

QUELQUES APERÇUS SUR LA SITUATION DES FINANCES PUBLIQUES DANS LES ETATS AFRICAINS D'EXPRESSION FRANÇAISE

Prof. Dr. Gaston LEDUC

Université de Paris

Nos propos comprendront deux parties, respectivement consacrées à l'examen de la place des finances publiques dans la vie économique générale de la nation, puis à l'analyse des influences de l'activité financière des collectivités publiques et surtout de l'Etat sur le développement économique lui-même.

I — LA PLACE DES FINANCES PUBLIQUES DANS LA VIE ÉCONOMIQUE ¹

Une partie non négligeable des opérations financières auxquelles donne lieu l'activité économique s'opère par l'entremise des collectivités publiques et surtout par celle de l'Etat, de ses administrations, de ses entreprises, de son Trésor (Trésor public). Nous ne traiterons pas ici, faute de place, des problèmes propres aux collectivités publiques dites secondaires (provinces, districts, communes, etc.) ², ni de ceux que pose l'existence d'une formation politique du type fédéral (par exemple en Nigéria). De même, nous névoquerons qu'à titre de simple mention les aspects financiers des formations internationales (Unions économiques et douanières). Nos propos seront donc centrés sur l'activité financière des Etats de type unitaire, sous réserve des interférences dues à leurs liaisons avec le monde extérieur, notamment en ce qui concerne l'aide internationale publique au développement.

1) cf. *Les finances publiques dans les pays africains* - Bulletin économique pour l'Afrique, juin 1961.

2) cf. U. Hicks. *Development from below* - Londres - 1961 - où ces problèmes sont examinés avec beaucoup de soin et de pertinence.

Pour pouvoir remplir convenablement ses fonctions, l'Etat a besoin de se procurer des fonds à l'aide desquels il lui soit possible de financer ses propres dépenses. Ces fonds sont donc prélevés dans l'économie générale du pays, avant d'y être reversés après avoir transité par le Trésor public. Il nous faut donc examiner successivement ces trois aspects de la question.

§ 1. Les recettes publiques :

Ces recettes sont en fait de nature assez diverse. Les plus importantes et les plus régulières résultent des *impôts*, perçus sur le revenu national (bien qu'une partie d'entre eux puisse être assise sur le capital) et qui constituent la *fiscalité* proprement dite.

Mais il peut aussi exister des perceptions résultant de *taxes* diversées (*para-fiscalité*), la différence, souvent toute théorique, entre une taxe et un impôt résultant du fait que la première est prélevée à l'occasion et comme contrepartie d'une opération ou prestation bien déterminée, tandis que l'impôt proprement dit n'a pas d'autre contrepartie que les emplois qui en sont faits par l'Etat lui-même.

Impôts et taxes sont des prélèvements définitifs et, en principe, obligatoires pour tous ceux qui se trouvent dans une situation justifiant l'assujettissement (situation de *contribuable*).

Par contre, en dehors des «ressources exceptionnelles», telles que le produit de l'usage ou de la vente de *biensdomaniaux* (terres, forêts, bâtiments, etc..), l'Etat a la possibilité d'émettre des *emprunts*, soit sur son propre territoire, soit même éventuellement à l'extérieur. Mais, en principe, ceux-ci donnent naissance à une dette (*dette publique*) dont le service exige le versement d'intérêts aux taux convenus (sous réserve de conversions possibles) et le remboursement aux dates également fixées (amortissement). Le recours à l'émission d'emprunts suppose qu'il est possible de trouver des prêteurs, à moins qu'il ne s'agisse d'un «*emprunt forcé*», qui ne se différencie de l'impôt que par la promesse de remboursement. Il peut arriver que, faute de mieux, l'Etat s'adresse aux banques et surtout à l'Institut d'émission, en lui demandant de financer l'emprunt par une création de monnaie.

Signalons encore, en ce qui concerne la fiscalité proprement dite, que celle-ci peut être «*indirecte*» si elle est perçue à l'occasion de faits de production, circulation ou consommation de biens ou

services ou «*directe*», lorsqu'elle frappe les personnes physiques ou morales, en tant que telles et surtout les revenus.

Dans les pays «en retard de développement», la fiscalité indirecte est en général de beaucoup la plus productive, surtout si l'on y englobe les «taxes douanières» de toutes sortes qui frappent les produits à l'entrée comme à la sortie des territoires des Etats. Ces taxes atteignent parfois plus de 80 % de la fiscalité indirecte (84 % au Dahomey en 1959) et la part de celle-ci dans l'ensemble des recettes fiscales peut aller jusqu'à 70 et 80 % (87 % en Côte d'Ivoire en 1960) ³ Il va d'ailleurs de soi que cette fiscalité ne concerne que la seule partie commercialisée de la production (locale ou importée) à l'exclusion de l'autoconsommation.

Les taux de fiscalité directe «sur les revenus des ménages» demeurent encore assez faibles en Afrique, encore qu'ils aient tendance à s'accroître. La fiscalité «sur les revenus des Sociétés» est beaucoup plus variable selon les Etats et tend aussi à s'alourdir.

Dans l'ensemble, toujours selon H. Leroux ⁴, «le taux du prélèvement fiscal global par rapport au produit intérieur brut (des Etats francophones examinés dans son étude) était compris, pour la moitié de ces Etats entre 5,5 et 11,5 % et pour l'autre moitié entre 8 et 16 %.

Le taux moyen de pression fiscale a nettement augmenté entre 1956 et 1959-60 dans la plupart des Etats africains d'expression française. Néanmoins, il reste très inférieur aux taux de pression fiscale en vigueur dans les pays industrialisés (France: 24 %). Mais il s'en rapproche progressivement.

Enfin, il ne faut pas oublier que, depuis la mise en oeuvre d'une politique internationale d'aide «au développement», notamment sur fonds publics, un assez grand nombre d'Etats africains bénéficient de concours financiers d'origine externe et qui leur sont accordés soit sous forme de prêts (en général à des conditions de

3) Toutes ces données sont extraites de l'ouvrage de Henri Leroux, *Projections et modèles reposant sur l'exploitation systématique des comptes économiques*. Publication du Ministère français de la Coopération. Série: *Planification en Afrique*, Tome 5. 1^{ère} Partie - Chap. 4 - Dépenses et recettes des administrations. On y trouvera de nombreuses statistiques, illustrées par des graphiques très significatifs.

4) *Op. cit.*, p. 87.

faveur), soit sous forme de dons. Ces concours peuvent représenter une fraction non négligeable de leurs ressources.

Il arrive même qu'une partie de ces fonds assure la couverture d'un déficit sur opérations courantes, au détriment du financement des investissements. Mais le fait devient heureusement de plus en plus rare.

§ 2. Les dépenses publiques :

Ces dépenses peuvent être divisées en trois catégories essentielles: celles qui concernent le financement des activités administratives courantes (dépenses dites de *fonctionnement*), celles qui se rapportent aux *investissements public* (destinés, en principe, à promouvoir le développement économique et social), celles, enfin, de *pur transfert*, comme les allocations aux chômeurs, l'assistance sociale, etc.. Il ne sera ici question que des deux premières.

Ainsi que le souligne H. Leroux⁵, «paradoxalement dans les pays sous-développés, même lorsqu'ils passent pour sous-administrés, le secteur public occupe souvent une place relativement très importante et plus considérable que celle que tenaient les administrations des pays occidentaux à une époque historique correspondant à un développement analogue de leur économie. Ce phénomène est particulièrement net dans Les Etats africains et malgache d'expression française. Sans doute peut-on lui trouver de multiples explications: persistance d'une administration relativement lourde héritée de l'époque coloniale; influence des salaires des fonctionnaires expatriés sur ceux des agents locaux; nécessité de mettre en place, puis d'entretenir, une infrastructure économique, culturelle et sanitaire indispensable, mais très coûteuse, etc.».

On ne s'étonnera pas que ces dépenses varient beaucoup d'un Etat à un autre, aussi bien si on les exprime en unités monétaires nationales par tête d'habitant qu'en pourcentages de produit intérieur brut. Pour les Etats africains et malgache d'expression française, les premiers montants (relatifs, selon les cas, à l'une des années 1956 à 1960) s'échelonnent de 1.660 (pour la Haute-Volta) à 12.900 francs C.F.A. (pour le Gabon). Les pourcentages de ces «dépenses administratives» (investissements compris) par rapport au P.I.B. allaient de 9% (pour le Togo) à 20% pour le Congo, d'après les comptes de l'année 1956 et de 12% (Togo) à 37%

5) *Op. cit.*, p. 77.

(Congo) d'après les comptes disponibles les plus récents. Il semble bien exister une corrélation assez étroite entre l'augmentation de ces dépenses et l'accroissement du P.I.B., la relation entre ces deux données ayant tendance à plafonner aux environs de 28 % (on sait que certains auteurs, comme Colin Clark, estiment que le maximum de longue période ne saurait de beaucoup dépasser 25 % sans risquer de déclencher un processus inflationniste).

1°) En ce qui concerne les seules dépenses dites «*courantes*», c'est-à-dire celles qui sont consacrées aux achats de biens et services pour le fonctionnement des administrations ainsi qu'au paiement des rémunérations du personnel, on constate que leur évolution dans le temps est exactement la même que celle que nous venons de signaler pour les dépenses totales.

La part des salaires et traitements dans ces dépenses présente souvent une importance particulière. «Alors qu'en France pour l'année 1959, les dépenses de personnel ne représentaient que 59 % de l'ensemble des dépenses courantes, les valeurs moyennes et médiane de ce rapport atteignaient respectivement 70 à 71,5 % dans les Etats africains d'expression française. La moitié de ceux-ci devait faire face à des dépenses de personnel représentant de 66 à 74 % de l'ensemble des dépenses administratives courantes».⁶

Il en résulte que les «salaires publics» absorbent une part considérable de la masse des salaires distribués dans les économies nationales considérées. Ce pourcentage a atteint jusqu'à 68 % au Niger en 1960 et 78 % en Mauritanie (1959). Il n'était cependant que de 25 % au Gabon (1960). On rappellera, à titre de comparaison, que pour la France «les salaires et traitements payés par les administrations représentaient en 1959 à peine 16 % de la masse des salaires».⁷

2°) Quant aux «*investissements administratifs*», dont le financement donne lieu à l'établissement d'un «*budget dit d'équipement*», ils peuvent atteindre un pourcentage assez élevé (en général de 20 à 25 %) de l'ensemble des dépenses des administrations. Mais il convient de rappeler qu'une large partie, sinon souvent la totalité de leur financement, est assurée par l'aide extérieure. «L'importance considérable des investissements administratifs par

6) H. Leroux, *Op. cit.*, p. 81.

7) *Ibid.*

rapport à l'ensemble des investissements (la proportion dépasse souvent 50 %; elle a même atteint 79 % au Niger en 1960 et 80 % en Mauritanie en 1959) suggère naturellement l'hypothèse suivant laquelle ces investissements joueraient un rôle moteur dans la détermination du volume total des investissements et constitueraient par conséquent l'un des facteurs essentiels de la croissance économique».⁸

Mais il convient d'autre part de ne pas oublier que ces investissements, une fois faits, entraînent nécessairement des dépenses courantes supplémentaires (dépenses récurrentes) pour en assurer le fonctionnement et l'entretien. Le taux annuel de ces «charges récurrentes», relativement faible pour les routes peut s'élever jusqu'à 50 % dans le domaine de la santé et de l'enseignement primaire. C'est un fait qui est souvent perdu de vue lors de l'élaboration des plans ou programmes d'investissements publics.

§ 3. La trésorerie publique :

L'équilibre des opérations financières de l'Etat peut poser des problèmes délicats. Il arrive fréquemment que les recettes effectivement encaissées ne sont pas équivalentes aux dépenses effectuées: il peut y avoir des écarts en plus ou en moins. D'autre part, la synchronisation des encaissements et des décaissements n'est jamais parfaite. Enfin, l'exécution simultanée d'un budget de fonctionnement et d'un budget d'équipement peut provoquer de nouvelles difficultés.

Dans une situation normale, le financement des dépenses d'investissement devrait être assuré soit par le produit d'emprunts (*crédit public*), soit par des excédents du budget de fonctionnement (*épargne administrative*). Mais ces derniers sont assez rares et même parfois remplacés par des déficits. C'est alors l'aide extérieure qui permet d'assurer l'équilibre général.

Toutes ces opérations se traitent par l'intermédiaire du «*Trésor public*», couramment qualifié de «banquier des budgets». C'est donc à lui qu'aboutissent les flux d'entrée et de lui que partent les flux de sortie des fonds qui transitent par les Caisses publiques, à quel que titre que ce soit.

8) *Ibid*, p. 82.

Les excédents budgétaires lui demeurent acquis, sous réserve des affectations ultérieures qu'il est toujours possible de leur donner. C'est à lui qu'il incombe de pourvoir au financement des déficits, car il est peu concevable que l'Etat refuse d'exécuter ses engagements, du moins dans l'ordre interne. Il peut simplement, s'il manque de fonds, faire attendre ses fournisseurs et créanciers (mais plus difficilement son personnel) ou se procurer, en désespoir de cause, des moyens de trésorerie auprès de l'Institut d'émission, sous forme d'emprunts de types divers (prêts directs - escompte ou réescompte de Bons du Trésor). De telles pratiques ne sont sans inconvénients graves qu'à l'intérieur de certaines limites, au-delà desquelles on risque de tomber dans les désordres de l'inflation.

Signalons enfin que la Trésorerie publique peut effectuer bien d'autres opérations que celles qui sont imputables à l'accomplissement des seules fonctions budgétaires. Elle peut recevoir et gérer les avoirs d'un grand nombre de «Correspondants du Trésor»: collectivités secondaires; Fonds et Caisses de types divers, notamment dans les pays qui mettent en oeuvre des politiques de stabilisation des cours des produits d'exportation. Les relations entre le Trésor public, l'Institut d'émission et l'appareil bancaire en général, le contrôle des changes et le reste de l'économie nationale représentent un aspect essentiel de toute politique économique, au sens le plus général du terme.

II — L'ACTIVITE FINANCIERE ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

§ 1. L'intervention des finances publiques dans le «circuit monétaire» :

Il va de soi que la nécessité pour les collectivités publiques et surtout pour l'Etat d'opérer des débours, soit en contrepartie d'achats de biens et services, à des fins de consommation ou d'investissement, soit pour assurer le service de la dette, soit pour financer des prêts, dons ou remises de natures les plus diverses (subventions - sécurité sociale - etc..), implique que le Trésor public soit en possession des disponibilités matérielles de financement de ces divers opérations. Comme l'arrêt, faute de moyens monétaires, des activités financières de l'Etat est chose quasi-impensable (bien qu'il

puisse parfois arriver que le règlement des créanciers, des fournisseurs, voire même celui des fonctionnaires s'effectue avec retard), le Trésor a toujours en cas d'absolue nécessité, la possibilité de recourir aux avances de l'Institut d'émission, financées elles-mêmes par une création de monnaie pure et simple. Mais en général c'est par d'autres voies que des liquidités monétaires déjà existantes parviennent dans les caisses publiques.

De toute façon, ce détournement des circuits monétaires par le canal du Trésor public a pour résultat de modifier le montant, la composition et la répartition du produit (revenu) national. Comme pour la monnaie, l'activité financière de l'Etat ne saurait être « neutre » vis-à-vis de la vie économique en général. En d'autres termes, les choses ne sont pas ce qu'elles seraient sans cette activité. Une partie non négligeable des ressources productives du pays est utilisée pour assurer le fonctionnement normal des services publics et pour réaliser des investissements qui ne seraient sans doute pas effectués sans cela. Même lorsqu'il s'agit de simples « opérations de transfert », donc apparemment sans action directe sur l'emploi des ressources productives, le fait que ces opérations soient financées avec des fonds retirés, de grè ou de force, de certaines encaisses privées pour aller grossir d'autres encaisses, n'est pas sans influence sur la nature des affectations définitives données à ces ressources et, peut-être même, sur le volume d'emploi de ces ressources. Dans les pays en retard de développement, toute opération financière de l'Etat, qu'il s'agisse d'une recette ou d'une dépense, demande à être analysée avec le plus grand soin dans ses effets sur le sens et la rapidité de la croissance du produit global réel et du développement en général, tan économique que social.

Si les dépenses publiques sont couvertes par une création monétaire pure et simple, il y a de grandes chances pour que cette création donne naissance à des tensions de type inflationniste dont nous avons déjà signalé les dangers. Ce qui est acceptable pour un déficit momentané de trésorerie devient redoutable pour un déficit définitif tenant à l'excès durable des dépenses sur les recettes publiques. Il est certes beaucoup moins dangereux de recourir alors, si la chose est possible, à une aide financière d'origine extérieure qui procurera les devises nécessaires à la couverture des émissions monétaires locales.

§ 2. Finances publiques et développement :

Ce que nous avons déjà dit de la place qu'occupent les finances publiques dans la vie économique d'une nation nous permet de comprendre en quoi l'activité financière des collectivités publiques est susceptible d'être mise au service de la cause du développement. Comme le remarque avec pertinence Mr. Leroux dans l'ouvrage précité (p. 109) : «même amputées de toutes leurs activités ou établissements produisant des biens et services au même titre que les entreprises et classées de ce fait avec celles-ci, les Administrations tiennent dans l'économie des Etats africains et malgaches (d'expression française) une place extrêmement importante».

Le secteur public constitue donc toujours l'un des principaux pôles d'animation des flux monétaires et cela aussi bien en ce qui concerne les dépenses publiques, tant de fonctionnement que d'équipement, que les ressources, normales (fiscalité) tout autant qu'exceptionnelles (emprunts - dotations reçues de l'extérieur).

«Le poids des dépenses publiques, investissements compris, est particulièrement lourd; elles absorbent le plus souvent près de 20 % du produit intérieur brut» et cette proportion a tendance à s'accroître⁹⁾. «A elles seules, les dépenses courantes absorbent, dans les Etats en cause, en moyenne 13,5 % du P.I.B., sur lesquelles environ 70 % sont constitués par des traitements et salaires», lesquels en arrivent à représenter entre 40 et 60 % de la masse salariale.

Quant aux investissements dits «administratifs», ils représentent le plus souvent entre 20 et 25 % de l'ensemble des dépenses des administrations. Il arrive fréquemment que leur volume dépasse et de beaucoup, celui des investissements privés, surtout lorsqu'ils sont financés en partie - et parfois même en totalité - de l'extérieur. C'est dire leur importance, absolument majeure, sur l'état de l'activité économique et sur son évolution.

En ce qui concerne les ressources, leur action s'exerce tant par leur volume que par leur composition. Sur le premier point, on note en général une élévation progressive du taux moyen de pression fiscale, lequel demeure toutefois assez modéré dans beaucoup d'Etats africains de 10 à 15 % du P.I.B.) eu égard aux taux cou-

9) *Ibid.* L'élasticité des dépenses courantes *per capita* par rapport au produit *per capita* a été chiffrée à 1, 14.

ramment atteints dans les pays industrialisés (de 25 à 30 %) ¹⁰. Mais la politique fiscale se trouve prise ici entre deux desseins contradictoires: celui d'encourager les investissements privés par la légèreté des prélèvements, voire par la réalisation d'un vide fiscal (*fiscal holidays*) et celui d'assurer la couverture des dépenses normales (courantes) de l'Etat par des ressources de même nature.

En général c'est la fiscalité indirecte (surtout celle qui frappe les entrées et sorties de produits) qui représente le principal pourvoyeur des budgets (avec une moyenne atteignant, pour les Etats d'expression française de l'Afrique sub-saharienne, 75 % environ des recettes courantes). Ces impôts sont, certes, plus faciles à établir et plus productifs que les autres et notamment que les impôts directs, concentrés sur les personnes physiques et morales du secteur moderne. Mais encore convient-il de ne pas abuser de la situation: le développement requiert des importations (matières premières - biens d'équipement) qui ne peuvent être que légèrement frappées par l'impôt et qu'il est peut-être parfois nécessaire de soutenir par des subventions.

Il est souhaitable, comme nous l'avons dit, que les ressources normales permettent au moins d'assurer la couverture des dépenses courantes, c'est-à-dire l'équilibre du budget de fonctionnement de l'Etat - ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas. Le déficit, est alors couvert par des procédés divers: utilisation de réserves préconstituées - émission d'emprunts - artifices monétaires. La situation de beaucoup la meilleure, du point de vue des exigences du développement, est celle où l'Etat peut compter sur des ressources importantes retirées de l'exploitation d'une richesse nationale particulièrement remarquable (pétrole - phosphates) et réaliser des excédents budgétaires réguliers qu'il utilise pour le financement de ses dépenses d'investissements. Sinon, il lui faut emprunter soit à l'intérieur, soit à l'extérieur (ou des deux côtés à la fois) ou compter sur des concours gratuits (au moins en apparence).

L'essentiel est que les recettes fiscales supplémentaires procurées par le développement puissent suffire, en principe, à assurer la couverture des dépenses courantes additionnelles exigées par l'entretien et le fonctionnement des équipements publics nouvelle-

10) cf. l'étude d'ensemble sur: *les finances publiques dans les pays africains*, publiée au Bulletin économique pour l'Afrique de l'E.C.A. Vol. 1, no. 2 - Chapitre 1er.

ment créés. De toute façon, comme le précise for judicieusement M. Leroux, «pour éviter le ralentissement de la croissance qu'entraînerait une stagnation des investissements administratifs, voire leur régression, il est nécessaire de résorber progressivement le déficit sur les opérations courantes des administrations, puis de dégager une épargne administrative, afin de libérer des ressources croissantes pour les investissements publics, compte tenu des charges récurrentes que ceux-ci entraînent inéluctablement. Ceci implique simultanément deux séries de mesures :

— une gestion financière d'une grande rigueur tendant à limiter les dépenses courantes;

— un aménagement de la fiscalité qui se traduit par une lente, mais nécessaire augmentation du taux moyen de pression fiscale.

A ces observations (toujours extraites de l'ouvrage précité. P. 110), il conviendrait d'ajouter que cette nécessaire augmentation du taux de la pression fiscale, certes indispensable pour permettre aux Etats nouvellement promus à l'indépendance nationale de faire face à leurs obligations dans des conditions d'équilibre budgétaire suffisamment assuré pour ne point avoir recours à des procédés de couverture de caractère plus ou moins inflationniste, ne doit cependant point se produire dans des conditions et selon des modalités qui ne tiendraient pas compte de tous les aménagements requis par la mise en oeuvre d'un politique rationnelle du développement.
