-6	DEPENSES DES DEPARTEMENTS ET COMMUNES	41
D-7	REPARTITION PAR BRANCHES DES DEPENSES DES DEPARTEMENTS ET COMMUNES	44
D-8	DEPENSES CONSACREES AUX SERVICES PUBLICS LOCAUX - BUDGET DE L'ETAT	48
D-9	ALLOCATION AUX DEPARTEMENTS DE CREDITS BUDGETAIRES AU PROFIT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX - 1980	52
D-10	SERVICES PUBLICS LOCAUX - DEPENSES FINANCEES PAR LE BUDGET DE L'ETAT, PAR DEPARTEMENTS	53
D-11	AIDE EXTERIEURE ALOUEE AUX SERVICE LOCAUX - 1980	55
D-12	SERVICE PUBLICS LOCAUX DEPENSES FINANCEES PAR L'AIDE EXTERIEURE, PAR DEPARTEMENTS	57
D-13	SOURCES DE REVENUS ET TYPES DE DEPENSES DES ORD	59
D-14	DEPENSES DES ORD PAR DEPARTEMENT	61
D-15	SERVICES PUBLICS LOCAUX DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT PAR DEPARTEMENTS ET SOURCES DE FINANCEMENT - 1980	63

LISTE DES TABLEAUX (CONT.)

		Page
D-16	SERVICES PUBLICS LOCAUX DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT PAR HABITANT, PAR DEPARTEMENT ET SOURCE DE FINANCEMENT - 1980	64
D-17	SERVICES PUBLICS LOCAUX REPARTITION DES DEPENSES PAR BRANCHES ET PAR TYPES - 1980	66
V-1	CREDITS AFFECTES AU SERVICE DES IMPÔTS PAR LE BUDGET NATIONAL, DEPARTEMENT DE L'EST	95
V-2	DROITS ET TAXES DEPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX	103
V-3	PRODUIT ANNUEL DES TAXES COMMUNE DE FADA N'GOURMA	106
V-4	PRODUIT ANNUEL DES DROITS ET TAXES DEPARTEMENT DE L'EST	109
V-5	PRODUIT EFFECTIF ET POTENTIEL DE LA TAXE D'ABATTAGE, DEPARTEMENT DE L'EST	120
V-6	PRODUIT DE LA TAXE DE MARCHE DANS LA SOUS-PREFECTURE DE BOGANDE	125
V-7	SOUS-PREFECTURE DE BOGANDE: RECETTES ANNUELLES, 1975 à 1979	128
V-8	TAUX DE RECOUVREMENT DE CERTAINS IMPÔTS SELECTIONNES, SOUS-PREFECTURE DE BOGANDE, EN POURCENTAGE	134
V-9	COTISATION FISCALE MOYENNE POUR LES IMPÔTS DU VILLAGE, SOUS PREFECTURE DE BOGANDE, 1982	134
A-1	RECETTES DU DEPARTEMENT DE L'EST PERCUES AU PROFIT DE BUDGET DIVERS, 1979	161

R-1

RECAPITULATIF

PROJET SUR L'ADMINISTRATION DES REVENUS LOCAUX EN HAUTE-VOLTA

Le projet

1- Le gouvernement de Haute-Volta a de plus en plus de mal à faire face aux dépenses récurrentes qu'implique l'offre des services locaux. Les coûts de personnel accaparent une part croissante des dépenses totales de fonctionnement, au détriment des dépenses de matériel, ce qui met en danger la qualité des services.

Les crédits budgétaires gouvernementaux ne suivent pas le rythme d'augmentation des coûts récurrents, et trop peu d'attention est accordée aux conséquences des investissements en capital fixe prévus et de l'expansion des services sur le financement des charges recurrentes.

2- L'Université de Syracuse, avec le soutien de S&T/MD et USAID/Ouagadougou, a entrepris un programme de recherche ayant pour objectif central d'étudier les possibilités d'accroître les ressources fiscales disponibles au niveau local, ainsi que la participation locale à la gestion et au financement des services publics locaux. L'Ecole Nationale d'Administration de Ouagadougou a été notre correspondant en Haute-Volta. Une aide technique précieuse a été apportée par le chercheur adjoint à l'équipe par l'ENA.

Les conclusions

Recettes

3- Ces dernières années, les revenus du gouvernement central ont été en moyenne de 3 000 F CFA (25 à 30$) par habitant. Ce montant représente 14% du PIB, ce qui, en termes de potentiel national de mobilisation des ressources fiscales, place la Haute-Volta en très bon rang par rapport aux autres nations africaines.

4- Les taxes à l'importation constituent la majeure partie des recettes fiscales (42%), les taxes à l'exportation n'y entrent que pour une fraction minime (4%), et les impôts directs sur les revenus et bénéfices (cotisations à la Sécurité Sociale exclues), comptent pour moins de 20% dans les revenus fiscaux actuels (1980).

5- Les bailleurs de fonds étrangers fournissent chaque année une contri--bution en aides et prêts à peu près égale aux recettes fiscales du gouver--nement central. Ces fonds étant directement assignés au financement de projets d'investissements, ils accroissent la pression sur les dépenses nationales en raison des coûts récurrents nécessaires pour bénéficier de ces projets.

6- Les recettes départementales et communales représentent moins de 5% des revenus centraux. Elles proviennent d'impôts sur le revenu touchant l'agriculture de subsistance, et de droits et taxes. Malgré l'inflation et la croissance des revenus au niveau national, les ressources départemen--tales et communales ont a peine augmenté ces cinq dernières années. Il y a peu de différences parmi les départements en ce qui concerne les recettes par habitant, mais la différence est énorme entre les communes, les recettes par habitant dans les communes les plus riches étant dix fois, ou plus, celles des plus pauvres.

Dépenses

7- Les dépenses budgétaires nationales ont plus que doublé entre 1976 et 1981. En 1981 elles atteignaient 15 000 F CFA par habitant (56$). Les dépenses annuelles financées par des emprunts ou aides étrangers pour des projets extra-budgétaires ont atteint un montant à peu près égal au budget national.

8- Soixante-dix pour cent du budget national sont consacrés à l'entre-

-tien du personnel affecté au fonctionnement courant. Les investissements proviennent presque exclusivement des projets financés avec une aide extér--ieure. Environ la moitié des dépenses effectuées sur les ressources nationales et étrangères financent des services comme l'éducation, la santé, le développement rural, l'administration et la sécurité locales, dont les populations locales bénéficient directement.

9- Les dépenses des départements et communes représentent seulement 5% du budget national. Les communes dépensent à peu près 2 000 F CFA par habitant, alors que les dépenses départementales n'atteignent que 150 F CFA environ par habitant. La plupart des dépenses concernent l'administration départementale et communale. Une part substantielle en étant consacrée au paiement de personnel complémentaire affecté aux services extérieurs des ministères centraux.

10- L'élaboration d'un tableau d'ensemble du financement des services locaux nécessitait la classification des données budgétaires selon le type de dépenses, la destination et la région - une gageure vu le caractère cen--tralisé du système fiscal.

11- Les résultats mettent en évidence un rapport étroit entre la répar--tition des dépenses budgétaires nationales et l'activité économique région--ale. Les dépenses de fonctionnement, d'entretien du personnel essentielle--ment, privilégient les zones de production plus diversifiée. Les dépenses d'investissements sont plus variables.

12- La moyenne par habitant des dépenses financées avec des aides étran--gères pour l'infrastructure locale était en 1980 presque le double de celle des dépenses courantes de fonctionnement financées sur le budget national. Ceci souligne le décalage existant entre la création de capital et le financement des dépenses récurrentes nécessairement encourues pour bénéficier des investissements.

13- Des 6 291 F CFA (30$) dépensés par habitant en 1980 toutes sources confondues, pour les services locaux, plus de 60% ont été dépensés pour l'investissement et l'équipement, ce qui ne laisse que 2 456 F CFA (12$) par habitant pour les dépenses récurrentes ou de fonctionnement.

14- La répartition régionale de l'ensemble des dépenses consacrées aux services locaux se conforme aux circonstances économiques régionales, avec des dépenses de fonctionnement plus élevées dans les régions économiquement plus actives.

Administration des revenus locaux

15- Ces éléments nous incitent à explorer la capacité des budgets locaux à constituer des sources pour des revenus nécessaires. Cependant, étant donné la centralisation du système administratif, relativement peu de res--ponsibilité de gestion ou d'autorité fiscale est déléguée aux administra--tions locales.

16- Parmi les obstacles majeurs a la bonne marche de l'administration fiscale locale, il faut inclure l'insuffisance des transports et communica--tions, l'insuffisance du personnel et du financement, le manque d'encour--agements et de motivation, et le manque d'intégration des initiatives, in--térêts et participation populaires, à l'effort fiscal.

17- La dépendance du système fiscal local à l'égard des actions d'indi--vidus contrôlés seulement marginalement par les pouvoirs publics laisse la porte ouverte aux abus, mais en même temps elle donne au système une plus grande souplesse et une sensibilité accrue aux facteurs locaux qui affectent la capacité d'un individu, ou d'une communauté, à payer des impôts.

18- Les dirigeants locaux tels que les chefs de canton et de village continuent à jouer un rôle-clé dans la mobilisation des ressources locales. Ils jouissent d'une autorité considérable, représentent un pôle de solidar-

-ité communautaire, et servent d'intermédiaires entre les agents de l'Etat et la population locale. Leur aide est cruciale pour réussir à organiser la participation populaire au financement et à la gestion des services.

19- Les problèmes majeurs auxquels se heurte le service départemental des Impôts sont le manque de renseignements fiables pour établir l'assujet--tissement, l'insuffisance des ressources matérielles et de main-d'oeuvre, et la subordination des agents à la hiérarchie du ministère central, plu--tôt qu'à des autorités départementales pour leur avancement et leur pro--motion. Ce dernier élément empêche le développement d'une structure d'intérêts symétriques dans la génération, le recouvrement et l'utilisation des revenus au niveau local.

20- Les droits et taxes constituent une composante importante de l'en--semble des revenus communaux et départementaux. Pourtant, le système actuel d'administration des droits est inefficace, et le potentiel que représenterait pour la génération de revenus un usage étendu des droits est méconnu par les autorités publiques. Des améliorations majeurs peuvent être obtenues en exigeant des reçus pour les droits de marché, d'abattage, et les taxes sur les bicyclettes ou véhicules à moteur. Dans certains cas, le taux des droits peut être augmenté (celui des droits de marché et d'abat--tage, entre autres), mais dans tous les cas, des améliorations peuvent être apportées avec un maximum de succès en encourageant la bonne volonté popu--laire, c'est-à-dire en faisant apparaître un lien clair entre les bénéfices reçus et le paiement des droits.

Améliorer la mobilisation des ressources

21- Le problème des coûts récurrents en Haute-Volta est dû essentielle--ment à la faiblesse et à la lenteur de croissance de l'activité économique. Pratiquement toutes les sources potentielles de revenus sont exploitées.

Des améliorations peuvent cependent être obtenues dans la politique d'im--position et l'administration fiscale.

22- Au niveau central, les possibilités les plus évidentes pour augmen--ter les recettes fiscales comprennet, (a) le réajustement des impôts in--directs, droits de douane inclues, de telle manière que les bases d'impôts croissent avec la hausse des prix, (b) l'examen des dégrèvements d'impôts pour réduire ou éliminer ceux pour lesquels le manque à gagner excède les bénéfices, et (c) l'augmentation du taux des impôts sur les traitements et salaires, dans la mesure où cela ne signifierait pas un accroissement des revendications salariales.

23- L'administration des revenus au niveau local peut être améliorée de façon substantielle (a) en réformant la politique fiscale, (b) en améliorant le rendement des agents chargés de l'assujettissement et du recouvrement, et (c) en intégrant la participation locale à l'effort de mobilisation des revenus.

24- La plupart des contribuables interrogés dans le département de l'Est ont dit n'avoir guère, ou pas du tout, de difficultés à payer leurs impôts. Ceci en particulier concerne les jeunes gens sans responsabilités sociales, économiques ou familiales, majeures. Cependant, presque 39% des partici--pants à l'enquête ont affirmé qu'il leur était "très difficile" de payer leurs impôts. Les femmes en général (54%), et en particulier les femmes d'un certain âge (77%) trouvaient l'imposition particulièrement lourde. 38% des chefs de concessions et 33% des chefs de carré (unités semi-auto--nomes à l'intérieur d'une concession) ont déclaré que le paiement des impôts n'était pas du tout un problème, tandis que 36% et 33% respective--ment de ces deux groupes, ont affirmé qu'il leur était très difficile de payer leurs impôts.

25- Un obstacle majeur à l'amélioration des revenus fiscaux semble être

l'absence de lien entre les impôts payés et les services fournis dans l'esprit des contribuables. Ceci montre la nécessité (a) d'un effort sérieux pour informer les contribuables des objectifs de l'imposition, (b) d'une plus grande volonté gouvernementale d'aider les communautés locales à assurer les services de base, et (c) d'un système de finance--ment direct de services particuliers par les recettes de droits et taxes spécifiques.

26- L'extension des droits et frais d'usage est recommandée pour couvrir les coûts marginaux des activités qui fournissent des bénéfices privés aux usagers des services. Les droits d'usage ne devraient être utilisés que si le coût de la perception du droit est bas par rapport aux recettes, si les recettes peuvent être soigneusement contrôlées, et s'il est assuré que le revenu additionel servira à l'entretien et à l'amélioration du service.

Recherche et analyse futures

27- Une second phase du projet d'administration des revenus locaux se déroulera comme prévu dans le département des Hauts-Bassins, si le gouver--nement voltaïque donne son accord. Outre la répétition de la recherche de la première phase, qui permettre une analyse comparative utile des données de deux régions aux caractéristiques socio-économiques bien dis--tinctes, la deuxième phase comprendra une analyse détaillée du potentiel fiscal, de l'administration des revenus locaux et de la prestation des services dans la commune de Bobo Dioulasso, qui est le deuxième centre urbain en Haute-Volta. Une série de séminaires, préparée en collaboration avec l'Ecole Nationale d'Administration, sera organisée autour des thèmes de la décentralisation fiscale et administrative, et de la participation populaire dans la mobilisation des ressources et la distribution de services.

SOMMAIRE

Introduction

De nombreux défis confrontent la Haute Volta dans son action pour l'avancée économique et sociale. Les problèmes périodiques de sécheresse et l'inaccessibilité relative des ressources minérales, alliés à une pénurie de biens d'équipement et une offre restreinte de main-d'oeuvre qualifiée limitent l'allure à laquelle peuvent s'améliorer la production et le revenu par habitant.

Etant donné que plus de 90% de la population vit en zones rurales, le bien-être de la grande majorité des six millions de Voltaïques dépend de l'accroissement de la production de céréales et d'autres produits agricoles, dont le bétail, et de la distribution de services publics comme la santé, l'éducation, l'approvisionnement en eau, les travaux publics, et l'encadrement agricole.

Les services sociaux et agricoles constituent un élément essentiel du développement économique, mais afin d'offrir ces services l'Etat voltaïque doit trouver les moyens de surmonter l'obstacle que constitue le financement des charges récurrentes, plaie qui affecte tous les gouvernements de la région. Les charges récurrentes des services publics augmentent plus rapidement que les ressources fiscales. Les frais de personnel, en particulier, mobilisent une part de plus en plus importante des budgets locaux et national.

Les organisations internationales et les agences de coopération bilatérale ont augmenté les aides et prêts destinés à des projets d'investissement accordés à la Haute Volta et à d'autres pays du Sahel à la suite des pertes subies du fait de la série de sécheresses de la fin des années 1960 et de la dernière décennie. Ces bailleurs de fonds ne sont cependant

pas en général, disposés à financer les charges récurrentes qui résultent directement des investissements internationaux et doivent être couvertes pour que puissent être retirés les avantages liés aux équipements et aux installations qu'a produits cette même assistance. Cette politique repose sur l'opinion affirmée qu'une aide au financement des charges récurrentes liées aux projets gouvernementaux dans les pays du Tiers monde décourage--rait la prise par les gouvernements bénéficiaires des mesures politique--ment impopulaires mais essentielles que requiert la stabilité à long terme du financement des services publics. Le peu d'attention porté à la prévision des charges récurrentes avant l'affectation des ressources à des pro--jets d'investissement a eu pour conséquence de d'aggraver encore un problème déjà sérieux.

Le financement des charges de fonctionnement des services publics loc--aux constitue un problème dans tous les pays à revenu peu élevé. Il se présente toutefois sous une forme particulière dans les pays dont la struc--ture politique est unitaire et le système administratif fortement centralisé. Dans ces pays, ni la responsabilité de la gestion ni l'autorité fis--cale ne sont déléguées aux pouvoirs locaux. Les services publics sont financés, administrés et distribués par les ministères centraux par le moyen de leurs services extérieurs.

Cependant, si les ressources de l'Etat sont limitées par une croissance économique insuffisante et les bailleurs de fonds internationaux non dis--posés à concourir au financement des charges récurrentes, les ressources fiscales locales constituent, peut-être, le seul autre moyen de financer les services essentiels à la croissance de l'agriculture et de l'élevage et à l'offre des agréments sociaux minimaux qui affectent tant le niveau de vie de la majeure partie de la population. Cette étude fait donc l'examen de la situation et des perspectives qui s'offrent pour une mobil-

-sation accrue des ressources fiscales locales et une plus grande implica--tion des populations locales dans la distribution de services en Haute Volta.

Organisation du projet

L'objectif central du Projet sur l'administration des revenus locaux était de répondre à la crise de financement des charges récurrentes à la--quelle est confronté le gouvernement de Haute Volta par l'examen des pos--sibilités d'accroissement de la mobilisation des ressources locales et de la participation locale à la gestion et au financement des services publics locaux. Afin de réaliser cet objectif général, le projet entreprit de mener à bien quatre tâches différentes: (1) l'examen des ressources fiscales et des dépenses publiques dans les départements et communes de Haute Volta, (2) l'analyse détaillée des divers impôts, droits et taxes prélevés à l'in--térieur du pays, en portant une attention particulière à ceux d'entre eux qui produisent actuellement, ou pourraient potentiellement produire, des revenus au profit des collectivités locales, (3) l'analyse du rendement et du financement de certains services publics sélectionnés, au niveau local, et (4) l'examen des attitudes locales vis-à-vis de la participation à la distribution et au financement des services publics, et des possibilités de développement de cette participation.

Pour mener à bien ces tâches, l'Université de Syracuse avait rassemblé sous la direction d'un économiste des finances publiques une équipe compre--nant: un sociologue du développement rural responsable de l'équipe, un spécialiste de gestion publique et une spécialiste en finances publiques. Cette équipe, à l'exception du directeur de Projet, est arrivée en Haute Volta en juin 1981 et y a poursuivi ses travaux jusqu'en août 1982. L'équipe de Syracuse était appuyée sur place par l'Ecole Nationale d'Administration

de Ouagadougou, qui offrait bureaux, assistance technique et les services d'un chercheur correspondant du projet pour l'ENA. Au cours de cette période, le directeur du Projet et des experts de Syracuse ont effectué des séjours en Haute Volta pour assister l'équipe de terrain et fournir un appui général et un suivi technique à la recherche de terrain.

L'étude a été menée à Ouagadougou et dans le département de l'Est. Une étude détaillée du fonctionnement des services publics, de l'administration des ressources fiscales et des attitudes de la population a été effectuée dans les localités de Piela, de Bilanga et de Diabatou dans le nord-ouest du département.

Résultats et recommandations

Ressources fiscales

Les revenus annuels d'origine intérieure de l'Etat voltaïque étaient en moyenne d'environ 3 000 F CFA (25 à 30$) par habitant ces dernières années. Ils s'élèvent à 13 ou 14% de la PIB approximative--ment, et augmentent à peu près au même rythme que la PIB. Dans les études des efforts fiscaux comparés, la Haute Volta vient en bonne position par rapport aux autres pays africains pour son rapport des recettes effectives aux recettes potentielles.

Comme dans la plupart des pays africains non producteurs de pétrole, la ressource fiscale la plus importante en Haute Volta provient des droits de douane à l'importation, qui constituaient 42% des recettes fiscales de l'année en 1980. Les taxes à l'exportation, en revanche, ne contribuent que 4% des ressources fiscales du pays. Les impôts directs sur les béné--fices et le revenu (non compris les cotisations à la sécurité sociale) représentent moins de 20% des recettes fiscales courantes. Le rendement peu élevé des impôts directs qui, cotisations à la Sécurité Sociale in--cluses, ne produisaient que 1300 F CFA (6$) par habitant en 1980, est dû en grande partie à la petite importance des secteurs industriel et commer--cial, à l'existence d'importants encouragements fiscaux à l'investisse--ment privé, et à la petite proportion de la population employée dans le secteur moderne, bien plutôt qu'à l'exonération de sources de revenu poten--tielles particulières. Il ne semble pas y avoir de source de revenu rai-sonnable qui échappe à la matière couverte par les impôts directs.

Ces ressources fiscales nationales de l'Etat constituent la source de financement principale des services qu'il offre. Le budget de l'Etat est alimenté par ces revenus et certains prêts et subventions extérieurs d'assistance budgétaire générale. Jusqu'à récemment, les dépenses publiques étaient maintenues au niveau des ressources nationales. Cependant, les

dépenses ont rapidement augmenté en 1979, puis de nouveau en 1981, ce qui a requis de brusques augmentations de l'aide budgétaire extérieure. Vu les perspectives limitées d'augmentation des ressources fiscales au niveau national autant que de poursuite de l'aide budgétaire extérieure, ces be--scins, alliés aux obligations possibles de l'Etat quant aux dépenses des entreprises para-publiques, imposent la nécessité d'un contrôle strict des dépenses prises en charge par le budget de l'Etat.

Les pourvoyeurs de fonds internationaux contribuent annuellement un volume de fonds approximativement égal aux recettes fiscales de l'Etat. Ces fonds sont toutefois désignés pour des projets spécifiques, dont les investissements accroissent encore le montant des dépenses nationales nécessaires. par les charges récurrentes qui doivent être couvertes pour que le pays tire profit des investissements étrangers.

Etant donné que les ressources fiscales sont limitées au niveau cen--tral, il est logique de se tourner vers les budgets locaux, dans la re--cherche de sources possibles pour les recettes nécessaires. Mais le total des dépenses départementales et communales s'est situé entre 1,5 et 1,8 milliard de francs CFA seulement entre 1976 et 1980, soit moins de 5% des ressources fiscales de l'Etat. Les ressources budgétaires locales proviennent pour la plus grande part d'un éventail d'impôts touchant l'agri--culture de subsistance et des activités liées à ce secteur, et de droits et taxes. Relativement, les communes tendent à faire un plus grand usage de la deuxième catégorie de ressources, et les départements de la première. En dépit de l'inflation et tandis que les recettes fiscales augmentaient nominalement au niveau national, les ressources des départements et des communes ont à peine augmenté dans le temps. Ceci est dû au manque de sensibilité de leurs sources de revenu, qui sont constituées de taxes et de droits dont le montant absolu est fixé à l'unité, et dont les niveaux

n'ont pas augmenté avec l'inflation. Les recettes par habitant varient relativement peu entre départements, mais considérablement entre les com--munes, où elles sont plus de dix fois plus élevées dans les communes les plus riches que dans les plus pauvres.

Dépenses

Les dépenses prises en charge par le budget de l'Etat sont passées de 21,0 à 46,4 milliards de francs CFA entre 1976 et 1981. Au cours de cette période, un montant approximativement équivalent était dé--pensé annuellement à des projets extra-budgétaires, financés par des con--cours extérieurs. Ensemble, ces dépenses s'élevaient au total à 15 000 F CFA par habitant (56$) en 1981.

Au sein du budget de l'Etat, environ 70% des dépenses sont affectées au fonctionnement, et 80% de cette fraction sont des frais de personnel. Nos calculs indiquent qu'environ 50% du budget de l'Etat sont affectés à des services publics locaux, comme l'éducation, la santé et le développe--ment rural. Pour ce qui concerne l'aide extérieure, deux-tiers environ en sont consacrés à des projets dont la mise en activité devrait amener des services dont bénéficieront directement les populations locales.

De même que leurs ressources, les dépenses des départements ont été extrêmement basses en 1980, n'atteignant en moyenne que 150 F CFA par ha-bitant. La même année, les communes ont dépensé en moyenne 2 000 F CFA par habitant, ce qui reflète le niveau plus élevé des ressources procurées dans ces circonscriptions plus actives économiquement. En moyenne, les communes dépensent 64% de leur budget en administration générale, tandis que cette part est de 59% pour les départements. Les frais de personnel prédominent dans ces dépenses. La deuxième catégorie de dépenses, par ordre d'impor-tance, est pour les départements celle des services de santé (35%), et pour les communes celle des travaux publics (16%). Ces dépenses sont presque

entièrement employées à complémenter le personnel des services extérieurs des ministères centraux.

L'intérêt que nous portons à la question de la répartition géographique des services publics et aux possibilités de décentralisation de l'offre de ces services nous a conduits à tenter de répartir les dépenses publiques, en y incluant l'aide extérieure, par type de dépense (personnel, matériel, formation de capital), par service (santé, éducation, développement rural, etc.), et par région. Ce type de travail faisait appel à des informations qui ne sont habituellement pas réunies ni classifiées dans les systèmes administratifs centralisés comme la Haute Volta. Les méthodes employées dans le cours de cette analyse sont décrites en détail dans le corps du rapport. Ainsi, une importante contribution de cette étude est la mise au point du premier tableau complet des dépenses consacrées par secteur géographique aux services publics en Haute Volta. Ces données peuvent présenter un intérêt considérable pour les administrateurs voltaïques responsables de la conception et de la planification des politiques de services, et les analystes des finances publiques soucieux des questions d'équilibres régionaux en matière de dépenses publiques, de structure et de développement des services publics, et de financement des charges récurrentes.

Les dépenses des départements, des communes et des Organismes Régionaux de Développement (ORD) ont été combinées avec nos estimations des crédits alloués par l'Etat et les contribuants extérieurs aux services publics locaux, pour obtenir des dépenses totales par département. Toutes sources confondues, 6 291 F CFA (30$) par habitant ont été dépensés en 1980 au profit des services publics locaux en Haute Volta. Environ 60% de ce montant ont été employés en dépenses d'investissement et d'équipement, ce qui ne laissait que 2 475 F CFA (12$) par habitant pour les charges de fonctionnement et récurrentes. Ces chiffres sont probablement quelque peu surestimés

pour ce qui concerne l'investissement car l'aide extérieure est parfois comptée deux fois et les investissements des ORD grossis.

La répartition de l'aide extérieure par régions est basée sur des descriptions de projets et des entretiens avec des contribuants. Toute l'aide liée à des projets est traitée comme investissement, et nous n'avons pas tenté d'y distinguer les crédits de fonctionnement des aides à l'investissement. L'aide extérieure allouée aux éléments d'infrastructure locale s'élevait en moyenne à 3 281 F CFA, soit environ 15$, par habitant en 1980. Ce montant représente presque le double des crédits de fonctionnement moyens par habitant accordés par l'Etat. Ces rapports reflètent clairement le problème de l'absence de lien entre la création de capital d'une part, et d'autre part le financement des charges récurrentes nécessaires à la jouissance de ce capital. L'aide extérieure varie considérablement entre les départements. Ici encore, le sud-ouest est le plus favorisé ainsi que le département du Centre, tandis que le nord-ouest vient en dernière position.

L'aide extérieure est virtuellement la seule source d'investissements locaux. Les charges récurrentes de pratiquement tous les services publics locaux destinés aux populations résidant à l'extérieur des communes sont prises en charge par le budget de l'Etat. Ensemble, les budgets de fonctionnement des ORD et les budgets départementaux n'atteignent en moyenne que 486 F CFA (2$) par habitant. Certaines communes allouent cependant cinq à dix fois ce montant par habitant à des services publics au profit de leurs résidents.

La répartition par région du total des dépenses afférentes aux services publics locaux suit les conditions économiques régionales. Les dépenses de fonctionnement sont plus élevées dans le sud-ouest et dans le département du Centre; elles sont plus basses dans le nord et dans le département du

Centre-ouest. Les dépenses d'investissement varient plus d'un département à l'autre que les dépenses de fonctionnement. Elles font cependant apparaître une tendance assez similaire, le sud-ouest et le département du Centre étant favorisés tandis que les dépenses sont moindres dans le nord.

Enfin, l'examen de la répartition de ces dépenses par service indique que plus de 90% des dépenses d'investissement sont consacrées au développement rural et aux travaux publics. Les dépenses de fonctionnement allouées aux travaux publics ne représentent toutefois que 3% du total, l'éducation, le développement rural, l'administration locale et la santé bénéficiant de financements à peu près égaux.

Administration et politique fiscales

Les impôts d'Etat englobent virtuellement toutes les ressources fiscales potentielles. L'insuffisance des recettes fiscales nationales en regard des charges récurrentes attachées aux services publics est due avant tout au niveau et au taux de croissance peu élevés de l'activité économique du pays. Il existe toutefois quelques possibilités claires d'accroître les recettes fiscales.

On recommande en général deux types de réformes du système fiscal. La première concerne le réajustement en hausse des impôts indirects sur les marchandises. En Haute Volta, ni les droits de douane à l'importation ni les impôts indirects à la consommation ne sont sensibles aux augmentations de prix. Les premiers en raison de l'utilisation de valeurs mercuriales périmées pour les produits importés, et les deuxièmes parce que les taxes en vigueur sont des taxes à l'unité et non sur la valeur. La rectification de ces déficiences ne nécessiterait aucun changement fondamental du système fiscal et semblerait simple à mettre en application, bien qu'elle implique une détermination plus complexe de la redevance, ce qui peut imposer une

charge excessive au nombre limité de fonctionnaires du fisc qualifiés.

La deuxième réforme fréquemment suggérée a trait à la réduction du réseau étendu de dégrèvements fiscaux consentis aux investisseurs en capi--tal fixe en Haute Volta. Bient qu'il n'existe pas d'évaluation du manque à gagner qui en résulte pour les recettes fiscales, la plupart des obser--vateurs reconnaissent que ces abattements limitent sérieusement les re-cettes provenant de l'imposition des activités marchandes. La mention d'une possibilité de réduction de ces avantages suscite cependant des ob--jections immédiates de la part de nombreux bénéficiaires de la politique actuelle.

La question des perspectives d'accroissement du produit des impôts directs soulève des questions assez différentes. Ce rapport présente des données chiffrées qui indiquent que le taux effectif de l'impôt sur les traitements et salaires (IUTS) est très peu élevé. Il semblerait que l'on puisse accroître ces recettes équitablement, sans effets indésirables sur les stimulants économiques existants, en augmentant le taux de l'IUTS ou en réduisant les abattements autorisés. Cette stratégie est pourtant moins prometteuse qu'il n'y paraît car les revenus imposés au titre de l'IUTS sont principalement déterminés par le niveau des rémunérations versées par l'Etat, et un alourdissement des impôts sur les revenus salariaux entraî-nerait probablement des revendications de hausses des traitements et sa-laires en compensation. Il en résulterait donc une pression à la hausse sur les traitements et salaires des agents de l'Etat ainsi que sur le SMIG imposé par l'Etat dans le secteur privé.

Administration des revenus locaux

L'administration du système fiscal se caractérise en Haute Volta par l'omniprésence et la diffusion de l'intervention de l'Etat. Virtuellement toutes les ressources fiscales potentielles sont mises à contribution. Les méthodes d'évaluation, d'assujettissement et de collecte conçues pour les entrepreneurs et l'importante population rurale employée dans l'agri--culture ont été attentivement élaborées afin de tenir compte des condi--tions particulières aux zones rurales et urbaines. On peut distinguer trois systèmes de collecte. Les impôts perçus au niveau du village, notam--ment l'impôt forfaitaire sur le revenu (IFR), l'impôt départemental (ICT) et la taxe sur le bétail (TBET) sont administrés par des agents du minis--tère de l'Intérieur en collaboration avec les autorités locales (chefs et secrétaires de canton), tandis que les impôts sur les activités commer--ciales comme la patente, la licence, l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et la taxe sur le chiffre d'affairs (TCA) sont de la responsabilité des agents du service des Impôts. Le troisième groupe de ressources fiscales comprend les droits et taxes, qui sont collectés par nombre d'agents divers qui, dans bien des cas, ne sont liés que marginale--ment à l'appareil fiscal formel de l'Etat.

Une attention considérable est portée dans le rapport à l'aspect pro--cédure de l'assujettissement et de la collecte des impôts. Le système fiscal est un ensemble composite d'éléments, d'acteurs, de pratiques et de réglementations hétérogènes. Cet aspect témoigne du caractère historique du système en même temps qu'il reflète avec justesse les complexités et contradictions de l'économie et de la société voltaïques. Il est peu sur--prenant que le fonctionnement d'un tel système implique des éléments d'inefficacité importants, et impose des exigences excessives à ses agents territoriaux.

L'exemple suivant illustrera les contrastes qui coexistent dans le système. La plupart des contribuables des régions rurales restent groupés par village et par famille élargie, et sont inscrits sur des rôles numériques qui comportent des renseignements comme le nombre de boeufs, ânes, chevaux et porcs que possède la famille élargie. Ce sont cependant ces listes, établies et tenues à jour avec un travail considérable par les agents de l'administration territoriale avec l'aide des chefs de village et des secrétaires de canton, qui fournissent les données brutes qui sont transformées par le Centre National de Traitement de l'Information (CENATRIM) en documents informatiques donnant l'impôt exigible pour chaque village d'une circonscription. De même, les agents du fisc doivent faire des évaluations assez complexes des ventes brutes, des bénéfices et de la valeur locative des immeubles d'entreprises commerciales sans bénéficier en général de l'existence de documents comptables détaillés, car la grande majorité des marchands n'en tiennent pas.

Les obstacles les plus importants au fonctionnement efficace du sys--tème fiscal au niveau local sont la faiblesse de l'infrastructure routi--ère et du système de communications, l'insuffisance des ressources en per--sonnel qualifié et des fonds disponibles pour le matériel et les trans--ports, et le manque de structures d'encouragement efficaces pour les agents responsables de la collecte, les autorités locales et les contribu--ables. Ces entraves se traduisent par un rendement inférieur au niveau souhaitable dans l'identification de la base des impôts, la tenue à jour des rôles, la perception, et la mise en application de la réglementation fiscale.

Les impôts du village

Les processus d'assujettissement et de perception des impôts du village,

soit l'IFR, l'ICT et la TBET, reposent sur la collaboration de trois catégories d'acteurs: les agents de l'administration territoriale, les autorités locales (chefs de village et de canton), et la population des contribuables. L'incapacité ou le refus de coopérer de l'un de ces trois groupes peut avoir des conséquences graves pour le fonctionnement du système fiscal.

Le pouvoir, dans les régions rurales, exige de la présence. La faiblesse, c'est-à-dire le sous-équipement en personnel ou l'éloignement, de l'administration rend le rôle des chefs de village et de canton particulièrement crucial. Ils sont chargés de la tenue à jour des rôles d'impôt, d'informer les contribuables de la date d'exigibilité du versement et du montant dont chacun est redevable, de la perception et de la mise en application de la réglementation.

Cette dépendance du système à l'égard d'actes de personnes qui ne se trouvent que marginalement sous le contrôle des pouvoirs publics présente quelques dangers relativement évidents autant que certains avantages dont l'évidence est moins immédiate. Le caractère personnalisé du processus de collecte fournit aux chefs et secrétaires de canton de nombreuses occasions de fraude. En même temps, le rôle central que jouent ces dirigeants locaux donne au système une plus grande souplesse et plus de sensibilité aux éléments qui affectent la capacité d'un contribuable individuel à réunir l'argent liquide nécessaire pour s'acquitter de ses impôts, autant qu'aux conditions difficiles (sécheresse, épidémies, mauvaises récoltes, etc.) pouvant affecter toute une population. Cet élément de souplesse est d'une importance particulière dans des régions comme le département de l'Est, récemment intégrées dans un système administratif d'Etat, et qui souffrent d'un régime des pluies très imprévisible, avec la menace de mauvaises récoltes et de famine qui l'accompagne.

Etant donné la faiblesse de l'administration territoriale dans le département de l'Est, tant en main-d'oeuvre que pour les moyens matériels dont elle dispose, il n'existe pas vraiment de solution de remplacement praticable au système actuel de perception des impôts. De plus, il est tout à fait probable que toute tentative, de la part des agents du fisc, visant à ne pas passer par les chefs coutumiers aurait pour résultat une chute considérable des taux de collecte. Les chefs de village et de canton ont conservé une grande partie de la légitimité historiquement attachée à leur fonction en dépit de la présence des formes de pouvoir coloniale puis d'Etat. Comme le reconnaissait un sous-préfet, il est presque impossible à l'administration nationale de travailler dans les villages inorganisés vu sans chef.

Impôts sur les activités commerciales

Les agents du service des Impôts se heurtent à divers problèmes dans l'exercice de leurs fonctions. Le réseau routier rudimentaire, dans le département de l'Est, rend les déplacements vers les principales villes à la fois difficiles et longs. La mobilité est une question particulièrement importante, car les fonctionnaires du fisc doivent assujettir des entreprises situées dans des régions lointaines du département. Les deux plus grands marchés, par exemple, se trouvent à Diembendé, à l'extrême sud-ouest, et Namonou, loin au sud-est du département.

On peut mentionner trois problèmes généraux. Tout d'abord, l'insuffisance ou l'absence de renseignements fiables sur lesquels fonder les estimations nécessaires à l'assujettissement impose une lourde charge à des agents dont la formation et les qualifications n'atteignent pas toujours un niveau très sophistiqué. Le service des Impôts est responsable non seulement de la vérification des documents comptables mais également,

dans la plupart des cas, de la détermination de la valeur locative des immeubles et des actifs nets, bénéfices et chiffre d'affaires des entre--prises du département. La personnalisation du processus d'assujettisse--ment tend à encourager un système d'"imposition par la négociation" par lequel l'impôt exigible est déterminé sur la base d'informations (actif, chiffre d'affaires, bénéfices, etc.) qui trouvent leur origine dans le consensus plutôt que dans l'observation empirique.

Le deuxième élément d'importance affectant le processus d'assujet--tissement a trait à l'insuffisances des ressources en personnel et en matériel. Jusqu'en 1980, seuls deux fonctionnaires en plus du directeur départemental étaient affectés à la direction de Fada N'Gourma du service des Impôts. En juin 1982, seuls sept des 259 agents de la direction géné--rale des Impôts étaient en poste dans le département de l'Est en dépit du fait que les 48 000 km^2 de surface de ce département en font le plus étendu du pays (18% du territoire).

Enfin, il est possible que la mobilisation des reverus locaux soit limitée par le caractère de la relation structurelle qui existe entre le service des Impôts et les autorités départementales. Le directeur du ser--vice départemental des Impôts, comme les autres directeurs des services extérieurs des ministères techniques, est formellement placé sous l'auto-rité du préfet. Cependant, les fonctionnaires des Impôts dépendent pour leur avancement et les moyens dont ils disposent des autorités nationales du service des Impôts et non des autorités départementales. Si l'on doit mobiliser plus efficacement les ressources procurées au niveau du départe--ment, il faudrait envisager une déconcentration des pouvoirs administra--tifs, par laquelle la responsabilité du recouvrement et le pouvoir d'or--donnateur seraient placés au même niveau dans la structure administrative. Cela donnerait une même structure aux intérêts entrant en jeu dans la

création, la collecte et l'utilisation des revenus.

Droits et taxes

Les budgets locaux et national sont alimentés par un éventail de droits et taxes divers, allant d'une taxe à l'exportation du bétail à celle sur les véhicules. Sont aussi prélevés un droit sur les transferts de terre, une taxe de marché et des frais pour services administratifs. Ces droits et taxes sont, pour l'essentiel, des formes indirectes d'imposition de la richesse (taxes sur les bicyclettes et les véhicules à moteur, taxe des charrettes) et des activités générant un revenu (taxes de marché, d'abattage, sur l'exportation de bétail, sur le bétail sur pied et droit de mutation).

Les droits et taxes constituent une part importante des ressources totales, aux niveaux local et départemental. Pour la commune de Fada N'Gourma, ces recettes ont constitué en moyenne plus de 26% du total des ressources municipales sur les six dernières années, et ce malgré une chute considérable des recettes en 1980 et 1981. Ces mêmes revenus ont constitué pour le département en moyenne 11% des ressources ces sept der--nières années.

Tout donne cependant à conclure que le système actuel d'administration des droits et taxes est inefficace et que le revenu potentiel qui pourrait être dérivé d'une utilisation plus grande de ces instruments est méconnu. Les recettes varient considérablement d'une année sur l'autre, et dans cer--tains cas, comme pour la taxe de marché, arrivent très en dessous même des estimations pessimistes de leur niveau potentiel. Ceci est en partie dû au mauvais rendement des agents chargés de leur collecte. Un facteur de plus grande importance, cependant, semble être que les pouvoirs publics sous-estiment sérieusement le rôle que peuvent jouer ces taxes, par leur contri-

-bution aux ressources locales et au financement des services publics locaux.

Il est difficile d'obtenir un recouvrement complet, en particulier dans les zones rurales du département, où les agents administratifs sont peu nombreux. L'utilisation d'agents collecteurs liés de façon marginale seulement à l'appareil fiscal formel impose un poids supplémentaire à l'infrastructure administrative faible du département, par la surveillance régulière qu'elle suppose. Non contrôlés, certains agents collecteurs peuvent être tentés de complémenter leur commission légitime en s'arrange--ant pour ne pas reporter le total du montant des recettes qu'ils ont effectivement collectées.

Dans certains cas, il semble que la taxe elle-même soit excessivement faible. Les frais administratifs requis pour la préparation des documents officiels devraient être standardisés, et peut-être augmentés. Les tarifs de 10F, 15F, 25F et 50F CFA appliqués pour la taxe de marché ont été établis en 1971, et il est possible qu'ils ne reflètent plus de façon adéquate la demande des marchands pour les emplacements, ni les bénéfices qu'ils reti--rent de leurs activités commerciales. Les tarifs de la taxe d'abattage semblent aussi insuffisants par rapport à la valeur du bétail et au coût d'utilisation de l'abattoir.

En utilisant des données provenant de plusieurs sources, dont le pro--jet de l'Université de l'Etat du Michigan, le Projet sur les fonctions urbaines dans le développement rural et le service d'Elevage, il nous a été possible d'estimer les rendements potentiels, aux barèmes actuels, d'un ensemble de droits et taxes sélectionnés. Notre analyse des données du département de l'Est révèle des écarts assez saisissants entre les recettes effectives et le produit potentiel des taxes sur les véhicules, d'abattage et de marché.

Le produit potentiel des taxes sur les seules mobylettes et motocy--clettes a été évalué à 2 127 600 F CFA. Ce montant est de 22% plus élevé que les recettes effectivement enregistrées en 1980 pour l'ensemble des taxes sur les bicyclettes, les mobylettes et les motocyclettes. En utilisant une estimation prudente du nombre de bicyclettes en usage dans la région, et en supposant que toutes les taxes soient acquittées, on obtient un revenu potentiel pour les taxes sur les bicyclettes, mobylettes et moto--cyclettes réunies qui excéderait d'environ 80% les recettes réelles pour 1980. Des données provenant de la même source indiquent un doublement potentiel du produit de la taxe sur les véhicules à moteur.

Un examen semblable du produit potentiel de la taxe d'abattage suggère que les recettes pourraient être multipliées par 2 ou 3 aux barèmes actuels. Des revenus supplémentaires pourraient être générés en augmentant la taxe de telle manière qu'elle reflète plus justement le coût du service et les avantages personnels et sociaux que retire la population de l'inspection régulière de la viande offerte à la consommation.

Des estimations fondées sur une étude effectuée sur les marchés en 1981 indiquent que le produit effectif de la taxe de marché dans la sous-préfecture de Bogandé atteint seulement entre un quinzième et un douxième de son rendement potentiel. Si l'on en croit ces chiffres, le total du produit de la taxe de marché dans la sous-préfecture de Bogandé en 1981 aurait pu être perçu en huit jours de marché seulement, et en ne touchant que six des onze marchés principaux. Selon les données collectées lors de l'enquête menée sur les marchés, les recettes départementales provenant de la taxe de marché pourraient être multipliées par un facteur allant de 32 à 38 en supposant des taux de perception de 100%. Selon ces estimations, le total du produit de cette taxe pour le département en 1981 n'atteignait que l'équivalent de trois jours de marché de recettes potentielles.

Améliorer la mobilisation des ressources

L'administration du système fiscal au niveau local devrait pouvoir être substantiellement améliorée, pour aboutir à des ressources accrues, un assujettissement et une collecte plus complets et plus équitables, et des possibilités nouvelles d'expansion des crédits alloués aux services publics locaux. Les moyens d'une telle amélioration sont (1) une réforme de la politique d'imposition, (2) l'amélioration de la productivité des agents responsables de l'assujettissement et de la perception, et (3) l'in--clusion de la participation de la population dans l'effort fiscal. C'est une combinaison de changements dans ces trois domaines qui produirait l'effet le plus significatif.

Une réforme fiscale impliquerait d'examiner les possibilités de modi--fication des taux, de redéfinition de l'assiette, de fusion d'impôts assis sur la même base, de réorientation des recettes fiscales vers différents budgets, et le financement de services spécifiques par le produit de cer--taines contributions. Toute modification du système actuel met en jeu d'importantes considérations économiques, sociales et politiques. Aucune réforme spécifique n'est recommandée ici, quoiqu'un certain nombre de sug--gestions soient avancées pour l'amélioration de l'administration des ressources locales. Nous présentons plutôt des informations touchant à certains impôts et aspects du système fiscal en particulier, de manière à illustrer le type de questions qui se présenteraient au gouvernement vol--taïque s'il envisageait une réforme fiscale.

L'impôt minimum dont est redevable tout contribuable dans les zones rurales du département de l'Est est de 480 F CFA, dont 300 au titre de l'IFR et les 180 F restants au titre de l'ICT. Les résidents des communes versent un montant légèrement plus élevé. La redevance minimum, qui est acquittée par presque tous les contribuables ruraux, était en 1981-1982 inférieure

au prix de vente d'un poulet ou d'une pintade dans les régions rurales du département de l'Est.

La plupart des contribuables parviennent à acquitter leurs impôts sans grandes difficultés, bien qu'il puisse être parfois difficile aux per--sonnes âgées et à celles qui sont responsables des contributions de plusieurs dépendants adultes de réunir à temps l'argent liquide nécessaire. A la question "vous est-il très difficile, un peu difficile ou pas du tout difficile de payer vos impôts?", 43% des 200 personnes interrogées dans trois villages ont reconnu qu'il n'était "pas du tout" difficile de payer. Par ailleurs, 20% déclarèrent qu'il ne leur était qu'"un peu difficile" de s'acquitter de leur contribution.

Il est possible que les oppositions locales au système fiscal actuel et à la possibilité d'une augmentation des taux d'imposition soient le reflet d'un manque d'information quant à la nature du système, la logique qui le sous-tend et les objectifs de l'imposition. Alors qu'on leur deman--dait "pourquoi les gens paient-ils des impôts?", 47% des personnes inter--rogées ont répondu "pour être libre," ce qui après plus ample interrogation s'est avéré vouloir dire n'être pas inquiété par les autorités du village et les agents du gouvernement. Quinze pour cent des sondés payaient parce que "on a toujours fait comme cela." Presque un tiers des personnes inter--rogées admettent qu'elles ne savaient pas ce qui était fait du produit des impôts une fois qu'ils étaient collectés.

Certaines contributions, comme la taxe sur le bétail, s'avèrent être d'un assujettissement difficile et génèrent peu de revenus du fait de taux de perception peu élevés. Les éleveurs et les propriétaires de bétail sont, en Haute Volta comme dans d'autres pays du Sahel, opposés à cette taxe. Ces problèmes conduisent souvent à suggérer que l'on supprime la taxe sur le bétail.

Une solution plus intéressante que la suppression serait de rendre la taxe plus admissible aux administrés en réorientant son produit du budget national aux budgets locaux (la partie des recettes collectée dans la com--mune alimente déjà le budget municipal). Il serait ainsi de l'intérêt évident des administrateurs locaux d'encourager une évaluation plus exacte du bétail et d'apporter plus d'attention au recouvrement de la taxe. Si l'assujettissement et le recouvrement pouvaient être rendus plus efficaces pour cette taxe, elle constituerait une source de revenu très importante pour les budgets locaux dans des zones comme le département de l'Est où l'on trouve des troupeaux importants.

Un autre moyen d'améliorer l'effort fiscal local est d'affecter directement le produit de certains impôts au financement de services ou d'éléments de services particuliers. Il existe des exemples de cette pra--tique, affectant le produit de certaines taxes à des dépenses spécifiques, sous la forme de dispositifs spéciaux comme la liaison entre les taxes à l'importation de carburant et l'établissement d'un fond routier, pour la construction et l'entretien du réseau routier national. On pourrait en--visager l'établissement de liaisons similaires pour les taxes qui corres--pondent à la prestation d'un service particulier, comme la taxe sur le bétail mentionnée plus haut. Un pourcentage constant du produit de cette taxe, ou une somme forfaitaire, pourraient être affectés à un compte spécial au profit de l'élevage. Des fonds similaires pourraient financer des ser--vices comme les points d'eau, des fonds de roulement pour les achats de médicaments des groupements d'éleveurs, et la construction d'équipements pour les marchés. De même, les recettes provenant de la taxe de marché pourraient financer les améliorations apportées aux marchés comme la con--struction d'étals, ou l'enlèvement des ordures.

Un autre domaine-clef où pourraient être réalisées des améliorations

est celui du rendement des agents des Impôts. Ceci supposerait de rendre disponibles suffisamment de personnel qualifié, des fonds accrus pour couvrir les coûts de fonctionnement, en particulier ceux qui sont liés aux déplacements, et la mise au point d'une meilleure structure d'encouragements pour les agents de l'administration fiscale. Actuellement, le service des Impôts n'a à peu près pas de moyens pour vérifier et assurer le respect de la réglementation, si bien que ses agents sont dans l'incapacité de suivre les cas des contribuables retardataires de façon à dissuader le non-paiement.

Enfin, les gains les plus importants pourraient être obtenus, dans l'administration fiscale locale, en faisant de la participation locale une partie intégrante de la mobilisation des ressources. Si l'effort fiscal doit être amélioré dans les zones rurales, les populations locales doivent comprendre clairement l'objet de l'imposition et des droits et taxes imposés aux usagers. Il faut qu'elles puissent croire à la traduction d'une amélioration du rendement des impôts par la réalisation des objectifs et l'obtention des biens auxquels population et dirigeants locaux attachent de la valeur. Ceci à sont tour requiert que soient dégagées des ressources pour le financement de la construction d'équipements sociaux et [illegible] charges récurrentes qu'entraînent l'entretien et l'amélioration des infr[illegible]ructures de services existantes.

Actuellement, les administrations locales ne disposent pas du pouvoir fiscal ni de l'autorité exécutive qui sont les conditions d'une décentralisation efficace. Les budgets locaux restent relativement constants dans le temps, et les administrateurs locaux n'ont à peu près pas de contrôle sur la fiscalité locale. Les éléments-clefs de l'organisation des services et de leur financement sont résolus au niveau central, les acteurs locaux exerçant peu d'influence dans ces domaines. En résumé, la décentralisation devrait requérir en Haute Volta des améliorations significatives des moyens

administratifs et techniques affectés à l'offre de services publics au niveau local, autant qu'un accroissement des ressources fiscales à la dis--position des autorités locales.

Les pouvoirs publics doivent faire preuve d'une détermination claire à lier imposition et offre de services, en particulier dans les zones qui ne disposent pas même actuellement des services élémentaires dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'agriculture. Les populations locales sont disposées à contribuer, en offrant la main-d'oeuvre et les matériaux nécessaires comme à présent, et en générant des ressources pour satisfaire les besoins locaux. Alors qu'on leur demandait si elles seraient disposées à verser un impôt local dont le produit resterait dans la circonscription pour y être employé au financement de projets au profit de la communauté, 93% des personnes interrogées ont déclaré qu'elles y étaient disposées, et 5% que leur accord ne dépendait que du montant de la contribution.

L'abandon de la gratuité d'accès, afin de couvrir le coût des ser--vices offerts au public, reste une possibilité limitée. Depuis leur créa--tion sous la période coloniale, les services de base comme la santé et l'éducation sont considérés comme étant de la responsabilité de l'Etat, et devant être délivrés gratuitement à la population. Un fort courant de--meure contre l'adoption de frais d'accès à la charge des usagers de ces services de base, parmi certains segments de la population et au sein de l'administration. Les possibilités d'accroissement des ressources que présente une application plus répandue de ce type de droits devront être prises en compte dans la conception d'une politique, autant que les problèmes administratifs importants et les effets négatifs en termes d'équité qu'entraînerait leur utilisation.

Une plus grande utilisation des droits et frais d'usage est recomman-

-dée pour couvrir le coût marginal de services dont les usagers retirent un bénéfice privé. Un tel système ne devrait cependant être mis en place que s'il peut être démontré que le coût du système est peu élevé par rap--port au volume des contributions perçues, que les recettes peuvent être soigneusement contrôlées, et que les ressources supplémentaires ainsi ob--tenues sont employées à l'entretien et à l'amélioration du service offert, et si les capacités administrative et technique d'offrir ce service exis--tent et sont utilisées efficacement.

Résumé et ordre du jour

L'objectif qui a présidé au lancement de la première phase du Projet sur l'administration des revenus locaux en Haute Volta était l'examen de la situation actuelle de l'administration des ressources fiscales et de la distribution des services publics dans les départements et communes du pays. L'objet central de l'étude était l'exploration de différents moyens de ré--soudre la crise actuelle de financement des charges récurrentes à laquelle est confronté le gouvernement dans la mise en oeuvre de ses plans de développement social et économique.

Ce rapport présente une description détaillée des recettes et dépenses publiques en Haute Volta. La répartition qui a été faite des données concernant les dépenses par type, service et région apporte une contribution de première importance aux analyses existantes des comptes locaux des ser--vices publics dans les sytèmes administratifs centralisés. L'examen du système fiscal et de son administration suggère divers moyens d'améliorer l'efficacité du système et d'accroître les ressources du budget de l'Etat comme des budgets locaux. De même, l'analyse détaillée de l'administration des ressources locales et des attitudes en jeu à ce niveau dans le départe--ment de l'Est a l'utilité de rendre compte des problèmes et des possibi-

lités qui se présentent d'améliorer la mobilisation des ressources et la participation locale à la distribution des services.

Les perspectives qui ressortent de l'étude et ses implications sont indubitablement influencées par les caractéristiques particulières de la région dans laquelle la recherche a été menée. Le département de l'Est est considéré comme l'une des régions les plus pauvres du pays, non du fait de l'absence de ressources naturelles, car il est connu pour avoir des sols riches (dans la partie sud) et une densité de population peu élevée, mais en raison de la faiblesse de l'appareil administratif et de l'infrastructure socio-économique du département.

Une deuxième phase est proposée pour ce projet. La recherche sera menée dans le département des Hauts-Bassins et la commune de Bobo-Dioulasso. La structure de base du programme de recherche appliqué lors de la phase I sera reproduite dans cette région, qui présente des caractéristiques socio-ales, économiques et administratives très différentes. Lors de la phase II sera aussi entreprise une analyse détaillée des différentes ressources fiscales disponibles pour le financement des services publics dans la commune de Bobo-Dioulasso. Une série de sessions de travail consacrées aux questions de la décentralisation fiscale et administrative et de la participation locale seront présentées en collaboration avec l'Ecole Nationale d'Administration de Ouagadougou à des agents des administrations centrales et départementales. Enfin, des services d'assistance technique dans le domaine du financement des charges récurrentes seront fournis à la demande aux projets dont les activités se situent dans la région.

RESSOURCES FISCALES NATIONALES ET LOCALES EN HAUTE VOLTA

Introduction

A peu près tous les indicateurs économiques placent la Haute Volta parmi les nations les plus pauvres du monde. Que ce soit en termes de re--venu (le PNB par habitant est inférieur à 200 $), de taux d'alphabétisation (5% des adultes), d'espérance de vie (43 ans), de ressources naturelles ou de climat, la Haute Volta donne l'image d'un pays affrontant des conditions difficiles.

Etant donné que plus de 90% de la population vit en zones rurales, le bien-être de la grande majorité des six millions de Voltaïques dépend de la production de céréales et d'autres produits agricoles, dont le bétail. L'accroissement de la production agricole est donc l'élément-pivot de l'élévation du niveau de vie. Quelle que soit la stratégie de développement rural adoptée, un accroissement de la production requerra une amélioration des transports locaux, un meilleur approvisionnement en eau, plus de services vétérinaires, et des techniques agricoles améliorées. Ajoutons que les services sanitaires et éducatifs sont des compléments nécessaires à ces facteurs d'accroissement de la productivité et produisent également des bénéfices en eux-mêmes.

Les services que l'on vient de mentionner sont extrêmement limités en Haute Volta actuellement. Ces services, généralement offerts par l'Etat et financés par des fonds publics, sont rudimentaires en Haute Volta essentiellement à cause du bas niveau de la contribution fiscale par habitant, en dépit de taux d'imposition à peine inférieurs à la moyenne en regard de la PIB et d'un effort fiscal plus élevé que la moyenne par rapport au potentiel fiscal estimé. Les services limités qui sont offerts et alloués aux zones rurales ont pour objet principal d'appuyer le réseau d'administration territoriale du gouvernement central, réseau essentiel au maintien

d'un minimum de sentiment d'appartenance nationale tandis qu'il intervient dans le développement rural, l'éducation et la santé. Cette étude estime que, prêts et aides extérieurs compris, environ 6 500 F CFA, ou 30 $, par habitant et par an sont alloués aux services mentionnés plus haut, qui sont essentiels u développement des zones rurales et à l'accroissement de la production agricole.

Cette étude examine le système fiscal de la Haute Volta, en s'attachant particulièrement aux questions de la répartition géographique et de la distribution des services au niveau local, des ressources effectivement ou potentiellement disponibles pour leur financement, et des structures administratives qui en assurent le fonctionnement et la gestion.

La Haute Volta étant un état extrêmement centralisé, virtuellement tous les impôts y sont prélevés au profit du budget national. Le système fiscal voltaïque actuel continue à présenter une grande partie des caractères introduits par les Français, y compris l'existence d'un certain nombre d'impôts cédulaires prélevés sur des catégories de revenus et d'activités distinctes. Etant donné que la plus grande partie des terres agricoles sont en propriété collective en Haute Volta, ces terres n'y sont pas imposées. En conséquence, les impôts directs touchant les résidents des zones rurales prennent la forme d'impôts sur les personnes, basés sur la richesse et des mesures indirectes des revenus.

Ressources de l'Etat

Les ressources de l'Etat comprennent des impôts et taxes, des revenus non fiscaux d'origine nationale, et des prêts et aides internationaux alloués au budget national. Les ressources que nous examinons ici ne comprennent que celles qui financent le budget de l'Etat et celui de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale. C'est pourquoi l'aide extérieure fournie sous forme de projets, qui ne passe pas par le budget de l'Etat, a été

exclue de cette discussion mais apparaît dans la partie du rapport qui con--cerne les dépenses de l'Etat.

Tableaux descriptifs

Il existe de nombreux rapports sur les ressources budgétaires nationa--les en Haute Volta, publiés par le ministère des Finances et par des organisations internationales. Une version en langue anglaise de ce rapport comporte une description des principaux impôts d'Etat et étudie leurs im--portances relatives ainsi que l'évolution de leur produit au cours de la dernière décennie. Il ne semble pas nécessaire de proposer une telle des--cription dans une étude destinée au gouvernement voltaïque, c'est pourquoi nous ne présentons ici que les tableaux apparaissant dans cette partie du rapport en langue anglaise.

Résumé

Les ressources procurées nationalement par l'Etat voltaïque sont com--parables à celles que prélèvent les pays africains en général dans les mêmes conditions. Les ressources fiscales atteignaient 7 400 F CFA (35 $) par habitant en 1981 (en comptant six millions d'habitants), ce qui est relativement modeste et constitue une part de la PIB quelque peu inférieure à la moyenne pour les pays au sud du Sahara, mais dépasse le montant que prédit pour la Haute Volta l'analyse statistique fondée sur des mesures du potentiel fiscal du pays.

Depuis plusieurs années le produit des impôts croît régulièrement en pourcentage de la PIB, bien que quelque peu irrégulièrement d'une année à l'autre. Les importances relatives des impôts directs et indirects sont restées relativement constantes, bien que la part des impôts indirects ait légèrement augmenté, atteignant près de 10% en 1980.

L'évolution récente la plus importante, en matière de ressources bud-

Tableau R-1

RESSOURCES TOTALES DE L'ETAT
(milliards de francs CFA)

	1973	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982[1]
Ressources fiscales								
Budget de l'Etat	10.9	19.2	24.4	27.2	28.6	33.2	36.3	40.3
Exercices antérieurs	.3[1]	.5	1.1	1.0	.8	1.0	2.8	1.9
Ressources fiscales totales	11.2	19.7	25.5	28.2	29.4	34.2	39.1	42.2
Ressources non-fiscales	.8[1]	1.3	1.1	1.5	2.0	3.5[1]	5.4[1]	N.A.
Aide extérieure	.8	1.1	1.2	.5	6.2	0	4.3	N.A.
Ressources totales	12.8	22.1	27.8	30.2	37.6	37.7	48.8	47.8[2]
Hors ressources: cotisations Séc. Soc.	---	---	1.8	2.6	2.9	4.2[1]	4.6[1]	N.A.
Recettes fisc. en % du PIB	11.0	12.5	14.5	13.6	12.8	14.4	13.7	
Recettes fiscales par habitant[3]								
en francs CFA courants	1,867	3,283	4,550	5,133	5,383	6,400	7,283	
en francs CFA constants[4]	1,867	2,253	2,842	2,993	2,824	3,052[6]	3,158[6]	
en dollars courants[5]	8.4	13.7	18.5	22.8	25.3	30.3	26.8	
en dollars constants	8.4	9.4	11.6	13.3	13.3	14.4	11.6	

[1] Projection du ministère des Finances

[2] Aide extérieure exclue

[3] Population estimée à 6 millions d'habitants

[4] Déflaté par l'indice des prix des biens consommés par l'Etat

[5] Au taux de change annuel officiel

[6] Taux d'inflation annuel estimé à 10%

SOURCES: FMI: Government Finance Statistics Yearbook, et rapports du ministère des Finances de Haute Volta sur les revenus de l'Etat.)

TABLEAU R-2

EFFORTS FISCAUX COMPARES DANS DIFFERENTS ETATS AFRICAINS

			Mesures de la pression fiscale et sensibilité			Répartition des recettes par types d'impôts (%)			
			Recettes en % du PIB	Indice potentiel fiscal	Var. rec. /var.PIB (1978-1981)	Bénéfices etrevenu	Indirects à la consom. et TCA	Import.	Export.
Haute Volta	(1981)	(1980)	11.2[2]	1.11	.89	20.1	20.6	48.0	3.7
Autres bas revenu semi-arides									
Tchad	(1977)	(1976)	8.1	.61	.34[a]	21.8	15.5	51.8	10.0
Somalie	(1977)	(1977)	23.9	1.35	1.34[b]	9.1	27.8	50.9	1.9
Mali	(1981)	(1981)	10.7	.86	.97	16.5	13.3	45.9	2.4
Gambie	(1977)	(1978)	20.7	.89	1.97[c]	17.9	3.8	66.7	10.2
Niger	(1981)	(1981)	11.0		1.10	24.1	26.4	38.9	6.1
Mauritanie	(1980)	(1980)	15.0	1.00	1.00	31.9	10.9	45.5	.7
Autres bas revenu									
Ethiopie	(1977)	(1977)	12.8	.95	2.45[b]	21.8	20.8	28.3	26.1
Soudan	(1977)	(1978)	14.0	1.04	.85[b]	14.4	31.9	45.5	4.0
Pays à revenu moyen importateurs de pétrole									
Kénya	(1978)	(1977)	19.4	.89	1.26[c]	40.6	38.3	20.0	2.1[d]
Sénégal	(1981)	(1979)	19.8	1.10	1.15	19.3	28.5	45.2	1.9
Côte d'Ivoire	(1981)	(1981)	22.8	1.00	1.06	14.1	25.5	35.9	10.2
Revenu moyen exportateur de pétrole									
Nigéria	(1977)	(1977)	22.2	.98	1.57[b]	79.8	2.9	17.1	.1

[1] Première année: recettes fiscales en % du PIB: deuxième année: répartition des recettes.

[2] Différent du montant donné au tableau R-1 en raison de l'exclusion des cotisations S.S. et des arriérés perçus sur exercices antérieurs.

[a] 1972-1975; [b] 1972-1976; [c] 1972-1977; [d] 1978

SOURCE: FMI: Government Finance Statistics Yearbook.

Tableau R-3

ORIGINE DES RESSOURCES DE L'ETAT
(milliards de francs CFA)

	1973	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Elasticité 1976-81
Impôts directs:								
	1.4	2.7	5.3	6.8	7.6	10.9	11.8	
Modernes								
Sur revenu et bénéfices des personnes[1]	1.0	1.7	2.1	2.7	3.0	4.4	4.8	1.79
Sur revenu et bénéfices des entreprises	.4	.7	1.1	1.1	1.2	1.7	1.8	1.54
Cotisations Sécurité Sociale	---	---	1.8	2.6	2.9	4.2[4]	4.6[4]	
TPA	.1	.3	[illegible]	.4	.5	.6	.6	.98
Traditionnels	.7	.7	.7	.6	.7	.6	.5	-.28
IFR	.7	.7	.6	.5	.7	.6	.5	-.28
TBET	---	.1	.1	---	---	.1	---	-.14
Impôts indirects								
TCA	.8	1.3	2.0	2.3	2.1	2.9	3.5	1.66
Taxes à la consom.[2]	1.4	2.8	3.1	3.9	4.3	3.8	4.2	.49
Commerce ext.	6.3	11.2	14.7	15.7	16.2	18.5	20.1	.78
Autres								
Véhicules et timbres	.3	.4	.4	.6	.6	.6	.8	1.02
Exercices antérieurs	.3[4]	.5	1.1	1.0	.8	1.0	2.8	5.00
Total Recettes fiscales (exercices antérieurs et S.S. compris)	11.2	19.7	27.3	31.8	32.3	38.4	43.7	1.19
Revenus non fiscaux[3]	.8[4]	1.3	1.1	1.5	2.0	3.5[4]		2.87[5]
Recettes fiscales en % du PIB (prix courants)	11.0	12.5	14.5	14.1	12.8	14.4	13.7	

[1] IRVM compris inclut l'IRVM

[2] + licences

[3] section V FMI moins impôts des exercices antérieurs

[4] estimation

[5] 1976-1979

SOURCES: Comme Tableau R-1

Tableau R-4

REPARTITION PAR SOURCE DES RECETTES FISCALES CENTRALES
(en pourcentages)

	1973	1977	1980	1981
Impôts Indirects				
Commerce Extérieur	56	54	48	46
Importation	53	48	42	41
Export. & autres	3	6	6	5
Consommation	13	11	10	10
Tabac	7	6	3	3
Pétrole	4	2	3	3
Boissons	1	1	2	2
Noix de cola	---	2	1	1
Autres	---	---	---	---
Chiffre d'affairs	7	7	8	8
TOTAL I. INDIRECTS	76	72	66	64
Impôts Directs				
Traitements et salaires	7	7	10	9
Autres Impôts sur le Revenu				
Traditionnel	7	3	2	1
Activités industrielles et commerc.	3	4	4	4
Revenus de valeurs mobilières	1	1	2	2
Securité Sociale	---	7	11	11
Apprentissage	1	1	2	1
Autres Impôts				
Véhicules et timbres	3	1	2	2
Exercices antérieurs	3	4	3	6
TOTAL I. DIRECTS	25	28	36	36
TOTAL	100	100	100	100

SOURCES: Tableau R-3 et rapports sur les recettes de l'Etat voltaïque.

Tableau R-5

REPARTITION PAR SOURCES DU PRODUIT DES IMPOTS INDIRECTS

	1973		1977		1980		1981		
	millions FCFA	%	millions CFAF	%	millions CFAF	%	millions CFAF	%	Elasticité 1973-1981
Commerce	6.3	74	14.7	74	18.5	73	20.1	72	1.03
Importation	5.9	69	13.0	66	16.2	64	18.0	65	.96
Exportation	.3	5	.9	5	1.2	5	2.1	8	2.82
Consommation	1.4	16	3.1	16	3.8	15	4.2	15	.94
Tabac	.8	9	1.7	9	1.3	5	1.3	5	.29
Pétrole	.4	5	.5	3	1.2	5	1.4	5	1.17
Boissons	.1	1	.4	2	.8	3	.8	3	3.29
Noix de cola	---		.5	3	.5	2	.6	2	13.24
Autres	.1	1	.1	1	.1	---	.1	---	0
Chiffre d'affairs	.8	9	2.0	10	2.9	11	3.5	13	1.58
TOTAL	8.5	100%	19.8	100%	25.3	100%	27.8	100%	1.07

Hors tableau: Elasticité des impôts directs (1973-1981)

Traitements et salaires	1.88
Activités industrielles et commerciales	1.64

SOURCES: Comme tableau R-4.

Tableau R-6

REPARTITION PAR SOURCES DU PRODUIT DES IMPÔTS DIRECTS
(en pourcentages)

	1976	1979	1980	1981	Variations re 1976-1981
IFR	20	12	8	8	-26
TBET	2	1	1	1	-13
BIC	19	22	23	23	174
BNC	*	*	*	*	4
IRVM	7	8	8	10	206
IPR	1	*	*	*	*
IUTS	42	47	51	51	173
IRI	*	*	1	1	5,000
TPA	9	9	9	8	100
TELE	*	*	*	*	100
Total	100	100	100	100	
Total (millions F CFA)	3,431	5,372	7,388	7,744	126

[1] Cotisations Sécurité Sociale exclues.

* Part inférieure à 1%.

SOURCE: Comme tableau R-4

-gétaires, est l'utilisation d'aides et de prêts extérieurs pour équilibrer le budget de l'Etat en 1981, et la possible nécessité de recourir à ce type d'assistance pour équilibrer le budget en 1982. Cette situation est prin--cipalement due à un accroissement des dépenses, mais aussi en partie au fait que les ressources n'ont pas crû en 1981 et 1982 au taux auq el elles avaient augmenté entre 1979 et 1980. L'aide extérieure non budgétaire (liée à des projets) continue à constituer une source d'investissements publics très importante en Haute Volta. Cette partie traitant des ressources budgétaires nationales, l'importance et la destination de l'assistance non budgétaire seront examinées dans la partie du rapport ayant trait aux dé--penses publiques.

Des solutions ont été suggérées pour améliorer le recouvrement des im--pôts. Elles comprennent la remise à jour plus fréquente des prix affichés pour les biens d'importation soumis à des droits de douane, la réduction des abattements fiscaux consentis sur les nouveaux investissements ou les profits réinvestis, et l'accroissement des ressources en personnel et en matériel affectées au recouvrement des impôts. Une autre suggestion fré--quemment mentionnée est l'abandon de la gratuité de l'accès à certains services qui procurent un bénéfice personnel direct aux usagers, afin d'en couvrir au moins le coût marginal. Cela dit, la plupart des études de la question des revenus de l'Etat en Haute Volta concluent que le seul espoir d'augmentation significative des ressources fiscales réside dans une activité économique accrue qui aurait pour effet d'augmenter la matière imposable.

Ressources locales

Dans les états unitaires, les autorités locales ont peu de pouvoirs propres, et disposent essentiellement de ceux qui leur sont délégués par l'administration centrale. Certains systèmes unitaires, la Grande Bretagne par exemple, assignent à leurs autorités locales des pouvoirs considérables,

y compris celui de lever des impôts et d'ordonner des dépenses. D'autres, suivant un modèle de type français hautement centralisé, établissent et entretiennent des pouvoirs locaux essentiellement en tant qu'instruments d'administration territoriale gérés par les différentes branches du pou--voir central et leurs agents. C'est ce type d'organisation qui caractérise la structure des pouvoirs locaux en Haute Volta.

Dans un système de ce type, les services publics et administratifs nationaux prévalent et sont administrés sur l'ensemble du territoire par des agents des ministères centraux. Ces activités sont réglementées et contrôlées par la direction centrale de chaque ministère concerné, et finan--cées par des crédits budgétaires nationaux. Même dans un système adminis--tratif aussi centralisé, il est nécessaire de faire la part des besoins et conditions spécifiquement locaux. C'est pourquoi certaines sources de re--venu relativement peu importantes sont prélevées au profit des budgets locaux, et des dispositions sont prévues pour assurer la détermination régulière des priorités budgétaires et des dépenses.

Fiscalités départementale et communale

Une vue d'ensemble

Toutes les recettes provenant des impôts "modernes," c'est-à-dire des impôts sur les revenus salariaux, industriels et commerciaux des personnes, reviennent à l'Etat. Restent au profit des départements et des communes les impôts "traditionnels," qui ne rapportent que les revenus les plus modestes. D'après le tableau R-8, le total des ressources fiscales des départements et communes s'élevait à 1,8 milliard de francs CFA environ en 1980. Cela représente quelques 5% des ressources de l'Etat, et approximativement 300 F CFA, soit 1,50 $, par habitant. Le total global des ressources départemen--tales est essentiellement resté constant entre 1976 et 1980, mais quelques changements sont intervenus dans la répartition de ces revenus entre les

Tableau R-7

RESSOURCES DES DEPARTEMENTS ET COMMUNES
(millions de francs CFA)

Départements	Population (milliers d'hab.)[1]	1976	1977	1978	1979	1980	Variation 1976-1980 (%)	Montant par hab (F CFA) 1980
Centre	859	138	143	140	121	136	*	158
Centre-Est	443	52	59	49	54	55	*	124
Centre-Nord	681	90	76	64	66	79	-12	116
Centre-Ouest	887	88	116	127	120	91	1	103
Est	438	63	51	44	45	38	-40	86
Hauts-Bassins[2]	521	75	78	55	144	98	31	188
Nord	645	59	69	41	55	60	*	93
Sahel	402	50	68	49	45	46	*	114
Sud-Ouest	355	48	61	61	52	67	40	188
Volta Noire	674	85	120	93	109	80	*	119
TOTAL	5,905	748	841	723	811	750	*	119
Communes[2]								
Banfora	12	29	43	49	50	61	110	5,083
Bobo-Dioulasso	115	220	194	285	314	285	30	2,478
Fada N'Gourma	13	14	9	11	13	12	-14	923
Gourcy	10	5	6	5	6	5	*	500
Kaya	19	27	24	22	20	22	-20	1,158
Koudougou	37	39	50	44	58	54	38	1,459
Ouagadougou	173	360	511	371	374	513	43	2,965
Ouahigouya	26	27	26	32	36	36	33	1,385
Réo	14	9	7	8	8	4	-55	286
Tenkodogo	18	11	11	11	18	15	36	833
Gaoua	7	---	---	---	---	4	---	571
Tougan		---	---	---	---	5	---	
Nouna	31	---	---	---	---	7	---	
Dédougou		---	---	---	---	1	---	
TOTAL	475	741	880	838	897	1,026	39	2,160

[1] Populations rurale en 1980 pour les départements; la population donnée pour les communes est celle de 1975.

[2] Pour la localisation des communes dans les départements, voir tableau R-11.

SOURCES: Pour les recettes: Balance du Trésor, Ministère des Finances; pour la population rurale: Etude sur la situation financière des Organismes Régionaux de Développement, Vol.II, Ministère du Développement Rural).

départements, comme le montre le tableau R-7. Les ressources ont augmenté substantiellement dans les départements des Hauts-Bassins et du Sud-Ouest pendant cette période, tandis qu'ils ont diminué dans le département de l'Est. La lecture des données indique aussi que certains départements se caractérisent par des variations importantes des ressources d'une année sur l'autre, en particulier les Hauts-Bassins, la Volta Noire et le Centre-Ouest. Par habitant, la Volta Noire prélève les revenus les plus élevés (226 F CFA), et l'Est et le Centre-Est les plus bas (respectivement 60 et 70 F CFA).

Les ressources des communes ont augmenté de 285 millions de francs CFA entre 1976 et 1980, ce qui représente un accroissement de près de 40%. Bien que quatre nouvelles communes soient devenues opérationnelles en 1980, la presque totalité de l'accroissement observé par rapport à 1976 est due à la croissance des ressources des quatre communes les plus importantes, Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Banfora et Koudougou. Fada N'Gourma est la seule commune dont les revenus étaient moins élevés en 1980 qu'en 1976. Banfora arrive en tête de toutes les communes pour les ressources fiscales par habitant (5 083 F CFA), Bobo-Bioulasso et Ouagadougou venant ensuite avec environ 2 500 et 3 000 F CFA respectivement. Gourcy, avec 500 F CFA, et Réo avec 286 F CFA ont les ressources par habitant les plus basses parmi les communes pour lesquelles sont disponibles des données raisonnablement fiables sur l'importance de la population.

Les différences que l'on observe dans les ressources fiscales par habitant entre départements, et au sein d'un même département dans le temps, sont liées en partie au niveau d'activité local, et en partie à l'efficacité du recouvrement des revenus départementaux. L'examen des sources de revenu des départements peut éclairer le rôle joué par ces deux éléments. Des facteurs similaires expliquent les variations observées dans les ressources communales, bien qu'ici l'importance de la population donne une indication

assez claire du niveau d'activité économique, et donc des ressources poten--tielles, des communes.

Sources de revenu départementales et communales.

Le tableau R-8 présente une liste et une brève description des impôts du département et de la commune. Les droits et taxes perçus à ces deux niveaux sont décrits en détail plus loin, et leur liste est donnée dans le tableau F.1. Pour certaines catégories de ressources, la distinction entre impôts et droits ou taxes n'est pas évidente. Nous traiterons ici toutes les ressources départementales et communales dont l'assujettissement est déterminé selon un rôle comme des impôts, et celles pour lesquelles il n'existe pas de rôle comme des droits et taxes. Cette distinction est conforme à la classification des ressources fiscales adoptée dans les comptes du département et de la commune.

Le montant par catégorie des ressources fiscales des départements et communes est donné dans le tableau R-9 , pour l'année la plus récente pour laquelle les données étaient disponibles. Tous ensemble, les départements retirent 65% de leurs ressources fiscales des impôts directs, essentielle--ment l'impôt départemental (ICT), perçu en sus de l'impôt forfaitaire sur le revenu (IFR) prélevé dans les mêmes départements au profit du budget national. A partir de 1981 le produit de l'IFR recouvré dans les départe--ments devait leur être retourné pour financer des investissements. Pour 1980 ces fonds s'élevaient à 569 million F CFA, ce qui dépassait les revenus perçus par les départements en impôts directs et atteignait environ 80% du total des ressources départementales. Si cette politique est mise en application, elle devrait donc presque doubler les ressources mises à la disposition des autorités départementales.

La taxe sur les véhicules fournit 17% des ressources départementales, et les droits et taxes perçus pour des services divers 13%. Les 5% restants

Tableau R-8

IMPÔTS DEPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX

Impôt	Budget d'attribution
Impôt forfaitaire sur le revenu	C, N
Impôt flottant	C, D
Taxe sur le bétail	C, N
Patente	C, D
Impôt departemental/de la collectivité	D
Licence	N (depuis 1981)
Contribution mobilière	C, D
Taxe sur les armes	C, D
Taxe sur les biens de mainmorte	C, D
Taxe sur la valeur locative des locaux d'habitation; Taxe sur la valeur locative des locaux à usage professionnel	C
Centimes Additionels	C
Taxe de Voirie	C
Taxe de balayage et d'enlevement des ordures menagères	C
Taxe sur les chiens	C

C - communal D - départemental N - national

Tableau R-9

REPARTITION PAR SOURCES DES RECETTES FISCALES
DES DEPARTEMENTS ET COMMUNES
(en pourcentages)

Departments		Impôts directs	Taxe sur les véhicules	Droits et taxes	Autres
Centre	(1980)	40	28	23	9
Centre-Nord	(1980)	60	22	15	3
Centre-Ouest	(1980)	73	13	12	2
Est	(1980)	84	6	9	*
Hauts-Bassins	(1977)	69	14	9	8
Nord	(1977)	73	20	5	2
Sahel	(1980)	64	11	19	6
Sud-Ouest	(1977)	75	12	8	6
Volta Noire	(1980)	69	15	12	4
Ensemble		65	17	13	5

Communes[1]		IFR & TBET	Autres i. directs et amendes	Droits, taxes et véhicules
Ouagadougou	(1980)	4	41	56
Bobo-Dioulasso	(1977)	3	35	63
Koudougou	(1980)	21	63	17
Gourcy	(1980)	25	25	50
Tenkodogo	(1979)	7	21	71
Kaya	(1979	30	39	30
Ouahigouya	(1978)	7	18	75
Ensemble		5	40	55

*Part inférieure à 1%

[1]Pour la localisation des communes dans les départements, voir tableau R-11

SOURCE: Comptes de gestion des différents départements et communes.

proviennent d'autres sources, dont des emprunts.

En revanche, plus de la moitié des ressources des communes proviennent des droits et taxes, dont la taxe sur les véhicules. Sur les 40% restants, 35% proviennent d'impôts liés à l'activité professionnelle et au patrimoine, et 5% de l'impôt forfaitaire sur le revenu (IFR) et de la taxe sur le bétail (TBET).

Le tableau R-9 permet aussi d'observer les variations de la distribution des ressources fiscales par catégories entre départements et entre communes. Comme on pouvait le prévoir, ces variations sont considérables, et liées aux conditions qui prévalent dans différentes régions. Le département du Centre par exemple retire une part de son revenu plus importante que le moyenne, de la perception de la taxe sur les véhicules et de droits et taxes divers, tandis que c'est de l'IFR et de la TBET que les communes moins développées de Koudougou et Kaya tirent une proportion élevée de leur ressources.

Dispositions affectant le produit de certains impôts aux budgets locaux

L'impôt forfaitaire sur le revenu constitue une source de revenu pour les départements et les communes. Il s'applique, à quelques exceptions près, aux personnes âgées de 18 à 60 ans dont l'activité relève du secteur de subsistance, et qui ne disposent donc pas d'un revenu salarié. Les communes retiennent toutes les recettes collectées sur leur territoire au titre de l'IFR, et sont autorisées à prélever un impôt supplémentaire (les "centimes additionnels") sur la même base que l'IFR, et jusqu'à concurrence de 15% de son montant. Ce taux d'imposition supplémentaire, autorisé aux communes seulement, s'applique aussi à la patente et à la contribution mobilière, dont il est traité plus loin. Les taux effectivement appliqués à cette contribution supplémentaire varient entre 3 et 10%, et sont déterminés par la commune dans les limites autorisées par le gouvernement. Une

autre ressource municipale liée à l'impôt forfaitaire sur le revenu est la taxe de voirie. Cet impôt est d'un montant fixe et s'applique à toute per--sonne redevable de l'impôt sur le revenu. Dans la commune de Fada N'Gourma ce montant est de 250 F CFA par an.

La patente génère aussi des revenus au profit des budgets départemen--taux autant que municipaux. Cet impôt est prélevé en sus de l'IFR ou de l'IUTS sur toutes les personnes pratiquant une activité commerciale, indus--trielle ou artisanale en Haute Volta. Les employés du secteur public, les agriculteurs du secteur de subsistance et d'autres catégories spécifiques de salariés en sont exemptés. La patente est composée de deux éléments: un droit fixe et un droit proportionnel. Le droit fixe est attaché à l'activité principale, et varie selon l'activité ou la profession et la situation géographique. Le code des impôts donne pour ce faire une classi--fication complète des activités professionnelles et établit des tarifs allant de 96 000 F CFA pour la catégorie la plus élevée à Ouagadougou et Bobo-Dioulasso à 1 200 F CFA pour la catégorie la plus basse en dehors de ces deux villes. Certaines activités sont classées par nombre d'employés, et l'employeur est imposé pour chaque employé, à des taux variant avec le type et la taille de l'entreprise.

La valeur locative des locaux à usage professionnel et commercial est soumise au droit proportionnel de la patente, aux taux de 12% à Ouagadougou, 10% à Bobo-Dioulasso et 8% ailleurs. Les entreprises qui paient le BIC et celles qui paient le BNC sont exemptées du droit proportionnel, car la valeur locative fait partie de la matière imposable de ces deux contributions.

Jusqu'en 1981, l'IFR perçu dans les départements en dehors des communes allait au budget de l'Etat. Les départements prélèvent un impôt supplémen--taire égal à 60% du montant minimum de l'IFR pour leur propre budget. A partir de 1981 cependant, l'IFR recouvré dans chaque département devait lui être retourné pourvu que le département soumette à l'autorité de tutelle un

plan acceptable d'utilisation de ces ressources à la construction ou à l'entretien d'équipements publics comme les dispensaires, écoles, puits et barrages. Le supplément départemental de 60% reste en vigueur.

Le volume de l'IFR semble extrêmement modeste. Dans toute les com--munes, et dans la majorité des autres zones, son niveau minimum est de 550 F CFA par contribuable. Un tarif plus bas de 300 F CFA est appliqué dans quelques régions particulièrement pauvres dont le département de l'Est. Si la contribution dont sont passibles les personnes qui possèdent du bétail ou ont un emploi est considérablement plus élevée puisqu'elle atteint 15 000 F CFA (60 $) pour la catégorie la plus élevée, le tarif bas d'environ 2$ par contribuable s'applique à la grande majorité. Le supplément départe--mental augmente l'IFR de 60%. Un agriculteur versera donc entre 480 et 880 F CFA (2 et 3,50 $) selon le département.

En dehors de la contribution à l'IFR, qui est elle-même plus élevée pour un contribuable possédant plus de 26 bêtes soumises à l'impôt, il existe une taxe sur le bétail (TBET) distincte. La TBET prélevée dans une commune donnée revient au budget communal; celle qui est collectée en de--hors des limites de la commune alimente non le budget départemental, mais celui de l'Etat. Les taux de cette dernière fraction varient avec les ré--gions, mais ceux des communes sont tous les mêmes: 50 F CFA pour les ânes, 150 F pour les porcs, 200 pour les bovins et 300 pour les chevaux.

La classification des activités professionnelles utilisée pour la patente sert aussi à répartir les contribuables en catégories pour l'IFR. Les neuf catégories de la patente sont ramenées à cinq pour l'IFR, aux--quelles est ajoutée une sixième catégorie comprenant les agriculteurs du secteur de subsistance exonérés de la patente. Tous les salariés sont ex--emptés de l'IFR car ils paient l'impôt sur les traitements et salaires (IUTS), mais ils acquittent la patente. Les autres personnes exonérées de l'IFR sont les moins de 18 ans et les plus de 60 ans, les femmes ayant

quatre enfants ou plus âgés de moins de 18 ans, les membres des forces armées, leurs épouses et enfants, et les indigents.

Le contribuable qui acquitte l'IFR reçoit un certificat de paiement. Il doit présenter ce certificat à la demande des agents compétents sous peine d'être soumis à un impôt de 2 000 F CFA, appelé impôt flottant. Cet impôt est en partie une sanction, mais correspond aussi à une estimation de l'impôt sur le revenu auquel peuvent être soumis les Voltaïques sans résidence permanente, comme les éleveurs nomades Fulani. Le certificat de paiement de l'IFR est aussi requis aux barrages de contrôle officiels sur les routes principales. Ainsi, les villageois doivent avoir réglé leurs impôts pour voyager.

Les impôts que nous venons de décrire constituent les principales ressources pour les budgets locaux. Il existe cependant un certain nombre d'autres impôts, droits et taxes dont le produit alimente les budgets départementaux et communaux. L'une de ces ressources, pour les départements comme pour les communes, est la contribution mobilière, versée par propriétaires et locataires sur la valeur locative des logements, après un abattement autorisé au-delà d'un certain seuil. Le taux en est de 2%. Une autre source de revenu pour ces deux collectivités est la taxe sur les véhicules, y compris bicyclettes et mobylettes. Les communes lèvent aussi des redevances sur la propriété de chiens et d'armes à feu, les spectacles à entrée payante, et la façade sur rue des immeubles au titre d'une taxe de balayage des rues. Comme on l'a signalé plus haut, elles prélèvent aussi un impôt supplémentaire (les centimes additionnels) à des taux ne pouvant dépasser 15% sur la patente et la contribution mobilière ainsi que sur l'impôt forfaitaire sur le revenu.

Communes et départements disposent d'autres ressources fiscales qui s'apparentent probablement plus à des frais d'usage qu'à des impôts. Elles comprennent les taxes de marché, de visite sanitaire et d'abattage, la taxe

de stationnement, le droit de mutation, les frais de location des véhicules de l'administration, et la taxe des charrettes. Les procédures d'assujet--tissement et de perception de ces droits et taxes sont décrits plus loin dans ce rapport.

Disparités régionales et revenus locaux

Pour des catégories de ressources données, l'importance des recettes perçues par le département ou la commune dépend de la situation économique de la circonscription, et de l'efficacité du recouvrement. Les conditions économiques varient grandement d'une région à l'autre en Haute Volta, avec la densité de la population, la topographie, la qualité du sol, le niveau des précipitations et l'approvisionnement en eau en général. Jusqu'à quel point les revenus locaux varient-ils en fonction de ces facteurs économiques en Haute Volta? Pour répondre à cette question, nous avons divisé le pays en cinq régions, comme le suggère Ginette Pallier dans sa Géographie générale de la Haute Volta.*

Le tableau R-10 présente ces régions et indique les départements qu'elles incluent. Cette division est fondée sur des critères géographiques, écono--miques et démographiques. Le Nord est constitué de la partie aride, sahéli--enne du pays, où les sols sont pauvres. L'activité économique principale y est l'élevage, allié à une production de céréales dont les rendements sont peu élevés. Les efforts déployés pour étendre les zones cultivées dans les périodes de relativement bonnes pluies y conduisent à une désertification ultérieure. Il existe des gîtes minéraux dans cette région, mais l'insuf--fisance des moyens de transport a jusqu'à présent écarté leur exploitation. La région Centre-Est coïncide entièrement avec le département de l'Est. Ce

---

* Université de Limoges (France), Presses universitaires, avril 1978, p. 194-201.

Tableau R-10

DEPARTEMENTS ET COMMUNES
RESSOURCES PAR HABITANT ET SITUATION ECONOMIQUE ET DEMOGRAPHIQUE

Région/ département	Population rurale (milliers d'hab.)	Population communes (milliers d'hab.)	Densité (hab./km²)	Pluies (mm)	Prod. agricole par hab. (F CFA)	Têtes de bétail par hab.	Prod. industrielle par hab.[1] (F CFA)	Total	Dépt.	Communes[1]
Nord										
Nord	645	36	52	530	6,073	.4	---	160	148	500[2]
Sahel	402	---	11	390	4,716	1.6	---	129	129	
Centre-Nord	681	19	32	570	10,996	.5	---	159	124	1,158[3]
Centre-Est										
Est	438	13	9	710	10,737	.7	---	79	60	923[4]
Centre										
Centre	859	173	39	730	10,841	.3	3,831	687	144	2,965[5]
Centre-Ouest	887	63	34	720	7,872	.2	2,714	256	156	921[6]
Centre-Est	443	18	39	750	10,843	.3	---	89	70	833[7]
Centre-Ouest										
Volta Noire	674	31	20	770	16,380	.5	---	263	226	419[8]
Sud-Ouest										
Hauts-Bassins	321	115	13	910	28,206	.6	9,698	838	185	2,478[9]
Comoe	200	12	11	1080		.5	4,510			5,083[10]
Sud-Ouest	355	7	20	990	12,754	.4	---	174	165	571[11]
Moyenne	537	44	22	740	11,165	.4	3,991			

[1]Montants calculés en utilisant le nombre d'habitants des communes;
[2]Gourcy, Ouahigouya; [3]Kaya; [4]Fada N'Gourma; [5]Ouagadougou; [6]Koudougou; Réo; [7]Tenkodogo; [8]Nouna; Tougan; Dédougou;
[9]Bobo-Dioulasso; [10]Banfora; [11]Gaoua

SOURCES: Pour population, densité et pluies: Etude sur la situation financière des Organismes Régionaux de Développement, Vol. II, Ministère du Développement Rural; pour la population des communes: Ministère de la Santé: "Profil du pays," 1978; pour la production agricole et les têtes de bétail par habitant: Banque Mondiale, Etude du secteur agricole en Haute Volta, 1980; pour la production industrielle: Ministère du Plan et de la coopération: Situation économique et financière de la Haute Volta, 1979; pour les ressources des départements et communes: Balance du Trésor, Trésor, Ministère des Finances.)

vaste département, qui a une population clairsemée, bénéficie de pluies légèrement plus abondantes que le Nord et peut ainsi, en dépit de la pau--vreté de ses sols, produire des céréales. L'élevage y est aussi une acti--vité importante. Des gisements de phosphate ont été découverts dans cette région mais sont aussi encore inexploités.

Les trois régions restantes sont moins marquées par la rareté des pluies et la pauvreté des sols qui sont si dominantes dans le Nord et dans l'Est. Le climat et les sols de la région du Centre sont malgré tout assez semblables à ceux du Centre-Est. Les principales différences sont la den--sité plus élevée dans le Centre, la présence de Ouagadougou, la capitale, et de la ville de Koudougou, et les possibilités d'émigration vers la Côte d'Ivoire. On y trouve énormément de cultures, dont quelques cultures com--merciales, mais la productivité y est basse. Des projets d'amélioration de la productivité sont en cours dans la région, sans résultats notables jusqu'ici. C'est dans cette région que l'industrie et le commerce sont les plus importants.

La région du Centre-Ouest ne comprend que le département de la Volta Noire. C'est là qu'est cultivé le coton, et la présence d'une importante culture commerciale et l'activité industrielle qui y est liée sont en train de changer le caractère de la région. Enfin le Sud-Ouest, avec d'amples ressources en eau et de bons sols, vient en tête du pays pour la production de coton et de sucre destinés à la consommation intérieure et à l'exportation. L'élevage y est aussi développé. La région comporte des gîtes minéraux et deux villes où l'on trouve industrie et activités marchandes.

Le tableau R-10 présente cinq mesures liées à l'activité économique potentielle et réelle d'une région, qui permettent d'observer les variations régionales. Ces mesures peuvent être comparées aux ressources fiscales par habitant, qui apparaissent dans le même tableau. Pour ce qui concerne les ressources départementales, le facteur le plus clairement associé aux varia-

-tions régionales est le niveau de la production agricole. Les ressources départementales par habitant sont les plus élevées dans les régions où la valeur du produit agricole par habitant dépasse 11 000 F CFA. Cette relation ne s'applique cependant pas à des niveaux moins élevés de production agricole: des départements qui produisent peu, comme le Nord, le Sahel et le Centre-Ouest prélèvent plus de revenus fiscaux par habitant que les départements de production moyenne que sont le Centre-Est et l'Est.

Comme on pouvait le prévoir, les ressources communales par habitant sont en relation étroite avec le niveau d'activité industrielle du département, activité qui est invariablement située dans la commune. Cependant Kaya, qui n'a pas d'industrie, recouvre plus de revenus par habitant que le Centre-Ouest où l'on trouve quelque production industrielle. Il apparaît que les activités marchandes autant que l'industrie constituent une source de revenus fiscaux pour les communes.

Un dernier point qu'il est intéressant de noter est qu'aucune relation n'apparaît entre ressources départementales et communales. En effet, les ressources ne dépassent pas les montants prévisibles dans les départements dans lesquels est située une des communes importantes disposant de ressources fiscales par habitant relativement élevées. Les revenus du département du Centre par exemple, ne sont que de 144 F CFA par habitant en dépit de la présence de Ouagadougou où les ressources fiscales de la communes sont de près de 3 000 F CFA. Les ressources des départements du Nord, de la Volta Noire et du Sud-Ouest sont plus élevées que ceux du Centre en dépit du petit volume des ressources municipales dans ces zones où les communes sont plus petites et moins développées économiquement.

DEPENSES PUBLIQUES, SERVICES PUBLICS ET ADMINISTRATION DES SERVICES EN HAUTE VOLTA

Une Vue d'Ensemble des Dépenses Publiques

Le point de départ de l'examen des dépenses de l'Etat dans un pays donné est son budget. En Haute Volta, le budget de l'Etat comprend les crédits budgétaires approuvés ministère par ministère. Ce document présente le résultat d'une procédure budgétaire qui commence avec la préparation des avant-projets de budgets par les ministères et les collectivités locales, qui sont modifiés ensuite à partir des priorités nationales et des prévi--sions du niveau des ressources.

En Haute Volta le budget comporte quatre sections: Dette, Fonctionne--ment (qui se divise en personnel et matériel), Subventions, et Equipement et Investissement. La section II, Dépenses de fonctionnement, est ventilée par ministères, offrant ainsi une répartition par branches (ou unités fonc--tionnelles), des dépenses de personnel et de matériel inscrites au budget. Le Trésor, qui dépend du ministère des Finances, doit approuver tout verse--ment effectif et tient un compte des sommes effectivement utilisées chaque année par catégories de dépenses. A la fin de l'année le Trésor prépare un budget rétrospectif comparant le budget approuvé aux dépenses effectivement réalisées.

Les budgets rétrospectifs et leur répartition peuvent différer consi--dérablement des montants spécifiés dans le budget de l'Etat du fait de l'allocation de crédits supplémentaires, de réductions intervenues dans les crédits approuvés initialement, ou de ce que certaines administrations n'ont pas dépensé tout leur budget ou l'ont dépassé.

Dépenses Non-Privées

Le tableau D-1 tente d'offrir une présentation par année de données complètes sur les dépenses publiques en Haute Volta. On a distingué quatre catégories de dépenses. L'une comprend les dépenses inscrites au budget de l'Etat et aux autres budgets publics. La deuxième concerne la consommation finale de l'Etat et exclut donc les transferts et la formation de capital fixe. La troisième catégorie comprend les aides et crédits extérieurs ne figurant pas aux budgets publics. La quatrième donne une répartition des transferts et subventions accordés sur les budgets publics.

Si l'on examine d'abord les dépenses budgétisées, on constate que le budget de l'Etat domine les menus budgets de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale et des départements et communes. Les budgets des ORD se sont avérés difficiles à réunir; nous donnons une estimation, pour 1980-1981, de 4,1 milliards de francs CFA, qui a été construite en agrégeant les budgets des ORD qui nous ont été communiqués. Une autre évaluation de 2,1 milliards de francs CFA a été proposée par le ministère du Développement Rural dans une étude sur les ORD.

Le budget de l'Etat s'est accru entre 1970 et 1982. Les données (qui n'apparaissent pas dans le tableau D-10) indiquent une croissance modérée, à des taux d'environ 10%, de 1970 à 1974. A partir de 1974, cette croissance s'est accélérée, atteignant un taux de 34% pour 1978-1979. Après une année de restriction en 1980, les dépenses augmentaient à nouveau fortement en 1981. Ces taux de croissance du budget de l'Etat dépassent et la croissance de la PIB, en francs courants et celle des prix des biens consommés par les administrations publiques pour la même période. En conséquence, la part du budget de l'Etat dans la PIB est passée de 10,3% en 1970 à 13,2% en 1976 et 14,5% en 1981. En francs courants, les dépenses par habitant ont été mul--tipliées par 1,5 environ sur la même période, passant de 1 855 F CFA en

TABLEAU D-1

MESURES CHOISIES DES DEPENSES PUBLIQUES EN HAUTE-VOLTA
(milliards de francs CFA)

	1970	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
I. Dépenses Budgétisées								
Budget de l'Etat	10.2	21.0	25.8	29.6	39.3	39.7	46.4	47.8
Caisse Nationale de Sécurité Sociale			1.1	1.4	1.9	1.7	N.A.	N.A.
Budgets Locaux	N.A.	1.3	1.7	1.5	1.7	1.8		
Départements		(.7)	(.8)	(.7)	(.8)	(.8)		
Communes		(.6)	(.9)	(.8)	(.9)	(.9)		
ORD						4.1		
TOTAL			28.6	32.5	42.9	43.2		
II. Consommation de biens et Services du Gouvernement Central								
A. Consommation Finale Publique								
Budget Général	7.9	19.0	22.8	27.2	33.0			
Autres Dépenses, Gouvernement Central	---	.6	2.0	.5	.3			
Caisse Nationale de Sécurité Sociale	.1	.2	.2	.7	.6			
Collectivités Locales	.8	1.3	1.6	1.4	1.6			
TOTAL	8.8	21.1	26.6	30.8	35.5			
B. Dépenses du Gouvernement Central sur les Biens et Services								
Dépenses courantes de biens et services		14.8	17.9	21.7	27.2			
Formation Publique de Capital Fixe		4.6	3.5	3.5	5.7			
TOTAL		19.4	21.4	25.2	32.9			

TABLEAU D-1 (SUITE)

	1970	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
III. Transferts et Subventions Estimés								
Total des Transferts et Subventions		4.4	5.7	8.4				
Intérêts et Principal de la Dette Publique	.9	.2	.2	.7	.5	2.4		
Subventions Aux Organismes Publics		1.4	1.9	3.4	3.0	2.2		
Banques Industrielles et Commerciales		.1	.3	.9	.7	.2		
Autres Organismes Publics		.8	.9	1.8	1.2	.5		
(dont ORD)					(.3)	(.2)	(.2)	
Organismes Internationaux		.5	.7	.7	.8	1.3		
Pensions et Allocations		1.6	1.6	2.3				
Employés de l'Etat		.8	.9	1.3	1.6	1.9		
Sécurité Sociale		.8	.7	1.0	N.A.	N.A.		
Subventions Scolaires		1.2	2.0	2.0	2.2	2.6		
IV. Dépenses Extra-Budgétaires Financées Par L'Aide Exterieure (prets et subventions) - Estimation								
Credits	12.1	30.9	37.8	35.5	43.3	55.6		
Versements								
Institut National			22.4	26.3	28.3			
Banque Mondiale			25.7	29.5	39.4	34.7		
FMI					32.3	40.8	37.9	39.0[2]

[1] Données provenant de discussions avec le personnel des Agences.

[2] Estimation.

SOURCES: Dépenses budgétisées: Institut National de la Statistique et de la Démographie, Comptes nationaux et indicateurs economiques de la Haute-Volta de 1970 à 1979, et ministère des Finances, "Situation d'Execution du Budget." Consommation de biens et services du gouvernement central: Comptes nationaux et FMI, Government finance statistics yearbook. Transferts et subventions estimés: "Situation d'execution du budget." Aide extérieure: Comptes nationaux, et données provenant de discussions avec le personnel des Agences.

1970 à 3 059 F CFA en 1981 (en comptant une population de 5,5 millions d'habitants en 1970 et de 6 millions en 1981).

Les dépenses des départements et communes, en revanche, ne présentent aucune évolution de ce type. Elles restent essentiellement inchangées entre 1977 et 1980, et n'ont fait que doubler en francs courants depuis 1970, tandis que les dépenses du budget de l'Etat étaient multipliées par quatre dans le même temps.

Le budget de la Caisse nationale de Sécurité Sociale reste totalement en dehors de la procédure budgétaire ordinaire et n'est pas placé sous le contrôle du Trésor. Les dépenses de la Caisse sont constituées de transferts sociaux (allocations familiales et pensions) et de dépenses de fonctionnement. Elle octroie aussi des prêts sur l'excédent des cotisations sur les versements. Les dépenses totales de la Caisse sont passées de 1,1 à 1,9 milliard de francs CFA sur la période 1977-1980. Les données sur la consommation finale de l'Etat qui sont également présentées dans le tableau D-1 indiquent que depuis 1977 les coûts directs de fonctionnement de la Sécurité Sociale sont passés de 200 à 700 millions de francs CFA. Ces frais de fonctionnement comprennent les coûts de gestion tant des prestations que des prêts accordés par la Caisse sur ses excédents.

L'inclusion des ORD dans la section dépenses budgétisées du tableau E-1 reflète le caractère d'organisme para-public, disposant de son propre budget, qui est celui de l'ORD. Comme on le sait, les dépenses des ORD ne sont pas soumises à l'approbation du Trésor. Leurs budgets constituent plutôt une présentation des ressources et dépenses projetées que des comptes rétrospectifs des dépenses réalisées. Il reste néanmoins utile de comparer le volume de leurs dépenses projetées aux budgets des autres administrations. Comme on l'a mentionné plus haut, deux estimations du volume total du budget des ORD sont données dans le tableau D-1. Les deux évaluations dépassent

les dépenses réalisées par les départements et communes réunis. De quelque manière qu'on mesure les dépenses des ORD, elles constituent donc un élément important des ressources et dépenses publiques en Haute Volta.

Il est à remarquer que l'aide extérieure est comprise dans le budget des ORD. Ainsi, les estimations de l'aide extérieure présentées ailleurs dans le tableau D-1 et examinées plus loin ne représentent pas tout à fait une addition nette aux dépenses figurant dans la section dépenses budgétisées de ce tableau. L'estimation la plus précise à laquelle nous pouvons arriver est que, des 4,1 milliards de francs CFA au total que représentent les budgets des ORD pour 1980, 2,0 milliards sont financés par l'aide extérieure (cf. infra, tableau D-13).

Consommation Finale Publique

Le deuxième groupe de dépenses présentées dans le tableau E-1 est constitué d'estimations de la consommation publique provenant des comptes de la Nation. La consommation finale des administrations et entreprises publiques se répartit entre: la consommation qui apparaît au budget de l'Etat, celle des budgets des organismes et entreprises publics (pour lesquels la consommation est donnée nette des recettes provenant des ventes), du budget de la Sécurité Sociale, et des collectivités locales. La différence essentielle entre la consommation publique et les dépenses budgétisées est que la première ne comprend pas les transferts ni la formation brute de capital fixe.

Une autre mesure de la consommation publique courante de biens et de services est donnée dans les statistiques du FMI pour la Haute Volta, qui apparaît aussi dans cette section du tableau D-1.

Aide Extérieure

L'aide extérieure est une importante source de revenu et concourt aux dépenses publiques en Haute Volta comme dans de nombreux pays en développe--ment. Il est cependant difficile d'obtenir des données précises sur les dépenses annuelles financées au moyen de prêts et de subventions extérieurs, car la grande majorité de ce type d'aide ne figure pas aux budgets publics en Haute Volta. Des données chiffrées sur les montants des subventions et prêts reçus de 1970 à 1979 sont publiées par l'Institut National de la Statistique et de la Démographie (voir tableau D-1). Dès 1972, le volume de ces aides dépassait celui du budget de l'Etat, et ces crédits ont augmenté à peu près au même rythme depuis. Les données de l'INSD comportent aussi des estimations des dépenses extra-budgétaires annuelles financées par l'aide extérieure pour la période 1977-1979. Ces estimations, construites à partir des comptes des pourvoyeurs de fonds, ne sont pas complètes. Le tableau D-1 donne deux estimations différentes des dépenses annuelles financées par l'aide extérieure, construites à partir d'analyses des données concernant le volume d'investissement global et la balance des paiements voltaïques, et non des comptes des bailleurs de fonds. Les périodes d'observation ne coïncident pas exactement, mais ces estimations tendent à être de 10 à 20% plus élevées que celles qui apparaissent dans les comptes économiques de la Nation.

Subventions et Transferts

La dernière section du tableau D-1 présente un compte détaillé des crédits, transferts et subventions accordés sur le budget de l'Etat et celui de la Sécurité Sociale. Les transferts ont fortement augmenté entre 1977 et 1980 en raison de hausses régulières des contributions aux organisations internationales, des bourses et allocations d'assistance, et des pensions

et indemnités des agents de l'Etat. Le remboursement de la dette s'est aussi fortement accru en 1980, atteignant 2,0 milliards de francs CFA cette année-là.

Organismes para-publics

L'attention a été attirée sur l'importance du soutien financier accordé par l'Etat pour combler les déficits de fonctionnement des entreprises para-publiques dans les pays en développement. La Haute Volta est bien pourvue en entreprises de ce type; une estimation cite environ 120 de ces établissements, répartis à peu près également entre établissements publics et sociétés et entreprises d'économie mixte. Les subventions accordées par l'Etat à ce secteur para-public, à l'exclusion des ORD, sont restées à un niveau d'environ 0,6 milliard de francs CFA entre 1970 et 1976. Elles augmentent régulièrement depuis 1977 et dépassant le milliard de francs CFA tous les ans depuis 1979. Malgré tout le volume de ces crédits budgétaires semble grossièrement sous-estimer les besoins financiers de ces organismes. Ils ont d'importantes dettes garanties par le gouvernement, et les erreurs de gestion et le manque d'entretien des équipements menacent la rentabilité future de certains de ces établissements. Il y a là un engagement potentiellement dangereux des ressources futures de l'Etat.

Résumé

Les augmentations brutales des dépenses de l'Etat en 1979 et 1981 ont créé de graves problèmes budgétaires pour la Haute Volta. On ne peut s'attendre à ce que se poursuive l'aide extérieure apportée ces deux années pour equilibrer le budget. Les responsables du gouvernement s'accordent à reconnaître la nécessité d'établir un contrôle plus étroit sur le budget. Ils se heurtent cependant à de grandes difficultés dans la recherche d'une

solution viable à ce problème. Non seulement les charges récurrentes de services publics locaux cruellement nécessaires impliquent des dépenses de personnel et de matériel, mais les déficits courants des organismes para-publics et le remboursement de leurs dettes arrivées à échéance laissent présager une demande supplémentaire importante de fonds publics.

La Composition des Dépenses Publiques

Budget de l'Etat

Les totaux qui apparaissent au tableau D-1 et que l'on a examinés plus haut donnent une indication du volume global des dépenses du secteur public en Haute Volta. Une estimation généreuse donnerait pour ces dépenses un montant inférieur à 50$ par habitant en 1980. Que peut-on dire de la com--position de ce total? Il peut être décomposé de deux manières particulièrement révélatrices. L'une est d'opérer une classification globale, par dépenses de fonctionnement et d'investissement. L'autre est de considérer les domaines de l'activité gouvernementale comme la défense, l'éducation et la santé.

La première approche est celle de la présentation budgétaire voltaïque. Une étude de l'évolution des dépenses publiques à la charge du budget de l'Etat[1] faite récemment par le Trésor utilise cette classification. La dé--composition réglementaire des dépenses inscrites au budget de l'Etat com--prend quatre grandes catégories: dette publique, fonctionnement des ser--vices, interventions publiques, et équipement et investissement. Chacune de ces catégories se subdivise à son tour en sous-catégories, comme le montre le tableau D-2. Il est important de garder à l'esprit que cette analyse ne concerne que les dépenses prises en charge par le budget de l'Etat.

---

1 Analyse portant sur les conditions générales d'évolution des dépenses publiques exécutées dans le cadre budgétaire, années 1970 à 1979, Ministère des Finances, ronéo.

Tableau D-2

REPARTITION PAR CATEGORIES ECONOMIQUES DES DEPENSES DE L'ETAT

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982[1]	1983[1]
Dette publique	1	1	1	2	1	2	9	11
Dépenses de fonctionnement	71	69	71	67	72	67	71	67
Personnel	(57)	(56)	(57)	(51)	(56)	(54)	(54)	(55)
Matériel	(14)	(13)	(13)	(16)	(16)	(14)	(17)	(12)
Interventions publiques	12	13	15	15	15	14	16	14
Total dépenses courantes	83	82	87	83	87	84	95	92
Equipement et investissement	17	18	13	17	13	16	5	7
Total	100	100	100	100	100	100	100	100
Total dépenses (milliards de francs CFA)	21.0	25.9	29.6	39.3	40.6	46.4	47.8	57.9

[1] Crédits autorisés

SOURCE: Ministère des Finances: bordereau sommaire, pour les années concernées, et Budget d'Etat, 1982. Les montants autorisés proviennent de budgets révisés.

Leur volume total a presque doublé, en francs courants, entre 1976 et 1981. Cet accroissement s'est à peu près uniformément réparti entre les différentes catégories générales. Les dépenses de personnel restaient le poste le plus important, mobilisant approximativement 55% du total, le matériel et l'équipement atteignant 30% du total. Les subventions et transferts demeuraient à 10-15% des dépenses et le paiement de la dette et les pensions des agents de l'Etat ne constituaient ensemble qu'un pour cent des dépenses.

Cette perspective d'ensemble laisse cependant dans l'ombre une évolution importante: la part de la défense nationale dans les dépenses de personnel est passée d'un cinquième en 1970 à un tiers en 1979.

L'examen des branches ou unités fonctionnelles auxquelles sont affectées les dépenses fournit une perspective différente sur les dépenses publiques. Il faut ici prendre en compte toutes les dépenses, y compris celles financées par l'aide extérieure et d'autres budgets qui, comme la Sécurité Sociale, n'apparaissent pas au budget de l'Etat. Il est aussi utile de distinguer les dépenses des biens et services des transferts.

Les tableaux D-3 et D-4 donnent un aperçu historique de la répartition des dépenses par branches. Le classement des secteurs utilisé ici diffère quelque peu de celui qui apparaît dans les statistiques du FMI pour la Haute Volta, ou dans les comptes économiques publiés par l'Institut National de la Statistique. Nous avons tenté de classer les dépenses figurant au budget de l'Etat selon qu'elles financent un service à la Nation toute entière, comme la défense nationale et les affaires étrangères, ou des services offerts dans un cadre territorial, qui affectent directement les administrés dans leurs activités quotidiennes. Quantitativement, cette distinction se traduit par l'imputation des dépenses de fonctionnement de certains ministères à la catégorie "offre locale de services publics." Les ministères concernés ont ceux de l'Intérieur et de la Sécurité, de l'Educa-

Tableau D-3

BUDGET DE L'ETAT
REPARTITION DES DEPENSES PAR UNITES FONCTIONNELLES
(milliards de francs CFA)

Catégories de dépenses	1977	1978	1979	1980	1981
A. Biens et services					
1. Non-liés à l'offre locale de services publics					
Défense	5.6	7.3	6.8	7.5	9.2
Crédits économiques généraux	1.4[1,2]	1.2	1.7	2.3	3.0[1]
Administration générale	.8[1]	1.3	1.8	2.3[3]	1.5[1]
Administration Sec. Soc.	.2	.7	.6	.7	.7[3]
Total	8.0	10.5	10.9	12.8	13.4
2. Liés à l'offre locale de services publics					
Intérieur et Sécurité	1.5	1.6	2.0	2.4	2.6
Education, Jeunesse et Sports	2.9[2]	3.5	4.5	4.6	5.3
Santé, Affaires Sociales et Condition Féminine	1.4	1.7	2.3	2.9	3.2
Travaux publics	.5	.2	.2	.3	.3
Développement Rural	1.0	1.3	1.6	1.9	2.1
Total	7.4	8.3	10.6	12.0	13.6
3. Dépenses communes	2.5	2.8	5.3	4.2	4.0
B. Equipement et investissement (non-imputé)	4.5	3.5	5.7	4.4	7.1
Total biens et services	22.4	25.2	32.5	33.4	38.1[3]
C. Total interventions publiques	4.5	5.9	8.3	8.0	
Total dépenses	26.9	31.0	40.8	41.5	

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

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

[3]Estimation

SOURCE: Tableaux basés sur les rapports du ministère des Finances voltaïque concernant les dépenses effectives financées par le budget de l'Etat.

Tableau D-4

REPARTITION PAR BRANCHES DES DEPENSES DE L'ETAT[1]
(en pourcentages)

Biens et Services	1977	1978	1979	1980
Non-liés à l'offre locale de services publics				
Défense	21	24	17	18
Crédits économiques généraux	5	4	4	6
Administration générale	4	4	5	6
Administration Sec. Soc.	1	2	1	2
Total	30	34	27	31
Liés à l'offre locale de services publics				
Intérieur et Sécurité	5	5	5	6
Education, Jeunesse et Sports	11	11	11	11
Santé, Affaires Sociales et Condition Fém.	5	6	6	7
Travaux Publics	2	1	1	1
Développement Rurale	4	4	4	5
Total	27	27	26	29
Dépenses non imputées				
Dépenses courantes	9	9	13	10
Equipement et investissement	17	11	14	11
Total biens et services	83	81	80	81
Interventions publiques				
Etudiants	5	7	5	5
Cotis. organisations internationales	2	2	2	2
Pensions et retraites	3	3	3	4
Dette publique	1	1	2	1
Prestations Sécurité Sociale	3	2	2	2
Administrations publiques	3	3	5	3
Banques industrielles et commerciales	1	1	2	2
Total interventions publiques	17	19	20	19
Total dépenses	100	100	100	100

[1]Voir notes au bas du tableau E-3

SOURCE: comme tableau E-3

-tion Nationale (enseignement supérieur exclu), de la Jeunesse et des Sports, de la Santé, des Affaires Sociales, et de la Condition Féminine, des Travaux Publics, et du Développement Rural.

Malheureusement, la question de la nomenclature du budget de l'Etat, qui est en cours de révision depuis plusieurs années, suscite ici une diffi--culté de taille. Environ un quart de toutes les dépenses inscrites au budget pour les biens et services tombent ou bien dans la catégorie des dépenses de fonctionnement non attribuables, ou bien dans celles des dépenses d'équipement et d'investissement, qui n'est pas ventilée par branches. Ces dépenses sont présentées séparément dans les tableaux D-3 et D-4. Notre répartition du budget de l'Etat présente peu de variation sur les cinq der--nières années. Les dépenses courantes attribuées aux différents minis--tères demeurent à 60% du total, également répartis entre les dépenses con--sacrées à des objectifs généraux et celles qui sont liées à l'offre locale de services publics; les dépenses inattribuées et les traitements et salaires constituent les 40% restants. La part de la défense était légèrement moins élevée en 1980 qu'en 1977. Dans la catégorie "liés à l'offre locale de ser--vices publics," la part de la Santé augmente et celle des Travaux Publics diminue relativement au cours de la période. Les dépenses d'équipement et d'investissement ont aussi diminué en pourcentage du total au cours de ces années, tandis que les transferts mobilisent une part légèrement plus élevée des dépenses totales en 1980 qu'en 1977.

Composition des Budgets Départementaux et Municipaux

Une estimation des dépenses des départements et communes fournie par le Trésor est présentée dans le tableau D-1. Le tableau D-5 récapitule ces estimations et les complète d'évaluations différentes provenant d'une étude effectuée par le ministère de la Santé. Cette étude fournit des données

Tableau D-5

ESTIMATIONS CONCURRENTES DES DEPENSES DES COLLECTIVITES LOCALES
(millions de francs CFA)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Communes								
Trésor[1]		634	873	763	878	949		
(dont Ouagadougou et Bobo-Dioulasso)		(579)	(705)	(656)	(688)	(798)		
Ministère de la Santé Publique[2]	447	495	802	711	693	956	1051	
(dont Ouagadougou et Bobo-Dioulasso)	(374)	(408)	(711)	(597)	(582)	(838)	(928)	
Départements								
Trésor		714	847	749	823	884		
Ministère de la Santé	724	805	800	800	741	843	887	1057
Part Personnel (%)	46	58	59	59	72	79		
Toutes collectivités locales								
Trésor		1348	1720	1512	1701	1833		
Ministère de la Santé		1300	1602	1511	1434	1799	1938	
Comptes de la Nation		1281	1634	1431	1621	n.a.	n.a.	
Dép. par habitant (F CFA courants)		225	287	252	284	306		
Dép. par habitant (F CFA constants, base: 1976)		225	267	219	222	217		

[1] Pour 1976-1979, comprend Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Koudougou, Ouahigouya, Kaya, Gourcy, Banfora, Fada N'Gourma, Réo et Tenkodogo; Gaoua, Nouna et Tougan ont été ajoutées en 1980.

[2] Pour 1975-1981, comprend Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Koudougou, Ouahigouya, Kaya et Gourcy.

[3] Données du Trésor; population estimée à 6 millions d'habitants.

SOURCES: "Balance du Trésor," Trésor, Ministère des Finances. Ministère de la Santé: "Dépenses de santé en Haute-Volta selon l'origine du financement. Evolution, structure, Analyse," avril 1983.

concernant les dépenses départementales et communales, pour tous les départe--ments et les six plus grandes communes du pays, et indique le montant des dépenses affectées dans ces budgets au personnel et au matériel du secteur sanitaire. Les totaux globaux donnés par les différentes sources sont raisonnablement proches. Ils confirment l'impression qu'aucune augmentation significative ne s'est produite entre 1976 et 1980, bien qu'il apparaisse en revanche que les dépenses augmentent quelque peu après 1980.

On peut trouver des données sur l'objet des dépenses des communes et départementales dans les projets de budgets préparés par ces collectivités, ou les comptes de gestion (CG) que ces administrations soumettent chaque année au Trésor. Les projets de budget ne font pas toujours apparaître les dépenses réalisées l'année précédente, et ne sont pas partout immédiatement accessibles, si bien que les CG constituent une meilleure source. Les comptes du Trésor, qui correspondent aux versements qu'il effectue, ne sont en général pas en accord avec les CG, et même lorsque ces données sont mises en correspondance au niveau national, les CG préparés par l'ordonnateur local ne sont pas révisés. C'est pourquoi, bien que les CG donnent une in--dication de la répartition par branches des dépenses des départements et communes, leurs données ne correspondent pas avec les montants globaux pré--sentés par le Trésor.

En conséquence, il existe plusieurs sources possibles de données pour les dépenses prises en charge par les budgets des départements et communes. Le tableau D-6 se fonde sur les données du Trésor. Il décrit l'évolution des dépenses effectuées individuellement par les départemnets et communes et, pour 1980, les dépenses par habitant. Les résultats présentés dans ce tableau indiquent que les dépenses sont les plus élevées dans les départe--ments du Centre, des Hauts-Bassins, du Centre-Ouest et de la Volta Noire pour la période. Par habitant en revanche, la Volta Noire est le départe-

Tableau D-6

DEPENSES DES DEPARTEMENTS ET COMMUNES
(millions de francs CFA)

Départments	Population[1] (milliers)	1976	1977	1978	1979	1980	Variation 1976-80 %	Dép.par habitant 1980 (F CFA)
Centre	859	121	150	134	145	141	17	164
Centre-Est	443	76	57	48	58	59	-22	133
Centre-Nord	681	82	95	79	73	89	9	131
Centre-Ouest	887	116	106	141	133	112	- 3	126
Est	438	52	49	34	48	46	-12	105
Hauts-Bassins	521	76	81	73	95	119	57	109
Nord	645	61	62	58	41	72	18	112
Sahel	402	53	55	52	53	54	2	134
Sud-Ouest	355	43	62	48	71	88	105	248
Volta Noire	674	70	126	82	113	107	53	159
TOTAL	5905	750	843	749	830	884	18	150
Communes[2]								
Banfora	12	28	41	55	54	59	111	4917
Bobo-Dioulasso	115	184	213	252	341	308	67	2678
Fada N'Gourma	13	16	8	12	13	12	-25	923
Courcy	10	5	5	5	6	10	100	1000
Kaya	19	26	23	22	21	22	15	1153
Koudougou	37	34	42	52	59	56	65	1514
Ouagadougou	173	290	480	312	341	413	42	2387
Ouahigouya	26	29	4	33	34	44	52	1692
Réo	14	9	11	7	7	4	-56	286
Tenkodogo	18	12	11	12	18	15	25	833
Gaoua	7	---	---	---	---	1	---	143
Tougan	31	---	---	---	---	3	---	
Nouna		---	---	---	---	3	---	
Dédougou		---	---	---	---	---	---	
TOTAL	475	634	858	763	893	949		1998

[1]Population rurale en 1980 pour les départements; la population donnée pour les communes est celle de 1975.

[2]Pour la localisation des communes par département, voir tableau R-11.

SOURCES: pour les dépenses: "Balance du Trésor," Trésor, Ministère des Finances. Pour la population rurale: Etude sur la situation financière des Organismes Régionaux de Développement, Vol.II, Ministère du Développement Rural.

-ment qui dépense le plus, tandis que les dépenses par habitant des Départe--ments du Centre-Est et de l'Est représentent moins de la moitié de celles du département venant immédiatement avant par ordre d'importance.

Comme il était prévisible, la répartition des dépenses prises en charge par les budgets communaux est très inégale. Seuls Ouagadougou et Bobo-Dioulasso avaient des budgets excédant 60 millions de francs CFA (moins de 300 000 $) en 1980. Certaines communes récemment formées n'ont pas encore l'autorité d'ordonner des dépenses. Banfora arrive en tête pour les dépenses par habitant avec près de 5 000 F CFA (25$), Ouagadougou et Bobo-Dioulasso viennent ensuite avec environ deux fois moins.

Les résultats auxquels on arrive ici pour les variations du niveau des dépenses parmi les départements et les communes sont très similaires à ce qui a été observé pour les recettes fiscales. Le principe de l'unité de budget veut que les budgets départementaux et communaux soient équilibrés tous les ans, si bien que dépenses et recettes enregistrées sont étroite--ment liées. On observe pour les dépenses par habitant la même tendance qui apparaît dans le tableau R-10 pour les recettes fiscales départementales et communales, d'un volume plus important dans les régions de plus grande activité économique, en particulier le sud-ouest.

Cette configuration des différences de dépenses totales et par habitant entre les départements et entre les communes se retrouve tout au long de la période 1976-1980. Les dépenses de toutes les communes sauf Fada N'Gourma et Réo ont augmenté au cours de la période, l'accroissement relatif le plus important s'étant produit à Banfora. Pour ce qui est des départements, les dépenses n'ont augmenté de manière significative que dans le Sud-ouest, la Volta Noire et les Hauts-Bassins.

Pour ce qui concerne la répartition par branches des dépenses budgé--taires des départements et communes, les CG fournissent quelque information.

Cependant, les projets de budget départementaux et les CG regroupent tout le personnel départemental affecté au fonctionnement des services dans la catégorie unique de personnel d'administration générale, quel que soit leur domaine de compétence. En conséquence, les montants présentés dans les CG pour les dépenses de santé, ou les autres unités fonctionnelles, ne recouvrent que les dépenses de matériel. La nomenclature des budgets communaux est différente, et les dépenses correspondant aux différentes branches com--prennent les frais de personnel autant que de matériel.

Heureusement, l'étude du financement des services sanitaires faite par le ministère de la Santé précise le montant les dépenses de personnel con--sacrées par les départements à ce secteur. Par ailleurs, l'examen des projets de budget de quelques départements où le personnel administratif a été réparti par unités fonctionnelles indique que, en dehors du personnel de la Santé, la plupart des employés rémunérés sur les budgets départementales sont affectés à l'administration générale. Nous avons combiné ces deux informations avec d'autres données sur les dépenses des départements pour construire une estimation du montant de ces dépenses. A cela est ajoutée une analyse par branche des dépenses communales présentées dans les CG municipaux également complétées par des données provenant de l'étude du ministère de la Santé. Ces résultats sont présentés dans le tableau D-7, pour les départements et communes.

Notre estimation de la répartition par branches des dépenses financées par les départements et communes indique que le fonctionnement administratif général constitue le domaine principal d'activité de ces collectivités. Le principal agent du fonctionnement administratif est le personnel, si bien que ce poste de dépenses est le plus important pour ces budgets. L'étude du ministère de la Santé estime que depuis 1979 les dépenses de personnel dépassent 70% du total dans les départements, leur part jusque là ayant été

Tableau D-7

REPARTITION PAR BRANCHES DES DEPENSES DES DEPARTEMENTS ET COMMUNES
(pourcentages)

Unité Fonctionnelle	Départements	Communes
Administration générale	59	64
Développement rural	*	*
Santé	35	5
Education	1	2
Travaux publics	*	16
Equipement et investissement	3	4
Autre	1	9

*part inférieure à 1%.

SOURCE: pourcentages fondés sur des données de différents comptes de gestion, 1977-1980.

inférieure à 60%. Il est plus difficile de distinguer les dépenses de per--sonnel des frais de matériel pour les communes, et nous n'avons pas tenté de le faire.

Pour les départements, la part des frais administratifs totaux, person--nel et matériel réunis, dépasse à peu près toujours 50%. Ce n'est pas le cas pour les communes, où la configuration des dépenses varie considérable--ment, et entre communes, et dans le temps. En dehors de l'administration générale, seule la santé reçoit une part importante des dépenses des départe--ments, part qui atteint dans certains cas plus de 30% du total. Le dévelop--pement rural, l'éducation et les autres postes, investissement inclus, se voient allouer des proportions négligeables des crédits totaux, excédant rarement 2 ou 3%. Il arrive cependant qu'un département encoure une dépense considérable pour un investissement.

Les communes consacrent une plus grande part de leurs dépenses que les département à des postes autres que l'administration générale. On n'y ob--serve pas la même concentration des dépenses dans le secteur de la santé que dans les départements, et santé, éducation et autres dépenses réunies représentent souvent de 20 à 30% des dépenses communales. Les travaux pu-blics et/ou l'équipement mobilisent occasionnellement une large part des dépenses, certainement à la suite d'un grand projet, de construction d'équipements neufs ou de réparation ou de rénovation d'installations exis-tantes. Par ailleurs, la catégorie "autres dépenses" comprend les rembourse--ments d'emprunts, contractés aussi habituellement pour des constructions d'équipements antérieures ou des dépenses d'entretien importantes.

Répartition Régionale par Branches des Crédits Budgétaires Nationaux

Vue d'ensemble.

La répartition par branches des dépenses des départements et com-

-munes ne confère qu'une vue très partielle de la situation des services offerts à la population. La plus importante source de services est l'ac--tivité des administrations d'Etat dans les différentes zones géographi--ques. Comme il apparaît dans le tableau D-1, les crédits budgétaires nationaux destinés aux services publics locaux en 1981 étaient presque dix fois plus élevés que ceux qui provenaient des budgets départementaux et communaux réunis. Traditionnellement, les pays à système adminis--tratif fortement centralisé ne portent pas d'attention à la répartition régionale des services offerts par l'Etat. Que ce soit pour des raisons de doctrine ou simplement parce que les données ne sont pas réunies de manière à permettre ce type d'analyse, les statistiques officielles ne présentent pas de répartition des services offerts par l'Etat, que ce soit en termes de dépenses ou de niveau d'activité, comme le nombre d'inscriptions dans les écoles ou de visites de dispen--saire. L'objet de cette étude étant les services publics locaux, leur financement et administration, nous avons tenté d'attribuer pour une année, 1980, et par département les crédits budgétaires nationaux aussi bien que l'aide extérieure non-budgétaire aux activités que nous classons comme "liées à l'offre locale de services publics": adminis--tration territoriale, développement rural, santé, enseignement pri--maire et secondaire, jeunesse et sports, affaires sociales, et travaux publics.

Comme on l'a signalé plus haut, dans les pays centralisés la docu--mentation n'est en général pas organisée de façon à permettre ce type de classification. C'est pourquoi on a dû introduire de nombreuses approximations et suppositions, et nous présentons ces résultats comme étant plutôt indicatifs que définitifs. Malgré tout, lorsqu'on leur adjoint les données provenant des budgets départementaux et communaux,

et des évaluations des dépenses des ORD et de l'aide extérieure destinée aux projets locaux, ces estimations permettent de construire le premier tableau détaillé de l'offre locale de services publics par région en Haute Volta.

Le tableau D-8 présente une synthèse des crédits budgétaires nationaux accordés aux départements, construite à l'aide de la méthode utilisée pour notre analyse. La partie supérieure du tableau décrit la répartition des dépenses de personnel, de matériel, d'investissement et des subventions inscrites au budget de l'Etat entre les ministères que nous avons classés comme offrant des services publics nationaux ou locaux.

Dans la partie inférieure du tableau, on trouve les résultats de notre travail d'allocation par département des crédits budgétisés des ministères classés comme administrant des services publics locaux. Nous avons donc dû déterminer la part des dépenses d'investissement et d'équipement, et celle des subventions employées à la distribution de services locaux. Nous avons déterminé (tableau D-8) que 1,5 milliard des 4,4 milliards de francs CFA alloués au total aux dépenses d'investissement et d'équipement l'a été au profit de ce que nous appelons les services publics locaux. Enfin, le tableau D-8 présente notre répartition des dépenses consacrées aux services publics locaux par ministère et nature des dépenses.

Méthodes de Répartition par Département

Le tableau D-8 résume les résultats d'un ensemble de procédures complexe par lesquelles ont été attribuées aux différents départements les dépenses classées comme consacrées aux services locaux. Le meilleur moyen de comprendre la démarche globale utilisée pour ventiler les cré-

Tableau D-8

DEPENSES CONSACREES AUX SERVICES PUBLICS LOCAUX - BUDGET DE L'ETAT
(milliards de francs CFA)

	Total	Personnel	Matériel	Total Fonctionnement	Investissement	Subventions
Services nationaux	12.0	10.4	1.6	12.0	0	0
Services locaux[1]	12.0	11.0	1.0	12.0	0	0
Non-imputé	15.9	.9	3.3	4.2	4.4	7.3
Total	39.9	22.3	5.9	28.2	4.4	7.3
Estimation (Syracuse) dép. services locaux	13.7	10.9	1.0	11.8	1.5	.3
Estimation (Syracuse) par Ministères						
Développement Rural	2.4	1.8	.1	1.9	.2	.3
Santé Publique	2.5	2.2	.3	2.5	*	
Affaires Sociales et Condition Féminine	.4	.3	.1	.4	*	
Education Nationale	4.6	4.2	.1	4.3	.3	
Intérieur et Sécurité	2.5	2.2	.2	2.4	.1	
Travaux Publics	1.2	.2	.1	.3	.9	
	13.7	10.9	1.0	11.8	1.5	.3

[1]Pour les ministères cités

SOURCES: les estimations faites par l'Université de Syracuse sont fondées de Budget, de comptes détaillés des dépenses autorisées par le Trésor, et de discussions avec des responsables gouvernementaux.

-dits budgétaires nationaux destinés aux unités fonctionnelles sélec--tionnées par départements est d'examiner la présentation du budget de l'Etat. La plupart des dépenses de personnel et de matériel apparais--sent au budget de l'Etat par ministère, mais bien sûr pas dans leur répartition entre les départements. Les dépenses d'investissement ne sont pas ventilées par ministère. Qui plus est, les différents minis--tères ne préparent pas de budgets rétrospectifs de leurs activités. En revanche, l'avant-projet de budget fournit des indications considérablement détaillées quant à la nature des dépenses, par inspection scolaire ou secteur sanitaire par exemple. Mais les sommes figurant à l'avant-projet sont considérablement modifiées dans la version finale du budget.

Les procédures utilisées ici pour répartir les dépenses budgétaires nationales consacrées aux services publics locaux par ministère et par département sont informées par le système employé par le Trésor pour l'attribution des fonds, les détails figurant à l'avant-projet de bud--get, et les informations fournies par des responsables ministériels.

La répartition des dépenses de matériel et d'investissement des ministères concernés a été réalisée essentiellement à partir de docu--ments informatiques des crédits alloués par le Trésor à ses gestion--naires locaux. Le Trésor enregistre les crédits alloués à ces ser--vices selon un code gestionnaire. Il existe des comptes différents pour le matériel et pour les investissements pour différents ministères dans des zones géographiques particulières de Haute Volta. Il est donc possible d'estimer les versements effectués par type de dépense (matériel ou investissement), par ministère et par département en examinant les débits enregistrés. Cette procédure est à la base de la ventilation de la plupart des dépenses de matériel et d'équipement figurant au

tableau D-9. Tous les crédits budgétaires de matériel et d'équipement des différents ministères ne sont cependant pas affectés à des gestion--naires locaux. Certains sont affectés aux administrations centrales des ministères, ou bien pour y être utilisés, ou bien pour être alloués aux différentes régions au sein des ministères concernés. La répart--tion par départements que nous donnons de ces dépenses est fondée sur l'avant-projet ou sur des renseignements obtenus auprès de responsables de ces ministères. Le restant, qui ne pouvait être imputé à des départe--ments particuliers parce qu'affecté à l'administration générale ou parce que ces dépenses n'avaient été attribuées à aucun compte précis, a été réparti entre les départements proportionellement aux dépenses de matériel et d'équipement qui pouvaient être attribuées.

On aurait pu répartir de la même manière les dépenses de personnel des ministères sélectionnés, en utilisant le code gestionnaire. Cette procédure introduirait cependant des distorsions considérables, car les employés de l'Etat se font souvent verser leur salaire par le biais du gestionnaire de l'endroit qu'ils considèrent comme leur résidence, alors qu'ils sont en poste dans une localité différente. Afin de con--tourner cette source d'erreur, on a réparti les dépenses de personnel des secteurs de la santé et de l'éducation sur la base des informations figurant à l'avant-projet de budget lorsque les données pertinentes étaient disponibles. Le répartition des dépenses de personnel de l'ad--ministration territoriale a été estimée en déterminant le nombre moyen par circonscription (par préfecture, sous-préfecture et arrondissement) du nombre d'employés du ministère de l'Intérieur et de la Sécurité et leur échelon. Une estimation des dépenses de personnel par circonscrip--tion de chaque type est ainsi obtenue, que l'on a multipliée par le nombre de ces circonscriptions existant dans les différents départements.

La répartition des dépenses de personnel des autres ministères a été estimée par une combinaison de plusieurs méthodes. On a traité les dépenses de personnel consacrées aux administrations centrales, ou qu'on ne pouvait imputer aux différents départements pour d'autres raisons, comme on l'avait fait pour les crédits de matériel et d'équipe--ment, les répartissant entre départements proportionnellement aux dé--penses que l'on pouvait attribuer.

Le tableau D-9 résume ces mécanismes d'allocation, et présente les parts des dépenses qui ont été réparties entre départements à par--tir de renseignements détaillés sur la destination géographique des fonds, et la part de l'administration générale et d'autres dépenses non ventilées qui ont été réparties proportionellement aux dépenses imputables.

Les résultats obtenus par ces procédures apparaissent au tableau D-10. On y trouve les crédits budgétaires de l'Etat consacrés aux ser--vices publics locaux, répartis par départements. Les dépenses de fonctionnement et d'investissement apparaissent séparément, et sont données en montants absolus et par habitant. Les résultats indiquent que la configuration des dépenses consacrées dans le budget de l'Etat aux services publics locaux est très étroitement liée à l'activité économique régionale. Les crédits de fonctionnement, essentiellement constitués de dépenses de personnel, favorisent les zones de production marchande et plus diversifiée, la région nord-ouest bénéficiant de mon--tants très inférieurs à la moyenne. La répartition des dépenses d'in--vestissement semble moins systématiquement liée aux caractéristiques régionales et présente une plus grande variabilité. La zone de grande activité économique qu'est le sud-ouest bénéfice des crédits d'inves--tissement de loin les plus élevés, mais les départements de l'Est et

Tableau D-9

ALLOCATION AUX DEPARTEMENTS DE CREDITS BUDGETAIRES AU PROFIT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX - 1980
(milliards de francs CFA)

	Total	Personnel	Matériel	Investissement et équipement	Subventions
Au budget de l'Etat					
Alloué aux services nationaux	12.0	10.4	1.6	0	0
Alloué aux services locaux	12.0	11.0	1.0	0	0
Non imputé	15.9	.9	3.3	4.4	7.3
Total	39.9	22.3	5.9	4.4	7.3
Dépenses services locaux - estimation Syracuse					
Affecté aux départements à partir de renseignements fournis par le CENATRIN, les avant-projets et d'autres sources	9.3	8.2	.4	.4	.3
Dépenses d'administration des ministères concernés, imputées proportionnellement aux autres dépenses	4.4	2.7	.6	1.1	0
Non imputé à des services locaux par l'étude de l'Université de Syracuse	26.2	11.4	4.9	2.9	7.0
Total	39.9	22.3	5.9	4.4	7.3

SOURCES: Sources citées pour le tableau D-8 et rapports du ministère des Finances sur les dépenses effectives financées par le budget de l'Etat.

Tableau D-10

SERVICES PUBLICS LOCAUX
DEPENSES FINANCEES PAR LE BUDGET DE L'ETAT, PAR DEPARTEMENTS - 1980

	Millions de F CFA			Dép. par habitant (F CFA)		
	Fonctionn.	Investisst.	Total	Fonctionn.	Investisst.	Total
Nord						
Centre-Nord	680	48	728	971	69	1040
Nord	801	213	1014	1176	313	1489
Sahel	458	41	499	1139	16	1155
Centre-Est						
Est	631	177	808	1399	392	1792
Centre						
Centre	3457	356	3813	3350	345	3695
Centre-Est	622	31	653	1349	67	1416
Centre-Ouest	1114	80	1194	1173	84	1257
Centre-Ouest						
Volta Noire	921	182	1063	1448	286	1734
Sud-Ouest						
Comoe	591	442	2832	2788	682	4370
Hauts-Bassins	1799			4126		
Sud-Ouest	756	16	772	2088	44	2133
TOTAL	11,830	1546	13,376	1871	244	2115

SOURCES: comme tableau D-8

du Nord en reçoivent aussi un volume plus élevé que la moyenne. Ces résultats touchant à la répartition des investissements sont cependant à traiter avec grande prudence car les données sur lesquelles fonder l'affectation par départements des investissements consacrés aux services publics locaux n'étaient disponibles que pour 25% de ces investissements.

Répartition de l'Aide Extérieure liée aux Services Locaux

Comme on l'a souligné plus haut, l'aide extérieure accordée sous forme de prêts et de subventions liés à des projets, personnel d'assistance technique inclus, ne figure pas au budget de l'Etat. Lorsqu'elle est accordée aux ORD, cette aide devrait figurer dans leurs budgets et de fait, comme on le verra dans le développement qui leur est consacré, les comptes des ORD font apparaître de 1 à 2 milliards de francs CFA en aide extérieure. Ceci ne représente toutefois qu'une petite fraction de l'aide extra-budgétaire totale. Nous présentons dans le tableau D-1 différentes estimations du total des versements correspondant à cette aide, qui atteignent pour ces dernières années entre 28 et 39 milliards de francs CFA.

Afin de réaliser les objectifs de cette analyse, il nous fallait d'abord répartir le total de l'aide extérieure non budgétaire selon qu'elle était ou non destinée aux services publics locaux, puis par département et enfin, dans la mesure du possible, par branches. Pour ce faire nous avions besoin de renseignements sur l'objet des aides accordées et la situation géographique des projets. Nos recherches ont abouti ici à isoler 30 milliards de francs CFA d'aide extérieure pour 1980, dont l'objet était suffisamment clair pour qu'on pût la classer comme liée à l'offre de services centraux ou bien locaux. Le tableau D-11 indique qu'approximativement deux tiers de ces 30 milliards de francs CFA étaient associés à des services lo-

Tableau D-11

AIDE EXTERIEURE ALLOUEE AUX SERVICES LOCAUX - 1980
(millions de F CFA)

	Imputable par région	Non-imputable par région	Total
Services locaux			
Développement rural	6,928	1,138	8,066
Santé Publique	118	296	414
Condition féminine	74	.3	74
Education Nationale	329	375	704
Travaux Publics	10,992	593	11,585
Total partiel	18,441	2,402	20,843
Services non locaux			
Industrie	1,201	72	1,273
Assistance technique	6,351	1,808	8,159
Total partiel	7,552	1,880	9,432
TOTAL AIDE	25,993	4,282	30,275

SOURCES: Fonds de Développement Européen: "Aperçu de l'aide publique extérieure accordée à la Haute-Volta," 1980, et entretiens avec des responsables des principaux organismes contribuants.

caux précis. Des descriptions de projets et des entretiens avec des responsables des organismes contribuants nous ont permis d'imputer aux différents départements 18,4 des 20,8 milliards de francs CFA attribués aux services publics locaux. Les 2,4 milliards restants, que nous ne pouvions pas affecter à des départements en particulier, ont été répartis entre les départements proportionnellement à l'aide extérieure qui pouvait être imputée.

Le tableau D-12 présente la répartition par département de l'aide extérieure au profit des services publics locaux. Toute l'aide extérieure non budgétaire est traitée ici comme investissement, et nous n'avons pas tenté d'isoler la part de ces fonds destinée au fonctionnement.

L'aide extérieure destinée aux éléments d'infrastructure locale s'est élevée en 1980 à 3 281 F CFA, soit environ 15$, en moyenne par habitant. Ce montant représente près du double des dépenses de fonctionnement moyennes affectées aux services locaux dans le budget de l'Etat (1 871 F CFA d'après le tableau D-10), et quelque 13 fois les dépenses d'investissement correspondantes. Ces rapports reflètent clairement le problème de l'absence de lien entre la création de capital d'une part, et d'autre part le financement des charges récurrentes nécessaires à la jouissance de ce capital.

L'aide extérieure varie considérablement entre les départments. Ici encore, le sud-ouest est le plus favorisé ainsi que le département du Centre, tandis que le nord vient en dernière position.

Répartition des Dépenses des ORD

Afin de compléter notre esquisse des dépenses affectées aux services publics locaux par département et par unités fonctionnelles, il est nécessaire d'y intégrer les dépenses des Organismes Régionaux de Développement. Toutes les dépenses des ORD sont classées ici dans le secteur développement rural. La difficulté tient à ce que les données disponibles sur les dépenses

Tableau D-12

SERVICES PUBLICS LOCAUX
DEPENSES FINANCEES PAR L'AIDE EXTERIEURE, PAR DEPARTEMENTS - 198

Région/Dépt.	Millions de francs CFA	F CFA par hab.
North		
Centre-Nord	1252	1789
Nord	1213	1781
Sahel	527	1311
Centre-Est		
Est	1177	2610
Centre		
Centre	5339	5173
Centre-Est	1145	2484
Centre-Ouest	2252	2371
Centre-Ouest		
Volta Noire	2415	3797
Sud-Ouest		
Comoe	998	4708
Hauts-Bassins	2782	6381
Sud-Ouest	1648	4553
Total	20,748	3281

SOURCES: comme tableau D-11

effectives des ORD sont très peu fiables. Les budgets des ORD, comme on l'a remarqué plus haut, sont essentiellement des documents prévisionnels et il n'existe pas de révision formelle a posteriori des budgets rétrospectifs des ORD.

En dépit de ce problème de comptabilité, les quelques éléments d'information sur les dépenses des ORD que fournissent leurs budgets (apparaissant dans le tableau D-13) donnent une idée approximative de l'étendue des activités de ces organismes. Les budgets des 10 ORD rassemblés dans cette étude font apparaître des dépenses totales de 3,7 milliards de francs CFA pour 1980-1981. Les dépenses de fonctionnement (personnel et matériel) s'élèvent à 2,0 milliards de francs CFA, ce qui est sensiblement équivalent à l'évaluation des dépenses de fonctionnement des ORD que donne pour 1980-1981 une étude du ministère du Développement Rural.[1] L'étude du ministère du Développement Rural ne fait aucune référence aux autres dépenses, probablement consacrées à des investissements, qui selon les budgets des ORD que nous avons collectés, s'élèvent à environ 1,7 milliard de francs CFA pour 1980-1981.

Les budgets des ORD présentent aussi leurs sources de revenu. Ceux que nous avons collectés indiquent que les subventions accordées par l'Etat et la contre partie de l'aide extérieure étaient de 466 millions de francs CFA en 1980-1981. Le budget de l'Etat fait apparaître des subventions aux ORD de 261 millions de francs CFA en 1980. Cette différence est peut-être attribuable à une erreur de comptage, mais des contreparties à l'aide extérieure sont allouées sur le budget de l'Etat aux ORD en sus de leurs subventions normales, ce qui pourrait expliquer cette disparité. L'aide extérieure accordée aux ORD atteint un total de 2,0 milliards de francs CFA aux budgets

---

[1] Etude sur la situation financière des Organismes Régionaux de Développement, septembre 1982, vol. II, p.24, p.25, p.47.

Tableau D-13

SOURCES DE REVENUS ET TYPES DE DEPENSES DES ORD
1980-1981
(millions de F CFA)

	Budgets ORD	Etude ORD
Dépenses		
Personnel	1,407	1,646
Matériel	579	592
Investissement	1,719	n.a.
Total	3,705	
Financement		
Aide extérieur	2,034	1,180
Budget de l'Etat	466	824
Sources propres (emprunts inclus)	1,599	n.a.
Total	4,099	

SOURCES: budgets d'ORD 1980-1981 réunis au cours de cette étude et Etude sur la situation financière des Organismes Régionaux de Développement, op.cit.

de 1980-1981. L'étude du ministère du Développement Rural évalue le total de cette aide à 1,2 milliard de francs CFA.

Les disparités les plus importantes entre les différentes estimations des dépenses des ORD apparaissent donc dans les dépenses autres que de fonc--tionnement - où nos données indiquent 1,7 milliard de francs CFA tandis que l'étude du ministère du Développement Rural ne donne aucune indication, et les ressources propres des ORD - où leurs budgets donnent approximativement 1,5 milliard de francs CFA en prêts et revenus internes, tandis qu'ici en--core aucune référence à ces ressources n'est faite dans l'étude du Développe--ment Rural.

Les dépenses des ORD financées par l'aide extérieure sont probablement incluses dans les concours extérieurs apparaissant au tableau D-12. Si tel est le cas, l'augmentation nette des dépenses cor s aux services locaux provenant des ORD est, une fois l'aide extérieure prise en compte, d'approxi--mativement 1,5 milliard de francs CFA.

Les dépenses des ORD par départements, réparties entre dépenses de fonc--tionnement et d'investissement figurent au tableau D-14. Les montants uti-lisés ici proviennent des budgets des ORD rassemblés au cours de cette étude. Les données de l'étude du ministère du Développement Rural sont très simi--laires, pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, pour à peu près tous les ORD. L'étude du ministère ne fournit cependant aucune indica--tion sur les dépenses d'investissement des ORD. Les montants provenant des budgets que nous avons réunis n'ont donc été soumis à aucune vérification pour les dépenses d'investissement, et doivent être traités avec prudence.

Dans la répartition par départements des dépenses des ORD apparaît à nouveau la position privilégiée du sud-ouest. Les dépenses de fonctionne--ment par habitant sont particulièrement élevées dans les départements du Sud-ouest et des Hauts-Bassins. Les dépenses d'investissement effectuées

Tableau D-14

DEPENSES DES ORD PAR DEPARTEMENT
1980-1981

Région/Dép.	Dépenses (millions de francs CFA)			Dépenses par hab. (F CFA)		
	Fonctionn.	Investisst.	Total	Fonctionn.	Investisst.	Total
North						
Centre-Nord	113	158	271	166	232	398
Nord	64	16	80	99	25	124
Sahel	97	11	108	241	27	268
Centre-Est						
Est	239	433	672	546	989	1535
Centre						
Centre	145	26	171	169	30	199
Centre-Est	120	8	128	271	18	289
Centre-Ouest	117	35	152	132	39	171
Centre-Ouest						
Volta Noire	279	103	382	414	153	567
Sud-Ouest						
Comoe	104	85	189	491	425	916
Hauts-Bassins	325	754	1079	745	2349	3094
Sud-Ouest	382	90	472	1076	254	1330
Total	1986	1719	3705	336	291	627

SOURCE: budgets d'ORD pour 1980-1981 réunis dans le cours de cette étude.

par les ORD, pour lesquelles les données sont à prendre avec précaution, sont très inégales. Ces dépenses sont à peu près inexistantes dans tous les dé--partements en dehors des Hauts-Bassins et l'Est.

Dépenses Totales Consacrées aux Services Locaux, Toutes Sources Confondues

On peut enfin maintenant brosser un tabeau complet de l'offre locale de services publics par département et secteur géographique. Les tableaux D-15 et D-16 résument nos estimations du montant des dépenses totales par source et type de dépense, et par région et département. Le tableau D-15 donne des évaluations des montants dépensés et le tableau D-16 les dépenses estimées par habitant. Au total, 6 291 F CFA (30$) par habitant ont été consacrés aux services publics locaux en Haute Volta en 1980. Plus de 60% de ce montant ont été attribués aux investissements et équipements, ne laissant que 2 475 F CFA (12$) pour les charges de fonctionnement ou les charges récurrentes. Les montants donnés pour l'investissement sont probable--ment légèrement surestimés car l'aide extérieure est par[illegible] comptée deux fois et les investissements des ORD surévalués.

L'aide extérieure est virtuellement la seule source d'investissements locaux. Pratiquement tous les services locaux offerts aux populations rési--dant à l'extérieur des communes sont pris en charge par le budget de l'Etat. Ensemble, les budgets de fonctionnement des ORD et les budgets départementaux n'atteignent en moyenne que 486 F CFA (2$) par habitant. Certaines communes allouent cependant cinq à dix fois ce montant à des services publics au profit de leurs résidents.

Répartition par Région

La répartition par région du total des dépenses consacrées aux services publics locaux suit les conditions économiques régionales.

Tableau D-15

SERVICES PUBLICS LOCAUX
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT PAR DEPARTEMENTS ET SOURCES DE FINANCEMENT - 1980
(millions de francs CFA)

Région/ Département	Fonctionnement					Equipement et investissement				
	Budget Etat[1]	Dépt.	Commune[2]	ORD[3]	Total	Budget Etat	ORD[3]	Aide Ext.	Total	Total
North										
Centre-Nord	680	89	22	113	904	48	158	1252	1458	2362
Nord	801	72	54	64	991	213	16	1213	1442	2433
Sahel	458	54	---	97	609	41	11	527	579	1188
Centre-Est										
Est	631	46	12	239	928	177	433	1177	1780	2708
Centre										
Centre	3457	141	413	145	4156	356	26	5339	5721	9877
Centre-Est	622	59	15	120	816	31	8	1145	1184	2000
Centre-Ouest	1114	112	56	117	1399	80	35	2252	2367	3766
Centre-Ouest										
Volta Noire	921	107	6	279	1313	182	103	2415	2700	4013
Sud-Ouest										
Comoe	591	36	59	104	790	442	85	998	5061	8365
Hauts-Bassins	1799	82	308	325	2514		754	2782		
Sud-Ouest	756	88	1	382	1227	16	90	1648	1754	2981
TOTAL	11,830	886	945	1986	15,647	1,546	1719	20,748	24,013	39,660

[1] les dépenses non-imputables sont affectées proportionnellement aux parts départementales des dépenses imputables.

[2] pour la localisation des communes dans les départements, voir tableau R-11.

[3] aide extérieure comprise.

SOURCES: voir sources des tableaux D-6, D-8, D-11 et D-14.

Tableau D-16

SERVICES PUBLICS LOCAUX
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT PAR HABITANT,
PAR DEPARTEMENT ET SOURCE DE FINANCEMENT - 1980
(F CFA)

Région/ Département	Fonctionnement					Equipement et investissement				Total
	Budget Etat[1]	Dépt.	Commune[2]	ORD[3]	Total[4]	Budget Etat[1]	ORD[3]	Aide Exterieure[1]	Total[4]	
North										
Centre-Nord	971	131	1158	166	1291	69	232	1789	2090	3381
Nord	1176	112	1500	99	1455	313	25	1781	2119	3674
Sahel	1139	134	---	241	1515	16	27	1311	1354	2869
Centre-Est										
Est	1399	105	923	546	2058	392	989	2610	3991	6049
Centre										
Centre	3350	162	2387	169	4027	345	30	5173	5548	9575
Centre-Est	1349	133	833	271	1770	67	18	2484	2569	4339
Centre-Ouest	1173	126	889	132	1473	84	39	2371	2494	3967
Centre-Ouest										
Volta Noire	1448	159	194	414	2064	286	153	3797	4236	6300
Sud-Ouest										
Comoe	2788	180	4917	491	3726	682	425	4708	14,545	24,037
Hauts-Bassins	4126	255	2678	745	5766		2349	6381		
Sud-Ouest	2088	248	143	1076	3390	44	254	4553	4851	8241
TOTAL	1871	150	1940	336	2475	244	291	3281	3816	6291

[1] les dépenses non-imputables sont affectées proportionnellement aux parts départementales des dépenses imputables.

[2] pour la localisation des communes dans les départements, voir tableau R-11.

[3] aide extérieure comprise.

[4] dépenses totales, toutes sources confondues, divisées par le nombre total d'habitants du département.

SOURCE: comme tableau D-15

Les dépenses de fonctionnement sont plus élevées dans le sud-ouest et dans le département du Centre; elles sont plus modestes dans le nord et dans le département du Centre-ouest. Les dépenses d'investissement varient plus d'un département à l'autre que les dépenses de fonctionne--ment. Elles font cependant apparaître une tendance assez similaire, le sud-ouest et le département du Centre étant favorisés tandis que les dépenses sont moindres dans le nord.

Répartition par Branches

Le tableau D-17 présente le répartition par unités fonctionnelles des dépenses consacrées aux services publics locaux, ventilées entre dépenses de fonctionnement et d'investissement. Les crédits d'inves--tissements concernent presque exclusivement les secteurs du développe--ment rural et des travaux publics. Les dépenses de fonctionnement de ce dernier secteur sont très peu élevées, l'éducation, le développement rural, l'administration locale et la santé bénéficiant de financements à peu près égaux.

Tableau D-17

SERVICES PUBLICS LOCAUX
REPARTITION DES DEPENSES PAR BRANCHES ET PAR TYPES - 1980

Unité Fonctionnelle	Fonctionnement		Investissement		Total	
	Millions de F CFA	%	Millions de F CFA	%	Millions de F CFA	%
Développement rural	3,879	25	9,955	41	13,834	35
Santé Publique	2,879	18	437	2	3,316	8
Education National	4,389	28	984	4	5,373	14
Travaux publics	444	3	12,529	52	12,973	33
Administration	3,500	22	96	*	3,596	9
Affaires sociales et cond. féminine & autres non-imputables	480	3	123	1	603	1
TOTAL	15,571	100	24,124	100	39,695	100
Dépenses par habitant (F CFA)	2,595		4,021		6,616	

*part l'inférieure à 1%

SOURCES: comme tableau D-15

L'ADMINISTRATION DES REVENUS LOCAUX: PERSPECTIVE DU VILLAGE

La structure générale du système d'imposition a été décrite ailleurs. Le développement qui suit donne le détail du fonctionnement spécifique de ce système dans les zones rurales du département de l'Est et dans la com--mune de Fada N'Gourma. La première partie est essentiellement descriptive et a pour objet les modalités d'assujettissement, d'évaluation et de per--ception des impôts. En seconde partie sont présentées et analysées des données concernant les ressources fiscales de la sous-préfecture de Bogandé pour la période de 1975-1979. On présente ensuite les facteurs socio-culturels et administratifs qui interviennent dans le fonctionnement de système fiscal voltaïque dans les zones rurales.

L'administration des revenus dans les zones rurales

Le discussion qui suit a trait aux caractéristiques des procédures d'administration de l'impôt dans les villes et villages de Haute Volta. Elle est basée sur notre expérience et les résultats de recherches menées dans le département de l'Est, en particulier dans sa partie Nord-Ouest,qui comprend les villes de Bogandé, Piela et Diabatou, pour la sous-préfecture de Bogandé, et la ville de Bilanga, située dans l'arrondissement de Bilanga, sous-préfecture de Fada N'Gourma. Les différentes sources de revenu ont été regroupées par système de perception. Ainsi, les impôts "du village" (IFR, ICT et TBET) sont administrés par des fonctionnaires du ministère de l'Intérieur, en collaboration avec les autorités locales, alors que les impôts sur les activités commerciales(patente, license, BIC, etc.) sont de la compétence du service des Impôts. Le troisième groupe de ressources comprend des droits et taxes (droit de marché, taxes sur les bicyclettes

et sur les véhicules à moteur, taxe de visite sanitaire et divers frais pour actes administratifs) perçus par des agents divers, dans beaucoup de cas liés seulement marginalement à l'appareil formel de collecte des revenus de l'Etat.

Les impôts "du village"

Le système formel de collecte des impôts dans les zones rurales est très simple. . dépend de l'accomplissement, par un petit nombre d'acteurs, de tâches qui ont pris au fil des ans le caractère solide et imperturbable de la routine. A dire vrai, le recouvrement des impôts s'est exécuté jusqu'ici avec la régularité d'un phénomène naturel - surpassé en cela seulement par l'apparition quotidienne du soleil au matin - et de façon hautement plus prévisible que l'arrivée des pluies annuelles. Bien entendu, les taux, les types d'impôt et la destination du revenu ont changé; mais pour la population locale, le fonctionnement du système d'imposition aujourd'hui est sensiblement le même que pendant la période coloniale.

La détermination et la perception des impôts au niveau du village dépendent de la collaboration de trois catégories d'acteurs: les fonctionnaires de l'administration territoriale, les autorités coutumières (chefs de village et de canton), et la population imposable. L'incapacité ou le refus de coopérer de l'un de ces groupes peut avoir des conséquences graves pour le fonctionnement du système fiscal.

Chacun des acteurs institutionnels dispose d'un pouvoir propre à influencer tant le caractère que le résultat du processus de perception. Dans le département de l'Est, où l'appareil administratif formel est léger, la structure des pouvoirs coutumiers encore dynamique et la population relativement isolée, il semble qu'aucun des acteurs pris séparément n'ait le monopole du pouvoir. Aucune des autorités ne peut à elle seule exiger des

autres un comportement conforme à ses désirs, Cette situation a une impor--tance stratégique, car elle implique que toute tentative d'amélioration de l'assujettissement et du recouvrement de l'impôt doit prendre en considération les intérêts particuliers à chaque groupe et les interactions entre ces intérêts.

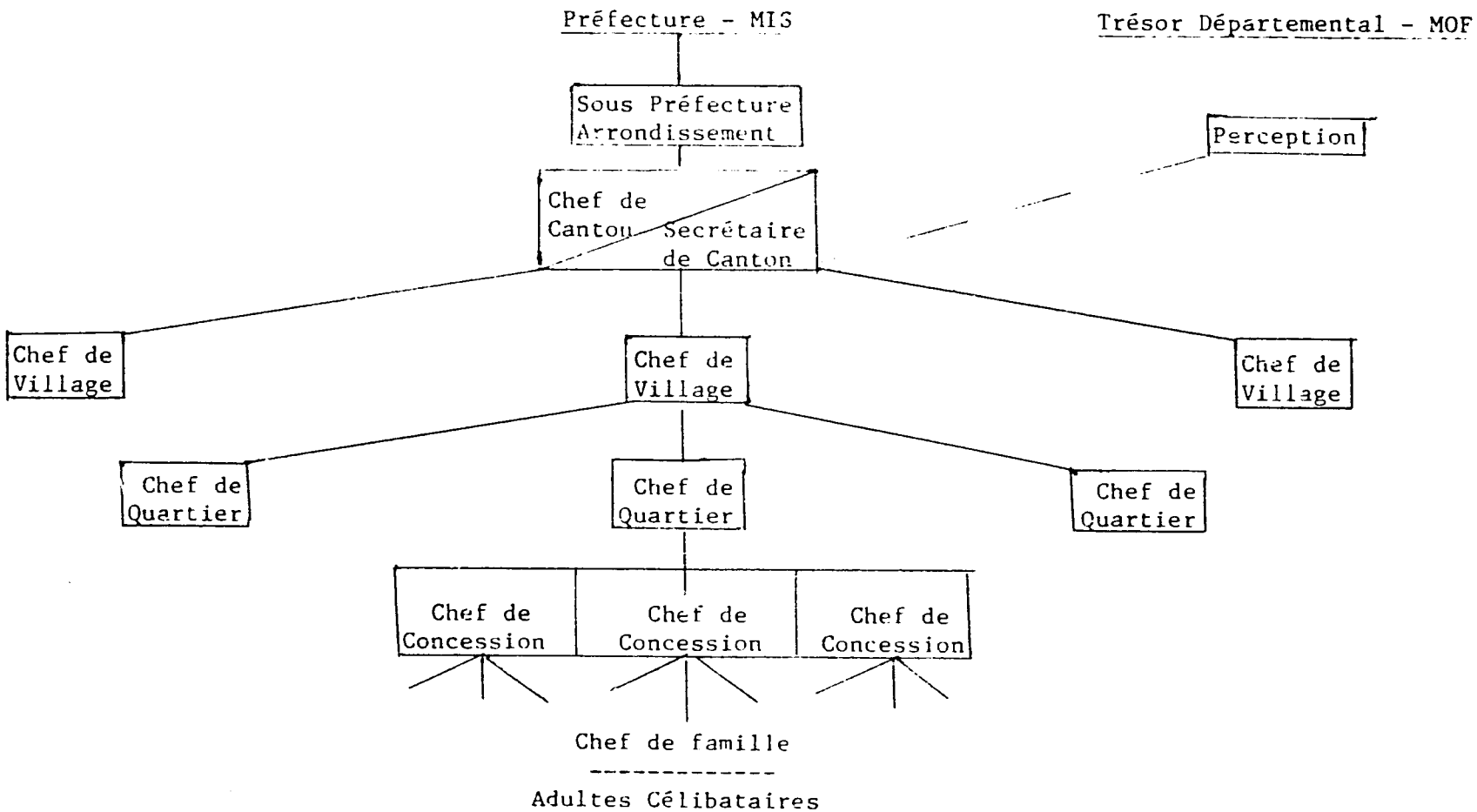
Le schéma ci-dessous décrit les différents niveaux et acteurs impliqués dans la collecte des impôts du village. De haut en bas on y trouve le flux d'information arrivant aux contribuables sur les impôts à payer. Les revenus suivent le chemin inverse, (voir figure 1).

Les rôles de l'impôt progressif sur le revenu (IFR), de l'impôt dé--partemental (ICT - un pourcentage fixe de l'impôt précédent, actuellement 60% dans le département de l'Est) et de la taxe sur le bétail (TBET) sont préparés au niveau de la sous-préfecture ou de l'arrondissement. Des fonc--tionnaires du ministère de l'Intérieur (Bureau de Recensement), assistés des secrétaires de canton, utilisent les renseignements portés sur le rôle d'impôt pour déterminer le montant dû pour chaque contribuable. Les feuilles d'impôt sont préparées et transmises par le secrétaire de canton au chef de canton, ou directement aux chefs de village du canton. Si le village a une population importante, le chef de village pourra convoquer les chefs de quartier qui seront eux-mêmes chargés de distribuer les feuilles d'impôt aux chefs de concession dans leurs quartiers respectifs. Dans les villages plus petits, le chef réunira les chefs de concession pour leur confier les formu--laires des chefs de famille et adultes célibataires dont ils ont la respon--sabilité.

Le paiement des impôts suit les mêmes voies, les fonds passant du con--tribuable individuel ou du chef de famille au chef de concession, et de là au chef de quartier puis au chef de village. A ce stade, le chef de village peut apporter les fonds directement à la perception ou à l'agent autorisé de la circonscription, ou bien les remettre à son chef de canton, qui réunit

Figure 1

SYSTEME DE COLLECTE DES IMPOTS EN ZONE RURALE



lui-même les contributions des villages pour les transmettre aux autorités nationales. Dans certains cas, c'est au secrétaire de canton que le chef de village confie l'argent pour transmission.

Assujettissement et évaluation

Les impôts qui nous intéressent sont tous trois des impôts de rôle, dans la mesure où ils sont fixés à partir des renseignements contenus dans les rôles numériques tenus à jour par les fonctionnaires du ministère de l'Intérieur au niveau de la circonscription. Le rôle numérique est organisé par village, et dans chaque village par concession ou famille élargie. Il est établi au nom du chef de famille, qui est imposé pour lui-même et pour les autres membres imposables de la famille. Il comprend le nom de chacun des membres de la famille, leur date de naissance et sexe, et le nombre de têtes de bétail soumis à l'impôt dont ils sont propriétaires (chevaux, ânes, boeufs, chameaux et porcs). Il est prévu que ces rôles soient remis à jour régulièrement, les contribuables étant radiés en cas de décès ou de départ permanent, et inscrits à leur majorité ou à leur arrivée dans la localité. Additions, radiations et changements de statut des contribuables doivent être communiqués aux autorités compétentes par le secrétaire de canton, le contribuable lui-même ou, pour les décès, l'un des parents survivants. Ni le secrétaire de canton ni le chef n'ont l'autorité de rectifier les ren--seignements apparaissant sur les rôles d'impôt.

La révision des rôles d'impôt intervient d'habitude en réponse à trois types d'évènements: (1) vérification par le secrétaire de canton lors de la préparation des feuilles d'impôt; (2) intervention indépendente d'un con--tribuable ou d'un parent pour signaler un décès ou quelqu'autre changement de statut; et (3) incorporation d'informations apparues à l'occasion d'opérations administratives par ailleurs indépendentes de la collecte des

impôts. Entrent dans la dernière catégorie le cas d'un nouveau résident, ou de quelqu'un qui n'est pas inscrit sur les rôles d'impôt, détecté quand il essaie d'obtenir une carte d'identité; ou celui d'un litige éleveur-cultivateur, où il est question des dégâts causés par les vingt bêtes de l'accusé, qui n'en a déclaré que cinq; ou encore les vérifications par sondage effectuées par les agents de l'Etat.

C'est pourquoi la révision des rôles d'impôt présente un caractère plus épisodique que périodique, ce qui constitue un élément supplémentaire d'inefficacité et de sous-évaluation de la base de l'impôt.

Bien qu'il n'existe pas de données fiables sur le degré de sous-évaluation, il est évident que cela constitue un problème majeur pour le décompte des effectifs animaux aussi bien qu'humains. Dans la sous-préfecture de Bogandé, le montant total de l'impôt exigible sur le bétail était de 2 025 250 F CFA en 1981. Cela correspond à 10 126 têtes, en supposant que toutes les bêtes déclarées étaient des bovins (ceci, bien sûr, tend à sur--estimer le nombre de bovins, étant donné que le chiffre inclut sans aucun doute quelques chevaux, ânes et porcs). Des estimations indépendantes de l'importance du troupeau dans la région de Bogandé évaluent la population bovine à 95 000 têtes.[1] Les registres tenus par l'agent chargé de la Santé

---

[1]Service d'élevage: Rapport annuel 1980, département de l'Est. Seuls les animaux de deux ans et plus doivent être déclarés au fisc. Aucunes données précises ne sont disponibles pour cette sous-région, mais d'autres sources, pour les régions avoisinantes, indiquent que mâles et femelles de moins de deux ans peuvent constituer environ 30% d'un troupeau donné. Pour plus ample information, voir Delgado (Christopher L.): An investigation of the lack of mixed farming in the West African savannah: a farming systems approach for Tenkodogo, Upper Volta, Center for Research on Economic Development, Discussion paper no. 74, Université du Michigan, novembre 1978; et Eddy (E.D.): Development of the livestock sector in West Africa, Agricultural Economics staff paper no.75-17, Université Cornell, septembre 1975.

animale à Bogandé indiquent que 56 886 têtes de bétail bovin ont été vues lors de visites effectuées en 1981.

De tels écarts entre l'importance réelle et déclarée du troupeau ont pour la montant de la base et le rendement de la taxe des conséquences assez saisissantes. En prenant pour base l'estimation de la taille du troupeau fournie par le service d'Elevage, corrigée pour le nombre de bêtes de moins de deux ans, on obtient un rendement potentiel de 13 300 000 F CFA pour la TBET, ce qui représente plus de six fois le montant prévu par le fisc. Même le chiffre moins élevé correspondant au nombre de bovins effecti -vement comptés par le vétérinaire du service de Santé Animale, produirait un revenu de trois fois et demie celui qui apparait sur les registres fiscau

Les effectifs humains sont également sous-évalués dans le département de l'Est. Cette constatation met moins en question l'efficacité des fonctionnaires chargés de l'établissement des rôles que leur petit nombre et la pauvreté des moyens mis à leur disposition, par rapport à l'étendue du territoire dont ils sont responsables. La sous-préfecture de Bogandé, par exemple, occupe un territoire de 6548 km^2. Ses 131 000 habitants, qui constituent plus du quart de la population totale du département de l'Est, se répartissent dans plus de 220 villages.* Il n'y a pour toute cette région que 13 agents d'administration générale, dont 9 sont des gardes Républicains. Le fonctionnaire responsable du bureau de Recensement est aussi à la tête du bureau Militaire (essentiellement chargé des questions touchant aux anciens combattants et des pensions) ainsi que du Tribunal du Premier Degré, le premier échelon du système judiciaire voltaïque. L'agent du recensement est assisté d'un agent temporaire et à l'occasion de Gardes Républicains. En 1979, le canton le plus peuplé du

---

*Mehretu et Wilcock: Regional Planning Working Paper No. 1: Eastern Region of Upper Volta, p. 22.

département a reçu le statut d'arrondissement. Les 60 000 habitants résidant dans les 89 villages de l'arrondissement de Coalla sont desservis par un seul administrateur (le chef d'arrondissement) et son adjoint. Dans une autre région, un responsable administratif rapportait avec un orgueil justifié qu'il venait d'ajouter aux rôles d'impôt de sa circonscription un village entier jusque là non déclaré.

Recouvrement

Les éléments-clefs du système de perception des impôts locaux sont les chefs de canton, les chefs de village et les secrétaires de canton. Les chefs de canton et de village doivent leur autorité à la position qu'ils occupent au sommet de la hiérarchie politique locale, tandis que le secré--taire de canton est un agent de l'Etat, sélectionné par concours. Il est intéressant de remarquer qu'en dépit de l'objectivité officielle du processus de sélection, il arrive souvent que le secrétaire de canton soit membre d'une des grandes familles du canton. Ainsi, sa fonction est imprégnée non seulement de l'autorité de l'Etat, mais aussi de la légitimité du pouvoir traditionnel.

D'un point de vue structurel, le secrétaire occupe une position ambiva--lente, pour ne pas dire ambiguë, dans la hiérarchie des pouvoirs locaux, car il n'est ni "de la chefferie," ni tout à fait "de l'Etat." La principale qualification requise pour le poste est d'être alphabétisé. Il reçoit un petit salaire du gouvernement, dont le montant varie avec la taille de sa circonscription, mais est considéré par le chef de canton comme placé entièrement sous sa propre autorité. Dans l'exercice de ses fonctions il traite directement avec les chefs de village, plus rarement avec les habi--tants individuellement. Il est toutefois agent spécial de l'administration et doit satisfaire aux demandes de ses supérieurs hiérarchiques dans l'adminis--tration d'Etat.

Le pouvoir, en région rurale, exige de la présence. Lorsque l'administration est faible, c'est à dire distante ou sous-équipée en personnel, le secrétaire de canton doit s'en remettre à sa capacité à persuader ou intimider les récalcitrants, et sur la bonne disposition de la population à payer. Dans les zones où l'administration territoriale est faible, mais le chef de canton influent, le secrétaire de canton est plus perçu comme l'émissaire du chef que comme agent de l'Etat, ce qui se traduit généralement par un recouvrement plus aisé.

Le chef de canton joue un rôle critique dans la collecte de l'impôt. C'est lui qui, de fait, déclare ouverte la "saison des impôts" et est responsable de l'exécution du paiement dans les villages sur lesquels il a autorité. Il est assisté dans ses efforts par le secrétaire de canton, qui sait lire et écrire et est capable de tenir un compte des recettes et des montants à recouvrer, et par les chefs de village qui sont chargés d'exiger le paiement des contribuables placés sous leur autorité.

Une fois que les feuilles d'impôts ont été distribuées aux chefs de village, on fixe la date à laquelle le secrétaire de canton se rendra dans chaque village pour y percevoir les impôts. Plusieurs visites au même village peuvent être nécessaires pour achever le recouvrement.

Les chefs de village et de canton sont dédommagés pour la part qu'ils prennent à la collecte des impôts. Un petit pourcentage des revenus perçus leur revient, calculé selon une échelle mobile qui encourage une perception rapide. Les chefs de village reçoivent 4% des recettes perçues au cours du premier trimestre, 3% de celles du deuxième trimestre, 2% des revenus du troisième et 1% de ceux du quatrième trimestre. Les chefs de canton reçoivent une petite indemnité mensuelle, dont le montant varie avec l'importance de la population dont ils sont responsables. La moitié de cette indemnité est payée sur le budget national et le restant sur le budget départemental.

Le système fiscal repose donc sur l'intervention de personnes qui ne se trouvent que marginalement sous la supervision des pouvoirs publics; il y a à cela des dangers relativement évidents, autant que des avantages dont l'évidence est moins immédiate. Le caractère personnalisé du processus de perception fournit aux chefs et secrétaires de canton de nombreuses occasions d'abus. En même temps, l'importance du rôle joué par ces pouvoirs locaux donne au système plus de souplesse et plus de sensibilité aux éléments limi--tant la capacité d'un contribuable individuel à réunir l'argent liquide dont il a besoin pour régler ses impôts, comme aux conditions difficiles sécheresse épidémies, mauvaises récoltes) dont peut être victime toute une population.

Allégations d'abus et exemples de cette capacité de réaction du système abondent. Par exemple, un agent de l'administration territoriale qui a plus de vingt ans de service reconnaissait qu'il y avait souvent un écart considé--rable entre le montant des impôts collectés et le montant perçu par le gouvernement. Selon cet agent, cet écart était particulièrement important pour l'impôt sur les populations non sédentaires (impôt flottant). Ce fonctionnaire nous a donné l'exemple d'un éleveur qui, interpelé et requis de fournir la preuve du paiement de ses impôts, affirma qu'il avait donné 2 000 F CFA au secrétaire mais qu'on ne lui avait délivré aucune forme de reçu. Le secrétaire concerné fut convoqué à la sous-préfecture où il remit les 2 000 F CFA au percepteur sans qu'il fût accusé formellement ou admît avoir commis une faute quelconque.

Un autre type d'infraction apparemment courant en matière de collecte des impôts consiste à poursuivre l'assujettissement de personnes récemment décédées, ou qui ont déménagé et paient leurs impôts dans une autre localité. Dans les deux cas, l'irrégularité est rendue possible par le fait que le paiement effectif des impôts fait intervenir une médiation. En effet, il arrive souvent que quelqu'un d'autre que l'individu redevable assume la respon-

-sabilité du paiement de ses impôts. Dans certaines concessions, c'est le Chef de concession qui assumera la charge fiscale de tous les adultes mem--bres. Dans d'autres cas, le groupe considéré, tel qu'il est déterminé par les pratiques de commensalité et de production collective, sera le carré, et comprendra un ménage central et ses enfants, mariés et non mariés. Il semble que les hommes paient en général les impôts des femmes du ménage. Chaque chef de carré, dans une concession, prendra en charge les impôts des membres qui dépendent de lui et remettra le montant correspondant au chef de la concession, amorçant ainsi le processus dont l'étape finale est la perception des revenus par l'Etat.

Le peu de familiarité de la population avec la comptabilité, et la pratique qui consiste à présenter au chef de concession ou de carré la somme globale dont il est responsable, font qu'il est possible d'inclure dans cette somme le montant dû par quelqu'un de récemment décédé ou d'exoné--ré sans attirer les soupçons du chef du groupe. Alors qu'on leur deman--dait s'il y avait un impôt particulièrement injuste ou inéquitable, 6 des 51 personnes mentionnant un impôt en particulier (nombre total de personnes interrogées: 200) ont cité "l'impôt sur les morts." Cet "impôt" est le fruit d'une évaluation incorrecte, due ou bien à l'absence de révision du rôle d'impôt, ou bien à une tentative délibérée visant à léser le contribu--able. L'incidence de ce type particulier d'irrégularité devrait diminuer à mesure que se répandra l'alphabétisation et que les citoyens seront mieux informés de leurs droits et de leurs responsabilités.

Enfin, il est fait état de véritables infractions, comme l'omission, par le chef ou le secrétaire de canton, de remettre les revenus recouvrés à l'autorité fiscale compétente. La fréquence de ce genre d'incidents est inconnue. Cependant, nos observations accusent l'existence de ce type d'irrégularité. Dans l'un des arrondissements, le chef de canton avait

interdit au secrétaire de canton de participer à la perception des impôts depuis deux ans, en raison de ce que le chef considérait comme des taux de recouvrement amormalement bas au cours des années précédentes. Il peut être intéressant de noter que la concession du secrétaire de canton comprenait plusieurs grandes maisons à toit de tôle, richesse inhabituelle dans ce village-là.

L'existence d'irrégularités dans le processus de recouvrement des impôts n'est absolument pas surprenante, est ne constitue jamais qu'un des aspects du système. Plus fondamentalement intéressantes sont la souplesse et la sensibilité potentielle aux capacités de paiement d'un individu ou d'un groupe que lui donne l'implication des chefs coutumiers. Bien entendu, les éléments que l'on peut présenter à l'appui de cette observation sont moins tangibles que des allégations de fraude. On peut cependant citer trois cas où se manifeste cette capacité du système, l'un faisant intervenir l'ajournement ou la remise du paiement, le deuxième le paiement de sa contribution par quelqu'un d'autre que le redevable, et le dernier la sous-évaluation de la matière imposable, aboutissant à une réduction de la charge fiscale.

Le chef du village ou du canton est bien mieux placé qu'un agent extérieur pour évaluer la capacité d'un contribuable local à payer ses impôts. Il tendra aussi à être mieux informé des questions agricoles, en particulier des éléments affectant le rendement des cultures, et donc la possibilité de convertir les récoltes en argent liquide pour le règlement des impôts. Les années de mauvaises récoltes, il est possible que le chef décide qu'il est inopportun d'exiger les arriérés d'impôts. Il pourra convoquer certains individus afin de déterminer s'il leur est impossible de payer ou s'ils essaient simplement de se soustraire à l'impôt. Lorsque quelqu'un est dans l'incapacité de payer, le chef pourra lui accorder jusqu'à la prochaine récolte ou le délier du paiement pour cette année-là. Dans certains cas, il

arrive que le chef puise dans ses ressources privées pour acquitter la con--tribution de ceux qui n'ont pas les moyens de payer. Les administrateurs locaux rapportent que l'on a vu certains chefs de village payer la totalité de la charge fiscale du village sur leurs propres fonds. Inutile de dire que de tels actes placent le chef haut dans l'estime tant des villageois que des fonctionnaires du fisc.

Enfin, il se peut que le chef réduise la charge fiscale elle-même en sous-évaluant le nombre des unités imposables. Certaines personnes ne seront pas inscrites aux rôles d'impôt lorsqu'elles arrivent ou retournent au village. Ou encore, cas plus courant, tout le bétail ne sera pas déclaré. La taxe sur le bétail n'est pas populaire dans les pays du Sahel. Les boeufs en particulier, sont considérés non comme des actifs aisément réalis--ables, mais comme une assurance contre les temps difficiles et de possibles dons pour des événements sociaux de très grande importance. Il arrive donc que les boeufs ne contribuent pas aux rentrées de liquide au budget de leur propriétaire, si bien qu'il apparaîtra injuste d'imposer une taxe sur la totalité des bêtes. Le paiement de la taxe sur la totalité du bétail peut s'avérer être un lourd fardeau pour certains individus. Il se peut que cette taxe impose aux hommes âgés en particulier un prix trop élevé pour la possession de bétail bovin. L'exemple de ce que nous a rapporté un vieux paysan illustre bien ce point. L'homme nous a expliqué que dans sa jeunesse il était de coutume pour les garçons du même âge d'acheter des boeufs ensemble. Ces bêtes devaient être gardées pour des temps difficiles, ou pour être offertes en présent lorsqu'ils se marieraient. La progéniture du troupeau initial existait toujours, et le vieil homme, qui était le seul survivant de son groupe d'âge, en avait la garde. Il ne pouvait pas vendre les boeufs car il n'en avait pas le droit mais, étant un homme âgé sans autre activité productive, il n'avait pas accès à l'argent liquide nécessaire pour régler

la taxe sur ces bêtes.

L'existence de cas comme celui que l'on vient de citer peut favoriser la sous-évaluation du bétail. Plus précisément, le chef ne contestera pas le nombre de bêtes déclaré par le contribuable même lorsque ce nombre est visiblement sous-estimé. C'est dans la décision de ne pas appliquer un niveau de taxation qui imposerait un fardeau exagérément lourd à quelqu'un qui a peu de sources d'argent liquide que se manifeste la souplesse du sys--tème. La sous-évaluation reflète aussi une sensibilité à l'opposition locale à la taxe. Notons que les chefs sont couramment propriétaires de boeufs, et en possèdent souvent plus que le villageois moyen.

Un rôle à maintenir pour les chefs locaux

Etant donné la faiblesse de l'administration territoriale dans les zones rurales du département de l'Est, tant en main d'oeuvre qu'en moyens matériels, il n'existe pas vraiment de solution de remplacement praticable au système actuel de recouvrement des impôts. Si ce système ouvre des possibilités d'abus par sa dépendance à l'égard du travail des chefs coutumiers et d'agents qui ne sont pas soumis directement au contrôle et à la surveillance de l'ad--ministration fiscale, cette même dépendance lui offre un degré de souplesse et une capacité de réponse qu'il est peu probable de trouver dans des types d'organisation bureaucratiques plus structurés. Ces qualités revêtent une importance particulière dans une région récemment intégrée dans un système administratif d'Etat et qui souffre d'une grande irrégularité dans l'arrivée des pluies, avec la menace de mauvaises récoltes et de famine qui l'accompagne.

De plus, il est fort probable que toute tentative visant à ne pas passer par les chefs coutumiers aboutirait à une baisse importante des taux de recouvrement. Chez les Gourmantchés, la chefferie existait antérieurement à la colonisation et continue à inspirer un respect général. Le chef de

canton en particulier est considéré comme l'arbitre des conflits internes et externes au village, autant que l'intermédiaire par lequel les intérêts locaux sont communiqués à l'Etat, et, réciproquement, les actes de l'Etat transmis à la population locale. Un sous-préfet reconnaissait qu'il était impossible à l'administration d'Etat de travailler dans les villages "inor--ganisés" ou sans chef.

Une illustration frappante de la persistance de l'autorité des chefs coutumiers s'est présentée dans l'un des arrondissements de la sous-région du Nord. La fonction de chef de canton n'est plus reconnue officiellement par l'Etat, excepté pour les dirigeants en place avant 1964. A leur décès, ou lorsqu'ils sont révoqués, la fonction est théoriquement supprimée et il ne sera élu de chef que pour le chef-lieu du canton. Dans l'arrondissement en question, l'ancien chef est mort en 1975. Le responsable administratif mit beaucoup d'insistance à souligner le fait que le successeur du chef n'était qu'un chef de village et n'était pas considéré comme chef du canton par l'administration.

A moins de trois cents mètres de l'endroit où avait liéu notre conver--sation, le chef en question était en train de recevoir la visite de plu--sieurs chefs de village du canton qui apportaient les recettes des impôts qu'ils avaient recouvrés. Il était assisté de deux ou trois jeunes gens alphabétisés et sachant tenir des comptes, qui étaient occupés à enregistrer les recettes qui arrivaient. Pour la population locale, la nature de l'auto--rité du chef ne faisait absolument aucun doute. Il était à tous égards, sauf la reconnaissance par l'administration, le chef de canton, avec tous les droits et responsabilités attachés à cette fonction.

Des preuves supplémentaires de la légitimité et de la puissance de l'institution du chef de canton nous ont été données à propos d'une querelle territoriale dans laquelle nous nous sommes trouvés involontairement impliqués

alors que nous procédions à un recensement à proximité de la limite de ce même canton. Bien que notre intention fût de ne prendre en compte que des ménages appartenant au village A, la structure dispersée de l'habitat et la grande proximité des deux villages nous conduisit à inclure dans le recense--ment sept ménages appartenant à une zone controversée, revendiquée histori--quement par le village B. Le chef du village B insista sur le fait que "ses" ménages ne pouvaient être inclus dans le recensement sans l'autorisa--tion de son supérieur, le chef de canton mentionné plus haut. Il est intéressant de remarquer que ce problème, faisant intervenir des questions de limites territoriales et une étude menée par des étrangers, était soumis au chef coutumier (lequel n'était pas officiellement reconnu par l'Etat) plutôt qu'au fonctionnaire compétent, alors qu'ils étaient tous deux situés dans la même ville, à plus de 30km de là.

Exécution et poursuites

L'exécution de la réglementation fiscale dans les zones rurales (et urbaines) est limitée par les mêmes contraintes que le recouvrement: l'insuf--fisance des ressources en personnel et en matériel. Pour les impôts du village, la responsabilité de l'application est assumée conjointement par les dirigeants locaux et les agents de l'administration. La pression psycho--logique a remplacé les méthodes de coercition plus physiques pratiquées antérieurement à et pendant la période coloniale. Un secrétaire de canton déplorait: "aujourd'hui, ce n'est plus la même chose. Avant, on forçait les gens à rester assis au soleil." Aujourd'hui, les atouts ne sont plus les mêmes: comme le reconnaissait un chef de canton, "ma force, c'est ma langue."

Les dirigeants locaux - chefs de village et de canton, secrétaires de canton - doivent compter sur l'autorité de leur fonction, les obligations sociales et la bonne volonté. Lorsqu'interviennent des difficultés, c'est-

à-dire lorsque le non-paiement des impôts prend les proportions d'un problème, le chef pourra tenter de faire honte au retardataire et, par extension, à sa famille, afin de lui faire régler ses impôts. Cette méthode, selon plusieurs personnes interrogées, était employée avec succès par un chef de canton de la zone Nord. Ce chef était ouvertement craint pour ses paroles acerbes et plusieurs jeunes chefs de famille de ma connaissance reconnurent qu'ils paieraient volontiers leurs impôts à l'avance plutôt que d'être convoqués chez le chef.

Selon le code des impôts, le nom des contribuables retardataires doit être affiché dans un endroit public, habituellement le centre administratif. Les redevables qui persistent dans le défaut de règlement doivent être réunis par le responsable administratif local pour discuter des moyens d'effectuer le paiement. Il est prévu qu' après les heures de bureau, ces personnes soient retenues à la maison d'arrêt locale jusqu'à la reprise du travail au bureau du fonctionnaire concerné le lendemain matin. Elles peuvent obtenir leur décharge sur paiement des impôts ou sous condition de l'acceptation d'une garantie de paiement par le percepteur ou une autre autorité compétente.

Une version légèrement modifiée de ce système se pratique dans la zone où était menée notre recherche. C'est uniquement dans les cas de fraude flagrante que le coupable sera convoqué au bureau de l'administrateur, et il sera contraint de l'attendre au dehors. Ici, l'administrateur utilise la même arme que le chef de village: il espère suffisamment humilier l'individu en question pour l'inciter, lui, sa famille ou les autres parties concernées, à fournir les fonds requis. Si les fonctionnaires d'Etat de l'endroit affirmaient que les contribuables en infraction étaient mis en prison, aucun ne se rappelait l'avoir jamais fait. De même, bien que soient prévues des mesures de pénalisation en cas de défaut de règlement des impôts,

il ne semble pas que le sanctions soient appliquées dans tous les cas, en particulier lorsqu'il s'agit de petites sommes.

Dans la plupart des cas cependant, il n'est pas nécessaire de recourir à de telles pratiques. Il ressort des discussions que nous avons eues avec des agents de l'Etat et avec des contribuables qu'il suffit le plus souvent de faire preuve d'une sérieuse détermination à percevoir les impôts pour convaincre la plupart des redevables de remplir leurs obligations. Plus d'un responsable administratif admit que cette démonstration était particu--lièrement efficace dans les villages où un garde Républicain armé fait son apparition afin de "faciliter" la tâche de l'agent chargé du recouvrement.

Améliorer le système

C'est à l'époque de la perception des impôts qui l'Etat voltaïque se manifeste le plus concrètement dans les zones rurales. La collecte des impôts atteint une population plus vaste qu'aucune autre activité de l'Etat. La plupart des villages du département de l'Est ne disposent de services éducatif, sanitaires ou administratifs d'aucune sorte. Si l'on accepte la définition donnée par la direction départementale de la Santé Publique, du rayon de service effectif des équipement sanitaires, soit environ cinq kilomètres, seuls 4% du département sont couverts par le système de distri--bution actuel*. En revanche, les impôts sont collectés dans presque tous les villages.

Lorsque ce système fonctionne efficacement, c'est grâce au maintien d'un esprit de collaboration entre les agents de l'Etat, les pouvoirs loc--aux et les contribuables. Actuellement, les dernières catégories d'acteurs sont largement responsables du bon déroulement du processus d'imposition. L'Etat fournit les formes, les règles, les registres, des stylos à bille et une supervision globale - mais guère plus dans la plus grande partie des

*Mehretu et Wilcock, op. cit., p.39.

régions rurales.

Il existe peu de bénéfices directement liés au bon fonctionnement du système pour les chefs coutumiers et la population. Pour le chef de village, sur qui repose pour une large part la charge du recouvrement, le bénéfice financier peut être relativement faible. Par exemple, si le chef du village de Piela devait collecter la totalité des impôts dus par les 1598 contribu--ables du village au cours du premier trimestre, sa commission s'élèverait à 31 250 F CFA. Et cependant Piela fait partie des deux pourcent de villages du département de l'Est ayant la population la plus nombreuse. D'après le recensement de 1975, 78% des villages du départment de l'Est avaient moins de 800 habitants. Le chef de l'un de ces villages, Diabatou, ne percevrait que 5759 F CFA s'il collectait la totalité des impôts des 288 contribuables du village au cours du premier trimestre.* Il est toutefois peu commun que la collecte soit aussi expéditive et complète, et les commissions en sont plus faibles.

Peut-être plus importants parmi les facteurs stimulants sont les béné--fices sociaux et politiques que peut apporter un recouvrement efficace. Dans les régions où le chef de canton conserve une grande autorité, les chefs de village regardent la collecte des impôts comme un moyen de montrer du respect envers leur supérieur tout en rehaussant la position politique de leur village. De même, les chefs de village et de canton pourront con--sidérer leur efficacité en matière de collecte des impôts comme un atout politique susceptible d'être utilisé aux fins d'influer sur les décisions gouvernementales concernant la mise en place d'éléments d'infrastructure sociale tels que les écoles, les dispensaires, et les puits.

Pour que ces intérêts sociaux et politiques constituent des facteurs d'encouragement efficaces, il faut que la population croie en la converti-

---

* Ces montants sont basés sur les données fiscales de 1982, sous-préfecture de Bogandé.

-bilité des atouts gagnés par les résultats obtenus dans la collecte des impôts en la réalisation des objectifs désirés et l'obtention des biens auxquels tient la population locale. Ceci à son tour suppose que des ressour--ces soient dégagées pour des investissements sociaux. Les efforts déployés par la population dans l'amélioration de la collecte des impôts, comme dans d'autres domaines d'importance sociale et économique, doivent être rémunérés sans que soit mise en danger l'application de critères objectifs au développement de l'offre de services.

L'observation a été faite plus haut que le pouvoir exige de la présence. De même pour un système efficace d'administration des revenus locaux. Quel--ques pas se font déjà dans ce sens. Le nombre des arrondissements et des sous-préfectures continue à augmenter. Avec la création de ces unités supplémentaires d'administration territoriale, il devrait être possible d'améliorer la procédure d'assujettissement par des recensements périodiques et une remise à jour régulière des rôles d'impôt.

D'autres mesures prises récemment visent à améliorer les moyens affectés au recouvrement des impôts. Selon un sous-préfet, l'affectation, par le ministère des Finances, de fonds supplémentaires à la collecte des impôts en 1981 (le chiffre de 160 000 F CFA fut cité) a eu pour résultat que furent atteints des taux de recouvrement de près de 100%, contre les 60 à 80% atteints les années précédentes. Le sous-préfet put acheter de l'essence avec les fonds supplémentaires, ce qui lui permit de passer dans un grand nombre de villes et de villages sous sa jurisdiction. Il était accompagné dans ces visites par son adjoint, un garde Républicain, le secrétaire de canton et, à l'occasion, le chef de canton. Toujours selon cet administrateur, sa mobilité accrue lui a permis de faire une démonstration de présence et d'intérêt pour les affaires locales qui fut à l'origine de taux de recouvre--ment nettement plus élevés qu'à l'ordinaire. Il donnait aussi à entendre

que l'amélioration des recettes était due en partie à la valeur d'intimida--tion de la visite de hauts-fonctionnaires et d'un garde armé.

Dans la sous préfecture de Bogandé, du carburant a été fourni aux secré--taires de canton pour faciliter le recouvrement des impôts en 1982. Selon le secrétaire de canton, cette allocation de carburant lui a permis de re--venir dans plusieurs villages et d'aller dans des villages lointains normale--ment en-dehors de son circuit. Pour une dépense minime (quatre litres de mélange pour mobylette pour une valeur totale d'environ 1000 F CFA), tant la mobilité que le degré d'intérêt de l'agent chargé du recouvrement avaient été grandement améliorées.

La mobilité est un des facteurs clefs de la perception des impôts et de la distribution de services en général. La grande majorité des villes et des villages du département de l'Est, et de Haute Volta en général, sont inacces--sibles au moins une partie de l'année (pendant la saison des pluies), et beaucoup sont situés à quelque distance même d'une piste carrossable. Etant donné l'insuffisance de l'infrastructure routière et la pénurie de services décentralisés, les tournées des agents de l'Etat sont, en général rares. Dans les localités éloignées, la présence d'un représentant du gouvernement a l'effet positif de démontrer l'intérêt que porte l'Etat aux problèmes de la population. Une tournée remplit rarement un seul objectif. Bien que le recouvrement des impôts soit son principal objet, la visite du représentant de l'Etat permet aux habitants d'exposer leurs doléances, de faire leurs demandes de documents administratifs, et de commenter les événements locaux et nationaux. Ainsi les fonds supplémentaires alloués à la collecte des impôts dans les cas mentionnés plus haut remplissent plusieurs fonctions, outre l'amélioration des taux de recouvrement.

Ce type d'efforts peut améliorer l'administration des impôts du village à peu de frais, et devrait être encouragé. Par la suite la population rurale

sera desservie par un réseau de bureaux administratifs décentralisés. Toutefois, l'établissement d'un arrondissement impose des coûts importants en personnel et en matétiel, qui peuvent difficilement être absorbés par le gouvernement à présent. Un programme provisoire devrait être considéré, qui mette l'accent sur une mobilité accrue, et une amélioration des moyens et des systèmes d'encouragement, afin de rendre plus efficaces l'évaluation et le recouvrement.

Les impôts sur les activités commerciales

Cette partie est consacrée à la détermination et à la perception des revenus administrés principalement par le service des Impôts. Ces impôts, qui sont généralement prélevés sur les revenus commerciaux et locatifs et sur certaines activités commerciales, comprennent: le BIC, la TCA, la li--cence, la patente, l'IUTS, la TPA, l'IRI et la contribution mobilière. Les impôts le plus souvent prélevés dans les zones rurales sont la patente, le BIC et la licence. Le discussion qui suit portera principalement sur ces trois impôts, mais les modalités de fixation et de recouvrement des autres impôts sur les activités commerciales sont similaires, et les agents du ser--vice des Impôts y rencontrent le même type de problèmes.

Assujettissement et évaluation

Ce sont les agents de la direction départementale des Impôts qui sont responsables de la fixation des impôts qui nous intéressent. Pour la patente, la licence et le BIC, l'établissement de la contribution effecti--vement exigible requiert la présence sur les lieux d'un agent du service des Impôts. Les autorités administratives des niveaux infra-départementaux peuvent contribuer à l'identification de la base(elles ne le font habituelle--ment pas), mais ne jouent aucun rôle dans la fixation de la redevance. En

effet, même le représentant territorial local du ministère des Finances chargé de recevoir les paiements d'impôts, le percepteur, reste en dehors du processus d'assujettissement. Cette répartition des responsabilités au sein du même ministère central se justifie par la nécessité d'une formation spéciale aux tâches d'évaluation, par l'insuffisance de moyens, notamment de transport, qui permettraient au percepteur d'assumer ces responsabilités, et par la conviction que la séparation des fonctions d'évaluation et de recouvrement décourage les comportements irréguliers chez les agents du fisc.

En matière d'évaluation, on peut signaler deux grands problèmes. D'une part, l'insuffisance ou l'inexistence d'informations fiables sur lesquelles baser les évaluations impose une lourde charge à des agents dont la formation et les qualifications n'atteignent pas toujours un niveau de sophistication très élevé. D'autre part, l'insuffisance des ressources en matériel et en personnel affectées au service des Impôts fait qu'il lui est difficile, sinon impossible, de desservir efficacement tout le territoire placé sous sa juridiction.

On pourra aisément mesurer l'étendue du problème d'information à la lumière du fait suivant. Selon des sources du service des Impôts, seules quatre des entreprises du chef-lieu du département, Fada N'Gourma, qui est le centre administratif et commercial le plus grand et le plus important de la région, tiennent une comptabilité réglementaire. Deux de ces entreprises (des stations-service) n'ont commencé à tenir une comptabilité régulière qu'en 1980. En l'absence de documents comptables, les agents doivent s'appuyer sur des procédures d'observation et d'évaluation qualitative qui ont fait les preuves d'une certaine fiabilité dans l'estimation des valeurs nécessaires à l'établissement de l'impôt.

Le service des Impôts est responsable non seulement de la vérification

des documents comptables mais aussi, dans la plupart des cas, de l'évaluation de la valeur locative des immeubles, des actifs nets, du chiffre d'affaires et des bénéfices des entreprises du département. La marge de décision individuelle des agents des Impôts est accrue par le manque de renseignements, ce qui peut entraîner de réelles variations dans les pratiques d'évaluation, et donc dans l'équité de l'assujettissement. La personnalisation du processus d'assujettissement tend à encourager un système d'"imposition par la négociation" dans lequel la contribution est déterminée d'après des renseignements (valeur de l'actif, du chiffre d'affaires, des bénéfices, etc.) qui trouvent leur origine dans le consensus plutôt que dans l'observation empirique.

Selon un des agents interrogés, la négociation est une tactique importante que l'on utilise pour pallier l'insuffisance d'information. Il nous donnait l'exemple de la taxe sur le chiffre d'affaires (TCA). Dans ce cas, le montant de la taxe serait déterminé au cours d'un processus de concessions mutuelles entre l'agent et le contribuable. L'objet, pour l'agent, est d'établir le montant de la contribution que l'on peut raisonnablement attendre de l'entrepreneur. Plutôt que de déterminer la base, les ventes brutes, puis d'appliquer le taux (ici, 18%), l'agent et le contribuable se mettent d'accord sur le montant final à payer et, de là, est calculée la valeur du chiffre d'affaire brut. Dans tous les cas de ce type, le taux réglementaire a été nominalement respecté, bien que de façon relativement détournée.

Bien que la fixation de l'impôt ne s'effectue pas toujours de manière aussi créative, elle suppose d'ordinaire l'application de critères d'évaluation moins que rigoureux. L'exemple du BIC illustre bien à la fois les difficultés attenantes à l'assujettissement des petites entreprises en zone rurale et la réaction des entrepreneurs à l'imposition d'un nouvel impôt. Le BIC, impôt sur les bénéfices nets réalisés au cours de l'année précédente, a été appliqué aux entreprises rurales de la sous-préfecture de Bogande pour

la première fois en 1982.

Le type de la petite entreprise en zone rurale se caractérise par (1) l'emploi d'une main d'oeuvre familiale plutôt que salariée, (2) un capi--tal immobilisé réduit, (3) des stocks très variables (c'est-à-dire des cycles d'épuisement et de réapprovisionnement au lieu d'un maintien suivi du niveau des stocks), et (4) l'absence totale de documents comptables. Chacune de ces caractéristiques a des implications importantes pour le pro--cessus de fixation de l'impôt. L'emploi d'une main d'oeuvre familiale plutôt que salariée conduit à la sous-représentation des coûts de main d'oeuvre que supporte l'entreprise, étant donné que seuls sont déductibles comme coûts de fonctionnement les salaires des employés déclarés auprès du fisc et pour lesquels l'entreprise contribue à l'IUTS.

La deuxième caractéristique, le petit montant de capital immobilisé, se traduit par un stock réduit, qui doit être réapprovisionné fréquemment. Afin d'évaluer le montant du BIC pour un établissement qui ne tient pas de comptabilité, l'agent doit évaluer l'importance des bénéfices annuels au vu des stocks existants, joints à une appréciation du taux de vente pour arriver à un chiffre annuel. La boutique de village moyenne est construite en banco ou briques d'argile et ne comprend qu'une pièce, d'une surface au sol pouvant atteindre cinq à six mètres carrés. Un assortiment de marchandises diverses, des pièces de bicyclette au jus d'ananas en conserve, y seront présentées sur quelques étagères, tandis que des sacs de riz, des bidons d'huile de table et d'autres articles s'entassent sur le sol. Quelques marchands se sont plaints de ce que les agents des impôts les avaient accusés à tort d'avoir des stocks non déclarés entreposés ailleurs. Ils nous ont expliqué que seul un marchand riche avait les moyens d'agir de la sorte, et que les petits marchands comme eux entreposaient tout leur stock dans la boutique elle-même. L'aspect de la boutique ne permet pas non plus de déceler le niveau d'activité commerciale qui s'y traite. Le commerce de l'un des

marchands les plus prospères de Piela, par exemple, ne se distingue des boutiques voisines que par la barrique de deux cents litres dont on y siphonne l'essence - denrée rare dans les régions rurales - dans des litres de vin vides pour la revente.

La troisième caractéristique des petites entreprises en zone rurale combine ces difficultés. Ce que nous avons appris lors d'entretiens que nous avons eusavec des marchands et des membres d'un organisme de crédit non gouvernemental (l'Association pour la Productivité) vient à l'appui de la pratique que l'on observe, d'un cycle d'épuisement-renouvellement de préférence au maintien du niveau des stocks par un réapprovisionnement régulier. Les raisons avancées pour cette préférence sont les coûts de transport élevés, qui rendent économiquement impraticables de fréquents déplacements pour des achats moins importants, un accès limité au crédit qui permettrait de maintenir un niveau de stock plus élevé, et la méfiance à l'égard d'intermédiaires à qui confier l'argent pour acheter des marchandises dans d'autres villes pendant que le propriétaire s'occuperait du magasin. Quelles que soient les raisons d'être de ces pratiques, leur effet est de compliquer d'un élément d'incertitude supplémentaire la tâche de l'agent qui doit apprécier le montant des bénéfices nets.

Le problème était d'une évidence criante le jour où les agents des impôts vinrent en tournée dans l'un des villages où nous menions l'étude de terrain (Piela). L'une des boutiques débordait littéralement de marchandises livrées récemment tandis que dans une autre près de là, on ne trouvait guère plus sur les rayons que quelques stylos à encre, deux tampons à récurer et quelques objets indéfinissables regroupés au fond d'une boîte en carton. Le fils du propriétaire expliqua que cet épuisement presque total du stock était une affaire temporaire. Son père avait investi les recettes de la boutique dans des boeufs, et réapprovisionnerait le stock avec les profits de leur vente. Aucun des marchands mentionnés ne tenait de comptes des

achats ni des ventes. Ainsi, pour fixer le montant dû au titre du BIC, l'agent du fiscdevait compter entièrement sur son expérience, ses observa--tions et sa capacité à obtenir des marchands des informations réalistes sur leur activité.

Les agents des contributions ne sont pas les seuls à faire l'expérience de la complexité du processus d'assujettissement. Les marchands sont sou--ventdéroutés et ont le sentiment d'être impuissants, ou même victimes de la procédure de détermination de l'impôt. Bient qu'il soit courant de rencon--trer des marchands qui se rappellent les prix d'achat et de vente exacts de chacun des articles qu'ils ont en stock, ils peuvent n'avoir aucune idée des bénéfices qu'ils feront ou ont déjà réalisés dans une période donnée. Il arrive aussi qu'ils se méfient des fonctionnaires des Impôts à la suite de rumeurs de corruption, ou simplement par manque de familiarité avec le système d'imposition.

Quelques jours après la visite des agents des Impôts à Piela pour fixer les contributions des entreprises au titre du BIC et de la patente, j'inter--rogeai les marchands locaux pour avoir leurs impressions. Mes interlocu-teurs comprenaient un ancient président de l'Association des marchands, un marchand de nattes, et plusieurs propriétaires de grandes et petites bou--tiques. C'était la première année que le BIC était appliqué aux régions rurales, et il était évident que la nature de l'impôt n'avait pas été com--prise par les marchands. Il était fréquemment allégué que "l'homme des impôts" les avait "taxés deux fois," ou qu'il voulait plus d'argent pour une raison inconnue. Bien qu'il fût prévu que les agents en question expliquent les aspects essentiels du BIC, il était clair que l'effort était poursuivi avec peu de diligence et encore moins d'effet.

Les marchands affirmaient qu'ils n'avaient pas les moyens de payer un deuxième impôt, que la patente constituait un paiement suffisant à l'Etat, et que de payer deux impôts séparément était d'un trop grand embarras.

Alors que je leur posais la question, beaucoup convinrent que payer un impôt plus élevé vaudrait mieux que de payer plusieurs impôts.

On peut attribuer cette préférence pour un impôt unique à sa plus grande intelligibilité et à la commodité du paiement. Les documents portant notification de la redevance sont envoyés à la perception ou à l'autorité administrative locale, où le contribuable doit passer les prendre. Pour les marchands de Piela, cela voudrait dire un voyage de 60 km (aller et retour) pour apprendre combien ils doivent, et un deuxième voyage pour le réglement lui-même. Etant donné que beaucoup de ces marchands ont payé la patente "par anticipation," soit avant d'en recevoir notification, l'instauration d'un nouvel impôt risque de leur occasionner des coûts importants en plus du paiement de l'impôt lui-même. Ces côuts pourront bien sûr se trouver réduits dans le futur si les périodes de notification et de règlement du BIC et de la patente sont harmonisées.

Le deuxième facteur important ayant une influence sur le processus de fixation des impôts a trait à l'insuffisance des ressources en matériel et en main d'oeuvre. Jusqu'à 1980, seuls deux agents à plein temps et le directeur départemental étaient affectés à la direction de Fada N'Gourma. A la fin juin 1982, seuls 7 des 259 agents affectés au service national des impots (direction générale des impots) étaient en poste dans le département de l'Est,* en dépit du fait qu'avec 48 000 km^2 cette région est le départe--ment le plus grand du pays (18% de le superficie totale).

L'affectation d'effectifs supplémentaires (tous stagiaires) a permis d'étendre la portée efficace de l'administration fiscale aux différentes sous-préfectures et aux principaux villages. Toutefois, les tournées sont nécessairement peu fréquentes et de courte durée. Le réseau routier de la région de l'Est est trés rudimentaire, et le service des Impôts ne dispose que d'un véhicule. Selon la carte routière, officielle réalisée en 1978

*Dabire: Evolution du système d'imposition de la Haute Volta, p. 36.

par l'Institut Géographique de Haute Volta, la région comporte 368 km de routes permanentes, 555 km de routes saisonnières, et quelques 1900 km de pistes carrossables.* A cela on peut ajouter 39 km de route perman--ente entre Namounou et Logobou, dont la construction a été financée par U.S.A.I.D. La plupart de ces routes et de ces pistes sont en mauvais état et mettent à rude épreuve hommes et véhicules. Pour parcourir le tronçon de 100 km de route saisonnière qui relie Fada N'Gourma et Piela, par exemple, il faut au minimum trois heures, même avec un véhicule tout terrain résistant.

Les agents des Impôts affirment qu'ils ne reçoivent que peu ou pas d'indemnités pour frais de déplacement pour les tournées qu'ils effectuent dans les régions éloignées. Il est en général difficile de trouver à se loger convenablement dans les petites villes, de même qu'à se nourrir. Si bien que ces déplacements supposent pour les agents un certain degré d'incon--fort, ce qui doit avoir un effet moins que salutaire sur leur intérêt pour ces missions, vu le manque de stimulants financiers.

Une grande partie de ces difficultés sont le produit de l'insuffisance des fonds affectés au service départemental des Impôts. Il semblerait, d'après les données ci dessous, que le gouvernement est conscient du pro--blème et s'efforce d'augmenter les moyens mis à la disposition de ce service.

Tableau V-1

Crédits affectés au service des Impôts
par le budget national, département de l'Est
(francs CFA)

Année	Fonctionnement général	Carburant	Entretien des véhicules	Total
1981	267 500	300 000	252 000	820 000
1980	200 000	200 000	200 000	600 000
1979	170 000	170 000	145 000	485 000

(Source: Service de Contrôle Financier, département de l'Est)

---

*U.S.A.I.D.: Fonctions urbaines dans le développement rural, Haute Volta, p. 11-44.

Si l'on compte 272 francs CFA pour un dollar U.S.*, il apparaît que le service des Impôts, pour le département, doit remplir ses fonctions dans le cadre d'un budget annuel de 3 015 dollars, non compris les salaires. L'in--suffisance même des crédits alloués en 1981 apparaîtra encore plus claire--ment si l'on se reporte aux estimations de coût fournies par un autre or--ganisme travaillant dans la même région. Selon les projections publiées par le project de Développement Agricole Intégré, l'utilisation d'un véhicule tout terrain revient approximativement à 1 050 000 F CFA (3 860 $ U.S.) par an.**

Recouvrement et poursuites

Les impôts peuvent être réglés ou bien "par anticipation," soit avant réception de la feuille d'impôt, ou bien sur notification du montant dû. Dans le premier cas, un marchand peut vouloir s'acquitter de sa charge fis--cale annuelle avant d'en recevoir notification, afin d'obtenir d'autres documents officiels. C'est souvent le cas, par exemple, pour les marchands qui importent ou exportent des marchandises. Un marchand de nattes de ma connaissance effectuait des voyages réguliers à Niamey pour renouveler son stock. Etant donné qu'il avait prévu un voyage peu avant l'époque normale de règlement des impôts, il avait payé la patente à l' avance, afin d'obtenir plus facilement délivrance de la licence d'importation.

Toutefois, la plupart des redevables paient leurs impôts à la réception de la feuille d'impôt officielle. Ces bulletins sont préparés à Ouagadougou à partir des données collectées et transmises par la direction départemen--tale des Impôts. Ils sont envoyés, de Ouagadougou, aux services locaux du ministère des Finances: dans les régions rurales ce sera la perception; dans les zones urbaines, en particulier le chef-lieu de département, ce sera la division Fiscale ou la Trésorerie départementale.

---

* Fonds Monétaire International: International financial statistics, 1982.
**Projet D.A.I. dans l'ORD de l'Est, Fada N'Gourma, février 1981.

Les versements de tout ou partie du montant total selon la réglementa--tion applicable à chaque impôt particulier, doivent être faits auprès des représentants du Trésor. En pratique, cela voudra dire le percepteur, ou un agent de la Trésorerie départementale. Les inspecteurs du service des Impôts ne sont pas autorisés à recevoir de paiements en numéraire, bien qu'ils puissent le faire sur requête lorsqu'un contribuable réside dans une région isolée ou a quelqu'autre difficulté à effectuer le paiement auprès de l'autorité compétente.

Le défaut de règlement donnera lieu à l'envoi d'un rappel, suivi de mesures plus sérieuses si le paiement se fait attendre. Les agents de la bridgade des Vérifications et Poursuites du service des Impôts et d'autres agents dûment mandatés sont autorisés à saisir les biens des contribuables dans les cas où le premier avertissement reste sans effet. Les biens saisis ne peuvent être vendus que sur autorisation du Ministre des Finances.

Des dispositions sont en effet prévues pour la sanction des contribuables en infraction. Toutefois l'efficacité de ce type de mesures est limi--tée par le manque de ressources. Toutes les directions départementales du service des Impôts ne sont pas équipées du personnel et des ressources nécessaires en moyens de transport et en matériel pour constituer une bri--gade des Vérifications et Poursuites. Comme on l'a décrit en détail dans la discussion sur l'assujettissement, le service des Impôts reste déplorablement mal pourvu en personnel et en financement. Les ressources ne permettent pas d'atteindre toutes les localités dispersées à travers le département pour le seul assujettissement, a fortiori d'effectuer des tournées complémen--taires de suivi permettant d'assurer la perception des impôts.

La gravité du problème - et les possibilités d'amélioration - apparaît de manière éclatante à la lumière des résultats d'une courte tournée des agents du fisc dans la sous-préfecture de Bogandé en 1982. Une visite de trois jours effectuée par des inspecteurs de Fada N'Gourma rapporta plus de

300 000 F CFA pour la seule patente, en plus d'un montant inconnu en assu--jettissements au BIC. Ces montants comprennent les contributions de l'année en cours, et des arriérés des années précédentes pour des entreprises jusque là non assujetties. Dans le seul village de Piela, 54 700 F CFA de redevances supplémentaires furent ajoutés aux rôles, dont 29 200 F en arriérés de 1981 et 25 500 pour l'année en cours.

Bien que ces sommes soient très modestes une fois traduites en dollars (le taux du change moyen était d'environ 320 F CFA pour 1$ U.S. en 1982), elles prennent une importance assez frappante lorsqu'on considère l'effort fiscal total fourni au titre de la patente: pour toute la sous-préfecture de Bogandé, seuls 336 400 F CFA ont été collectés au titre de la patente en 1981. Au cours d'une visite de trois jours, dont la presque totalité tom--bait sur le week-end, deux agents des Impôts, assistés du percepteur de l'endroit, ont pu ajouter aux ressources de l'Etat un montant comparable. Et ce, en dépit du fait qu'ils ne purent se rendre que dans trois villes (quoique des villes importantes par leur activité marchande).

Il est clair qu'au prix d'un certain effort et à un certain coût, un revenu considérable peut être procuré en améliorant les procédures d'assu--jettissement et de collecte. Deux agents ont été capables de doubler le total de l'année en cours en trois jours seulement. Pourquoi donc l'opéra--tion s'est-elle terminée si rapidement, et sans toucher tous les villages les plus importants? S'il était possible de lever plus de 300 000 F dans trois villages en l'espace d'un long week-end, qu'aurait-il été accompli si ces agents étaient restés deux ou trois jours de plus?

La réponse à la première question nous fut donnée par le percepteur de l'endroit. Sa simplicité désarmante met à nu les conséquences de l'in--suffisance du financement du service des Impôts tout en mettant en évidence la pauvreté généralisée des autres services décentralisés. Selon le percep--teur, les agents des Impôts étaient retournés à leur base à Fada parce

qu'ils ne disposaient pas d'assez d'argent pour payer l'essence dont ils auraient eu besoin pour continuer leur travail. Ils n'avaient pas non plus pu trouver d'autre service, y compris la sous-préfecture, qui voulût ou pût leur fournir l'équivalent de 5 000 F CFA en essence (approximative--ment 15$ U.S.)

La réponse à la première question fait qu'il est impossible de répondre à la deuxième. Trouver 5 000 F s'était révélé un trop grand obstacle, même si cela aurait conduit à ajouter 100 ou 200 000 F aux revenus de l'Etat. Peut-être les autres villages feront-ils l'objet de tournées en 1983 ou en 1984. Jusque là, les contributions de certains marchands et d'autres contri--buables seront perdues pour l'Etat.

Deux problèmes d'ordre général ont contribué à produire ce résultat, qui touchent respectivement aux ressources et à l'intérêt motivant les acteurs impliqués dans le système. Dans ces deux domaines, la réalité est éloignée de l'optimum. On a déjà mentioné la pauvreté généralisée des services ex--térieurs des ministères centraux dans le département de l'Est. Des fourni--tures de base comme les stylos à bille, les enveloppes et le papier pour machine à écrire sont soigneusement rationnées. En règle générale, on peut penser que si un service dispose de trois véhicules, l'un des trois sera en panne, et même dans ce cas l'allocation de carburant trimestrielle ne suffira pas à couvrir les besoins normaux du service. Il est donc tout à fait possible, à vrai dire probable, que dans le cas qui nous occupe aucun autre service n'ait pensé pouvoir prélever 20 ou 30 litres sur ses maigres provi--sions d'essence.

Le problème des facteurs motivants se manifeste de manières diverses, du manque de structures d'encouragement pour les agents du service des Impôts (et des autres services) à l'absence d'un lien clair entre les revenus collectés dans une circonscription donnée et les ressources budgétaires dont disposent les autorités de cette circonscription. Les conséquences en sont

le manque d'intérêt du personnel et son corrollaire une faible productivité du travail, et, en fin de compte, une génération de revenu inférieure à l'optimum.

Comme on l'a noté plus haut, les tournées dans les localités éloignées imposent aux agents des contributions un désagrément pour lequel ils ne re--çoivent que peu ou pas de compensation. Il ne semble pas non plus qu'ils soient rémunérés, que ce soit financièrement ou par le biais du système d'appréciations et de promotion, en fonction de leur productivité telle qu'elle peut être mesurée par les revenus fiscaux supplémentaires générés par les efforts individuels déployés dans l'identification de la base, et l'amélioration de l'évaluation des impôts, du recouvrement et des vérifications. Dans ces circonstances, leur rendement dépend dans une large mesure d'un sens aigu du devoir, ce qui, à l'instar d'une chemise bien empesée, tient bien à court terme mais s'avachit lentement à l'usage.

Le deuxième aspect du problème des facteurs motivants fait intervenir le lien entre les revenus prélevés localement et les ressources budgétaires locales, et la relation structurelle entre pouvoir d'ordonnateur et respon--sabilité du recouvrement. Les autorités administratives locales portent plus d'intérêt aux impôts qui alimentent les budgets locaux qu'aux revenus qui participent aux ressources budgétaires nationales. C'est pourquoi on peut s'attendre à ce qu'elles concentrent plus d'efforts à l'administration de la patente qu'à celle du BIC, étant donné que le produit du deuxième est affecté au budget national. Si les autorités départementales peuvent faire preuve d'un haut niveau d'intérêt pour la collecte des revenus départementaux, le lien entre contribution et ressources est moins clair pour les unités ad--ministratives des échelons inférieurs. Les impôts collectés au niveau de la sous-préfecture ou de l'arrondissement sont centralisés au niveau départe--mental, tandis que la ré-affectation de ces revenus aux différentes circon--scriptions n'est pas directement liée à leurs contributions fiscales relatives

au budget départemental.

Ce problème est compliqué par la relation structurelle qui existe entre le service des impôts et les autorités départementales. Le directeur du service départemental des Impôts, comme tous les directeurs des services ex--térieurs des ministères techniques, est officiellement placé sous l'autorité du préfet. Néanmoins, les agents des Impôts dépendent, pour leur avancement et pour ce qui est des ressources matérielles, des autorités nationales du service des Impôts et non des autorités départementales. Si l'on doit mobili-- ser plus efficacement les ressources procurées au niveau du département, il faudrait envisager une déconcentration des pouvoirs adminstratifs par laquelle la responsabilité du recouvrement et le pouvoir d'ordonnateur seraient placés au même niveau dans la structure administrative. Cela donnerait une même structure aux intérêts entrant en jeu dans la création, la collecte et l'utilisation des revenus.

DROITS ET TAXES

Les budgets locaux et national sont alimentés par un éventail de droits et taxes divers, allant de la taxe à l'exportation des animaux à celle sur les véhicules à moteur. Sont aussi perçus un droit sur les transferts de terre, une taxe de marché et des frais pour services administratifs. La distinction entre les droits et taxes et certains impôts n'est pas toujours claire, et la liste à laquelle nous nous sommes arrêtés retient certains éléments d'ambiguïté (voir le tableau V-2). Le critère principal utilisé pour distinguer les droits et taxes des impôts a trait à la procédure administrative qui s'applique à leur évaluation et à leur collecte. L'assujettissement aux droits et taxes, contrairement à ce qui est généralement le cas pour les contributions classées comme impôts, n'est pas établi à partir de rôles numériques et nominatifs. En général, l'imposition d'une taxe ou d'un droit sur un acte spécifique requis par un individu ou exigé par la loi implique plutôt un lien entre paiement et prestation d'un service. Certaines de ces taxes sont financièrement insignifiantes, tandis que d'autres constituent des sources de revenu importantes, pour les budgets locaux en particulier. La taxe sur les bicyclettes, par exemple, arrive en général au troisième rang après l'ICT et la patente parmi les ressources fiscales locales dans le département de l'Est.

Tout donne à conclure que le système actuel d'administration des droits et taxes est inefficace et que le revenu potentiel qui pourrait être dérivé d'une utilisation plus large de ces instruments est méconnu. Les recettes varient considérablement d'une année sur l'autre, et dans certains cas, comme pour la taxe de marché, arrivent très en dessous même des estimations pessimistes de leur niveau potentiel. Ceci est en partie dû au peu de rendement des agents chargés de leur collecte. Un facteur de plus grande importance, cependant, semble être que les pouvoirs publics sous-estiment sérieusement le rôle que peuvent jouer ces taxes, par leur contribution aux

Tableau V-2

DROITS ET TAXES DEPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX

Droits et taxes	Budget d'attribution
Concernant les véhicules	
Taxe sur les véhicules à moteur	Départemental Communal
Taxe sur les vélocipèdes	Départemental Communal
Taxe de stationnement véhicules	Départemental Communal
Taxe sur les charrettes	Communal
Concernant le bétail	
Taxe de visite sanitaire	National
Taxe sur l'exportation de bétail	Communal
Taxe sur le bétail sur pied	Communal
Taxe d'abattage	Départemental Communal
Droit de fourrière	Départemental Communal
Concernant le transfert des droits fonciers et les services administratifs	
Droit de mutation	Communal
Taxe d'état civil	National Départemental Communal
Concernant les marchés	
Droit de marché	Départemental Communal

ressources locales et au financement des services publics locaux. La dis--cussion qui suit débute par une description des méthodes de perception d'un certain nombre de taxes. L'attention se portera ensuite sur une évaluation des contributions réelle et potentielle des droits et taxes aux revenus de l'Etat.

Procédures de recouvrement

Les contributions fiscales autres que les impôts comme les droits et taxes sont perçues directement par l'autorité territoriale ou fiscale com--pétente (le receveur municipal ou le percepteur), ou bien par des agents nommés à cet effet par les autorités locales. Dans certains cas, ces col--lecteurs sont nommés localement et agréés par le ministère de l'Intérieur. Cette procédure donne aux pouvoirs centraux les moyens de contrôler le re--crutement de ces agents, tout en conférant une certaine aura d'autorité aux collecteurs ainsi désignés.

Certaines taxes peuvent être perçues par le secrétaire de canton. Le secrétaire de canton de Piela, par exemple, est chargé de la perception de la taxe sur les bicyclettes et les véhicules à moteur. Il arrive aussi que les agents collecteurs aient la charge de plusieurs taxes, et se constituent avec les indemnités correspondantes un revenu confortable. L'un de ces collecteurs, à Fada N'Gourma, est responsable de la taxe sur le bétail sur pied, de la taxe de marché, de la taxe d'abattage, et de la taxe sur les bicyclettes et véhicules à moteur.

Les recettes provenant des droits et taxes apparaissent aux trois budgets (national, départemental et communal) de la même manière que le produit des impôts. Chaque taxe a une entrée dans la section des recettes ordinaires du budget auquel elle est affectée.

Les droits et taxes municipaux

Sept taxes sont prélevées par la commune et alimentent exclusivement son budget. La taxe sur l'exportation du bétail ne constitue qu'une partie des frais qui interviennent lorsqu'on exporte du bétail (à moins, bien sûr, que les bêtes ne passent la frontière à un endroit où il n'y a pas de con--trôle douanier, ce qui est de loin la pratique la plus courante). Après avoir fait inspecter les bêtes par un agent du service d'Elevage et payé la taxe de visite sanitaire correspondante - qui est une taxe nationale - l'ex--portateur apporte son reçu à la mairie, où il paie la taxe sur l'exporta--tion de bétail, de 100 F CFA par tête pour les bovins et 50 F CFA pour ovins et caprins. La sous-préfecture exige le reçu de ce versement pour la délivrance d'un certificat d'origine, pour lequel est requis un timbre fis--cal de 100 F CFA. Ce certificat, accompagné de la preuve du règlement de la patente sera exigé à la frontière pour l'exportation des bêtes. La taxe sur l'exportation de bétail a contribué 3,8% du total des budgets mu--nicipaux en 1979, année de perception record de cette taxe prélevée pour la première fois en 1977. Les raisons pour lesquelles elle devrait cons--tituer une ressource fiscale locale, plutôt que départementale ou nationa--le, ne sont pas très claires.

La taxe sur le bétail sur pied est collectée au marché du bétail, qui se tient tous les dimanches, sur chaque vente de bêtes. Un agent municipal y est présent, qui reçoit une commission de 10% sur les recettes qu'il collecte. Lorsque ses recouvrements atteignent un certain montant, il se présente à la municipalité, ou il remet le total. Plus tard, il recevra la commission calculée par la mairie et la Trésorie départementale. La taxe est de 100 F CFA par animal pour les bovins et de 50 F CFA pour tous les autres animaux: moutons, chèvres et ânes. La volaille n'est pas soumise à la taxe, et on ne vend en général pas de porcs ni de chameaux sur le

Tableau V-3

PRODUIT ANNUEL DES TAXES
COMMUNE DE FADA N'GOURMA

(en milliers de francs CFA)

Droit ou taxe	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Véhicules à deux roues	676	566	578	835	1 197	--****
Véhicules à moteur	359	503	519	520	264	498
Marché	676	639	635	558	241**	267***
Frais administratifs (état civil)	276	523	250	215	30	249
Mutation	1 647	355	234	143	141	187
Stationnement	--	7	--	21	--	81
Abattage	230*	214	192	174	155	--****
Fourrière	299	152	148	170	61	219
Bétail sur pied	--	--	--	201	--	215
Exportation de bétail	--	235	499	508	239	124
Spectacles	23	16	5	24	18	27
Publicité	--	--	--	3	7	11
Charrettes	--	5	6	96	--	92
TOTAL TAXES	4 186	3 205	3 066	3 468	2 353	1 970
RECETTES COMMUNALES TOTALES	11 909	9 435	11 668	13 198	11 769	12 030
Taxes en % des recettes communales totales	35	34	26	26	20	16

* Montant originairement reporté: 23 000; corrigé par estimation.

** Comprend 150 750 F CFA de recettes provenant de la location des emplacements. Le produit de la taxe de marché elle-même. 90 000 F CFA, est inexplicablement bas.

*** Comprend 20 000 F CFA de location d'emplacements.

**** Données non disponibles.

Source: Compte administratif, commune de Fada N'Gourma.

marché de Fada N'Gourma. Le montant des recettes totales n'est disponible que pour deux années: le produit de la taxe était de 200 500 F CFA en 1979 et de 215 450 F CFA en 1981.

La taxe des charrettes s'applique à toutes les charrettes à traction animale. La plupart sont des charrettes en métal à pneumatiques en caout--chouc, attelées à un âne. La taxe est de 750 F CFA par charrette. Les recettes sont très inférieures aux prévisions. Ceci est peut-être dû au fait que ces charrettes ne circulent pas régulièrement, et que beaucoup de gens n'utilisent la leur que quelques fois l'an, et certaines années pas du tout. Les quelques-unes qui sont utilisées régulièrement sont mobilisées pour quelqu'activité commerciale, comme la traite de l'eau potable ou le transport du bois depuis des régions éloignées.

Le droit de mutation est versé à la commune sur les transferts et les achats de terre. C'est l'acheteur qui paie le droit, de 20 F CFA par mètre carré de terrain, niveau auquel il a été porté en 1980 pour décourager la spéculation foncière. Ce droit est applicable à un pourcentage croissant des terres sur la commune de Fada N'Gourma. Auparavant, la plus grande partie des terres de la commune était régie par le système foncier coutum--ier, et le transfert des droits d'usage se faisait en dehors du domaine d'intervention de l'Etat. Mais la population de Fada N'Gourma s'accroît, et la présence et les activités d'organismes de développement nationaux et internationaux y a rendu nécessaire une extension de la réglementation de l'occupation des sols et le lotissement des zones résidentielles sur des surfaces importantes dans toute la commune.

La taxe sur les spectacles et la taxe sur la publicité sont réglées par les organisateurs de tout spectacle public dont l'entrée est payante, à moins qu'il ne soit autorisé à l'avance comme manifestation de bien--faisance. La taxe sur les spectacles est d'un montant uniforme de 3000 F

CFA par spectacle, celle sur la publicité de 1000 F CFA par spectacle. A cela s'ajoute un timbre d'état civil de 200 F CFA, dont l'achat constitue la demande d'autorisation officielle. Ensemble, ces deux taxes constituent l'avant-dernière ressource par importance au budget de la commune, et la dernière parmi celles procurées dans le département. Elles ont rapporté ensemble 26 500 F CFA en 1979, ce qui représente 0,22% des recettes muni--cipales. En 1981 a été ajoutée à la taxe sur la publicité une taxe annu--elle forfaitaire de 4 000 F CFA sur les panneaux permanents à Fada N'Gourma. Cette taxe est différente de celle sur les spectacles publics.

La septième taxe est prélevée pour le nettoyage des rues et le ramassage des ordures. Les tarifs varient avec l'importance de la façade sur rue des immeubles commerciaux et d'habitation. Cette taxe ne peut être prélevée que dans les zones où le ramassage des ordures est effecti--vement assuré par les services municipaux. Etant donné que la commune de Fada N'Gourma ne fournit pas ce service, la taxe n'y est pas appliquée. Elle constitue cependant une source potentielle de revenus locaux très importante.

Taxes communes à la municipalité et au département

Il existe sept taxes qui vont au budget de la circonscription dans laquelle elles sont collectées. La taxe sur les véhicules à moteur est versée annuellement par tout propriétaire d'un tel véhicule. Les tarifs sont basés sur la puissance pour les voitures, sur le tonnage pour les poids-lourds, et s'étagent de 5 000 à 25 000 F CFA. La taxe peut être collectée par quiconque est mandaté pour le faire par les autorités compé--tentes. A Fada N'Gourma, vu le petit nombre de véhicules, c'est le secrétaire général de la mairie (l'administrateur municipal de plus haut rang) qui garde la responsabilité du recouvrement de cette taxe.

Tableau V-4

PRODUIT ANNUEL DES TAXES, DEPARTEMENT DE L'EST
(en milliers de francs CFA)

Droits	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Véhicules à deux roues	2 518	1 290	1 348	841	1 466	1 740	3 504
Véhicules à moteur	415	502	415	582	960	482	233
Marché	1 346	933	915	661	825	729	710
Frais administratifs (état civil)	839	702	640	768	980	901	1 451
Abattage	148	112	135	95	110	99	114
Stationnement	227	322	165	182	349	300	499
Fourrière	294	305	74	252	288	613	717
TOTAL TAXES	5 837	4 166	3 692	3 381	4 978	4 864	7 228
RECETTES DEPARTEMENTALES TOTALES	49 919	53 684	52 829	41 810	40 870	37 118	50 423
Taxes en % des recettes departementales totales	12	8	7	8	12	13	14

SOURCE: Compte de Gestion, Département de l'Est

Cependant, étant donné qu'il est fonctionnaire, il ne perçoit pas la com--mission de 3% que reçoit normalement la personne responsable de cette tâche. Il est de la responsabilité du propriétaire du véhicule de venir régler la taxe à la mairie chaque année. En dehors de la commune, le mon--tant de la taxe sera versé au percepteur local.

Les bicyclettes, motocyclettes et tricycles à moteurs doivent aussi être déclarés. La taxe est de 350 F CFA pour les bicyclettes, 1 000 F CFA pour les vélomoteurs et les mobylettes, et de 2 000 F CFA pour les moto--cyclettes et tricycles à moteur. Ces taxes sont collectées à Fada N'Gourma par quatre agents, qui reçoivent une commission de 3%, et par le Secrétaire général. Hors de la commune, elles peuvent êtres réglées auprès du centre administratif local, ou d'agents spécialement chargés de leur perception, comme le secrétaire de canton.

Le mécanisme du versement de la taxe est le même pour les automobiles et les bicyclettes. L'agent collecteur est muni d'un carnet de tickets imprimés de différentes valeurs correspondant aux différentes catégories de taxes. Le ticket est remis au propriétaire du véhicule sur paiement du montant requis, et les souches permettent de garder trace des tickets ven--dus. Les propriétaires de véhicules doivent conserver les tickets - vignettes pour les automobiles, plaques pour les bicyclettes - sur eux en permanence afin de pouvoir les présenter sur demande aux autorités adminis--tratives ou à la police. Si le propriétaire ou l'utilisateur du véhi--cule est incapable de présenter le ticket, le véhicule est enlevé, et le montant de la taxe, en plus d'une amende, est exigé pour son retrait.

La taxe de stationnement s'applique à tous les véhicules commerciaux en transit par Fada N'Gourma qui s'arrêtent et se garent le long de la rue ou sur un terrain public, comme l'aire de marché. Seuls ne sont pas soumis à cette taxe les véhicules arrêtés par la police pour inspection et

vérification de papiers. Son montant est de 100 F CFA par jour pour les véhicules légers (taxis de brousse) et de 150 F CFA pour les véhicules lourds (camions). La responsabilité du recouvrement est confiée à une personne qui doit requérir des conducteurs le paiement du montant dû, sur leur lieu de stationnement. Bien souvent, le versement ne se fait pas. En pourcentage des ressources municipales, les recettes provenant de la taxe de stationnement sont légèrement inférieures à celles des taxes d' ex--position publique et de publicité réunies. Leur contribution au budget départemental est un peu plus importante, mais ne constitue toutefois pas 1% des ressources départementales totales. De fait, l'année des recettes les plus élevées a été 1981, lorsque le pont de l'entrée ouest de la ville s'est trouvé coupé pendant une longue période: les véhicules étaient station--nés le long de la route et il était difficile à leurs conducteurs d'éviter de régler la taxe.

La taxe d'abattage n'est pas un droit que l'on verse pour l'abattage des bêtes, comme son nom pourrait le faire penser, mais pour l'inspection des carcasses qui doivent être vendues au public. Dans la commune, l'agent responsable de cette taxe est présent tous les matins quand les neuf bou--chers de la ville viennent abattre leurs bêtes. Un vétérinaire du ser--vice d'Elevage inspecte les carcasses, délivre des reçus qui tiennent lieu de certificats pour celles qui passent l'inspection, et retire pour les faire enterrer les pièces - ou toute la carcasse si nécessaire - impropres à la consommation. Le reçu est exigé pour la vente au public. L'agent chargé de la collecte de la taxe perçoit une commission de 10% sur les montants recouvrés dans la commune. Le vétérinaire reçoit une indem--nité de 3 000 F CFA par mois. Dans les zones rurales, la commission n'est que de 3%, et un agent du service d'Elevage autre qu'un vétérinaire peut effectuer l'inspection, pour laquelle il peut être ou n'être pas

indemnisé. Le montant de la taxe varie avec le type d'animal: elle sera de 75, de 100 ou de 150 F CFA pour les bovins selon l'importance de la car--casse, 50 F CFA pour les porcs et 25 F CFA seulement pour ovins et caprins.

Le droit de fourrière dépend du temps pendant lequel l'animal égaré doit être gardé et nourri. Les particuliers peuvent faire mettre en dépôt les bêtes qui causent des dégâts à leur propriété - en général les récoltes. Les animaux non réclamés sont vendus aux enchères. Les frais sont de 280 F CFA par jour (nourriture incluey pour les moutons, 320 F CFA pour les ânes, 330 F CFA pour les boeufs, 550 F CFA pour les chêvres et 600 pour les chevaux, porcs et chameaux. Ces montants reflètent le coût présumé de l'entretien de l'animal et de l'usage des installations. Jusqu'à 1980 existait une taxe de divagation, une amende imposée aux personnes laissant errer un animal. Elle s'élevait à 1 200 F CFA pour la première infraction et à 2 400 F CFA à chaque récidive. En 1980 il fut décidé que cette amende était trop lourde, et que le propriétaire n'était pas vraiment en faute si l'animal vaguait.

Une taxe de marché est exigée des vendeurs chaque jour de marché. Elle varie entre 10 F CFA et 50 F CFA selon le type d'étal et celui des marchandises vendues. L'agent collecteur perçoit une commission de 10%. En plus de percevoir la taxe de marché, la commune loue 34 boutiques per--manentes à des marchands. Ces installations se louent entre 600 et 1 200 F CFA par mois. Il existe beaucoup de marchands à Fada N'Gourma qui sou--haiteraient avoir un emplacement sur le marché, mais pour qui il n'y a pas d'espace disponible. La municipalité a décidé de développer une poli--tique de promotion des marchés de quartier pour décongestionner la demande concentrée sur le marché principal. Des frais et des droits sont attachés à l'obtention de documents administratifs, qui se paient en timbres fis--caux que l'on appose sur le document demandé. Ces timbres sont de deux

types: ceux qui sont délivrés et perçus par le Trésor, et ceux qui cons--tituent une ressource locale. Pour plus de clarté, l'expression "timbres d'état civil" référera à cette dernière catégorie, tandis que l'on désigne--ra les premiers simplement par les termes "timbres fiscaux."

Bien que pour toutes les sous-préfectures du département de l'Est les informations disponibles soient imprécises, il apparaît que la taxe d'état civil varie considérablement d'une circonscription à l'autre. Toutes les demandes de documents (ainsi que de renseignements, de droit à une parcelle de terre, d'autorisation pour une activité quelconque, d'emploi par la circonscription, etc.) doivent être présentées sous forme de lettre adres--sée par le demandeur à l'autorité compétente. Jusqu'à 1982, toutes les demandes faites auprès de la commune de Fada N' Gourma devaient être munies d'un timbre fiscal à 200 F CFA. Il semble que le timbre fiscal était en cours de remplacement par un timbre d'état civil pour certains documents comme la carte d'identité en 1982. A Diapaga, le timbre d'état civil re--quis pour une demande est de 50 F CFA. Au-delà de ce premier coût, l'ob--tention de certains documents comporte d'autres frais.

Dans les sous-préfectures de Diapaga et de Kantchari, les actes de naissance, de décès et de mariage sont gratuits. Dans la commune de Fada N'Gourma ils coûtent chacun 50 F CFA, tandis qu'à Kantchari ce sont les copies certifiées conformes de ces documents qui coûtent 50 F CFA. Le jugement supplétif, acte notarié ayant valeur d'acte de naissance, de décès ou de mariage, est délivré gratuitement à Kantchari, et les copies conformes coûtent 100 F CFA chacune. La commune de Diapaga demande 200 F CFA pour un jugement supplétif tandis que dans celle de Fada N'Gourma le même document coûte 100 F CFA. Les raisons pour lesquelles il existe une telle variation dans les montants demandés pour des services similaires ne sont pas claires.

Droits et taxes nationaux

Les recettes provenant des timbres fiscaux déjà mentionnés font par--tie des ressources allouées au budget national. Un timbre fiscal est requis pour la plupart des demandes de services ou de documents (200 F CFA), pour toutes les factures commerciales dépassant 25 000 F CFA (timbre de 200 F CFA), pour tous les documents de justice (200 F CFA par document), pour les certificats délivrés par les hôpitaux (200 F CFA), pour la carte nationale d'identité (300 F CFA), et pour divers autres documents offici--els. Cependant, ces timbres ne sont pas considérés par les administra--teurs départementaux comme une source de revenu. Ils font simplement partie des fonds liquides et sont vendus à leur valeur nominale par les agents de la Trésorie départementale et par les percepteurs dans tout le département. Aucun compte formel de l'achat et de la vente des timbres fiscaux n'est tenu au niveau du département. Le percepteur de Diapaga estimait, de mémoire, qu'il avait acheté pour 300 000 F CFA de timbres fiscaux en 1978, pour 600 000 F CFA en 1979 et 900 000 F CFA en 1982; il n'en avait pas acheté les autres années.

Le service des Eaux et Forêts, qui dépend du ministère de l'Environ--nement et du Tourisme, perçoit un certain nombre de droits liés à ses activités dans le département, en particulier au parc national d'Arly, la réserve naturelle la plus renommée de Haute Volta. Ces droits comprennent un permis de visite du parc de 2 000 F CFA par personne, valable une année et applicable aux étrangers seulement, un droit d'entrée pour les véhi--cules, de 1 000 F CFA par jour et par véhicule, et 2 000 F CFA par jour de paiement obligatoire pour l'assistance d'un guide des Eaux et Forêts. Pour le parc d'Arly, les recettes les plus élevées enregistrées par la sous-préfecture de Diapaga ont été perçues en 1978, et s'élèvent à 17 172 500 F CFA pour l'année. Depuis l'interdiction de la chasse après le coup

d'Etat de 1980, l'Etat ne bénéficie plus des revenus provenant des droits perçus sur chaque animal tué (la taxe d'abattage en chasse) et sur les permis de chasse.

Un permis de coupe de bois est délivré pour 6 000 F CFA par mois aux personnes qui font de la coupe commerciale (toute personne faisant plus de trois voyages par semaine; un voyage est une sortie d'une journée dans la brousse, et la coupe totale d'une journée équivant en général à une char--rette). Enfin des amendes sont imposées aux individus coupant du bois sans permis, et pour le braconnage.

Le ministère de la Justice dispose d'un tribunal de première instance à Fada N'Gourma. Il existe aussi des tribunaux de premier degré dans cer--taines sous préfectures. Des frais sont perçus sur toutes les opérations de justice, et les amendes imposées par les tribunaux peuvent atteindre des sommes considérables.

L'Etat dispose, en dehors des impôts, d'autres sources de revenu, dont la taxe de visite sanitaire mentionnée plus haut et les recettes provenant des annonces passées par le public à la radio nationale. D'autres droits et taxes sont parfois perçus, mais dans des régions particulières, si bien que ces cas présentent un caractère plus exceptionnel que général.

Les rendements effectif et potentiel des droits et taxes

Les recettes enregistrées pour les différents droits et taxes tendent à varier, parfois de façon très importante, d'une année à l'autre. Les recettes provenant de la taxe de marché, de la taxe d'abattage et de la taxe sur les véhicules à moteur étaient plus élevées en 1975 qu'en 1981. Celles de la taxe sur les bicyclettes, en revanche, ont chuté brutalement

en 1978 pour quadrupler à nouveau en 1981.

On observe une tendance similaire à la fluctuation dans la commune de Fada N'Gourma. La hausse régulière des recettes provenant de la taxe sur les véhicules à deux roues est en contraste marqué avec le déclin des re--venus de la taxe de marché. Le produit des taxes dans la commune a globalement diminué dans le temps, ce qui est en contradiction avec l'aug--mentation d'ensemble de la population et de l'activité économique reportée pour la même période.

Les droits et taxes constituent une part importante des ressources totales, aux niveaux local et départemental. Pour la commune de Fada N'Gourma, ces recettes ont constitué en moyenne plus de 26% du total des ressources municipales sur les six dernières années et ce malgré une chute considérable des recettes en 1980 et 1981. Ces mêmes revenus ont constitué pour le département en moyenne 11% des ressources ces sept dernières années.

Toutefois, il y a tout lieu de penser que ces droits et taxes n'ont pas encore produit toute leur contribution potentielle. Il est difficile d'obtenir un recouvrement complet, en particulier dans les zones rurales du département, où les agents administratifs sont peu nombreux. L'utili--sation d'agents collecteurs liés de façon marginale seulement à l'appareil fiscal officiel impose un poids supplémentaire à l'infrastructure adminis--trative faible du département, par la surveillance régulière qu'elle suppose. Quand les recettes totales sont peu élevées du fait que la population et l'activité économique sont réduites, il est possible que des taux de commission de 2 ou 3% soient insuffisants pour motiver les agents collecteurs.

Dans certains cas, il semble que la taxe elle-même soit excessivement faible. Les frais administratifs requis pour la préparation des documents officiels devraient être standardisés, et peut-être augmentés. Les tarifs de 10F, 15F, 25F et 50F CFA appliqués pour la taxe de marché ont été établis en 1971, et il est possible qu'ils ne reflètent plus de façon adéquate la demande des marchands pour les emplacements ni les bénéfices qu'ils retirent de leurs activités commerciales. Les tarifs de la taxe d'abattage semblent aussi insuffisants par rapport à la valeur du bétail et au coût d'inspection des carcasses et d'utilisation de l'abattoir.

Nous avons estimé le produit potentiel des taxes sur les véhicules, de marché et d'abattage à partir des données disponibles. Là où manquait le détail des éléments nécessaires, nous y avons substitué des évaluations réalistes basées sur l'expérience et l'observation. Ces trois taxes ont été sélectionnées pour leur intérêt potentiel comme sources de financement des services publics locaux.

Taxes sur les véhicules à moteur et les bicyclettes

Comme le montre le tableau V-4 ci-dessus, les recettes provenant de la taxe sur les bicyclettes, mobylettes et motocyclettes ont fortement, bien que capricieusement, augmenté de 1975 à 1981. Cela ne surprendra pas les personnes qui connaissent le pays. D'après un article paru récemment dans Jeune Afrique, la Haute Volta vient au troisième rang dans le monde pour le nombre de bicyclettes par habitant. La bicyclette est le moyen de transport principal dans les régions rurales, et y est considérée comme un bien de valeur, voire indispensable, par la plupart des familles dans ces régions. On rencontre aussi un nombre croissant de vélomoteurs et de motocyclettes en zones rurales et urbaines, chez les paysans aisés, les marchands, les travailleurs migrants rentrant de Côte d'Ivoire, et

bien sûr chez les employés du secteur public. L'inventaire socio-économi--que des villages du département de l'Est effectué par l'équipe MSU en 1980 a recensé 1 773 "moteurs" dans le département, en dehors de la commune de Fada N'Gourma. "Moteur" est le terme générique qui s'applique à tous les véhicules motorisés à deux-roues, si bien qu'il est impossible de distinguer, dans ces données, les mobylettes, qui sont passibles d'une taxe de 1 000 F CFA, des motocyclettes, dont les propriétaires doivent acquitter 2 000 F CFA. En supposant, pour les besoins de l'exposé, que 80% des "moteurs" sont des mobylettes et que le restant est constitué de motocyclettes, il est possible de calculer le montant potentiel des recet--tes, soit 2 127 600 F CFA. Ce chiffre est de 22% plus élevé que les recettes effectivement enregistrées en 1980, année où l'enquête a été effectuée, sans tenir compte du produit de la taxe sur les bicyclettes. Bien qu'aucunes données ne soient disponibles sur le nombre réel des bicyclettes dans le département, on peut sans risque compter qu'elles sont au moins cinq fois plus nombreuses que les mobylettes et motocyclettes réu--nies. Cette hypothèse conduit à ajouter au chiffre précédent 3 102 750 F CFA au titre de la seule taxe sur les bicyclettes.

La même enquête indique qu'il existe 157 voitures et 35 camions en circulation dans le département, y compris la commune de Fada N'Gourma. En comptant le tarif minimum, soit 5 000 F CFA par voiture et 20 000 F CFA par camion, on obtient des recettes potentielles de 1 485 000 F CFA, soit deux fois les recettes effectivement collectées dans le département et la commune en 1980.

Le système le plus simple, pour améliorer la collecte de ces taxes, est celui des vérifications par sondage qu'effectuent la police et les autorités de la circonscription. Le doublement des recettes provenant des taxes sur les bicyclettes et les motocyclettes enregistré en 1981 confirme

l'efficacité de ce type de mesures.

Taxe d'abattage

Ce n'est pas parce qu'elle est une source de revenu importante que nous avons choisi de porter une attention particulière à la taxe d'abattage. A dire vrai, les recettes provenant de cette taxe viennent assez systématiquement au dernier rang des catégories de ressources, et n'ont jamais contribué plus de 0,5% du revenu total du département au cours des années pour lesquelles les données sont disponibles. Cette taxe a été sélectionnée parce qu'elle est représentative des catégories de ressources fiscales pour lesquelles il existe un lien clair entre prélèvement et prestation de service. Comme on l'a souligné plus haut, la taxe d'abattage serait mieux nommée "frais d'inspection de carcasses," bien qu'on puisse considérer qu'elle comprend aussi des frais d'utilisation de l'abattoir.

Le bas niveau des recettes laisse à penser que la taxe ne couvre pas le coût réel du service offert. L'abattoir de Fada N'Gourma consiste en une plate-forme de béton couverte, située à côté du barrage. La commune fournit deux employés pour l'entretien des installations, ainsi que les savons, balais et brosses nécessaires au nettoyage. Les charges d'exploitation récurrentes annuelles, y compris les frais de personnel, étaient de 202 336 F CFA en 1979, tandis que les recettes de la même année ne s'élevaient qu'à 173 592 F CFA pour la commune.

A partir des données apparaissant dans les rapports annuels du service d'Elevage, on peut calculer le produit potentiel des taxes d'abattage et de visite sanitaire. Le tableau ci-dessous met en contraste les recettes réelles avec des estimations des recettes potentielles, l'hypothèse haute et l'hypothèse basse se fondant respectivement sur une taxe d'abattage de 150 et 75 F CFA pour les bovins. Le montant donné pour les

recettes réelles est la somme des recettes départementales et communales provenant de cette taxe.

Tableau V-5

PRODUIT EFFECTIF ET POTENTIEL DE LA TAXE D'ABATTAGE, DÉPARTEMENT DE L'EST

(en francs CFA)

Année	Recettes réelles Commune & dépt.	Recettes potentielles hyp. base	hyp. haute
1976	341 845**	463 375	661 750
1977	349 101	673 100	921 725
1978	287 379	624 400	846 925
1980*	253 640	536 925	735 300

(Source: service d'Elevage, Rapport annuel et Compte de gestion, département de l'Est).

* Les données ne sont pas disponibles pour 1979.

** Une erreur dans les données du budget communal faisait apparaître des recettes de 23 000 F CFA. Ce montant a été porté à 230 000 F CFA pour corriger cette erreur.

Les estimations présentées dans ce tableau sont basées sur le niveau actuel de la taxe. Des revenus supplémentaires pourraient être générés en augmentant le niveau des prélèvements de telle manière qu'ils reflètent plus justement le coût du service et les avantages personnels et sociaux que retire la population des installations elles-mêmes et de l'inspection de la viande offerte à la consommation.

La taxe de marché

Il peut être utile de revenir brièvement ici sur la nature et les procédures de collecte de cette taxe. Tous les vendeurs sont tenus de régler la taxe chaque jour de marché. Les tarifs s'étagent de 10 à 50 F

CFA selon le type d'emplacement (étal couvert, plein air, ou boutique permanente) et l'importance de l'activité commerciale. Une vendeuse de beignets, par exemple, devra 10 ou 15 F CFA, tandis qu'un marchand de tissu disposant d'un stand permanent versera 50 F CFA.

Les agents collecteurs sont théoriquement nommés par les autorités locales et agréés par le ministère de l'Intérieur. Dans les zones rurales, il n'est pas rare de trouver des collecteurs membres d'une des grandes familles de l'endroit. Ils perçoivent une commission proportionnelle aux recettes totales qu'ils ont recouvrées. Dans la région de Bogandé, cette commission est fixée à 3% des recettes, tandis que les mêmes agents à Fada N'Gourma perçoivent 10% du produit. Le collecteur de la taxe de marché délivre en reçu à chaque marchand un ticket portant le montant versé.

Les recettes provenant de la taxe de marché dans le département de l'Est sont très inférieures à leur niveau potentiel. Avant d'examiner les données concernant les revenus réel et potentiel, citons quelques-unes des raisons qui peuvent être avancées pour expliquer le bas niveau des montants collectés. D'une part, il est possible que la commission soit trop réduite par rapport à l'effort demandé aux agents collecteurs. Sur les marchés ruraux, la collecte peut demander un certain temps, car le collecteur doit prendre contact avec chacun des vendeurs pour exiger le montant de la taxe, rendre la monnaie et délivrer le ticket-reçu. La plupart des marchés ruraux comprennent un grand nombre de petits marchands et relativement peu de moyens et gros commerçants, si bien que beaucoup d'effort est consacré au recouvrement des sommes les moins importantes. Après observation de nombreux marchés de village, on peut estimer grossièrement que largement plus de la moitié des marchands sont des femmes qui proposent des marchandises à petit prix, en général des plats

préparés et des produits agricoles en petites quantités comme du millet, des niébés, des cacahuètes et des épices diverses. Il en résulte pour la taxe des rendements absolus peu élevés, avec le profit réduit que cela suppose pour l'agent responsable de la perception.

Par ailleurs, peu nombreux sont les facteurs qui encouragent l'agent collecteur ou les marchands à prendre la taxe de marché au sérieux. Contrairement à la situation qui prévaut dans beaucoup de pays africains, où le produit de la taxe est employé à l'entretien du marché, en Haute Volta ces recettes sont aggrégées aux autres ressources départementales. Les fonds départementaux ne sont que rarement sinon jamais alloués à l'entretien ou à l'extension des marchés des zones rurales. Pour les marchands, la taxe de marché n'est qu'un instrument fiscal oppressif de plus. De ce fait, l'agent collecteur pourra avoir le sentiment que sa rémunération est insignifiante par rapport au coût d'imposer des "amendes" à ses voisins et à ses connaissances.

Enfin, les collecteurs de la taxe de marché ne sont à peu près pas suivis dans l'accomplissement de leurs tâches. Le peu de contact qu'ils ont avec l'administration d'Etat a lieu lorsqu'ils déposent les recettes à la perception et achètent un nouveau carnet de tickets. Un percepteur nous expliquait qu'il est en général très difficile d'obtenir des agents collecteurs qu'ils se présentent régulièrement. Il nous a assuré que d'après son expérience il était presque toujours nécessaire de convoquer un collecteur une ou deux fois au moins avant qu'il n'obtempère. La communauté n'exerce pas non plus de pression sur l'agent collecteur, qui n'a pas le sentiment d'être responsable devant elle, puisqu'il n'y a pas de lien apparent entre le produit de la taxe de marché et les fonds consacrés par la commune et le département à l'amélioration des marchés locaux. L'agent collecteur est essentiellement responsable devant lui-

même.

Tous ces facteurs affectent l'efficacité de l'agent chargé de la perception de la taxe. Dans un système caractérisé plus par les éléments de découragement que d'encouragement à l'efficacité, il n'est pas surprenant que se produisent quelques irrégularités. Il est clair que dans certains cas les agents collecteurs complémentent le maigre revenu qu'ils tirent de leur commission en ne reportant pas toutes les recettes. Pour ce faire, il suffit de ne pas donner de reçu contre un versement et, essentillement, de "vendre" ce reçu plusieurs fois de suite. Après que nous avions observé cette pratique un jour de marché, nous avons interrogé plusieurs marchands locaux. Les marchands hésitaient à "dénoncer" le collecteur, qui était membre d'une famille locale influente, mais admettaient qu'ils exigeaient rarement le reçu, qui n'est pour eux d'aucune utilité. Ils nous firent aussi clairement comprendre qu'ils étaient conscients de ce que le collecteur retirait de cette pratique des bénéfices illicites, mais qu'ils considéraient que cela ne les concernait pas.

Les problèmes et les possibilités que présente la taxe de marché comme ressource fiscale locale se révèlent à l'analyse de deux ensembles de données, l'un comprenant les recettes prélevées sur des marchés de village dans la sous-préfecture de Bogandé et l'autre provenant d'une étude de 27 marchés du département de l'Est faite par la S.A.E.D. en 1980. Le tableau V-6 présente le montant des recettes effectivement perçues en 1981, le nombre de marchands présents sur 6 des marchés les plus importants pendant la période de l'enquête de la S.A.E.D., et une estimation des recettes potentielles pour ces 6 marchés. Une formule donnant la distribution des vendeurs entre les différents niveaux de taxe a été construite à partir de l'observation de nombreux marchés de la zone qui nous intéresse. Pour les estimations ci-dessous, on a utilisé la distri-

bution suivante: dans la catégorie 10F, 20% des vendeurs; 15F. 35%; 25F, 35%, et 50F, 10%. Les proportions réelles peuvent varier de manière importante d'un marché à l'autre. Les marchés plus importants comme ceux de Piela, de Mani et de Bogandé tendront à comporter un plus grand pourcentage de marchands entrant dans les catégories 25 et 50F du fait qu'on y trouve des marchandises plus élaborées et de prix plus élevés, tandis que dans beaucoup de petits marchés il peut ne se trouver personne dans la catégorie 50F.

Nous présentons aussi une estimation corrigée. Il nous a paru nécessaire de le faire afin de tenir compte des variations saisonnières que l'on observe dans la fréquentation des marchés, par les marchands comme par les acheteurs. L'étude menée par la S.A.E.D. sur les marchés l'a été pendant les mois de janvier et février 1980. C'est une période de pointe pour l'activité marchande, qui vient après les récoltes et coïncide avec la plus importante période de commercialisation du millet, du sorgho et des cacahuètes. La fréquentation des marchés diminue avec l'arrivée de la saison des pluies, demeure réduite pendant toute la période des plantations et du sarclage, et reprend avec la maturation des récoltes.

Malheureusement, il n'existe pas de données fiables qui présentent un traitement approprié du facteur saisonnier. Sur les petits marchés ruraux, où se vendent peu de biens plus élaborés comme le tissu, les lampes, les dabas et autres articles nécessaires à la production agricole, la baisse de fréquentation est probablement plus importante que sur les marchés offrant des biens élaborés pour lesquels la demande est plus constante. Afin de rendre compte des éléments saisonniers affectant la fréquentation des marchés, l'estimation a été corrigée en comptant une diminution du nombre de vendeurs de 50% pendant les mois de juillet, août, septembre

Tableau V-6

PRODUIT DE LA TAXE DE MARCHé DANS LA SOUS-PRéFECTURE DE BOGANDé

RECETTES EFFECTIVES POUR 1981 ET RECETTES POTENTIELLES
POUR SIX MARCHéS SéLECTIONNéS

Marché	Recettes de 1981 [1]	Nombre potentiel de vendeurs [2]	Recettes potentielles par jour de marché [3]	Recettes annuelles corrigées [4]	Recettes annuelles estimées [5]
Bogande	20 525	100	2 100	254 100	211 050
Samou	16 800	160	3 360	406 560	337 680
Coalla	77 500	230	4 830	584 430	485 415
Liptougou	7 500	360	7 560	914 760	759 780
Piela	38 135	500	10 500	1 270 500	1 055 250
Mani	67 000	840	17 640	2 134 440	1 772 820
Bourgou	41 075				
Bonsiega	30 660				
Kouri	2 500				
Korongou	2 500				
Thion	56 705				
TOTAL	360 900		45 990	5 564 790	4 621 995

1 Données collectées à la perception de Bogandé.

2 UFRD, op.cit., p. 11-98.

3 En utilisant la distribution des marchands donnée dans le texte.

4 Marchés ayant lieu tous les 3 jours; recettes annuelles = recettes journalières x 121.

5 En comptant une réduction du nombre des vendeurs de 50% pendant la saison des pluies.

et octobre.

Plusieurs éléments intéressants apparaissent à l'examen des données présentées dans le tableau V-6. Tout d'abord, le niveau des recettes effectivement perçues est relativement bas au vu du nombre de marchés (11) et de l'importance de la population de cette sous-préfecture (131 000 habitants). Pour 1981 les recettes ne s'élèvent qu'à 1 328,30 dollars (1$ = 271, 70 F CFA), et ce chiffre est en augmentation de 27% par rapport aux produit total de cette taxe en 1979!

Les données collectées par la S.A.E.D. sur le nombre de commerçants présents sur 6 des marchés au cours des mois de janvier et février 1980 suggèrent un certain nombre d'observations tout à fait saisissantes. Selon ces données, la totalité des recettes perçues dans la sous-préfecture de Bogandé en 1981 auraient pu être recouvrées en 8 jours de marché seulement. En supposant correcte l'hypothèse que nous avons faite sur la distribution des marchands par niveaux de taxation, les recettes potentielles du seul mois de janvier auraient excédé le total des montants perçus sur l'année.

Dans cette zone, les marchés ont lieu tous les trois jours. Pour ces 6 marchés seulement, les recettes potentielles annuelles, calculées sur 121 jours de marché, s'élèveraient à 5 564 790 F CFA (20 481 $), soit 15 fois les recettes effectives. Même en corrigeant ce montant des variations saisonnières, on obtiendrait un montant 12 fois plus élevé que celui des recettes réelles. Au lieu des 39,85 $ qu'ils ont gagné en 1981, les collecteurs de la taxe de marché auraient pu percevoir plus de 600 $ au total en commissions.

L'écart extrême que l'on observe entre les produits réel et potentiel de la taxe de marché lorsqu'on se base sur les données de l'étude de la S.A.E.D. impose de faire le même type d'étude sur le reste du départe-

ment. Ici encore, les données ne laissent pas place au doute. D'après nos calculs, le département de l'Est pourrait multiplier les recettes provenant de la taxe de marché par un facteur variant entre 32 et 38 par rapport au montant prélevé en 1981. En dollars, cela signifie passer des 2 612, 50 $ collectés en 1981 à presque 100 000 $.

Des données concernant le nombre de marchands ont été rassemblées dans 27 des 180 marchés environ que comporte le département.* Bien que la plupart des principaux centres entrent dans le champ de l'étude, des marchés importants comme ceux de Dhaka, de Bilanga-Yanga et de Nadiabon n'y apparaissent pas. Sur un total de 10 970 marchands, 3 720 ont été comptés pour les marchés hebdomadaires, et 7 250 pour ceux qui ont lieu tous les trois jours. En appliquant à nouveau la distribution par niveau de taxe utilisée plus haut, on arrive à des recettes totales de 270 370 F CFA pour un jour de marché. Si la collecte était complète, il ne faudrait que 3 jours de marché pour amasser des recettes surpassant la contribution totale de la taxe de marché au budget départemental pour l'année 1981.

L'Effort Fiscal dans une Sous-Préfecture

La précédente discussion sur la gestion des ressources peut être approfondie et contextualisée par l'analyse des données fiscales de la sous-préfecture de Bogandé. Des rapports de comptabilité mensuels, sous le nom de "Situation mensuelle des perceptions," sont rédigés par le percepteur local dans chaque centre de perception. Ces rapports spécifient les montants à percevoir pour les impôts de rôles, et précisent également

---

* Mehretu C, A. Spatial and Structural characteristics of settlements in the Eastern Region of Upper Volta: results of village inventory survey, 1981.

Tableau V-7

SOUS-PREFECTURE DE BOGANDE: Recettes annuelles, 1975 à 1979
en F CFA

Budget de l'Etat	1975	1976	1977	1978	1979
IFR	15 709 415	15 939 875	13 335 665	12 444 575	7 129 475
Taxe de Bétail	1 215 577	1 441 245	1 394 750	1 349 315	258 500
IUTS	33 582	---	36 770	---	---
Permis coupe-bois	25 600	25 600	8 400	54 700	18 400
Amendes judiciaires	116 244	132 326	85 531	203 482	6 664
Amendes forfaitaires	296 400	360 200	218 400	133 200	174 600
Amendes arbitrées	226 400	244 400	303 000	72 000	94 600
Taxe de visite sanitaire	321 100	321 100	136 500	23 700	13 650
Recettes des exercises antérieure	3 248 985	3 249 585	---	21 800	91 520
IFR - différentiel sur la patente	121 220	121 200	43 650	142 550	39 100
Contribution Patriotic	5 836 109	5 839 766	---	---	---
Recettes diverses	11 495	5 050	15 905	18 030	1 000
Taxe de vaccination	---	---	68 170	---	---
Sous-total	27 162 304	27 729 403	15 646 561	14 463 412	7 963 595

Tableau V-7 (suite)

Budget Collectivité	1975	1976	1977	1978	1979
ICT	8 670 300	8 901 370	9 279 600	10 007 180	4 116 585
IFLOT	40 000	40 000	34 000	46 000	6 000
Contribution mobilière	51 308	167 618	33 720	145 380	18 900
Armes	30 000	55 000	90 300	109 300	19 900
Taxe sur les vélocipèdes	869 000	913 750	591 200	420 450	479 600
Taxe sur les véhicules automobiles	39 000	39 000	65 000	92 000	65 000
Patente	795 200	1 480 825	337 490	348 920	251 600
Licence	---	---	6 000	4 000	6 000
Abattage	30 258	30 258	26 918	46 739	1 081
Droit de marché	248 550	248 550	205 530	311 870	284 210
Droit et vente fourrière	59 804	59 804	83 353	32 828	121 845
Campement	200	200	30 000	30 000	90 000
Etat civil et actes administratifs	209 600	209 600	187 850	304 450	162 000
Recettes exercices clos	903 364	904 364	64 970	104 800	21 550
Taxes dominiales	75 640	75 640	107 614	134 504	---
Recettes diverses	3 650	3 650	10 000	3 000	29 540
Sous-total	12 025 874	13 129 629	10 999 535	12 141 421	5 674 511
Recettes globales des deux budgets	39 188 178	40 859 032	26 646 096	26 604 833	13 636 106

SOURCE: "Situation Mensuelle des Perceptions," rapports du mois de decémbre, 1975 à 1979

les recettes du mois pour toutes les sources de revenu ainsi que les recettes annuelles à cette date et les montants qui restent à percevoir. Les données sont réparties par budget d'attribution, c'est-à-dire selon le budget, national, départemental ou communal, que doivent alimenter ces recettes, et par élément de revenu. Les renseignements contenus dans les rapports de décembre pour les exercices allant de 1975 à 1979 sont présentés dans le tableau V-7.

La sous-préfecture de Bogandé, située dans le nord-ouest du département, est l'unité administrative la plus peuplée de la région. Sa population, qui compte près de 131 000 habitants, représente plus d'un quart de la population du département de l'Est, alors que la jurisdiction territoriale ne représente que 35% de la superficie totale du département. Bogandé a été organisé en tant que "poste administratif" en 1947, et est devenu sous-préfecture en 1974, lors de la réorganisation du système national d'administration territoriale. La sous-préfecture compte 4 cantons: Coalla, Bogandé, Piela, et Thion - chacun d'eux étant originellement organisé selon un ordre politique traditionnel antérieur à l'établissement du régime colonial. Au cours de ces quelques dernières années, Coalla a d'abord été reconnue comme arrondissement, puis en 1982 s'est vue accorder le statut de sous-préfecture. Le canton de Piela a été érigé en "arrondissement" en 1981, et son statut est devenu effectif en 1983.

Récapitulation des Résultats

L'objectif de cette section étant de donner au lecteur une illustration de la variété des sources de revenus, et de leur importance, fluctuations et attributions relatives, il est superflu de nous astreindre à une analyse détaillée ligne à ligne des données. En fait, un tel exercice

1 Mehretu et Wilcock, 1979, pp. 10, 20.

serait d'une valeur très douteuse étant donné les sérieux problèmes de procédure dans la comptabilité qui semblent peser sur la préparation de documents fiscaux tels que la "Situation mensuelle."

La preuve la plus flagrante de pratiques comptables imprécises est la similarité entre les recettes reportées pour les divers éléments de revenus en 1975 et 1976. Il est en effet hautement improbable que les recettes des taxes d'abattage, de marché, d'inspection du bétail et autres taxes, aient été identiques deux années consécutives. L'analyse des différences entre les recettes enregistrées pour l'Impôt Forfaitaire sur le Revenu (IFR), et l'Impôt Départemental (ICT), fournit une autre indication de pratiques suspectes dans la comptabilité. Il convient de noter que ces deux impôts sont gérés de manière identique. L'Impôt Départemental, qui est en gros une surtaxe sur l'Impôt Forfaitaire sur le Revenu, est fixé à 60% du taux de base de ce dernier. Du point de vue du contribuable, ils constituent un seul et même impôt. Cependant, selon les chiffres donnés dans les rapports de perception, les collectes de 1977 pour l'ICT ont augmenté de 4% par rapport à l'exercice antérieur, alors que les recettes de l'IFR pour la même période ont diminué de plus de 16 pourcent. Dans les zones rurales où le contribuable, ou plus vraisemblablement le représentant de plusieurs contribuables, apporte l'argent au chef du village, qui à son tour rassemble les contributions de tout le village avant de les transmettre à l'agent local des Impôts, le système de recettes fiscales ne permet pas de distinguer l'argent provenant de l'IFR et l'argent provenant de l'ICT.

Relativement aux thèmes parallèles qui sous-tendent cette étude, à savoir la mobilisation des ressources et le financement des services, il est encore plus important de noter la tendance séculaire très nette à la baisse manifestée par les revenus fiscaux perçus durant la période des

cinq années en question. Cette diminution a été particulièrement drama--tique en 1979. Après avoir soustrait les recettes provenant de la Con--tribution Patriotique pour 1975 (exigée des citoyens voltaïques pour financer les opérations militaires le long de la frontière avec le Mali), les revenus totaux perçus en 1979 atteignaient seulement 38,6% des recettes perçues en 1975.

Le faible niveau des recettes en 1979 peut être dû à l'agitation politique qui a déchiré le pays, paralysé les actions gouvernementales et culminé dans le coup d'état militaire du 25 novembre 1980 sous le commande--ment du Colonel Saye Zerbo. Cependant les recettes de 1978, année rela--tivement plus calme, reflètent une baisse de 20% par rapport à 1975. La baisse des recettes ne peut pas davantage être entièrement imputée aux changements des bases d'imposition. Les contributions évaluées au titre de l'IFR a en effet diminué de plus de 13% entre 1976 et 1977, et des diminutions plus faibles ont été enregistrées pour 1978 et 1979. Sur cette période de cinq ans, les impôts recouvrés dans le cadre de l'IFR ont diminué de 24% alors que les recettes de la taxe sur le bétail (TBET) et de l'Impôt Départemental (ICT) n'ont accusé pratiquement aucun changement (moins de 5%). Les recettes effectives de ces trois impôts ont diminué de 55% au cours de cette période.

La baisse des recettes est surtout marquée en ce qui concerne les recettes bénéficiant au budget de l'Etat. Au cours de ces cinq années, une moyenne de 62% des recettes totales a été attribuée au budget de l'Etat, selon une courbe allant de 70% des recettes totales en 1975 à moins de 55% en 1978 et 58% en 1979.

A l'intérieur de cette tendance générale à la baisse, on peut obser--ver des fluctuations substantielles des recettes annuelles pour certains éléments de revenu spécifiques. Par exemple, les recettes de la taxe de

visite sanitaire ont chuté de presque 80% entre 1976 et 1977, de 65% entre 1977 et 1978, et à nouveau de 42% entre 1978 et 1979. On observe la même instabilité du rendement fiscal en ce qui concerne la contribution mobilière, les recettes des exercices antérieurs, la patente, et d'autres éléments de revenu. Des variations aussi spectaculaires dans le niveau des recettes fiscales suggèrent de sérieux problèmes de comptabilité, ainsi que nous l'avons déjà mentionné plus haut, mais également des problèmes d'administration de ces revenus, en particulier au niveau de la perception.

Taux de Recouvrement

L'efficacité de la collecte est un des objectifs-clé de l'administration des revenus fiscaux. Bien que cette question présente des dimensions et composantes multiples, le taux de recouvrement des recettes est d'une importance primordiale. Le taux de recouvrement est déterminé par le rapport entre des recettes effectivement recouvrées à la contribution exigible au titre d'un impôt ou d'un groupe de sources de revenus donné. La cotisation fiscale peut être déterminée à partir (1) des données dérivées d'une notion "idéale" d'identification globale et d'estimation de la base d'imposition, (2) de renseignements fournis sur des rôles officiels détaillant la somme des revenus imposables "réels," et (3) d'une estimation des revenus "potentiels" des sources de revenus dont il est impossible pratiquement de déterminer la base à-priori. Une section précédente de ce rapport a donné des exemples de cette troisième catégorie pour les taxes de marché et d'abattage, et pour la taxe sur les véhicules. L'IFR, la TBET et l'ICT sont ceux des éléments constituant des sources de revenu pour lesquels le taux de recouvrement est calculable. A eux seuls, ces trois impôts apportent en moyenne plus de 90% du total des recettes collectées dans la sous-préfecture de Bogandé. Les taux de recouvrement pour certains impôts

durant la période 1975-1979 sont fournis dans le tableau V-8.

Tableau V-8

TAUX DE RECOUVREMENT DE CERTAINS IMPÔTS SÉLECTIONNÉS,
SOUS-PRÉFECTURE DE BOGANDÉ, EN POURCENTAGE

Impôt	1975	1976	1977	1978	1979
IFR	79	80	78	70	42
TBET	49	58	57	53	11
ICI	87	90	90	95	43
Contribution Mobilière	28	91	29	80	16
Armes	12	23	39	66	13

Cotisations Fiscales Exigibles

Les données rassemblées dans la sous-préfecture de Bogandé permettent le calcul approximatif des cotisations fiscales moyennes pour les contribu--ables de chacun des quatre cantons. Les données sur le nombre des contri--buables et la totalité des montants dûs sont basées sur l'exercice 1982 et n'incluent que les impôts du village, à savoir l'IFR, l'ICT et la TBET.

Tableau V-9

COTISATION FISCALE MOYENNE POUR LES IMPÔTS DU VILLAGE
SOUS-PRÉFECTURE DE BOGANDÉ, 1982
EN FRANC CFA.

Canton	Nombre d'Habitants[1]	Nombre d'Imposables	Emissions	(en dollars)	Cotisation Fiscale par Imposable
Piela	24 750	8 694	4 409 320	($16 229)	507
Bogande	36 492	15 545	8 044 500	($29 608)	517
Thion	10 226	3 486	1 796 130	($ 6 611)	515
Coalla	59 514	22 338	11 825 740	($43 525)	529
	130 982	50 063	26 075 690	($95 973)	521 ($1.92)

[1] Approximations pour 1979. Mehretu and Wilcock (1979).

SOURCE: Perception de la Sous-Préfecture de Bogandé.

La contribution fiscale moyenne pour les trois impôts principaux atteint 521 F CFA par contribuable, ce qui équivaut à un peu moins de deux dollars (EU) - soit un peu plus du prix de deux litres de mélange pour mobylette, à Fada N'Gourma, et moins que le prix de deux kilogrammes de sucre.

Bien sûr, certains contribuables apporteront plus que la contribution moyenne. Même ceux qui ne possèdent pas de bétail et qui paient le taux minimum de l'IFR sont redevables de la taxe de marché ou celle sur les bicyclettes. Et ceux qui possèdent un troupeau important de bétail seront redevables de la patente, d'un taux plus élevé de l'IFR, d'une somme sub--stantielle pour la taxe sur le bétail sur pied, ainsi que d'autres droits et taxes divers pour l'inspection, la vente et l'exportation des animaux et les services administratifs. La population de la sous-préfecture de Bogandé ne semble pourtant pas souffrir d'un assujettissement particulière--ment lourd. En termes d'impôts réels et non d'assujettissement, le paiement annuel moyen pour la période des quatre années 1975-1978 n'était que de 665 F CFA par habitant. Ce chiffre a été obtenu en divisant la totalité des recettes provenant de toutes sources de revenu pour la sous-préfecture (y compris celles de la Contribution Patriotique en 1975-76), par le nombre de contribuables inscrits sur les rôles en 1982.

Le calcul du taux de pression fiscale est une tâche importante pour laquelle font malheureusement défaut des données de revenus et de dépenses fiables et détaillées; ceci est vrai non seulement de la Haute-Volta, mais de la plupart des pays en voie de développement. On peut cependant arriver à une estimation pour le département de l'Est à partir des données rassem-blées par le Projet de l'Université d'Etat du Michigan sur la traction animale. Selon les enquêtes sur les revenus d'une exploitation familiale agricole, le revenu net d'une ferme dans l'ORD de l'Est était en moyenne

de 20 968 F CFA par travailleur adulte (ceci pour des fermes d'une région agricole typique).[1] L'IFR typique est dans cette région de 480 F CFA, supplément départemental inclus. Le taux d'impôt de l'IFR est donc de 2,3%. Si on prend comme base une ferme, les données provenant de la même source indiquent une moyenne de 83,026 pour le revenu agricole, et 3,45 pour le nombre d'adultes par ménage. Donc l'assujettissement à l'IFR d'une ferme typique est d'environ 1 660 F CFA, ce qui représente 2,0% des revenus estimés pour une famille moyenne.

Il convient ici d'ajouter un mot de mise en garde. La formulation des cotisations fiscales moyennes et des paiements effectifs moyens avancés ci-dessus tend à dissimuler l'effet différentiel qu'a l'imposition sur des groupes et des individus particuliers. L'imposition minimum d'un contribu--able dans le département de l'Est est inférieure au coût d'un poulet. Ce--pendant dans de nombreuses régions du pays, l'unité payante du point de vue de la société locale n'est pas l'individu mais le groupe. Les critères d'appartenance au groupe varient selon l'endroit, mais le groupe peut in--clure de un à trente membres redevables des impôts. Certains membres ne peuvent plus contribuer à une activité productive pour des raisons d'âge ou d'incapacité, tandis que d'autres peuvent ne pas habiter sur place. Ce dernier cas est courant en particulier parmi les jeunes gens qui tendent à être les membres du groupe les plus actifs physiquement et aussi les plus productifs, mais qui quittent la Haute-Volta pour chercher du travail dans les pays le long de la côte.

Le représentant du groupe, qui est en général le membre male actif le plus agé de la concession, assume alors la responsabilité de ce qui équivaut à une véritable basse-cour, et non simplement de l'unique poulet dont il est

---

1 Gregory C. Lassiter, The Impact of Animal Traction on Farming Systems in Eastern Upper Volta, thèse non publiée, Cornell University, May 1982, p.110.

personnellement redevable. En outre, il est censé payer le montant total immédiatement, au lieu de pouvoir répartir les paiements sur une longue période de temps. Les capacités fiscales de certains groupes peuvent ainsi être mises en péril par tous ces facteurs, d'autant plus que peuvent s'y ajouter d'autres déboires comme la maladie, les mauvaises récoltes, ou un besoin imprévu de disponibilités pour des responsabilités sociales telles que mariages ou funérailles.

Améliorer la mobilisation des ressources

L'administration du système fiscal au niveau local devrait pouvoir être substantiellement améliorée, pour aboutir à des ressources accrues, un assujettissement et une collecte plus complets et plus équitables, et des possibilités nouvelles d'expansion des crédits alloués aux services publics locaux. Les moyens d'une telle amélioration sont (1) une réforme de la politique d'imposition, (2) l'amélioration de la productivité des agents responsables de l'assujettissement et de la perception, et (3) l'inclusion de la participation de la population dans l'effort fiscal. C'est une combinaison de changements dans ces trois domaines qui produirait l'effet le plus significatif.

Une réforme fiscale impliquerait d'examiner les possibilités de modification des taux, de redéfinition de l'assiette, de fusion d'impôts assis sur la même base, de réorientation des recettes fiscales vers différents budgets, et le financement de services spécifiques par le produit de certaines contributions. Toute modification du système actuel met en jeu d'importantes considérations économiques, sociales et politiques. Aucune réforme spécifique n'est recommandée ici, quoiqu'un certain nombre de suggestions soient avancées pour l'amélioration de l'administration des ressources locales. Nous présentons plutôt des informations touchant à

certains impôts et aspects du système fiscal en particulier, de manière à illustrer le type de questions qui se présenteraient au gouvernement vol--taïque s'il envisageait une réforme fiscale.

L'impôt minimum dont est redevable tout contribuable dans les zones rurales du département de l'Est est de 480 F CFA, dont 300 au titre de l'IFR et les 180 F restants au titre de l'ICT. Les résidents des communes versent un montant légèrement plus élevé. La redevance minimum, qui est acquittée par presque tous les contribuables ruraux, était en 1981-1982 inférieure au prix de vente d'un poulet ou d'une pintade dans les régions rurales du département de l'Est.

Selon les données rassemblées par l'Université du Michigan sur le département de l'Est (cf. ci-dessus), le revenu moyen net d'une ferme était en 1980 de 20 968 F CFA par travailleur adulte, soit environ $99. L'assujettissement moyen calculé dans la section précédente était de 521 F CFA par contribuable, ce qui correspond à 2,5% des revenus fermiers nets par travailleur adulte.

Les réponses enregistrées dans notre sondage mené dans trois villages du nord du département indiquent que la plupart des contribuables parvien--nent à acquitter leurs impôts sans grandes difficultés. bien qu'il puisse être parfois difficile aux personnes âgées et à celles qui sont responsables des contributions de plusieurs dépendants adultes de réunir à temps l'argent liquide nécessaire. A la question "vous est-il <u>très</u> difficile, <u>un peu</u> difficile ou <u>pas du tout</u> difficile de payer vos impôts?", 43% des 200 per--sonnes interrogées dans trois villages ont reconnu qu'il n'était "pas du tout" difficile de payer. Par ailleurs, 20% déclarèrent qu'il ne leur était qu'"un peu difficile" de s'acquitter de leur contribution.

Les jeunes semblent en général avoir moins de difficultés que leurs ainés à payer leurs impôts. 52% des participants à l'enquête ayant entre

18 et 25 ans ont répondu que cela ne leur était pas difficile, alors que cette réponse n'a été donnée que par 38% des plus de quarante ans. 65% des jeunes gens qui n'étaient pas encore à la tête d'une unité familiale semi-autonome (c'est-à-dire chef de carré), et 52% des jeunes femmes interrogées ont déclaré qu'il ne leur était pas difficile du tout de payer leurs impôts. Mais seulement 23% des femmes plus agées, 38% des chefs de concession et 32% des chefs de carré ont exprimé une telle opinion.

Une proportion importante des gens interrogés (38,5%) a déclaré qu'il leur était difficile de payer leurs impôts. Les femmes relativement plus que les hommes (54% de femmes comparé à 35% d'hommes), et les femmes plus agées en particulier (77%) trouvaient l'imposition très lourde. Les femmes ont généralement un accès moins facile que les hommes à des fonds liquides, et par conséquent leur cotisation fiscale individuelle représenterait une plus large part de leur revenus.

Il est possible que les oppositions locales au système fiscal actuel et à la possibilité d'une augmentation des taux d'imposition soient le reflet d'un manque d'information quant à la nature du système, la logique qui le sous-tend et les objectifs de l'imposition. Alors qu'on leur demandait "pourquoi les gens paient-ils des impôts?", 47% des personnes interrogées ont répondu "pour être libre," ce qui après plus ample interrogation s'est avéré vouloir dire n'être pas inquiété par les autorités du village et les agents du gouvernement. Quinze pour cent des sondés payaient parce que "on a toujours fait comme cela." Presque un tiers des personnes interrogées admettaient qu'elles ne savaient pas ce qui était fait du produit des impôts une fois qu'ils étaient collectés.

Certaines contributions, comme la taxe sur le bétail, s'avèrent être d'un assujettissement difficile et génèrent peu de revenus du fait de taux de perception peu élevés. Les éleveurs et les propriétaires de bétail sont,

en Haute Volta comme dans d'autres pays du Sahel, opposés à cette taxe. Ces problèmes conduisent souvent à suggérer que l'on supprime la taxe sur le bétail.

Une solution plus intéressante que la suppression serait de rendre la taxe plus admissible aux administrés en réorientant son produit du budget national aux budgets locaux (la partie des recettes collectée dans la com--mune alimente déjà le budget municipal). Il serait ainsi de l'intérêt évident des administrateurs locaux d'encourager une évaluation plus exacte du bétail et d'apporter plus d'attention au recouvrement de la taxe. Si l'assujettissement et le recouvrement pouvaient être rendus plus efficaces pour cette taxe, elle constituerait une source de revenu très importante pour les budgets locaux dans des zones comme le département de l'Est où l'on trouve des troupeaux importants.

Un autre moyen d'améliorer l'effort fiscal local est d'affecter directement le produit de certains impôts au financement de services ou d'éléments de services particuliers. Il existe des exemples de cette pra--tique, affectant le produit de certaines taxes à des dépenses spécifiques, sous la forme de dispositifs spéciaux comme la liaison entre les taxes à l'importation de carburant et l'établissement d'un fond routier, pour la construction et l'entretien du réseau routier national. On pourra en--visager l'établissement de liaisons similaires pour les taxes qui corres--pondent à la prestation d'un service particulier, comme la taxe sur le bétail mentionnée plus haut. Un pourcentage constant du produit de cette taxe, ou une somme forfaitaire, pourraient être affectés à un compte spécial au profit de l'élevage. Des fonds similaires pourraient financer des ser--vices comme les points d'eau, des fonds de roulement pour les achats de médicaments des groupements d'éleveurs, et la construction d'équipements pour les marchés. De même, les recettes provenant de la taxe de marché

pourraient financer les améliorations apportées aux marchés comme la cons--truction d'étals, ou l'enlèvement des ordures.

Un autre domaine-clef où pourraient être réalisées des améliorations est celui du rendement des agents des Impôts. Ceci supposerait de rendre disponibles suffisamment de personnel qualifié, des fonds accrus pour cou--vrir les coûts de fonctionnement, en particulier ceux qui sont liés aux déplacements, et la mise au point d'une meilleure structure d'encouragements pour les agents de l'administration fiscale. Actuellement, le service des Impôts n'a à peu près pas de moyens pour vérifier et assurer le respect de la réglementation, si bien que ses agents sont dans l'incapacité de suivre les cas des contribuables retardataires de façon à dissuader le non-paiement.

Enfin, les gains les plus importants pourraient être obtenus, dans l'administration fiscale locale, en faisant de la participation locale une partie intégrante de la mobilisation des ressources. Si l'effort fiscal doit être amélioré dans les zones rurales, les populations locales doivent comprendre clairement l'objet de l'imposition et des droits et taxes imposés aux usagers. Il faut qu'elles puissent croire à la traduction d'une amé--lioration du rendement des impôts par la réalisation des objectifs et l'obtention des biens auxquels population et dirigeants locaux attachent de la valeur. Ceci à sont tour requiert que soient dégagées des ressources pour le financement de la construction d'équipements sociaux et des charges récurrentes qu'entraînent l'entretien et l'amélioration des infrastructures de services existantes.

Actuellement, les administrations locales ne disposent pas du pouvoir fiscal ni de l'autorité exécutive qui sont les conditions d'une décentrali--sation efficace. Les budgets locaux restent relativement constants dans le temps, et les administrateurs locaux n'ont à peu près pas de contrôle sur la fiscalité locale. Les éléments-clefs de l'organisation des services et

de leur financement sont résolus au niveau central, les acteurs locaux exer--çant peu d'influence dans ces domaines. En résumé, la décentralisation devrait requérir en Haute Volta des améliorations significatives des moyens administratifs et techniques affectés à l'offre de services publics au niveau local, autant qu'un accroissement des ressources fiscales à la dis--position des autorités locales.

Les pouvoirs publics doivent faire preuve d'une détermination claire à lier imposition et offre de services, en particulier dans les zones qui ne disposent pas même actuellement des services élémentaires dans les do--maines de la santé, de l'éducation et de l'agriculture. Les populations locales sont disposées à contribuer, en offrant la main-d'oeuvre et les matériaux nécessaires comme à présent, et en générant des ressources pour satisfaire les besoins locaux. Alors qu'on leur demandait si elles se--raient disposées à verser un impôt local dont le produit resterait dans la circonscription pour y être employé au financement de projets au profit de la communauté, 93% des personnes interrogées ont déclaré qu'elles y étaient disposées, et 5% que leur accord ne dépendait que du montant de la contribution.

L'abandon de la gratuité d'accès, afin de couvrir le coût des ser--vices offerts au public, reste une possibilité limitée. Depuis leur créa--tion sous la période coloniale, les services de base comme la santé et l'éducation sont considérés comme étant de la responsabilité de l'Etat, et devant être délivrés gratuitement à la population. Un fort courant demeure contre l'adoption de frais d'accès à la charge des usagers de ces services de base, parmi certains segments de la population et au sein de l'adminis--tration. Les possibilités d'accroissement des ressources que présente une application plus répandue de ce type de droits devront être prises en compte dans la conception d'une politique, autant que les problèmes administratifs

importants et les effets négatifs en termes d'équité qu'entraînerait leur utilisation.

Une plus grand utilisation des droits et frais d'usage est recommandée pour couvrir le coût marginal de services dont les usagers retirent un bénéfice privé. Un tel système ne devrait cependant être mis en place que s'il peut être démontré que le coût du système est peu élevé par rapport au volume des contributions perçues, que les recettes peuvent être soigneusement contrôlées, et que les ressources supplémentaires ainsi obtenues sont employées à l'entretien et à l'amélioration du service offert, et si les capacités administrative et technique d'offrir ce service existent et sont utilisées efficacement.

IMPLICATIONS ET RECOMMANDATIONS

Le propos de cette étude est essentiellement la mobilisation des ressources et la prestation des services par la décentralisation. La décentralisation des ressources peut être effectuée par la redistribution, au niveau des localités, des revenus ou services centraux, ou par la levée d'impôts supplémentaires par les administrations locales. La décentralisation des services implique qu'une plus grande autorité sur les priorités de gestion soit accordée aux administrateurs locaux, qu'ils soient représentants d'administrations centrales ou locales. Une véritable décentralisation exige également une plus grande participation des résidents locaux à la création des ressources fiscales et à la prestation des services.

Mobilisation de revenus par les impôts d'Etat

Bien que l'analyse de la politique d'imposition et de l'administration fiscale de l'Etat ne soit pas l'objet de cette étude, une présentation des principaux problèmes, obstacles et perspectives du système à ce niveau fournit un contexte utile à l'analyse de l'administration des revenus et du financement des services au niveau local. La mobilisation de ressources fiscales par le gouvernement central pourrait servir, dans le cadre des services extérieurs, à financer des services publics locaux tels que l'éducation primaire, les services sanitaires, les routes secondaires et l'approvisionnement en eau, aussi bien qu'à aider l'agriculture et l'élevage. Les perspectives ici ne sont pourtant pas très encourageantes. Outre ce présent rapport, plusieurs études récentes ont examiné les ressources fiscales d'origine nationale en Haute Volta. Il en ressort généralement que le système fiscal en Haute Volta est relativement efficace pour procurer des ressources, et que son adaptabilité aux changements de la PIB est raisonnablement satisfaisante. Néanmoins, notre enquête indique que des

améliorations majeures dans l'assujettissement et le recouvrement sont possibles, et que la suggestion de quelques réformes pourrait aboutir à un gain substantiel de revenus. D'une importance peut-être encore plus grande seraient les gains en équité et en efficacité que pourrait apporter une amélioration du système d'administration des revenus.

Deux réformes du système fiscal sont généralement suggérées. La première implique le rehaussement et l'alignement du taux des impôts indirects sur les marchandises. En Haute Volta, ni les taxes d'importation ni les taxes indirectes sur les produits de consommation ne suivent la hausse des prix. Les premières en raison de l'utilisation de valeurs mercuriales périmées pour les importations, et les secondes à cause de l'établissement des taux de taxes à l'unité plutôt que sur la valeur. La correction de ces déficiences ne demanderait aucun changement majeur du système fiscal, et semblerait donc aisément mise en oeuvre, bien qu'elle signifie, il est vrai, une plus grande complexité dans la détermination des taux d'imposition, ce qui pourrait constituer une trop lourde charge pour le nombre limité d'agents compétents.

La seconde réforme fréquemment suggérée concerne la réduction du réseau extensif des dégrèvements d'impôts accordés à ceux qui investissent en Haute Volta. Bien qu'on ne possède aucune estimation des recettes ainsi perdues, la plupart des experts soutiennent que ces dégrèvements réduisent sérieuse--ment les revenus des impôts sur les activités commerciales. Cependant, à la simple mention de réduire ces dégrèvements, les bénéficiaires de la politique actuelle menancent immédiatement de quitter le pays.

Les différentes études sur les réformes fiscales tendent à ne pas examiner le système d'imposition du gouvernement central en fonction de son équité ou de son efficacité: l'attention se porte essentiellement sur le niveau des revenus et leur sensibilité à la croissance économique. Dans

cette perspective, la difficulté majeure en ce qui concerne les revenus vient de la lenteur de la croissance économique en Haute Volta. Etant donnée cette situation, les moyens possibles d'augmenter les ressources comprennent la hausse du taux des impôts, la réduction des exonérations, l'amélioration de l'assujettissement à l'impôt, l'augmentation des taux de recouvrement de l'impôt, et des nouveaux impôts.

Quelques réformes envisageables pour augmenter les taux effectifs des impôts indirects sur les produits d'importation et de consommation ont déjà été discutées ci-dessus. La levée d'autres impôts indirects ne semble pas très prometteuse. Il y a peu d'exportations à taxer, et étant donnée la surévaluation actuelle du franc CFA, toute mesure tendant à augmenter les prix d'exportation pourrait avoir des conséquences désastreuses pour les exportations. La taxe sur le chiffre d'affaires (TCA) atteint déjà un taux élevé (18% du CA, taxe inclue), que son caractère pyramidal ne fait qu'aug--menter. Ce qui est frappant dans la TCA, c'est la multiplicité des cas d'exemption -- justifiée sans aucun doute par des considérations d'équité et d'administration fiscale. Cinq pages du Code des Impôts listent de façon spécifique les activités exemptes de la taxe. Une importante augmen--tation de la base pourrait être réalisée en réduisant cette liste d'exemp--tions. Cette politique pourrait cependant avoir des effets néfastes du point de vue de l'équité, et provoquer des problèmes de perception dans les petites entreprises. Il convient d'évaluer l'importance de ces conséquences en regard de l'augmentation des revenus qu'engendrerait la réduction des exemptions.

Il existe certaines possibilités d'amélioration dans le calcul et le recouvrement des impôts indirects. Le système par lequel les agents évaluent la taxe sur le chiffre d'affaires de ceux qui omettent de soumettre des feuilles de déclaration adéquates laisse peu d'entreprises imposables non-

évaluées; mais l'évaluation actuelle peut être erronée étant donnée la com--plexité du calcul d'un impôt sujet à tant d'exemptions. Les taxes in--directes frappent presque exclusivement les produits importés, si bien que ces taxes, ainsi que les droits de douane, sont prélevées quand les pro--duits pénètrent dans le pays. Les impôts indirects autant que les droits de douane sur les produits imposables qui entrent par les principaux ports sont donc calculés et collectés. Cependant la fraude demeure en Haute Volta un problème essentiel, qui, étant donnée l'étendue des frontières, n'est pas aisément solvable.

Les perspectives d'augmentation des impôts indirects présentent des problèmes assez différents. Ce rapport fournit des chiffres indiquant que le taux effectif des impôts sur les traitements et salaires (IUTS) est remarquablement bas. Il semblerait que les revenus fiscaux puissent être augmentés de façon équitable, sans effets indésirables sur la motivation, en augmentant le taux de l'IUTS ou en réduisant les déductions autorisées. La difficulté d'une telle politique vient du fait que les traitements gou--vernementaux constituent approximativement 50% du total des traitements et salaires, et la plus grande partie de la base de l'IUTS. Par conséquent, parce que les revenus imposés dans le cadre de l'IUTS sont largement déter--minés par les niveaux des salaires gouvernementaux, une augmentation des impôts sur les traitements et salaires provoquerait probablement des demandes d'augmentation des traitements et salaires pour compenser l'aug--mentation des impôts. Les traitements gouvernementaux seraient alors l'objet de pressions au même titre que le salaire minimum (SMIG) fixé par le gouvernement pour les employés des secteurs privés.

Il n'y a guère de possibilités d'augmenter les ressources provenant des impôts directs sur les entreprises ou autres activités commerciales. Les quelques entreprises à grande échelle existant en Haute Volta sont

soigneusement surveillées, et le respect de la taxation est assuré par le système forfaitaire de la perception. Les taux sur les bénéfices commer--ciaux vont jusqu'à 40%, et, étant donné le peu d'activité industrielle et commerciale en Haute Volta, il semble peu désirable de réduire la rentabi--lité des investissements dans ces secteurs en augmentant le taux de l'impôt.

Les discussions sur les réformes fiscales en Afrique Occidentale francophone mentionnent souvent la faiblesse ou la non-existence des taxes sur les transferts de propriété, en particulier en cas de décès. La taxe sur les biens de mainmorte pour les sociétés et entreprises publiques représente une tentative de compenser l'absence de droits de succession ou d'héritage, mais ses rendements sont dérisoires. On peut défendre le besoin d'une telle imposition pour des raisons d'équité, mais son revenu potentiel est très modique.

Fiscalité Locale

Il est sans aucun doute difficile d'administrer et d'évaluer de façon précise les impôts dont les revenus sont alloués aux départements et com--munes de Haute Volta. Ces impôts locaux sont exclusivement des impôts directs, à l'exception de la taxe sur les véhicules, qu'il vaut certaine--ment mieux considérer comme un droit. Contrairement à certaines sources majeures de revenus nationaux, pour lesquelles le recouvrement est facilité par le système forfaitaire ou le contrôle frontalier, pratiquement tous les impôts communaux et départementaux nécessitent un suivi régulier des contri--buables si l'on veut assurer l'assujettissement et le paiement dans de bonnes conditions. Les agents locaux ou les agents de l'administration territoriale doivent tenir des listes des contribuables et de leurs déclara--tions d'impôts pour une variété d'impôts qui nécessitent des renseignements sur la composition de la famille, l'activité économique, les possessions et

actifs. Les taux absolus prélevés sur ces bases sont très faibles, si bien qu'à leur relative complexité correspondent des revenus d'une faiblesse disproportionnée.

Certains spécialistes de systèmes fiscaux similaires ont proposé l'abolition de la patente. Ils soutiennent qu'elle est superflue pour les entreprises qui paient le BIC, ou le BNC, et que l'impôt sur le revenu pourrait être utilisé pour imposer les autres redevables de la patente. La patente exigeant en outre une administration onéreuse, les agents économiseraient ainsi beaucoup de temps qu'ils pourraient consacrer à d'autres activités plus productives. Une objection à cette proposition est que l'augmentation des impôts sur les entreprises pour compenser l'abolition de la patente ne fournirait pas de revenus aux autorités locales qui bénéficient actuellement de la patente. L'octroi par le gouvernement d'une fraction de l'impôt sur les bénéfices, aux budgets locaux concernés, répondrait à cette objection, mais l'autorité fiscale centrale se verrait alors renforcée au détriment de la flexibilité administrative locale. Il convient d'étudier attentivement les avantages potentiels du remplacement de la patente par des modifications appropriées du BIC, du BNC, et de l'IFR.

Les taux de ces impôts locaux semblent également très faibles, même en tenant compte de l'extrême faiblesse des revenus par habitant des résidents ruraux. A l'exception d'une réduction de l'IFR minimum en 1980, les taux d'imposition par catégorie de l'IFR et de la patente sont demeurés constants depuis, respectivement, 1974 et 1970, ceci en dépit du fait que les prix ont depuis doublé. Si les arguments ne manquent pas en faveur d'une augmentation de ces taux, le problème se pose de l'applicabilité de cette taxation. Notre examen des déclarations d'impôts et des taux de recouvrement locaux révèle une extrême variabilité, à la fois selon la localité, et dans le temps pour la même localité. Ceci reflète des déficiences de procédure

dans le calcul des impôts non commerciaux dans les localités rurales. Les rôles ne sont pas mis à jour, étant donné que les agents ne peuvent souvent pas inspecter la plupart des localités de leur juridiction, et que des changements, au sein des villages, qui devraient augmenter les impôts exig--ibles, ne sont souvent pas signalés.

On pourrait obtenir des améliorations majeures dans le calcul de l'im--pôt et sa collecte en accroissant la mobilité des agents chargés de ces tâches. C'est ainsi que l'allocation spéciale de mélange pour mobylette pour les secrétaires de canton de la sous-préfecture de Bogandé a entraîné un accroissement spectaculaire du niveau de motivation de ces agents, et ceci à un coût minimal pour l'Etat.

Beaucoup de localités rurales du pays sont hostiles à l'IFR, le con--sidérant comme un impôt sans aucun bénéfice pour la localité. Essayer de l'augmenter pourrait dans ces conditions provoquer une désaffection poli--tique, à moins que les populations locales ne soient assurées qu'un accrois--sement des recettes aura pour résultat une amélioration des services. Les résultats de l'enquête menée dans trois villages de la partie nord du département de l'Est confirment que la grande majorité (98% des participants au sondage) est prête à payer un impôt local supplémentaire si les recettes sont utilisées pour des projets bénéficiant à la population locale.

Comment motiver les agents des Impôts

Tous les impôts en Haute Volta sont collectés par des agents du gou--vernement central. Ces agents sont des employés des ministères du gouverne--ment central, et sont placés sous la supervision de ces derniers, sous le régime de la fonction publique. Leur promotion et leur avancement dans leur carrière dépendent d'une évaluation satisfaisante de la part de leurs supé-rieurs. Ce système semble donner peu de place aux récompenses pour un zèle

particulier dans la collecte des impôts. La conformité stricte aux règles et règlements est plutôt le comportement le plus raisonnable.

Bien que la maigreur des ressources constitue l'obstacle-clé à une im--position locale plus efficace, la question de l'encouragement et de la mo--tivation des fonctionnaires des Impôts est également vitale. Notre conseil est de donner la responsabilité de collecter les impôts qui alimentent les budgets locaux à des administrateurs locaux ayant un plus grand intérêt à voir ces budgets accrus.

Droits et taxes

En Haute Volta, si certains droits et taxes sont prélevés pour le bud--get national, la plupart de ces sources de revenus sont à la disposition des autorités communales et départementales. Les droits et taxes prennent une grande variété de formes, ainsi que le décrit ce rapport. Ces droits et taxes ont été institués en Haute Volta essentiellement sur la base de la richesse ou autre capacité de payer, comme des sources commodes de revenu pour les autorités locales plutôt que comme moyen de financer les services publics.

L'incapacité de l'Etat à faire face aux dépenses récurrentes des ser--vices dont la distribution lui incombe, a provoqué un intérêt particulier pour ces droits et taxes en tant que paiements liés aux bénéfices reçus. A cet égard, il est remarquable que le niveau des taux de ces droits et taxes en Haute Volta n'ait jamais été révisé en fonction des changements du coût des services. C'est ainsi qu'en dépit de l'augmentation substantielle du coût des constructions et réparations des chaussées ou routes, la taxe sur les véhicules est restée inchangée depuis 1965, et la taxe de balayage et d'enlèvement des ordures ménagères n'a pas été modifiée depuis son établissement en 1961. De même, le droit d'inspection, les taxes d'abattage,

de transport, et d'exportation du bétail sont tous restés constants, malgré les hausses des salaires du personnel chargé de ces services.

Les timbres fiscaux et d'enregistrement ne reflètent pas toujours les coûts des services, et pourtant l'enregistrement et la reproduction des documents légaux entraînent des coûts administratifs réels. Peut-être des considérations d'équité devraient-elles entrer en jeu pour fixer les coûts des timbres fiscaux requis pour soumettre les documents ou demandes nécessaires aux administrations, mais de toute façon, le coût administratif devrait être répercuté sur le prix de ces timbres.

Un domaine essentiel où les droits semblent ne pas être utilisés en rapport avec la bonne volonté de payer pour l'amélioration des services est celui des emplacements de marché. Dans le département de l'Est, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de Fada N'Gourma, la demande pour les emplacements de marché est apparemment plus importante que l'offre. Cette pénurie suggère que des droits plus élevés pourraient être perçus et les recettes utilisées pour accroître le nombre d'emplacements. Là aussi les taux sont restés les mêmes depuis de nombreuses années.

En général, le produit des droits départementaux et communaux dans le département de l'Est semble bien en dessous de son potentiel, même en maintenant les taux peu élevés existants. Ceci est particulièrement vrai pour la taxe de marché et la taxe sur les bicyclettes du département. Ainsi que le décrit ce rapport, les droits et taxes locaux sont généralement la responsabilité de collecteurs nommés localement qui reçoivent en commission un pourcentage sur leurs collectes. Sans surveillance appropriée, les collecteurs de droits peuvent trouver difficile de résister à la tentation de ne pas reporter la totalité des recettes véritablement collectées. L'insuffisance du suivi et le manque d'intérêt des autorités administratives semblent être des facteurs majeurs dans le maigre rendement de ces sources

de revenus.

Une amélioration de la supervision des collecteurs de droits et une augmentation des droits et taxes entraîneraient un accroissement modeste mais non négligeable des revenus des budgets locaux. Ceux qui défendent les droits d'usage pour alléger le fardeau des dépenses récurrentes pro--posent cependant que l'utilisation des droits et taxes soit étendue à des domaines où elle ne l'est pas actuellement: éducation primaire, services sanitaires et vétérinaires, routes secondaires, approvisionnement en eau des ménages. Quelles sont les perspectives d'une telle extension en Haute Volta?

Avant d'examiner cette question, il est essentiel d'établir clairement que s'il n'existe pratiquement aucun droit ni taxe prélevés actuellement en relation avec ces services (exception faite des médicaments pour le bétail), les coûts d'utilisation sont par contre considérables, à la fois monétaires et non monétaires, et devraient être à la charge des usagers de ces ser--vices ou installations. Les dépenses les plus importantes concernent l'éducation primaire, pour laquelle les parents doivent construire et entre--tenir une école, payer les livres et fournitures scolaires (dans le meil-leur des cas l'Etat en fournit des quantités minimales), l'habillement, et un déjeuner quotidien dans les écoles qui assurent un service de cantine. Le coût d'usage de l'eau peut inclure la construction d'un puits par la main-d'oeuvre du village, et doit certainement inclure le temps passé à attendre et à transporter l'eau. Les services sanitaires peuvent nécessiter un trajet considérable, d'abord pour se rendre aux établissements sanitaires, et ensuite pour se procurer les médicaments.

L'extension des droits d'usage est recommandée pour couvrir les coûts marginaux des services dont les usagers retirent un bénéfice privé. Ainsi, la vaccination en masse du bétail pour prévenir les maladies infectieuses

ne devrait pas pas faire l'objet d'un droit à la charge de l'usager, tandis que le paiement pour le coût d'un médicament destiné à guérir un animal par--ticulier serait légitime. Ce principe du champ d'application approprié du droit d'usage doit être combiné avec la question pratique de l'applicabilité de la collecte de la taxe. Il ne sert à rien de percevoir un droit si le coût de la perception est supérieur à la recette totale rapportée par ce droit. Le droit d'usage n'améliorera pas d'avantage les services si la recette est fardée par le collecteur ou si les recettes une fois transmises au Trésor, n'aboutissent pas au réapprovisionnement en médicaments, ou à l'entretien du service.

Ces considérations impliquent deux stratégies pour obtenir le paiement des bénéficiaires. Dans la première, le paiement d'un droit ou d'une taxe d'usage assure la prestation du service lorsque la collecte du paiement est praticable. L'éducation primaire entre dans cette catégorie, puisque les administrateurs d'écoles peuvent assurer la perception des fonds et le gou--vernement peut fournir des enseignants à la communauté locale payant la contribution stipulée. Le problème pour mettre cette stratégie en applica--tion en Haute Volta vient du fait que les parents font déjà des dépenses considérables pour l'éducation de leurs enfants, et si une redevance au gouvernement était instituée, les parents attendraient de l'Etat qu'il assure l'entière responsabilité des livres et fournitures, et peut-être des locaux.

Cette stratégie semble applicable aux services sanitaire et vétérinaire, mais il existe des problèmes. Tout d'abord, la majorité des employés de ces services dans les zones rurales ne sont pas équipés pour collecter les droits. Il est très facile de ne pas remettre la totalité des paiements, et par contre difficile de mettre en place un barème de droits variant avec le coût des différents articles. Ensuite, il n'existe pas à présent de

système adéquat pour réutiliser les paiements des médicaments et autres fournitures au réapprovisionnement des stocks de façon à ce que les services soient constamment à la disposition de ceux qui auraient la volonté et les moyens de payer.

La seconde stratégie est à appliquer lorsqu'il n'est pas possible de collecter individuellement les droits des bénéficiaires des services, mais qu'un groupe de bénéficiaires peut être identifié et imposé. La construc--tion ou du moins l'entretien des routes secondaires est un exemple où cette stratégie est applicable, puisque la collecte des droits n'est pas praticable, et pourtant les bénéficiaires sont clairement identifiables comme les villages qui ont accès à la route. Une surtaxe sur les terres adjacentes à la route serait un moyen de financement acceptable là où l'imposition des terres est pratiquée. En Haute Volta une solution alternative serait d'aug--menter l'IFR et peut-être la TBET d'un certain pourcentage pour les villages longeant la route. Il est clair que les rendements de l'impôt devraient alors être utilisés pour financer l'entretien de la route. L'entretien pourrait être effectué par segments, et des villages particuliers auraient la responsabilité de différents segments.

La deuxième stratégie s'applique également à la construction et à l'entretien des puits dans les zones rurales. Les droits d'usage pour l'approvisionnement en eau des ménages peuvent être prélevés comme frais d'installation, et finalement d'usage d'un compteur, et même les réservoirs urbains peuvent être surveillés par un collecteur de droits. Les puits ruraux cependant ne peuvent être surveillés, essentiellement à cause du problème des collectes. Les communautés rurales pourraient donc opter pour une modeste surtaxe sur leur IFR, de façon à fournir des fonds pour l'entre--tien et la réparation du puit.

L'impôt lié aux services rendus, dans ces exemples, sert la même fonc-

-tion que la pratique des cotisations volontaires au niveau du village, ou que les contributions à des projets spéciaux. Le premier de ces systèmes fiscaux peut être préféré par les résidents au système "social" des cotisa--tions, s'il est difficile d'assurer une large participation aux projets du village. La taxation liée aux service rendus minimise le problème des béné--ficiaires qui refusent de contribuer aux frais, tout en garantissant le principe d'équité entre les groupes de même condition économique.

L'obstacle essentiel à la mise en place d'un impôt lié aux services rendus est de nature administrative. Cette imposition implique que la popu--lation qui a accès à un service donné soit bien celle à laquelle ces taxes sont imposées. Or actuellement l'infrastructure dans le département de l'Est et dans de nombreuses autres régions du pays n'est pas suffisamment développée pour mener cette tâche à bien. L'extension des circonscriptions telles que l'arrondissement constitue une composante nécessaire d'un système où pourrait être envisagé le système de l'impôt lié aux services rendus.

Conclusions concernant les droits et taxes

Les droits et taxes actuellement en application offrent des possibi--lités d'augmenter notablement les ressources. Une augmentation des taxes et une amélioration des collectes des droits dans les départements et com--munes devraient être envisagées sérieusement comme moyens de procurer des ressources locales.

A présent, certains droits et taxes sont perçus sur des activités pour lesquelles il n'y a pas de coût marginal clairement associé à un usage supplémentaire du service, comme les taxes sur les véhicules, les droits administratifs et la taxe des charrettes. Les recettes de ces droits ne sont pas affectées directement au financement de ces services, et accrois--sent le revenu général du département ou de la commune. Cela est légitime

puisque les services additionels peuvent être fournis sans entraîner des dépenses supplémentaires. Ici les droits et taxes fonctionnent en grande partie comme un impôt basé sur la capacité de payer. Ces taxes devraient cependant être augmentées pour tenir compte de l'inflation considérable qui a eu lieu depuis leur établissement.

Il existe cependant d'autres domaines où les droits et taxes sont ou peuvent être percus pour des services dont la prestation implique cette fois des coûts marginaux supplémentaires. Là le produit des droits et taxes est nécessaire pour pourvoir aux dépenses additionnelles encourues par la prestation du service. Ces droits et taxes doivent donc être affectés directement au financement de l'achat des équipements nécessaires à la prestation du service en question.

Dans le secteur de l'enseignement primaire, de tels droits sont à la fois applicables et recommandés administrativement. Bien que leur utilisation soulève des problèmes d'équité, de telles considérations ne devraient pas prévenir l'utilisation de ces droits là où, en leur absence, les services seraient de toute façon inaccessibles aux moins privilégiés. Dans d'autres domaines tels que les puits et routes rurales, les droits d'accès sur la base de l'utilisation individuelle sont prohibés pour des raisons administratives, mais un impôt établi géographiquement peut être perçu sur les bénéficiaires de façon à obtenir les effets des droits d'accès. Cette approche exige que le produit de l'impôt soit nominalement affecté, que la localité soit capable d'assurer le service, et, surtout, qu'elle soit capable administrativement d'imposer les bénéficiaires du service. La création et le fonctionnement efficace de l'arrondissement sont ici vitaux.

En dernier lieu, dans d'autres secteurs tels que les services sanitaires et vétérinaires, ce sont les circonstances qui indiquent l'opportunité de droits d'usage pour couvrir les coûts marginaux de traitement

médical, mais les problèmes administratifs de collecte et de réutilisation du produit des droits pour le réapprovisionnement, ainsi que l'absence d'un système d'approvisionnement garanti pour les produits qui ne peuvent être fournis localement, constituent des entraves sérieuses à la mise en oeuvre effective d'un système de droits. Nous recommandons des dispositifs utilisant les droits lorsque le système est praticable, par exemple dans le cas d'un grand établissement sanitaire qui fournit une plus grande gamme de services et qui peut s'approvisionner personnellement, et de s'en remettre à la taxe pour aider le dispensaire régional plus petit.

Participation locale à l'administration des revenus et des dépenses

Des résultats optimum dans la mobilisation des revenus et la prestation des services ne peuvent être obtenus que par l'intégration consciente de la participation locale. La population locale doit être consciente des mécanismes et objectifs de l'imposition si on veut que les contributions à la réalisation des programmes de développement social et économique se fassent de bonne grâce. Les administrateurs locaux doivent envisager leur rôle non seulement en termes d'exécution des directives centrales, mais aussi d'encouragement de l'expression des intérêts locaux et de la mobilisation de l'initiative locale en coordination avec les activités de l'Etat.

Les populations locales font déjà des contributions impressionnantes à l'organisation et au financement des services publics: leurs ressources en main-d'oeuvre et leurs ressources matérielles et financières sont investies dans la construction d'une infrastructure sociale et économique allant des routes secondaires aux écoles primaires et aux services sanitaires. Les parents font d'importants sacrifices pour fournir les manuels, les équipements scolaires, l'habillement et la nourriture pour leurs enfants, tout en assumant la responsabilité de la construction et de l'entretien des

écoles et du logement des enseignants. Les patients doivent souvent par--courir de longues distances pour obtenir des soins médicaux, pour s'en--tendre dire finalement qu'il leur faut reprendre la route pour acheter les médicaments nécessaires. La liste des dépenses encourues et des contribu--tions consenties par les populations locales pour bénéficier des services publics est longue. Et pourtant, ces populations sont prêtes à assumer des responsabilités supplémentaires à condition d'être assurées de recevoir en retour des services améliorés.

Certaines communautés de Haute Volta témoignent d'une ingéniosité louable pour mobiliser des ressources et établir des organisations collec-tives pour complémenter les activités du gouvernement. Ces initiatives, des pharmacies de village aux groupements de travail communautaire et aux fédérations régionales de parents d'élèves, fournissent un terrain fertile où l'aide gouvernementale peut s'enraciner. Il faut cependant prendre garde à ce que l'action gouvernementale ne se superpose pas ou ne se sub--stitue pas aux initiatives locales de façon inutile.

Il conviendrait d'adopter des mesures pour utiliser les expériences intérêts, et capacités locales pour approfondir les objectifs publics. Une telle mesure serait ainsi la création de comités locaux aux niveaux départe--mental et sous-départemental avec représentation populaire pour étudier les moyens d'améliorer la collecte des impôts, augmenter les ressources, et assurer les services publics de base.

Les ressources publiques devraient dans la mesure du possible être utilisées pour encourager et récompenser les efforts locaux. Les services publics 'gratuits,' c'est-à-dire les services qui sont entièrement financés par l'Etat, devraient être limités aux secteurs qui ne peuvent manifeste--ment pas mobiliser suffisamment de ressources privées.

La décentralisation seule est insuffisante. On remarque une tendance

à charger les communautés locales de plus de responsabilités sans accorder en même temps un accroissement proportionné d'autorité locale. Il est ir--réaliste d'attendre des populations locales qu'elles assument la plus grande partie des responsabilités pour la construction de leurs écoles, de leurs dispensaires et de leurs établissements administratifs tout en payant des droits et taxes, à moins d'accroître simultanément le pouvoir exécutif de ces populations. Les populations locales peuvent jouer un rôle décisif dans la détermination de la meilleure façon d'accroître les ressources publiques, et, de même, elles devraient être également autorisées à participer aux décisions lorsqu'il s'agit de décider du meilleur usage de ces revenus.

TABLEAU A-1

RECETTES DU DEPARTEMENT DE L'EST PERCUES AU PROFIT DE BUDGET DIVERS, 1979
(milliers de francs CFA)

	Perçues dans le département entier au profit du				
Ressources Fiscales Impôts traditionnels	budget national	budget départemental	budget communal	budget national	budget départemental
Impôt forfaitaire sur le revenue	25,278		1,559	7,129	
Taxe sur le bétail	2,563		280	259	
Impôt flottant		882	392		
Impôt départemental		17,821			4,117
Patente		1,813	1,151		252
Licence		56	270		6
Contribution mobilière		232	512		19
Impôts sur la propriété: TVLH			*		
TVLP			*		
Taxe sur les armes		729	246		20
Taxe de voirie			586		
Taxe sur les biens de mainmorte			*		
Centimes additionnels			387		
Impôts modernes					
Impôt unique sur les traitements et salaires	3,444			*	
Bénéfices industriels et commerciaux	560			*	
Taxe patronale et d'apprentissage	120			*	
Impôts sur les revenus immobilières	79			*	
Taxe sur le chiffre d'affaires	2,058			*	
Autres	2,939			*	
Des exercises antérieurs	11,360	13,872	2,815	92	22

TABLEAU A-1 (SUITE)

Taxes et Droits	Perçues dans le département entier au profit du budget national	budget départemental	budget communal	budget national	budget départemental
Timbres et droits d'enregistrement	2,341	980	215	*	162
Véhicules à moteur		960	520		65
Vélocipèdes		1,466	835		480
Abattage		110	174		1
Marché		825	558		284
Stationnement		349	21		*
Mutation			140		
Fourrière		288	96		122
Charrettes			201		
Bétail sur pied			27		
Spectacles et publicité			508		
Exportation de bétail					
Visite sanitaire	*			14	
Amendes	*			275	
Revenu ordinaire du patrimoine départemental		389			90
	50,742	40,772	11,101	7,769	5,640

Indique une catégorie de ressources alimentant le budget considéré, mais pour laquelle aucunes recettes n'ont été perçue en 1979.

SOURCE: Trésorerie départementale de Fada N'Gourma et perception de la sous-préfecture de Bogandé.