

Willy LÉONARD

*Chargé de cours
à la Faculté de Droit
et des Sciences Economiques
de Madagascar*

**POLITIQUE FINANCIÈRE
ET PLANIFICATION
INDICATIVE EN AFRIQUE
ET A MADAGASCAR**

Dans une économie à planification indicative, où le secteur privé tient encore une place importante, les Finances publiques peuvent avoir deux rôles différents : ou bien, elles doivent être les « fidèles serviteurs » du Plan, et se conformer strictement aux exigences de l'interventionnisme ; ou bien elles doivent conserver une certaine autonomie vis-à-vis du Plan, et obéir aux règles financières classiques (1), et plus généralement aux principes du libéralisme économique. Le premier rôle est celui que veut leur faire tenir le planificateur, interventionniste par profession ; le second rôle est celui que veut leur attribuer le financier orthodoxe, dernier défenseur de l'économie libérale.

Or, ce qui importe, c'est de savoir si les effets des modes de financement de tel ou tel niveau de dépenses publiques sont compatibles avec ceux des dépenses et des décisions économiques privées. L'on sait en effet que l'équilibre budgétaire ne réalise pas forcément l'équilibre économique (2), et que le budget est seulement un des moyens de réalisation de cet équilibre économique. Le choix des règles financières classiques (3) ne réflète qu'un choix plus fondamental, entre l'extension

- (1) Parmi lesquelles la plus connue et aussi la plus tenace est celle de l'équilibre budgétaire, entendu au sens strict, ou au sens large d'équilibre marginal.
- (2) Le déficit budgétaire ne provoque pas automatiquement l'inflation, et l'équilibre n'en est pas un parfait garant ; l'équilibre budgétaire n'assure pas non plus obligatoirement la pleine utilisation des ressources nationales. Cf. en particulier A. BARRÈRE, « *La problématique de l'équilibre budgétaire* », in *Public Finance*, 1950, n° 2.
- (3) KEYNES déclarait à ce propos : « Il y a un temps pour être orthodoxe, et un temps pour ne plus l'être ».

de l'activité privée et celle de l'activité publique ; il relève d'une philosophie économique et sociale sectaire, selon laquelle toute intervention de l'Etat est mauvaise (1).

Le problème essentiel des Finances publiques modernes réside donc dans l'impact total du circuit financier public sur l'économie nationale. L'intégration des comptes publics dans les comptes nationaux permet de procéder à un test de cohérence et d'optimalité des plans publics et privés, et par là de surmonter l'opposition des deux conceptions précédentes. Mais elle suppose qu'auparavant l'intégration du plan dans les comptes publics ait été elle-même réalisée.

(1) Cf. TABATONI-BROCHIER, *Economie financière*, coll. Thémis, PUF, 1963, p. 558.

PREMIÈRE PARTIE

L'INTÉGRATION DES PLANS DANS LES COMPTES PUBLICS

Le problème est double. Il tient, d'une part, à une différence de méthode d'enregistrement comptable : les budgets de l'Etat, des collectivités publiques et de certains organismes publics sont soumis aux règles de la comptabilité publique, tandis que le plan fait le plus souvent appel aux techniques de la comptabilité économique. Il tient, d'autre part, à une différence de durée ou de période : le temps budgétaire est annuel, celui du plan est généralement supérieur au court terme.

A) Les différences entre la comptabilité publique et la comptabilité économique, telles qu'elles existent à Madagascar et en France, concernent aussi bien la définition du secteur public que les méthodes comptables.

Le critère de définition du secteur public est, dans un cas, le statut juridique des établissements, dans l'autre, la nature des opérations effectuées (opérations à but non lucratif). Selon ce dernier critère, le secteur public est défini d'une manière à la fois plus restrictive et plus extensive que selon le premier critère : plus restrictive, en ce sens que le secteur public ne comprend pas les exploitations publiques (rattachées au pôle entreprises) ; plus extensive, en ce sens qu'il inclut, en plus des administrations publiques nationales, les administrations publiques internationales, et les administrations privées.

Les différences de méthodes comptables sont relatives aux opérations recensées, aux techniques d'enregistrement et d'imputation, et au rôle du Trésor (1).

(1) La comptabilité économique recense les opérations selon un critère économique (consommation, transferts, investissement), et les répartit entre deux comptes (affectation et capital) de manière à faire apparaître l'épargne brute des administrations. La comptabilité publique a recours, quant à elle à une combinaison de critères (administratif, fonctionnel, et économique) et met en relief le déficit ou l'impasse budgétaire. L'enregistrement des opérations est effectué, dans le premier cas, au moment de la fourniture effective des biens et services, dans le second cas, au moment de l'engagement ou du paiement des dépenses. De plus, les opérations ne sont comptabilisées dans l'année par la comptabilité économique que lorsqu'elles ont été effectivement réalisées durant la période (système de la gestion) ; dans la comptabilité publique, elles peuvent l'être à partir du moment où elles ont été autorisées (système de l'exercice). A Madagascar comme en France, on est passé du système de l'exercice à celui de la gestion, mais en apportant des tempéraments à ce dernier. Enfin, le Trésor est défini, en droit public, comme un simple service administratif sans personnalité juridique ; ses opérations sont plus ou moins méconnues par la comptabilité publique, alors que ses fonctions se sont étendues : de caissier de l'Etat, il en est devenu le banquier. La comptabilité économique s'intéresse, par contre, aux opérations du Trésor, afin d'avoir une vue complète des activités du secteur public.

Une présentation économique des budgets, s'inspirant des méthodes de la comptabilité nationale, s'impose pour deux raisons au moins : premièrement, elle met en évidence les faits économiques qui se déroulent dans le secteur public ; deuxièmement, elle dégage l'incidence de ces faits sur les autres secteurs de l'économie nationale. De cette manière, elle facilitera donc la réalisation des deux opérations prévues : l'intégration du plan dans les budgets, et l'intégration des nouvelles données ainsi obtenues dans les comptes nationaux.

B) La différence de temps entre le plan et les budgets nécessite, quant à elle, une harmonisation à deux niveaux : il faut, d'une part, intégrer dans les comptes publics les tranches annuelles d'exécution du plan, et d'autre part, rendre possible cette intégration en adoptant des méthodes de planification appropriées.

Nous aborderons d'abord ce deuxième point, qui conditionne la résolution du premier. Nous examinerons ensuite les problèmes posés par l'intégration des tranches annuelles du plan, cette intégration impliquant une présentation économique des comptes publics. Enfin, comme il est nécessaire de vérifier la compatibilité des objectifs du plan avec l'équilibre économique, nous terminerons par l'étude des possibilités d'intégration des comptes publics dans les comptes nationaux.

§ 1. — L'adaptation des méthodes de planification

Elle est nécessitée par les exigences de l'intégration du plan dans les budgets. Ces exigences sont de deux sortes :

- 1) le plan doit faire apparaître la part qui revient au secteur public dans la politique de développement ;
- 2) il doit déterminer les ordres de priorité relatifs aux choix des secteurs, des régions, et des techniques de production.

On rencontre dans la pratique trois types de plan (1), mais seul le plan général détaillé peut satisfaire à ces exigences. Il détermine, en général, les objectifs généraux de croissance et de progrès social, en fonction desquels sont réparties entre le secteur public et le secteur privé les ressources économiques, et les objectifs spécifiques, correspondant à la répartition des investissements entre les secteurs, les régions et les techniques de production.

La grande majorité des pays du Tiers-Monde ont remplacé, aujourd'hui, leurs plans partiels, limités aux dépenses publiques, par des plans

(1) Ce sont les suivants : 1° le plan constitué de projets spécifiques d'investissements publics, ayant des objectifs temporels et sectoriels ; 2° le plan partiel englobant les dépenses totales du secteur public, et définissant en termes généraux le rôle du secteur privé ; 3° le plan général détaillé, couvrant à la fois le secteur public et le secteur privé, et établissant leurs relations réciproques.

généraux comportant des programmes sectoriels plus ou moins détaillés. Les pays africains ont été les derniers à se lancer dans cette voie. Madagascar a attendu, quant à lui, la fin de la période d'exécution du plan quinquennal 1958-1963, élaboré par l'ancienne métropole, pour construire un nouveau plan quinquennal, plus complet et plus détaillé, et portant sur la période 1964-1968.

Le nouveau Plan quinquennal malgache retient un rythme de développement ni trop fort, ni trop faible (5,5 % par an), supérieur toutefois à celui des dernières années (environ 3 %), qui était presque entièrement neutralisé par la poussée démographique. Il contient un tableau de la répartition sectorielle des investissements publics, semi-publics, et privés pour la période quinquennale (voir tableau I) ainsi qu'un tableau prévisionnel des dépenses et recettes publiques annuelles de l'Etat et des collectivités publiques (voir tableau II).

Il est prévu que le rythme annuel des investissements publics doit être croissant, et que la progression des dépenses globales de fonctionnement doit être limitée à 5 % par an ; cependant, l'accroissement des dépenses par ministères et services est différent, comme le montre le tableau III.

La cohérence du plan n'a été vérifiée qu'en statique, et en fonction d'objectifs à long terme. Le procédé utilisé a consisté en une projection des comptes nationaux de 1960, seuls disponibles à cette époque, sur l'année 1973, compte tenu des objectifs à long terme du plan. Les rédacteurs du plan ont émis eux-mêmes des réserves sur la valeur des variables économiques calculées, qu'ils préfèrent considérer comme de simples ordres de grandeur. Quel crédit accorder en effet à des chiffres obtenus grâce à une projection, qui ne peut tenir compte des mutations structurelles de l'économie, et qui s'applique à des années débordant largement dans un sens et dans l'autre la période du plan ?

Le test de cohérence ne peut être, tout au plus, qu'indicatif et provisoire. L'absence d'une vérification moins imparfaite de l'équilibre général des ressources et des emplois rend encore plus impérieuse la nécessité d'une intégration du plan, des comptes publics annuels et des comptes nationaux annuels.

§ 2. — L'intégration des tranches annuelles du Plan dans les budgets

Lorsque le programme à moyen terme du secteur public a été établi par le plan, la deuxième étape consistera à intégrer les tranches annuelles du programme dans les budgets, qui constituent les moyens essentiels de la politique financière. Les budgets apparaissent ainsi comme les instruments par excellence de la réalisation du plan, en traduisant sur le plan financier les objectifs poursuivis.

Tableau I. — Plan quinquennal malgache 1964-1968
Répartition sectorielle des investissements prévus
INVESTISSEMENTS 1964-1968 (Milliards)

	Total	Dont :			
		Budgets publics et subv. publ. ext.	Organis. publics et semi-publics	Capital privé et particuliers	Invest. humain
I. — INFRASTRUCTURE ET TRANSPORTS					
Urbanisme et habitat	24,27	2,67	3,60	12,00	6,00
Routes	23,10	22,85	—	—	0,25
Transports routiers	13,00	—	—	13,00	—
Chemin de fer	5,90	0,39	5,60	—	—
Ports	2,72	2,20	0,52	—	—
Transports maritimes	1,20	—	—	1,20	—
Aérodromes	2,66	1,98	0,65	0,08	—
Transports aériens	4,90	—	4,50	0,40	—
Télécommunications	1,98	—	1,98	—	—
Cartographie	1,47	1,47	—	—	—
Météo	0,12	0,12	—	—	—
Bâtiments administratifs	1,89	1,80	—	—	—
Install. communautaires	0,30	0,30	—	—	—
	83,12	33,64	16,85	26,68	6,25
II. — AGRICULTURE					
Cultures	22,55	11,3	0,34	6,43	4,43
Elevage	7,44	4,2	1,90	1,30	0,04
Forêts	5,72	3,3	—	0,12	2,30
Recherche et divers	2,95	1,8	—	0,73	0,37
	38,66	20,6	2,24	8,68	7,14
III. — INDUSTRIE					
Carburants	4,05	—	—	4,05	—
Electricité	3,50	0,55	2,30	0,65	—
Mines	5,75	0,81	—	4,94	—
Industrie	11,00	0,30	—	10,70	—
Artisanat	1,70	0,37	0,66	0,67	—
Tourisme	1,95	0,22	0,12	1,61	—
	27,95	2,25	3,08	22,62	—
IV. — SOCIAL					
Santé	3,30	3,20	—	—	0,10
Enseignement	6,68	6,18	—	—	0,50
Adduction d'eau	2,42	1,10	1,03	0,35	—
	12,46	10,48	1,03	0,35	0,60
V. — DIVERS					
Opérations foncières	0,11	0,11	—	—	—
Coopération	1,00	0,44	—	0,56	—
Commerce	0,50	0,50	—	—	—
Animation et Serv. Civique.	0,10	0,10	—	—	—
Information et Radio	0,38	0,38	—	—	—
Etudes	0,50	0,50	—	—	—
	2,59	2,03	—	0,56	—
TOTAUX	165,1	69	23,2	58,9	14,0

Tableau II. — Plan quinquennal malgache 1964-1968 Evolution prévue des ressources et dépenses publiques
RESSOURCES ET DÉPENSES PUBLIQUES (En milliards FMG)

	1964-1968					TOTAL
	1964	1965	1966	1967	1968	
A. — DÉPENSES						
I. — INVESTISSEMENTS (1)						
Sur budgets des collectivités publiques :						
Opération en capital (FNDE)	2,15 (2)	3,1	3,95	4,3	5,0	18,5
Sur dépenses ministérielles ..	0,26	0,25	0,25	0,24	0,23	1,2
Provinces et Communes	1,07	1,05	1,0	1,0	1,0	5,1
Total	3,48	4,4	5,2	5,5	6,2	24,8
Sur aide extérieure	5,4	6,5	6,5	6,3	6,5	31,2
Total I	8,9	10,9	11,7	11,8	12,7	56,0
II. — FONCTIONNEMENT						
Dépenses ministérielles :						
Budget de l'Etat et des collectivités	24,67	26,0	27,3	28,6	29,9	136,5
Aide extérieure	1,94	2,7	2,7	2,8	2,7	12,9
Total	26,61	28,7	30,0	31,4	32,6	149,4
Dépenses communes	0,88	0,91	0,94	0,97	1,00	4,7
Dépenses diverses	0,93	0,71	0,77	0,85	0,92	4,2
Dettes publiques (capital et intérêts)	0,86	0,90	0,95	1,00	1,00	4,7
Total II	29,3	31,3	32,7	34,2	35,5	163,0
DÉPENSES TOTALES	38,2	42,2	44,4	46,0	48,2	262
B. — RESSOURCES						
I. — RESSOURCES PROPRES						
Recettes fiscales	25,96	28,0	30,0	31,9	33,85	149,7
Autres recettes	2,92	3,08	3,15	3,25	3,40	15,8
Total	28,9	31,1	33,2	35,1	37,2	165,5
II. — AIDE EXTERIEURE ..	9,3	11,1	11,2	10,9	11,0	42
RESSOURCES TOTALES	38,2	42,2	44,4	46,0	48,2	262

(1) Non compris les emprunts de l'Etat ou des collectivités (chiffrés à 13 milliards).

(2) Non compris S.N.I. (195 millions) qui porte en réalité F.N.D.E. en 1964 à 2 336 millions.

Tableau III

Plan quinquennal malgache 1964-1968
Accroissements prévus des dépenses de fonctionnement
par ministère et service

DÉPENSES PUBLIQUES DE FONCTIONNEMENT (1)

	64	68		73
	Milliards	Milliards	Accroissement par rapports à 1964 %	Milliards
I. — DÉPENSES DES MINISTÈRES ET SERVICES (2)				
Présidence et Services Généraux	1.718	1.880	10	2.000
Administration Générale	3.746	3.930	5	4.140
Economie Nationale	1.296	1.550	20	1.600
Finances	1.700	1.970	16	2.040
Santé	3.011	3.500		4.700
Travail	261	290	11	320
Information	265	350	32	650
Education Nationale	4.214	5.190	23	6.200
Coopération	78	140	79	170
Animation et Service Civique	172	670	289	1.340
Justice	821	850	3	880
Forces Armées		2.500	7	3.200
Affaires Etrangères		390	29	670
Agriculture	2.048	3.290	60	5.150
Forêts	350	440	26	500
Travaux Publics	2.822	3.295	17	3.600
	25.140	30.235	20	37.760
II. — DÉPENSES COMMUNES (2).	884	1.000	13	1.200
III. — DÉPENSES DIVERSES (2)..	(1) 650	925	42	1.220
IV. — DETTE PUBLIQUE (2)	863	1.000	16	2.600
Total (2)	26.537	33.150	20	42.500

(1) Y compris dépenses en capital pour l'équipement administratif.
(2) Budgets général, provinciaux et communaux.

Mais les budgets ne peuvent pas se borner seulement à traduire en termes financiers les objectifs du plan ; ils peuvent se trouver aussi dans l'obligation de corriger les objectifs fixés. Cette obligation correspond, d'une part, à des nécessités d'ordre technique communes à tout système de planification, d'autre part, à des nécessités d'ordre structurel propres surtout à une économie mixte.

Les nécessités d'ordre technique ont pour origine le caractère non immuable des objectifs, et le caractère imparfait des prévisions. Qu'ils soient généraux ou spécifiques, les objectifs du plan ne sont pas en effet immuables. Ils sont susceptibles de révisions volontaires, ou exigées par les circonstances ; ils peuvent également ne pas figurer dans le plan (ex. la ventilation régionale des investissements).

D'autre part, les techniques de planification sont encore imparfaites ; elles se fondent sur des évaluations et des prévisions qui ne sont pas toujours exemptes d'erreurs. Celles-ci peuvent consister, d'abord, en des évaluations inexactes, dues à une insuffisance d'informations sur des éléments tels que les coûts, la disponibilité des facteurs de production, la consommation, l'offre et la demande internationales. Elles peuvent consister, ensuite, en des prévisions erronées de l'évolution économique, dues à l'ignorance de la nature et du sens des mutations socio-économiques, et aux difficultés du diagnostic conjoncturel. L'évolution conjoncturelle peut d'ailleurs obliger les dirigeants à mettre en œuvre une politique de stabilisation, dont il faut éviter les incompatibilités avec la politique de développement.

Les nécessités d'ordre structurel proviennent du caractère mixte de l'économie. Des incompatibilités peuvent apparaître en effet entre les objectifs des divers centres de décision public et privés ; elles ont d'autant plus de chances de survenir que le secteur privé de l'économie est prédominant. Les budgets sont alors appelés à devenir des instruments de résolution des conflits.

Une tâche supplémentaire doit être par conséquent confiée aux budgets, celle de la compensation des insuffisances du plan. L'élaboration d'un plan annuel pourrait certes remédier à ces insuffisances, mais, outre qu'elle exigerait un travail long et onéreux, elle ne permettrait pas de corriger les erreurs survenant en cours d'année. Par contre, les procédés de virement de crédits de chapitre à chapitre, ainsi que les possibilités d'ouverture de nouveaux crédits par utilisation de crédits non-consommés, tels qu'ils existent par exemple à Madagascar, donnent aux budgets les moyens d'intervenir de façon rapide et souple.

Comment, et avec quels instruments, les budgets pourront remplir le double rôle qui leur est assigné ? Les projets et programmes pluri-annuels ont déjà fait l'objet de procédures particulières d'autorisation de dépenses, qui font exception à la règle de l'annualité : les autorisations de programmes et les décrets ou lois-programmes. Les premières concernent des dépenses spécifiques, tandis que les secondes se rapportent à des secteurs globaux et même à l'économie nationale toute entière, puisqu'elles sont utilisées pour l'autorisation des plans de développement, comme ce fut le cas à Madagascar. Ces procédures relèvent cependant de l'ordre juridique plutôt que de l'ordre économique ; elles ne suffisent pas pour réaliser l'intégration des tranches annuelles du plan dans les budgets.

Les solutions apportées par la pratique financière malgache actuelle comportent des insuffisances, qui appellent la mise au point d'instruments nouveaux (A). Mrs Ursula HICKS a préconisé récemment, pour le cas de l'Espagne, l'adoption de trois instruments comptables (B), dont nous devons apprécier la valeur et la portée (C), et qui peuvent être utilisés par les pays sous-développés, mais à certaines conditions (D).

A) La pratique financière malgache actuelle. — La loi-programme 64-007, en donnant valeur légale au contenu du Plan, devait entraîner le remaniement de la procédure de préparation des budgets. En ce qui concerne le Budget général de l'Etat, la procédure se déroule, à partir de 1966, en trois phases.

La première phase s'ouvre, courant avril, avec la présentation au Gouvernement des options fondamentales valables pour la période d'exécution du Plan restant à couvrir : en avril 1965, par exemple, il s'agissait de la période 1966-1968. Les options se rapportent à des objectifs longs, tirés du Plan, et à des objectifs courts, concernant le budget de l'année suivante. Les objectifs du Plan peuvent être réévalués en fonction de l'évolution économique, des modifications déjà apportées aux objectifs initiaux, et en tenant compte des nouvelles orientations de la politique gouvernementale. Les objectifs courts traduisent les implications budgétaires des objectifs longs, et correspondent au volume global respectif des crédits de fonctionnement et des crédits en capital.

On calcule ces volumes globaux de la manière suivante. On détermine en priorité la dotation du Fonds National de Développement et d'Équipement (F.N.D.E.), qui doit financer les dépenses budgétaires en capital. La dotation est constituée de crédits de paiement provenant des ressources propres et d'emprunts accordés par la Caisse Centrale de Coopération Economique (C.C.C.E.) en faveur de projets déterminés.

L'ensemble des crédits annuels de paiement ne peut être inférieur à un pourcentage minimum des recettes propres non affectées ; fixé initialement à 10 %, ce pourcentage doit être progressivement élevé à 20 %, selon un échéancier établi par décret après consultation du Comité interministériel du Plan et du Développement (art. 10 de la loi n° 63-015 portant dispositions générales sur les Finances publiques). La dotation du F.N.D.E. doit donc déterminer obligatoirement, sauf réajustement ultérieur, le montant de l'excédent du budget de fonctionnement (1).

(1) Cet excédent ne correspond nullement à l'épargne réelle du gouvernement, puisque le budget de fonctionnement inclut des ressources non courantes, telles que les emprunts à la C.C.C.E. et les subventions de la République Française.

Après la fixation de la dotation du F.N.D.E., on détermine ensuite le coefficient global d'augmentation maximum des « services votés » (augmentation due à la promotion du personnel, aux transformations d'emplois, et à la revalorisation des salaires et traitements) ; on procède d'autre part au premier choix des « autorisations nouvelles » qui sont susceptibles d'être attribuées aux différents ministères et services. Afin de permettre l'affectation de crédits suffisants au F.N.D.E., le Plan avait fixé la règle suivante : le volume global des dépenses de fonctionnement ne doit pas excéder de plus de 5 % les chiffres de l'année courante.

La deuxième phase consiste à soumettre en juin au Gouvernement les grandes masses ministérielles déterminées en fonction des options d'avril, et d'un certain nombre de règles de sélection des projets de dépenses. On fixe alors :

1) le pourcentage global d'augmentation des dépenses dans la limite des plafonds décidés en avril, et les mesures fiscales à prendre pour permettre d'assurer l'équilibre budgétaire ;

2) les normes d'accroissement des grandes catégories de dépenses (personnel, matériel, travaux...). Elles sont imposées en vue de freiner le développement des dépenses de personnel, et donc d'améliorer la productivité des services ;

3) le pourcentage d'augmentation de dépenses attribué à chaque service et à chaque grand titre budgétaire. En ce qui concerne les dépenses en capital, le F.N.D.E. comporte deux sections, l'une économique, et l'autre administrative et sociale ; la deuxième section ne peut en aucun cas être dotée de plus de 10 % de l'ensemble des crédits de paiement alloués au Fonds.

Les opérations d'investissement sont appréciées, non seulement du point de vue de leur objectif (économique, administratif ou social), mais aussi du point de vue de leur productivité (emploi, revenu, capacité d'autofinancement), de leurs possibilités réelles de réalisation (disponibilités en facteurs de production, qui déterminent les taux de consommation de crédits), de leur incidence sur les budgets futurs (dépenses récurrentes) et du stade d'engagement des travaux. On envisage de faire tenir par chaque service une fiche technique et comptable de l'état d'avancement des travaux pour chaque opération.

Enfin, la troisième phase correspond à la mise au point détaillée, à partir de juillet, des grandes masses ministérielles. On demande en particulier aux ministères et services de formuler des propositions détaillées en ce qui concerne les autorisations nouvelles (effectifs nouveaux, transformations d'emplois, etc...).

Les méthodes actuelles d'élaboration du budget appellent plusieurs remarques. Il semble que l'application du plan se traduise essentiellement par le respect des règles relatives aux taux d'accroissement des dépenses de fonctionnement et d'équipement, et à la priorité des investissements économiques.

Le respect de ces règles, que l'on invoque pour freiner l'appétit insatiable des services en crédits et faire accepter les inégalités dans leur attribution, permet sans doute de dégager les ressources en capital désirées et de fixer des limites à l'augmentation des dépenses administratives et sociales ; il ne suffit pas pour réaliser l'intégration complète des objectifs du plan. Les carences les plus notables paraissent être les suivantes :

1) Le coût et les avantages de chaque projet d'investissement sont bien entendu examinés avant leur approbation ; mais on ne sait pas si, au niveau sectoriel, et au sein de chaque fonction de l'Etat, les projets retenus sont les plus efficaces ou les plus économiques, et quel taux de réalisation du plan ils permettent d'atteindre. D'ailleurs, il n'existe pas, pour le moment, à l'échelon central, de comptabilité relative à l'état d'avancement des projets pluriannuels ; aussi les autorités centrales éprouvent des difficultés à contrôler le déroulement des opérations, et à connaître la nature et l'importance des goulots d'étranglement ;

2) Il n'est pas certain qu'en l'absence d'une classification économique et fonctionnelle des dépenses la distribution des crédits entre les services soit conforme aux règles de priorités définies par le plan. L'application des règles ne peut se faire dans ces conditions que de manière approximative ;

3) Les répercussions des décisions publiques sur l'ensemble de l'économie, du point de vue de la croissance et de l'équilibre, ne sont pas mesurées. Aucun tableau par exemple ne rassemble les données contenues dans les divers projets d'investissement, et dont la sommation permettrait de calculer des variables suivantes : les besoins publics en biens de capital locaux et importés, l'amortissement du nouvel équipement public, le total des dépenses récurrentes, la production et le taux de croissance attendus. La compatibilisation des plans public et privés n'est assurée qu'au fur et à mesure de l'apparition des tensions et des conflits.

Faute d'instruments appropriés, la procédure malgache d'intégration du plan ne peut donc garantir, ni la réalisation, ni la correction du plan. Mais ces instruments existent-ils ?

Mrs U.K. HICKS a recommandé dans un article récent (1) l'emploi d'une série d'instruments comptables, qui devraient faciliter l'intégration du plan dans les budgets de l'Etat.

B) Les instruments comptables proposés par Mrs HICKS. — Il s'agit de trois catégories de tableaux, accompagnés de rapports, et dont l'établissement se fait par agrégation successive de données nouvelles.

(1) Cf. U.K. HICKS, *The intégration of the budget and the development plan with special reference to the spanish situation*, in *Finances Publiques*, n° 2., 1962, p. 120-154.

1) La première catégorie de tableaux est, en réalité, une série de fiches techniques et comptables se rapportant aux projets pluriannuels de développement en voie de réalisation, et qui sont à la charge du budget de l'Etat (ou budget général). A chaque projet correspond une fiche annuelle, qui enregistre en colonnes les dépenses et les progrès réalisés, et les dépenses prévues pour l'année suivante. Chaque fiche (voir tableau IV) est divisée en deux sections : la section supérieure (A) concerne, en principe, la période d'investissement, la section inférieure (B) la période d'exploitation ou de fonctionnement.

La section A comprend, en lignes, les différents types de dépenses (internes et d'importation) nécessitées par l'investissement ; mais ces postes ne servent ni à la colonne 3, qui enregistre le volume de production pouvant être réalisé avant la fin des travaux, et les prévisions initiales ou révisées du volume de production attendu au cours de la période d'exploitation, ni à la colonne 4, qui prévoit la date de finition des travaux.

La section B définit, en lignes, les différents besoins en biens et services nécessaires à l'exploitation et rentrant dans le calcul du coût de production (ou de fonctionnement). Bien qu'elles ne concernent pas la phase d'investissement, les prévisions des besoins en ressources d'exploitation figurant dans cette section présentent cependant un double intérêt : elles permettent de diminuer les délais de mise en exploitation totale et d'éviter les arrêts et interruptions dûs à une pénurie de l'une ou de l'autre ressource.

Les besoins futurs en ressources d'exploitation doivent, par conséquent, être évalués le plus tôt possible, au cours de la période des travaux d'investissement, afin de disposer du temps nécessaire à la sélection et à la formation du personnel, ainsi qu'à la passation des ordres d'achat de matières premières et de matériel de remplacement ou de rechange.

En ce qui concerne l'établissement de la fiche, il est recommandé de confier cette tâche aux services techniques et organismes spécialisés responsables de la réalisation du projet. Des notes explicatives doivent être jointes, lorsque des divergences apparaissent avec les prévisions initiales (ou révisées) des coûts, du volume de production, ou des délais d'exécution.

La production, par exemple, peut être plus élevée, ou moins élevée, que celle prévue par le Plan, soit en raison d'impératifs techniques imprévisibles, soit en raison de modifications volontaires dues à un changement de la politique de production. Ajoutons encore que la fiche peut comporter des colonnes supplémentaires consacrées aux sources de financement, lorsque divers fonds particuliers concourent au financement du projet ou de programme.

Tableau IV. — Une fiche de projet (ou de programme)

	1 Dépenses effectuées		2 Prévisions de dépenses complémentaires			3 Production (ou résultat) (1)			4 Date de finition	
	Cumulées	Dernière année	Année prochaine	Prévisions initiales	Prévisions révisées	Production actuelle	Production finale d'après les prévisions initiales	Production finale d'après les prévisions révisées	Initiale	Révisée
● Frais d'établissement										
1. Terrains										
2. Travaux, bâtiments										
Besoins d'importation										
3. Machines, outillage, matériel										
Besoins d'importation										
4. Capital d'exploitation										
Besoins d'importation										
5. Personnel										
Besoins d'importation										
TOTAL										
● Frais d'exploitation (ou de fonctionnement)										
1. Capital fixe : entretien + remplacement										
2. Stocks										
3. Personnel : spécialisé non spécialisé										
4. Divers (carburants, énergie, eau)										
TOTAL										

Source — U.K. Hicks, op. cit. p. 132.

(1) Calculée en termes physiques, tels que Kw heures, lits d'hôpital, Km de routes d'une catégorie spécifiée.

2) Le deuxième tableau se présente sous la forme d'un compte global des dépenses de développement du budget général effectuées au cours de l'année, et des dépenses de développement prévues pour l'année suivante (voir tableau V). Le compte pourrait être établi par les services du Plan. Il est obtenu en faisant la sommation de certaines informations fournies par les fiches précédentes, et en incluant les autres formes de dépenses de développement, qui ne font pas l'objet de projets pluri-annuels, ou qui ne figurent pas dans les fiches.

Pour Mrs HICKS, les dépenses de développement comprennent, outre les dépenses en capital à caractère réel et financier, les dépenses courantes qui contribuent à l'accroissement de la production (ex. dépenses d'études et de recherches, dépenses d'organisation de campagne sanitaire et nutritionnelle).

L'ensemble de ces dépenses est réparti dans le compte entre deux sections A et B, mais la signification des sections est différente de celle des sections du tableau n° 1. La section A se rapporte ici à l'acquisition de biens et services nouveaux de production, c'est-à-dire à la formation de capital neuf, la section B aux opérations financières en capital. Cette division se fonde sur la distinction opérée au sein du compte-capital du budget entre les dépenses de formation de capital et les autres dépenses en capital.

La section A se lit dans deux directions. Les lignes correspondent aux différents types de biens et services nouveaux de production. Une partie des informations chiffrées est fournie par les colonnes 1 et 2 des sections A précédentes. Il est toujours utile de mentionner les importations nécessaires de chaque type de bien de capital, afin de pouvoir calculer le total de ces importations. Les colonnes correspondent aux différents secteurs d'affectation des dépenses. La classification adoptée est inspirée de la classification économique et fonctionnelle des Nations Unies (1) ; elle facilite l'application ou la correction des règles de priorité fixées par le plan.

La première ligne de la section B enregistre les dépenses d'acquisition d'actifs existants, effectuées (ou à effectuer) en vue de la réalisation d'opérations de développement qui incombent au gouvernement central ; la plupart de ces renseignements sont tirés des fiches. Les autres lignes concernent, par contre, les prêts, avances, et subventions en capital, attribués (ou devant être attribués) par le gouvernement central aux collectivités publiques locales, aux entreprises et organismes publics et privés, à titre d'assistance financière.

(1) Cf. United-Nations, Manual for economic and functional classification of government transactions, New York, 1958.

Tableau V

**Tableau de répartition des dépenses de développement
du Gouvernement central selon leur nature et leur destination**

(Prévisions de crédits pour l'année X, et crédits attribués pour l'année X — 1)

Destination Nature	Infrastructure sociale	Infrastructure économique	Production
	Education, santé, logement, adduction d'eau, etc...	Transports, aménagements agricoles, formation technique et professionnelle, recherches, etc...	Industrie, agriculture, énergie hydro-électrique, tourisme, etc...
<i>A/ Opérations en biens et services destinés au développement</i>			
1. Travaux et bâtiments neufs ..			
Besoins d'importation			
2. Machines et matériel d'équipement			
Besoins d'importation			
3. Stocks			
Besoins d'importation			
4. Personnel			
spécialisé			
non spécialisé			
Besoins d'importation			
Total partiel Investissement réel nouveau			
<i>B/ Opérations financières en capital</i>			
1. Achats d'actifs existants			
a) terrains			
b) titres financiers			
c) autres			
2. Transferts unilatéraux			
a) aux autorités locales			
b) aux exploitations publiques			
c) aux autres agents			
3. Prêts			
a) aux autorités locales			
b) aux exploitations publiques			
c) aux autres agents			
Total partiel			
Total des dépenses de développement			

Source : U.K. Hicks, op. cit. p. 135.

Il faudrait, si possible, annexer au présent compte le détail des dépenses de développement des différentes collectivités publiques, de telle sorte qu'on puisse évaluer le total consolidé de la demande publique annuelle de biens et services de développement et l'inscrire dans les comptes nationaux.

3) Le troisième tableau est constitué par un compte global consolidé du secteur public (collectivités locales exceptées). Il est obtenu en joignant aux données précédentes les recettes totales et les dépenses supplémentaires du budget général, ainsi que les excédents courants (ou déficits courants) et les dépenses en capital des exploitations publiques.

C'est à ce stade que doivent être résolus les problèmes posés par le passage de la comptabilité publique à la comptabilité économique. Le travail d'élaboration pourrait être confié aux services des Finances. Les informations devant toujours se rapporter à l'année qui va finir et à l'année qui va commencer, le compte apparaît à la fois comme un état approximatif d'exécution des budgets en cours et un projet des budgets de l'année suivante.

Dans la forme, il est semblable à la version améliorée de la présentation budgétaire des Nations Unies (1). Il est subdivisé, en effet, en un compte-courant et un compte-capital, et tend à préciser la nature et le montant des flux mettant en liaison le secteur public avec les autres secteurs. Il facilite ainsi l'intégration des comptes publics dans les comptes nationaux ; de plus, en faisant apparaître la variation de l'actif net de l'Etat, qui correspond au solde du compte-courant, il mesure la contribution de l'Etat à l'épargne et au capital national. Mais il diffère de la présentation des Nations Unies au moins sur un point : le champ des opérations décrites.

Les Nations Unies se fondent sur la distinction juridique entre les entreprises d'Etat et organismes d'Etat auxiliaires et les autres entreprises publiques pour ne retenir dans le compte de l'administration centrale que les opérations des services administratifs et les opérations de la première catégorie d'organismes publics. Mrs HICKS inclut, quant à elle, les opérations de la seconde catégorie d'organismes publics, afin qu'on puisse déterminer la demande totale de ressources du secteur public, après addition de la demande des autorités locales.

Comment est opérée la ventilation des ressources et des emplois entre le compte-courant et le compte-capital (voir tableau VII) ? Du côté des emplois du compte-courant, le poste 1 enregistre les dépenses courantes en biens et services provenant des ménages et du secteur

(1) Cf. Nations-Unies, op. cit. Les experts ont tenu compte dans l'élaboration du Manuel des critiques qui avaient été adressées à leurs publications de 1951 et de 1954 (Structures budgétaires et classification des comptes publics, et Projets de classement budgétaire détaillé).

privé (1). Le poste 2 concerne les transferts courants aux comptes-revenus des collectivités locales, des ménages et des entreprises privées, ainsi que les déficits courants des établissements et exploitations publics. Le poste 3 évalue les provisions pour entretien et remplacement du capital utilisé par les services non-commerciaux et industriels.

En ressources du compte-courant, l'auteur distingue les flux qui peuvent être assimilés au revenu courant des administrations et des exploitations publiques, et ceux qui constituent des transferts (obligatoires ou non), provenant des secteurs intérieurs et extérieurs. Le revenu propre est constitué par les recettes domaniales, et les excédents des établissements et exploitations publiques ; les transferts comprennent les recettes fiscales, les royalties et les subventions extérieures. Le solde du compte-courant correspond à l'épargne ou à la désépargne publique.

Du côté des emplois du compte-capital, nous trouvons d'abord la formation brute de capital, dont le volume dépendra de l'importance du rôle attribué au secteur public. Elle est subdivisée en ses trois éléments : l'amortissement du capital fixe existant, la formation nette de capital fixe et les variations des stocks.

Les deux derniers éléments sont évalués à partir des renseignements du tableau n° 2. Les autres postes figurant en emplois du compte-capital sont relatifs aux transactions financières : achats d'actifs réels et financiers, remboursement d'emprunts, prêts et avances directs, transferts aux compte-capital des autorités locales et du secteur privé. Aux achats d'avoirs existants correspondent, du côté des ressources, les ventes.

Ces deux opérations sont comptabilisées, à juste titre, dans le compte-capital : elles ne constituent pas des transactions courantes, et leur ventilation dans le compte-courant fausserait le calcul de l'épargne. Elles entraînent, soit un accroissement, soit une liquidation des actifs de l'Etat, et mettent ainsi en relief les variations de son patrimoine net. On pourrait cependant concevoir l'établissement d'un troisième compte, un compte-financier, enregistrant toutes les opérations financières de l'Etat, comme il en existe dans la comptabilité nationale.

A l'exception des remboursements d'emprunts et d'une partie des achats d'avoirs existants, les postes concernant les transactions financières reprennent les informations de la section B du tableau n° 2. La plus grande partie des dépenses du compte-capital représente donc le quota annuel des dépenses de développement que le plan met à la charge du gouvernement central ; mais c'est la totalité des dépenses en capital qui doivent être financées par les ressources en capital.

(1) Elles comprennent les dépenses de fonctionnement des services existants et de ceux en voie de création.

Tableau VII

Compte général (consolidé) du secteur public

I. — Compte-courant

RESSOURCES	EMPLOIS
1. Transferts (obligatoires ou non) : a. Impôts, droits et taxes ; b. Licences et patentes ; c. Royalties ; d. Transferts courants de l'extérieur.	1. Dépenses courantes en biens et services : a. Services de recouvrement fiscal ; b. Défense nationale ; c. Autres ministères et services.
2. Revenu propre : a. Dividendes ; b. Intérêts et loyers ; c. Excédent des établissements publics ; d. Excédent des exploitations publiques.	2. Transferts : a. Intérêts de la dette ; b. Transferts aux ménages (1) ; c. Transferts aux autorités locales ; d. Subventions aux entreprises et aux organismes privés ; e. Déficit des établissements publics ; f. Déficit des exploitations publiques.
	3. Provisions pour amortissement : a. Des biens fixes existants b. Des biens fixes neufs (au-dessus de 5 ans).
Solde = excédent (ou déficit) net courant.	

II. — Compte-capital

RESSOURCES	EMPLOIS
1. Excédents courant avant amortissements : a. Provisions d'amortissement ; b. Excédent net courant.	1. Formation brute de capital : a. Amortissement ; b. Formation nette de capital ; c. Variations de stocks.
2. Ventes de biens existants.	2. Achats d'actifs au secteur privé.
3. Remboursements de prêts.	3. Remboursements d'emprunts.
4. Emprunts nouveaux.	4. Prêts nouveaux.
5. Transferts en capital de l'extérieur.	5. Transferts en capital : a. Aux autorités locales ; b. Au secteur privé.
Solde = accroissement ou diminution des liquidités.	

Source : U.K. HICKS, *op. cit.* p. 137.

(1) Comprenant à la fois les subventions directes (primes, bourses, secours, allocations...) et les subventions indirectes (à la consommation).

Le premier poste des ressources reprend le solde du compte-courant, auquel s'ajoutent les provisions d'amortissement. Il enregistre donc la valeur de l'épargne brute de capital. Les autres postes se rapportent aux ressources complémentaires disponibles, qui résultent de transactions financières : ventes d'actifs réels et financiers, remboursement de prêts, nouveaux emprunts et avances, transferts en capital de l'extérieur. Même si les ressources provenant des ventes d'actifs et des remboursements de prêts ne servent pas, en réalité, à financer les dépenses en capital, elles doivent être cependant incluses dans le compte-capital pour les raisons exposées précédemment.

Mrs HICKS estime, en outre, nécessaire de distinguer les ressources d'emprunts selon les différentes catégories de souscripteurs, car elles affectent de manière différente la liquidité de divers agents économiques. Elle suggère la classification suivante : avances ou achats de bons du Trésor par la Banque centrale, emprunts à court terme auprès du système bancaire et financier, emprunts à long terme répartis entre les catégories de prêteurs, emprunts à l'étranger classés selon leur durée. La ventilation des ressources facilite ainsi le choix de moyens (fiscaux et autres) qui peuvent être utilisés pour le financement du programme de développement et le maintien d'un processus stable de développement. Le solde du compte-capital détermine, en fin de compte, les variations de la position-liquidité du secteur public.

En dehors de la description de la structure comptable du tableau, l'auteur a également proposé des critères de classification de certaines catégories de recettes et de dépenses publiques : les transferts de l'extérieur, les dépenses relatives aux installations et matériel militaires, à la formation de capital, et aux travaux routiers.

Les transferts de l'extérieur peuvent difficilement être considérés comme des transactions courantes régulières ; aussi vaudrait-il mieux, pense-t-il, les comptabiliser dans le compte-capital, sauf s'ils sont prévus formellement par des accords internationaux. Le budget de la défense nationale est inclus en général dans le compte-courant, mais les dépenses d'équipement militaire susceptibles d'un emploi civil pourraient, selon l'auteur, être versées dans le compte-capital. En ce qui concerne la distinction entre un bien de capital et un bien courant, il reconnaît qu'un certain degré d'arbitraire est inévitable.

Deux critères pourraient être utilisés simultanément : la durée de vie physique et utile du bien, et la nature économique des matériaux requis pour la création du bien. Lorsque la durée de vie du bien ne dépasse pas trois ans, il est difficile de le considérer comme un bien de capital, car le processus de remplacement est presque continu. En revanche, le caractère de bien de capital ne peut être contesté lorsque les matériaux ayant servi à la création du bien sont du type matériaux de construction (ciment, acier). Mais que décider alors à propos des dépenses de développement, telles que les dépenses de recherche ou les dépenses d'organisation de campagne sanitaire ?

Selon l'auteur, elles doivent être incluses dans le compte-capital, tant qu'elles relèvent d'un programme spécial, entrepris pour une période déterminée. Elles doivent être transférées au compte-courant, à partir du moment où elles sont effectuées, d'une manière régulière, par une administration. Les dépenses consacrées aux travaux routiers soulèvent, quant à elles, le problème de leur ventilation entre le poste « entretien » et le poste « création nouvelle ».

On pourrait utiliser comme critère, soit le mode de financement des dépenses, soit la nature des travaux. Dans le cas où le financement est assuré par des recettes affectées et des droits de péage, les dépenses de construction routière seraient assimilées à des dépenses courantes. Les travaux d'amélioration seraient également considérés comme des travaux courants.

Ainsi, lorsque le programme routier consiste à la fois en une construction de routes nouvelles et une amélioration des voies existantes, seules les premières opérations seraient qualifiées d'investissement, même si les travaux d'amélioration sont réellement substantiels. Mrs HICKS signale que dans la pratique anglaise la classification dépend d'un critère, qui, bien que grossier, a le mérite de la simplicité et de la rapidité : la nécessité ou non d'acquérir des terrains supplémentaires.

Le problème du choix des critères de classification nous amène à nous demander quelle est la valeur des trois instruments qui viennent d'être décrits.

C) Quelle valeur accorder aux instruments comptables proposés par Mrs HICKS ? Nous apprécierons celle-ci du double point de vue : technique, analytique et opérationnel.

1) Sur le plan technique, nous allons considérer la structure des tableaux, et le choix des critères de classification.

a) La structure des tableaux n° 1 et 2 ne soulève pas de commentaires particuliers ; peut-être des tableaux plus détaillés seraient plus appropriés, mais cela dépend en définitive des caractéristiques propres à chaque projet ou programme. Quant à la structure du tableau n° 3, elle est meilleure que celles qui se bornent à isoler les crédits d'investissement. De plus, elle a le mérite d'être simple, ce qui n'est pas le cas de la nomenclature du Manuel des Nations Unies.

Des différences de classement apparaissent entre le tableau n° 3 et le Manuel. Elles portent surtout sur l'enregistrement des recettes fiscales, et des intérêts de la dette publique.

Toutes les recettes fiscales sont comptabilisées par Mrs HICKS dans le compte-courant, alors que certains impôts sur le capital, tels que les droits sur les successions, sont enregistrés par les experts des Nations Unies dans le compte-capital. Théoriquement, la classification

doit dépendre de la question de savoir si les impôts sur le capital sont payés par un prélèvement sur le revenu ou sur le capital du contribuable.

On ne peut pas répondre de manière précise à cette question ; ce que l'on peut considérer comme probable, c'est que le dernier cas se présente rarement. C'est pour cette raison certainement que les experts des Nations Unies ont modifié l'ancien classement qui portait tous les impôts sur le capital en compte-capital, et renvoyé au compte-courant les impôts sur les avoirs et les droits de mutation. Cette divergence entre le Manuel et le tableau n° 3 ne peut entraîner qu'une différence négligeable pour le calcul de l'épargne publique.

La solution adoptée par Mrs HICKS est cependant plus conforme à celle de la comptabilité économique, qui réunit toutes les recettes fiscales dans le compte d'affectation des administrations.

Signalons à ce propos que le Manuel des Nations Unies assimile les impôts directs à des transferts obligatoires du compte-revenu des agents, et les impôts indirects à des impôts sur la production et la consommation. Cela résulte de la conception selon laquelle les impôts directs sont payés par les facteurs de production en leur qualité de bénéficiaires de revenu, et que les impôts indirects grèvent les prix et sont par le fait même à la charge des facteurs de production en leur qualité de consommateurs.

Cette conception, qui est semblable à celle de la comptabilité économique (les impôts indirects y figurent dans les comptes d'exploitation des agents productifs), repose en réalité sur une théorie particulière de l'incidence. Elle n'entraîne pas de toute façon un changement pour le calcul de l'épargne.

En ce qui concerne les intérêts de la dette publique, Mrs HICKS les a considérés comme des dépenses de transfert. Cette assimilation, effectuée dans un but de simplification, paraît artificielle ; il serait préférable de conserver aux intérêts de la dette publique un poste distinct comme dans le Manuel.

L'auteur a, par contre, adopté les mêmes solutions que les experts des Nations Unies pour le traitement des opérations des entreprises publiques et celui des transferts provenant de l'extérieur. Il existe deux méthodes pour classer les opérations des entreprises publiques : l'une consiste à ranger les entreprises publiques dans le pôle « Entreprises », et à ne faire figurer dans le compte budgétaire que les transferts aux entreprises publiques ; l'autre consiste à consolider l'ensemble des opérations des entreprises et des administrations publiques.

C'est la seconde méthode qui a été appliquée par Mrs HICKS et les Nations-Unies. L'une ou l'autre, en fait, peut être utilisée, à condition que les transactions du secteur public soient toujours séparées de celles du secteur privé. La solution dépend finalement du choix effectué par

le système national de comptabilité économique. Le système malgache enregistrant dans deux comptes différents les transactions des entreprises et des administrations publiques, il serait opportun, dans ce cas, d'adopter la première méthode, tout en prenant soin de distinguer dans le compte des entreprises les opérations se rapportant aux entreprises publiques et celles se rapportant aux entreprises privées.

Suivant encore l'exemple des Nations Unies, Mrs HICKS fait figurer les transferts courants de l'extérieur dans le compte-courant et les transferts en capital de l'extérieur dans le compte-capital. Bien qu'elle ait donné une définition stricte des transferts courants, il ne semble pas que la distinction soit satisfaisante. La répartition des subventions extérieures entre le fonctionnement et l'équipement n'obéit pas, en effet, à des règles différentes du point de vue de la régularité de l'octroi des fonds : elle est davantage commandée par des considérations d'ordre comptable ou conjoncturel.

La France, par exemple, fixe chaque année le montant respectif de l'aide au fonctionnement et à l'équipement, qu'elle accorde au budget de l'Etat malgache, en fonction de la nécessité et de l'opportunité (appréciées par elle) des projets spécifiques pour lesquels un financement est demandé. Si on abandonnait la solution du Manuel, deux autres pourraient être envisagées : on enregistrerait l'ensemble des transferts de l'extérieur, soit dans le compte-courant, soit dans le compte-capital. La première solution est celle appliquée par la comptabilité économique. Le montant des transferts étant souvent important dans les pays africains et malgache francophones, le volume de l'épargne publique se trouve dans ce cas augmenté d'une manière sensible ; les comptables nationaux préfèrent alors parler d'épargne apparente.

Si l'on veut suivre le classement de la comptabilité nationale, il serait sans doute utile de faire apparaître, à côté de l'épargne apparente, l'épargne dégagée sur les ressources propres, c'est-à-dire la différence entre l'épargne apparente et les transferts extérieurs. Cela permettrait de mesurer la contribution propre du secteur public à l'épargne nationale.

En dehors de ces quelques observations, la structure des tableaux présentés par Mrs HICKS apparaît satisfaisante dans l'ensemble.

b) Au sujet des critères de classification, il est difficile d'en choisir de moins arbitraires que ceux proposés par l'auteur, pour les dépenses militaires et les travaux routiers. En revanche, on peut lui reprocher d'adopter deux critères contradictoires pour la classification des dépenses d'investissement et des dépenses de développement. Il retient, dans le cas des dépenses d'investissement, la durée de vie physique et utile des biens créés, et dans le cas des dépenses de développement, le caractère spécifique et temporaire des programmes lancés.

Etant donné que les dépenses de développement ne nécessitent pas obligatoirement la création d'un capital nouveau, il est obligé de renoncer

au critère de durabilité des biens. La contradiction s'explique par son souci de tenir compte des dépenses destinées à la production de services complémentaires de l'investissement (études et recherches, vulgarisation agricole), et plus généralement de celles qui contribuent à l'accroissement de la production (prévention sanitaire, éducation nutritionnelle, campagne d'alphabétisation...) (1). Dans la pratique, certains budgets avaient déjà abandonné la distinction classique entre dépenses d'investissement et dépenses courantes pour la distinction nouvelle entre dépenses de développement (2) et autres dépenses courantes.

La nouvelle distinction est cependant malaisée à établir, dans la mesure où les dépenses courantes concourent toutes plus ou moins à l'expansion de la production ; et la frontière entre les dépenses courantes et les dépenses de développement ne peut être délimitée d'une manière précise.

Considérons par exemple les définitions données aux dépenses de développement par les quelques pays asiatiques, qui ont eu recours à la nouvelle présentation budgétaire. En Inde, les dépenses de développement comprenaient, outre les investissements, les dépenses renouvelables qu'imposaient les programmes d'investissement du plan ; mais les frais de construction des bâtiments destinés aux services administratifs généraux et les investissements de défense nationale en étaient exclus.

Dans le plan décennal de Ceylan, et dans le plan triennal de développement économique et social des Philippines, elles étaient définies, d'une façon générale, comme étant les dépenses totales afférentes aux services économiques et sociaux, qu'il s'agisse de dépenses courantes ou de dépenses de capital.

Au Pakistan, la définition a même changé d'un plan quinquennal à l'autre. Dans le premier plan, elle incluait non seulement l'investissement brut en capital fixe, mais aussi les dépenses, renouvelables ou non, de tous les nouveaux programmes entrepris dans les domaines de la santé publique, de l'aide aux villages, et des autres services sociaux. La nouvelle définition adoptée par le deuxième plan ne comprenait plus

- (1) B. DUCROS propose même de substituer à la distinction entre biens de capital et biens de consommation la distinction suivante : biens de capital, biens mixtes de consommation, et autres biens de consommation. « Lorsque la consommation est proche du niveau physiologique, dit-il, tout accroissement de la production de biens de subsistance (qui constituent les éléments essentiels des biens mixtes) peut accroître de manière appréciable la productivité du travail » (Les problèmes de la comptabilité nationale dans les pays sous-développés, RE 1954, p. 725-745). Les biens mixtes, bien que présentant une utilité finale indéniable, accroîtraient donc en même temps le potentiel de la communauté. Le nouveau concept faciliterait le choix d'une politique de développement. BETTELHEIM émet une idée analogue lorsqu'il signale que l'augmentation des gains individuels des travailleurs peut entraîner une hausse de la productivité du travail.
- (2) Elles comprenaient non seulement les dépenses d'investissement, mais aussi les dépenses courantes contribuant à l'expansion de la production.

les dépenses ordinaires de ces programmes ; elle maintenait par contre les dépenses visant à faire connaître et à subventionner l'emploi des engrais, les frais de distribution d'engrais, et les rémunérations des spécialistes de la vulgarisation agricole employés au titre du plan ; enfin, elle prenait en considération les dépenses de développement des autorités locales. La répartition des dépenses de développement entre le compte-courant et le compte-capital variait ainsi selon les pays et selon les périodes.

Le critère de répartition proposé par Mrs HICKS est certainement facile à appliquer. Malgré tout, il paraît moins arbitraire de s'en tenir au critère classique des dépenses en capital et de ne comptabiliser les dépenses de développement dans le compte-capital qu'à la condition qu'elles entraînent la création d'un capital nouveau. Lorsque cette condition n'est pas remplie, on peut considérer, en effet, que le programme de développement conduit seulement à une utilisation différente, ou plus complète, du capital existant, et qu'il recherche ainsi un emploi plus productif du capital existant. L'effet de productivité, qui résulte d'une meilleure utilisation du capital, sera pris en considération au moment du calcul de la production.

D'une façon générale, le choix des critères de classification effectué par Mrs HICKS réussit à éviter un trop grand degré d'arbitraire. Mais du point de vue de l'intégration du plan dans les budgets, l'essentiel est que la présentation économique du budget s'inspire, autant que possible, des définitions et des classifications adoptées par le plan et la comptabilité économique. Dans le Plan malgache, par exemple, les dépenses publiques de fonctionnement comprennent les dépenses d'équipement administratif autres que celles relatives à la construction d'immeubles administratifs ; les dépenses d'investissement administratif ne devraient donc correspondre qu'à la construction de bâtiments administratifs.

Si la présentation budgétaire de Mrs HICKS peut être améliorée sur le plan technique, la question fondamentale demeure cependant la portée analytique des trois instruments comptables proposés.

2) La portée analytique des instruments peut s'apprécier du triple point de vue de la formulation d'une politique de développement, d'une politique de productivité et d'une politique de stabilisation.

a) Leur contribution à la formulation d'une politique de développement est certaine. Ils permettent aux budgets, non seulement de traduire en termes financiers les objectifs assignés par le plan au secteur public, mais aussi de modifier selon l'orientation nouvelle de la politique économique les objectifs et les moyens prévus initialement, et cela en facilitant les opérations suivantes :

- la détermination des tranches annuelles des projets d'investissements pluriannuels en voie de réalisation ;
- l'affectation sectorielle des dépenses publiques en capital ;

- l'évaluation des importations requises pour la réalisation des investissements publics ;
- la mesure de la participation du secteur public à l'épargne nationale, et le calcul des disponibilités publiques en moyens de financement.

Les tableaux comportent, néanmoins, des lacunes. Tout d'abord, ils ne prévoient pas la répartition régionale, et par conséquent la localisation, des investissements publics. Ensuite, ils ne présentent pas une classification fonctionnelle des dépenses globales, qui seule permet de poser les options possibles de l'action gouvernementale et de chiffrer le coût des fonctions. Enfin, ils ne font pas apparaître le montant des détaxations fiscales, qui constituent une des formes de la contribution de l'Etat au développement.

Les deux premières lacunes peuvent être comblées par l'adjonction au tableau n° 2 d'un document portant répartition régionale des investissements publics et par la combinaison d'une classification économique et d'une classification fonctionnelle des dépenses globales dans le tableau n° 3. Quant à l'enregistrement des détaxations fiscales, le problème semble à priori, difficile à résoudre.

Une solution consisterait à assimiler les pertes fiscales résultant des détaxations à des subventions indirectes, d'un montant égal à celui des pertes fiscales. Car, le fait pour l'Etat de laisser entre les mains des personnes physiques et morales assujetties à l'impôt une somme d'argent qu'il devrait prélever correspond sur le plan économique (si ce n'est sur le plan comptable) à une dépense d'assistance financière.

On porterait, alors, en emplois le montant des pertes fiscales, et, afin de ne pas modifier le solde du compte, un montant équivalent en ressources ; l'enregistrement se ferait, soit dans le compte-courant, soit dans le compte-capital, selon que les détaxations fiscales puissent être assimilées, soit à des subventions d'exploitation ou d'équilibre, soit à des subventions d'équipement. On évaluerait ainsi l'importance de cet instrument d'incitation budgétaire, dont il ne faudrait pas manquer de comparer l'efficacité avec les autres instruments dont dispose l'Etat.

b) Mrs HICKS a cherché par divers moyens à attirer l'attention sur le problème de la productivité des projets et des organismes publics. C'est ainsi qu'elle a conçu les fiches des projets et des programmes pluriannuels de telle façon qu'apparaissent les goulots d'étranglement, les hausses de coût des travaux et les retards d'exécution.

Dans le tableau n° 3, elle a prévu deux rubriques distinctes relatives aux excédents (ou déficits) courants des établissements et des exploitations publics, afin de pouvoir apprécier leur productivité.

Il s'agit aussi bien des exploitations à but lucratif (*f* de 2 en emplois, *d* de 2 en ressources) que des établissements qui, sans avoir un but lucratif, perçoivent des recettes en raison de leur production de

biens ou de services (*e* de 2 en emplois, *c* de 2 en ressources). Elle recommande d'ailleurs de traiter aussi les monopoles fiscaux comme des établissements publics à caractère commercial et industriel et de ne faire figurer dans le compte budgétaire que le montant de leur excédent ou de leur déficit.

Une rubrique distincte a été également consacrée à l'évaluation des provisions pour amortissement des biens fixes des administrations publiques. Les gouvernements n'ont pas l'habitude, en effet, de calculer et de prévoir des provisions pour amortissement ; ils invoquent, en général, l'impossibilité de procéder à un tel calcul en l'absence d'évaluation du capital public sur un marché.

L'auteur suggère d'effectuer un calcul par analogie avec le capital privé. Il en attend deux avantages : il serait possible, en premier lieu, de déceler les cas d'usure anormale par rapport à la durée de vie observée pour chaque catégorie de biens d'équipement ; en second lieu, de fixer des limites aux engagements financiers qui sont pris. Le cas de l'équipement neuf doit être séparé de celui de l'équipement ancien, parce que son amortissement sera certainement financé par l'impôt durant les premières années, et que son taux d'usure ne pourra être connu avec précision qu'au bout de quelques périodes.

En ce qui concerne les provisions pour l'entretien du réseau routier, la création d'un budget particulier, relatant les dépenses actuelles et futures d'entretien et les ressources classées suivant leur origine, est préconisée. Ce budget permettrait de comparer, pour chaque opération, le coût et le profit attendu (exprimé en tonnes-kilométriques), de déterminer des priorités, et de mesurer le degré d'efficacité du réseau routier existant.

Ces diverses suggestions tendent incontestablement à faire naître dans l'esprit des responsables le souci de la productivité des services publics. Elles ne peuvent pas cependant, et l'auteur n'a pas eu d'ailleurs cette prétention, constituer des solutions parfaites et suffisantes. Lorsqu'elles n'ont pas un caractère partiel, elles restent souvent à un niveau trop global. Comme nous l'avons déjà remarqué, aucune mention n'est faite du montant des détaxations fiscales ; or, celles-ci font partie des instruments d'incitation utilisés par l'Etat, et dont il est nécessaire de mesurer les effets comparatifs sur l'investissement et la production.

L'évaluation des excédents (ou des déficits) des établissements et exploitations publics, ainsi que l'examen de l'évolution de ces résultats, permettent d'apprécier globalement la gestion des organismes publics ; on ne peut pas affirmer qu'ils donnent une indication précise de leur bonne ou de leur mauvaise gestion, si l'on n'effectue pas une étude cas par cas et que l'on ne fixe pas des normes de coût unitaire par prestation ou bien produit. Le contenu des fiches, d'autre part, ne renseigne pas sur le point de savoir si les projets (ou programmes) pluriannuels retenus sont ceux qui d'après les techniques de calcul de la productivité

des dépenses publiques, minimisent le coût ou maximisent les avantages en fonction des objectifs fixés par le plan.

Le type de calcul auquel procède le plan atteint rarement le niveau micro-économique. Aussi est-il nécessaire de faire appel à d'autres instruments (1), qui auraient pour but de déterminer la productivité comparée des différents projets ou programmes correspondant à la poursuite d'un objectif donné. Si on ne désire pas compliquer outre mesure la présentation des projets et des programmes, on pourrait songer à faire accompagner chaque fiche d'un rapport d'études sur les coûts et les avantages comparés des différents projets (ou programmes) alternatifs possibles.

L'évaluation et la comparaison des coûts et des avantages, en particulier d'ordre qualitatif, ne sont pas toujours faciles. Cependant, lorsque la comparaison est possible, elle permettrait de choisir, d'une part, entre les différentes catégories de dépenses publiques (dépenses d'investissement, dépenses de consommation, dépenses de transfert) pouvant être utilisées pour la réalisation d'une opération concernant le gouvernement central, et d'autre part, entre les différents moyens d'incitation (dépenses d'investissement, subventions, détaxations fiscales) pouvant être utilisées pour la réalisation d'une opération concernant le secteur des exploitations publiques ou le secteur privé. C'est lorsque la sélection des projets et des programmes les plus productifs aurait été effectuée que l'on connaîtrait le montant des détaxations fiscales à enregistrer dans le tableau n° 3.

Signalons enfin que les tableaux de Mrs HICKS ne peuvent pas servir non plus à la détermination, au niveau national, de la productivité comparée des projets d'investissements et des programmes de développement par secteur d'activités administratives ou par grande fonction de l'Etat. La répartition sectorielle et régionale des investissements, tout comme la classification fonctionnelle des dépenses, n'est prévue que pour faciliter l'application des règles de priorité établies par le plan, et qui sont supposées des meilleures.

Les décisions du plan étant cependant susceptibles de révision et de correction, l'emploi d'un nouvel instrument de prise de décision s'avère indispensable. On utilise de plus en plus, actuellement, le budget économique, qui permet de tester le volume et la structure du budget public en fonction d'un objectif de croissance et d'équilibre économique. Le critère de croissance étant un critère objectif, il est alors plus facile de déterminer les projets ou les combinaisons de projets les plus avantageux. Dans un pays sous-développé, le critère sera bien entendu le développement.

(1) Tels que les budgets de réalisation ou budgets-programmes, ou les nouvelles procédures budgétaires introduites récemment aux États-Unis (PPBS).

Il en résulte que l'on doit non seulement mesurer l'augmentation à court terme de la production, mais aussi et surtout les effets à long terme provoqués par les transformations structurelles. Les projets (ou combinaisons de projets) ayant des objectifs structurels sont en général plus productifs à long terme que les projets (ou combinaisons de projets) visant uniquement une augmentation immédiate de la production (1).

L'élaboration du budget économique serait facilitée, d'une part, par les études de productivité des projets et des programmes alternatifs correspondant à chaque fonction de l'Etat et, d'autre part, par la présentation économique des budgets, qui rend possible l'intégration des comptes publics dans les comptes nationaux.

c) Par la présentation économique des budgets, Mrs HICKS poursuit un but supplémentaire : la recherche d'une politique d'équilibre économique. En déterminant la demande publique globale, et en définissant les flux reliant le secteur public aux autres catégories d'agents de l'économie nationale, la présentation économique des budgets facilite en effet l'intégration des comptes publics dans les comptes nationaux ; et c'est cette intégration qui permet de mesurer les répercussions des décisions gouvernementales sur l'ensemble de l'économie, et d'ajuster les diverses décisions des sujets économiques en vue de l'équilibre économique général.

Compte tenu des aménagements et des compléments qui peuvent leur être apportés, les instruments proposés par Mrs HICKS permettent, en définitive, de réaliser l'intégration du plan dans les budgets, tout en contribuant à la formulation d'une politique de développement optimum compatible avec l'équilibre économique.

D) A quelles conditions les instruments comptables préconisés par Mrs HICKS peuvent-ils être utilisés dans les pays du Tiers-Monde ? L'établissement des tableaux 1 et 2 ne soulève pas de difficultés particulières. Il s'agit, en premier lieu, de collecter des informations sur les projets et programmes pluriannuels en voie de réalisation, et sur les dépenses publiques d'investissement et d'assistance financière ; en second lieu, d'établir une répartition sectorielle et régionale des investissements publics.

Les renseignements concernant l'exécution des projets et programmes sont en possession des services techniques, qui les ont élaborés et qui en contrôlent la réalisation. Les dépenses publiques d'investissement et d'assistance financière sont déterminées et réparties par les services du plan, conformément aux priorités fixées, et avec la collaboration du ministère des Finances et des autres ministères.

En revanche, la classification économique et fonctionnelle du budget est beaucoup moins aisée à réaliser. Les difficultés tiennent aussi bien

(1) Les dépenses de « nationalisation » des branches-clés de l'économie se révèlent ainsi prioritaires.

à l'adaptation de la classification aux budgets des pays sous-développés qu'à la ventilation des postes budgétaires et à la récapitulation de toutes les dépenses et de toutes les recettes publiques.

Les Commissions économiques régionales des Nations Unies avaient déjà tenté, bien avant HICKS, de simplifier la structure comptable trop complexe du Manuel. On estimait qu'une classification plus simple et plus souple dans la division des grandes catégories et sous-catégories économiques et fonctionnelles convenait mieux à de premières réformes budgétaires.

La Commission Economique pour l'Afrique, en particulier, a organisé, en 1961, à Addis-Abéba, un cycle d'études sur les problèmes de reclassification et d'administration budgétaire en Afrique. Le rapport final de la session présente, notamment, une classification économique et fonctionnelle des recettes et dépenses publiques, simplifiée et adaptée aux besoins et possibilités de l'analyse des opérations financières des Etats africains (1).

En ce qui concerne la classification économique, la simplification et l'adaptation portent sur un certain nombre de points, parmi lesquels nous relèverons les quatre plus importants. Tout d'abord, en raison des problèmes pratiques posés par l'imputation des coûts, le modèle simplifié ne prévoit ni l'amortissement des biens fixes des services administratifs, ni l'imputation du coût d'utilisation du capital propre, ni l'imputation des engagements au titre des retraites à verser aux agents de l'Etat. Nous pensons malgré tout qu'un calcul par analogie avec le capital privé, comme le recommande HICKS, pourrait être effectué dans le cas de l'amortissement du capital fixe des administrations.

En second lieu, la production par les services de biens de capital pour leur propre compte n'est enregistrée qu'une seule fois sous le poste « formation brute de capital ». En troisième lieu, les opérations sur créances financières, telles que les emprunts de l'Etat, sont comptabilisées pour leur valeur brute et non pour leur valeur nette comme dans le Manuel.

Enfin, il est prévu, pour les opérations sur biens et services et les opérations de transfert, des sous-rubriques distinguant les opérations intérieures et les opérations extérieures. Dans certains pays, en effet, les achats de l'Etat à l'étranger, par l'intermédiaire ou non d'organismes d'Etat, constituent une part appréciable des dépenses publiques. Le concept de dépenses de développement n'est pas cependant retenu par suite de l'impossibilité d'arrêter une définition d'application générale.

En ce qui concerne la classification fonctionnelle, l'adaptation se traduit par l'apparition de rubriques nouvelles, et par des modifications

(1) Cf. Nations-Unies, Rapport du cycle d'Etudes sur les problèmes de reclassification et d'administration budgétaires en Afrique. New York 1962, in n° 4, IV + 86 pages (E/C/NN-14/117/Rev. 1).

à la classification du Manuel. Les rubriques nouvelles se rapportent au remboursement de la dette contractuelle (1), et aux achats de droits de propriété d'entreprises publiques ou privées. La création de ce dernier poste est justifiée par le fait que la participation de l'Etat au processus de production moyennant l'acquisition des droits de propriété est devenu un élément important de la politique économique des pays africains.

Les modifications à la classification du Manuel sont nombreuses ; nous en citerons quelques-unes parmi les plus importantes. Le groupe B (services de collectivité) est supprimé et remplacé par deux groupes distincts : services sociaux et services communautaires (logement, adduction d'eau, services urbains, loisirs). La sous-rubrique « Recherches de caractère général et services scientifiques » est considérée comme assez importante pour constituer une catégorie à elle seule, et passe dans le groupe « Services généraux ». Pour la même raison, les ouvrages polyergiques (irrigation, production d'électricité, etc...), sont transférés du groupe « Dépenses diverses » à celui des « Services économiques ». Enfin, étant donné le rôle que peuvent jouer les dépenses de radio-diffusion et de télévision dans la transformation des mentalités, ces dépenses ne figurent plus dans les « Services sociaux » mais dans les « Services généraux » (sous-rubrique Information).

Nous présentons dans les tableaux VIII et suivants les modèles simplifiés auxquels ont abouti les travaux de la Commission Economique pour l'Afrique (C.E.A.). Il est à remarquer que les classifications de Mrs HICKS sont assez semblables aux nomenclatures proposées, puisque la source d'inspiration est identique. Les seules différences, que l'on peut relever, sont à peu près les mêmes que celles qui existaient déjà avec le Manuel.

La C.E.A. a apporté cependant une nouvelle modification, en vue de faciliter les premiers essais de reclassification budgétaire : les comptes du gouvernement central n'enregistrent pas les opérations des organismes publics, dont les budgets ne sont pas intégrés dans le budget général, ou liés à ce budget. Elle souhaite évidemment que cette situation soit provisoire, et que les opérations des organismes publics, moins liés au budget général, tels que les caisses de stabilisation, les marketings boards, les fonds de stabilisation et de péréquation des prix, et les caisses sociales, puissent rapidement être intégrées dans les comptes.

En dehors de cet avantage de simplicité, les documents de la C.E.A., et particulièrement la classification économique et fonctionnelle, paraissent être, en outre, plus adaptés et plus détaillés que ceux de Mrs HICKS. Pour ces raisons, elle pourrait remplacer avantageusement le tableau n° 3, d'autant plus que l'adoption de méthodes uniformes de classification permettrait d'effectuer des comparaisons internationales.

(1) Le remboursement des autres catégories de dette étant difficile à classer, la CEA a préféré les inclure dans les « Défenses non ventilables ».

Tableau VIII
Administration centrale
Compte collectif de l'Administration centrale
 (Services administratifs, entreprises d'Etat, organismes auxiliaires)

A. Compte-courant

DÉPENSES	RECETTES
1. Dépenses courantes en biens et services : <i>a.</i> Rémunération du personnel civil ; <i>b.</i> Solde et indemnités du personnel des forces armées ; <i>c.</i> Location de biens fixes ; <i>d.</i> Installations et matériel militaires ; <i>e.</i> Autres biens et services (au titre des opérations courantes).	8. Ventes de biens et services. 9. Excédent net des entreprises d'Etat et organismes auxiliaires (a).
2. Intérêts.	10. Provisions pour amortissement des biens fixes des entreprises d'Etat et organismes auxiliaires (a).
3. Subventions.	11. Intérêts et dividendes reçus : <i>a.</i> Intérêts reçus de ceux des organismes de l'Administration centrale qui ne sont pas compris dans le compte collectif ; <i>b.</i> Intérêts reçus des services administratifs locaux ; <i>c.</i> Intérêts et dividendes reçus d'autres secteurs.
4. Transferts au compte revenu des ménages : <i>a.</i> Retraites versées aux anciens fonctionnaires ; <i>b.</i> Autres transferts.	12. Transferts obligatoires du compte revenu des secteurs intérieurs : <i>a.</i> Impôts sur le revenu des personnes physiques ; <i>b.</i> Impôts sur le revenu des personnes morales ; <i>c.</i> Cotisations de sécurité sociale.
5. Transferts courants : <i>a.</i> A ceux des services de l'Administration centrale qui ne sont pas compris dans le compte collectif ; <i>b.</i> Autres autorités locales.	13. Cotisations aux caisses de retraite des fonctionnaires.
6. Transferts courants à l'extérieur.	14. Autres transferts du compte revenu des secteurs intérieurs.
	15. Impôts sur la production et la consommation : <i>a.</i> Impôts généraux sur les ventes et le chiffre d'affaires ; <i>b.</i> Impôts spéciaux sur les ventes ; <i>c.</i> Redevances sur l'exploitation des ressources naturelles ; <i>d.</i> Droits d'importation ; <i>e.</i> Droits d'exportation ; <i>f.</i> Impôts sur les devises ; <i>g.</i> Patentes ; <i>h.</i> Impôts sur les avoirs ; <i>i.</i> Droits de mutation ; <i>j.</i> Excédent des monopoles fiscaux de l'Etat.

(a) Organismes auxiliaires à comptabilité distincte.

DÉPENSES	RECETTES
7. Dépenses courantes.	16. Transferts courants : a. De ceux des services de l'Administration centrale qui ne sont pas compris dans le compte collectif ; b. Des autorités locales.
	17. Transferts courants de l'extérieur.
	18. Recettes courantes.
Solde : 19. <i>Epargne avant amortissement.</i>	

B. Compte-capital

DÉPENSES	RECETTES
20. Formation brute de capital (services administratifs) : a. Achat de biens neufs ; b. Achat de biens existants ; c. Constitution de réserves (nettes).	19. Epargne avant amortissement.
21. Formation brute de capital (entreprises d'Etat et organismes auxiliaires) (a) : a. Achat de biens neufs ; b. Achat de biens existants ; c. Augmentation nette des stocks.	33. Ventes de biens existants.
22. Transferts au compte capital des secteurs intérieurs : a. Services de l'Administration centrale non compris dans le compte collectif ; b. Autorités locales ; c. Entreprises publiques et privées ; d. Ménages.	34. Transferts du compte capital des secteurs intérieurs : a. Droits de succession ; c. Autres impôts sur le capital ; c. Autres transferts.
23. Transferts de capital à l'extérieur.	35. Transferts de capital de l'extérieur.
24. Prêts et avances directs aux secteurs intérieurs : a. Service de l'Administration centrale non compris dans le compte collectif ; b. Autorités locales ; c. Entreprises privées et publiques ; d. Ménages.	36. Remboursements de prêts et avances directs : a. Aux services de l'Administration centrale non compris dans le compte collectif ; b. Aux autorités locales ; c. Aux entreprises privées et publiques ; d. Aux ménages.
	37. Remboursements de prêts et avances à l'extérieur.
	38. Accroissement net des dépôts dans les caisses d'épargne de l'Etat, services de chèques postaux, etc...
	39. Emprunts directs aux secteurs intérieurs : a. Banque centrale ; b. Banques de dépôt ; c. Autres secteurs.
	40. Emprunts directs à l'extérieur : a. Organismes publics ; b. Organismes privés.

(a) Organismes auxiliaires à comptabilité distincte.

Tableau VIII (suite)

DÉPENSES	RECETTES
25. Prêts et avances directs à l'extérieur.	41. Ventes (<i>moins</i> achats) de valeurs négociables à long terme émises par des services de l'Administration centrale :
26. Achat de titres de propriété :	a. En monnaie nationale,
a. D'entreprises publiques ;	b. En monnaies étrangères.
b. D'entreprises privées.	42. Ventes (<i>moins</i> achats) de valeurs négociables à court terme émises par des services de l'Administration centrale :
27. Autres achats (<i>moins</i> ventes) de créances sur les secteurs intérieurs :	a. En monnaie nationale,
a. Services de l'Administration centrale non compris dans le compte collectif ;	b. En monnaies étrangères.
b. Autorités locales ;	43. Emission de valeurs en échange de droits de propriété.
c. Entreprises privées et entreprises publiques ;	44. Accroissement net des sommes à payer.
d. Ménages.	
28. Achats (<i>moins</i> ventes) de créances sur des non-résidents.	
29. Remboursements des emprunts directs aux secteurs intérieurs :	
a. Banque centrale,	
c. Banque de dépôts,	
c. Autres secteurs.	
30. Remboursements des emprunts directs à l'extérieur :	
a. Organismes publics,	
b. Organismes privés.	
31. Accroissement net des sommes à recevoir.	
32. Dépenses de capital.	45. Epargne avant amortissement et recettes de capital.
Solde :	
46. <i>Augmentation nette des liquidités</i> :	
a. Fonds de contrevaieur,	
b. Autres liquidités.	

Tableau IX
Classification fonctionnelle

Groupe	Catégorie	Sous-Catégorie		Renvois aux rubriques du Tableau 25 du Manuel	
				Rubrique	Sous-rubrique
1			<i>Services généraux</i>		
	01		Administration générale	1	
		1	Organes de l'Etat		a
		2	Administration des finances		b
		3	Réglementation économique générale		c
		4	Affaires étrangères		d
		5	Dépenses diverses		e
1	02		Justice et police	3	
		1	Administration		a
		2	Tribunaux		b
		3	Police		c
		4	Prisons		d
		5	Autres établissements de détention et de rééducation		e
1	03		Services généraux de science et de recherche	6	a
1	04		Défense	2	
		1	Administration		a
		2	Forces armées		b
		3	Défense passive		c
		4	Dépenses diverses		d
2			<i>Services sociaux et communautaires</i>		
2	01		Enseignement	7	
		1	Administration		a
		2	Ecoles primaires		b
		3	Ecoles secondaires		c
		4	Collèges et universités		d
		5	Etablissements d'enseignement technique	7	e
		6	Instruction des adultes, bibliothèques et musées		f
		7	Dépenses diverses		g
2	02		Santé	8	
		1	Administration		a
		2	Recherche		b
		3	Hôpitaux		c
		4	Centres et cliniques médicaux et dentaires		d
		5	Services médicaux individuels		e
		6	Service national de santé		f
		7	Programmes sanitaires spéciaux		g

Tableau IX (suite)

Groupe	Catégorie	Sous-Catégorie		Renvois aux rubriques du Tableau 25 du <i>Manuel</i>	
				Rubrique	Sous-rubrique
2	03		Sécurité sociale et services spéciaux d'assistance sociale	9	
		1	Administration		a
		2	Prestations de sécurité sociale		b
		3	Indemnités aux anciens combattants		c
		4	Protection maternelle et infantile		d
		5	Soins aux vieillards et aux invalides		e
		6	Soins aux personnes mentalement déficientes		f
		7	Autres institutions d'assistance sociale		g
2	04	8	Autres services sociaux	10	e
			Services communautaires		
2	04	1	Administration (a)	10	b
		2	Logement		b
2	04	3	Lutte contre l'incendie	5	c
		4	Adduction d'eau		c
		5	Egouts, évacuation des ordures ménagères et autres services sanitaires	10	d
		6	Loisirs		c
3	01		<i>Services économiques</i>	11	
			Agriculture et ressources non minérales		
		1	Administration et réglementation		a
		2	Recherche		b
		3	Agriculture		c
	02	4	Sylviculture	d	
		5	Chasse et pêche	e	
			Combustibles et énergie	12	
		1	Administration et réglementation		a
		2	Recherche		b
3	Extraction du charbon, du pétrole et du gaz naturel	c			
4	Electricité, gaz, vapeur (chauffage et force motrice)	d			
3	03		Autres ressources minérales, industries de transformation et bâtiment	13	

(a) Cette catégorie comprend aussi les dépenses générales, classées dans le *Manuel* en 6b, qui concernent les programmes d'urbanisme et de développement communautaire.

Tableau IX (suite)

Groupe	Catégorie	Sous-catégorie		Renvois aux rubriques du Tableau 25 du <i>Manuel</i>		
				Rubrique	Sous-rubrique	
3	04	1	Administration et réglementation	14	a	
		2	Recherche		b	
		3	Ressources minérales non ventilées ailleurs		c	
		4	Industries de transformation		d	
		5	Construction et bâtiment		e	
	3	05		Transports, entrepôts et communications		
			1	Administration et réglementation		a
			2	Recherche		b
			3	Chemins de fer		c
			4	Routes nationales	4	b
5			Routes et rues	4	c	
6			Voies navigables	4	d	
7			Transports par eau	14	d	
8			Transports aériens		e	
9			Autres transports, entrepôts et magasins		f	
4	06	10	Télécommunications	14	g	
			Autres services économiques	15		
	01	1	Administration et réglementation		a	
		2	Recherche		b	
		3	Commerce		c	
		4	Services économiques non ventilés ailleurs		d	
		02	1	Ouvrages polyergiques (b)		
			2	Administration		
		03		Ouvrages		
	<i>Dépenses non ventilables</i>					
01	Intérêts de la dette		16			
02	Subventions non ventilées ailleurs		17			
03	Transferts généraux aux administrations locales		18			
04	Aide économique à l'étranger et autres transferts non ventilables à l'étranger		19			
05	Remboursement de la dette					
06	Culte	10	d			
07	Dépenses diverses	20				

(b) Cette catégorie correspond à la sous-rubrique 6b, du *Manuel*, à l'exception des dépenses générales afférentes aux programmes d'urbanisme ou de développement communautaire.

Source : ONU/CEA, 1962.

Tableau X. — Classification économique-fonctionnelle des dépenses de l'Administration centrale.

Classification économique (a)	Dépenses courantes								
	Dépenses courantes en biens et services		Moins Ventes de biens et services (8)	Dépenses courantes nettes en biens et services 4=(1+2-3)	Intérêt de la dette (2)	Subventions (3)	Transferts au compte revenu des ménages (4)	Transferts aux autorités locales et autres (5)	Transferts courants à l'étranger (6)
	Traitements et salaires (1a et b)	Autres (1c, d, e)							
1. Services généraux 01. Administration générale 02. Justice et police 03. Services généraux de science et de recherche 04. Défense	1	2	3	4=(1+2-3)	4	6	7	8	9
2. Services sociaux et communautaires 01. Enseignement 02. Santé 03. Sécurité sociale et services pséc. assist. sociale 04. Services communautaires									
3. Services économiques 01. Agriculture et ressources non-minérales 02. Combustibles et énergie 03. Autres ressources minérales, industries de transformation et bâtiment 04. Transports, entrepôts et communications 05. Autres services économiques 06. Ouvrages polygraphiques									
4. Dépenses non ventilables									

(a) Les postes du Tableau I (voir p. 88 à 91) sont indiqués entre parenthèses.

Tableau X (suite)

Formation brute de capital		Dépenses de capital							Total
		Transferts de capital			Prêts et avances directs		Achats de titres de propriété	Remboursement des emprunts directs (c)	
Services administratifs (20)	Entreprises d'Etat et organismes auxiliaires (b) (21)	Aux autres services administratifs (22 a et b)	Aux autres secteurs intérieurs (22 c et d)	A l'extérieur (23)	Aux autres services administratifs (24 a et b)	Aux autres secteurs intérieurs (24 c et d)			A l'extérieur (25)
		10	11	12	13	14	15	16	17

(b) Organismes auxiliaires à comptabilité distincte.

(c) Remboursement des dettes contractuelles.

Source : ONU/CEA - 1962.

La revue « Note d'information » de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest a tenté, dans son numéro d'avril 1964, d'appliquer la classification de la C.E.A. aux budgets des sept Etats (1), membres de l'Union Monétaire Ouest Africain. L'essai a porté sur les budgets prévisionnels corrigés de l'année 1963, car les comptes d'exécution n'étaient connus que plusieurs années après la clôture des exercices, et les seuls disponibles au moment de l'étude avaient perdu toute signification à la suite des transformations de statut politique et d'organisation administrative et financière, qui étaient intervenues les dernières années.

De plus, les nouveaux comptes n'enregistraient ni les opérations des « comptes hors budget » de l'Etat, ni les opérations des organismes publics ou semi-publics dotés de la personnalité morale et financière ; la raison en était que ces opérations ne transitaient pas par le budget de l'Etat. Les données du compte-capital perdaient malheureusement, de ce fait, toute signification : elles ne représentaient qu'une très faible partie des dépenses exécutées à l'initiative et sous le contrôle des gouvernements : la plus grande partie de ces dépenses était, en effet, financée sur ressources extérieures (F.A.C., F.E.D., etc...) et n'était pas inscrite aux budgets des Etats.

Le travail de reclassification proprement dit s'est heurté à des difficultés, dont certaines n'ont pu être surmontées, et qui se rapportaient notamment à la répartition fonctionnelle des dépenses. Les difficultés signalées par les auteurs de l'article étaient relatives à la ventilation de la dette publique en intérêts et amortissement, qui n'a pu être opérée que partiellement, et à l'évaluation des dépenses françaises d'assistance technique, qui a été effectuée grâce à une méthode assez grossière fondée sur l'estimation du prix de revient moyen du personnel de l'assistance technique. Il leur a été impossible, par contre, de ventiler entre les différentes fonctions la masse considérable des dépenses communes interministérielles.

Malgré ses limitations, l'étude a néanmoins montré la possibilité et l'intérêt d'une analyse économique et fonctionnelle d'opérations budgétaires, selon une méthode uniforme. Des tableaux figurant en annexe expliquent succinctement comment le passage des documents budgétaires aux comptes présentés a été réalisé : ils faciliteraient éventuellement l'emploi de méthodes mécanographiques.

Pour en revenir au cas de Madagascar, nous avons également tenté, dans les tableaux XI et XII, d'appliquer la classification économique et fonctionnelle de la C.E.A. aux budgets de l'Etat malgache, sous réserve de quelques modifications et compléments. Ceux-ci consistent surtout dans l'adjonction de nouveaux postes non numérotés, dans la ventilation des dépenses de stage à l'extérieur entre chaque ministère

(1) Côte d'Ivoire, Dahomey, Haute-Volta, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo.

(1), et dans la comptabilisation de tous les impôts sur le capital dans le compte-courant.

L'essai a porté sur les comptes définitifs 1963 de l'Etat, des provinces, des exploitations publiques pourvues de budgets annexes, et des fonds et comptes spéciaux du Trésor. Les exploitations publiques pourvues de budgets annexes étaient les suivantes : Port de Tamatave, Imprimerie Nationale, Parcs Ateliers Central et Provinciaux des Travaux Publics, Garages Administratifs Central et Provinciaux, Régie des Chemins de Fer et P.T.T.

Les fonds spéciaux correspondaient à certains comptes spéciaux du Trésor, appelés « comptes économiques » : le Fonds d'Investissement Routier, le Fonds de l'Habitat et le Fonds des Charges Militaires et Diplomatiques. Quant aux autres comptes spéciaux du Trésor, il s'agissait des comptes intitulés : comptes divers (comprenant en particulier le Parlement et la Régie Malgache des Tabacs), compte « opérations groupées », comptes de commerce, comptes d'avances et de participations.

Afin d'avoir une vue plus complète des dépenses publiques, nous avons inclus les dépenses prises en charge par le budget de l'Etat français, le F.A.C. et le F.E.D., à l'exception de celles relatives à l'Armée française, et aux pensions civiles et militaires payées par la France.

Les organismes publics non compris dans les comptes reclassés étaient les suivants : les Caisses de Soutien et de Stabilisation des Prix, la Caisse des Pensions Civiles et Militaires, la Caisse des Prestations Familiales (devenue la C.N.A.F.A.T.), l'Académie Malgache, l'Office des Anciens Combattants, l'Office du Tourisme, les Instituts de Recherche, le Trésor, la Radiodiffusion, l'Agence Mad-Presse. Les comptes ne font donc apparaître que les subventions et les contributions du budget général à ces différents organismes ; certains d'entre eux, plus précisément les quatre derniers, bénéficiaient d'ailleurs d'une participation financière de la République Française.

L'ensemble des éléments retenus dans les comptes correspond, grosso modo, à ceux qui furent déjà retenus par les rédacteurs du chapitre du Livre Blanc sur l'Economie malgache, consacré aux Finances publiques ; les tableaux permettraient, par conséquent, de poursuivre l'étude de l'évolution des Finances publiques malgaches.

L'amortissement du capital a été calculé en faisant la somme des lignes budgétaires composant les chapitres se terminant par le chiffre 4 : dépenses non renouvelables, s'appliquant au matériel dont la période normale de renouvellement dépasse l'année (ex. mobilier et matériel de bureau, véhicules) ;

par le chiffre 5 : dépenses d'entretien des bâtiments ;

par le chiffre 6 : autres dépenses d'entretien (routes, ponts, etc...).

(1) Au lieu de les comptabiliser dans la rubrique « Enseignement ». La solution adoptée peut se justifier par le fait que les stages à l'extérieur ont été généralement accordés à des agents faisant déjà partie des services administratifs.

Tableau XI. — Compte collectif des Administrations Centrale et Provinciales — Année 1963

A. — Compte-courant — Recettes recouvrées

Nature des Recettes (1)	En millions francs FMG.
8. Ventes de biens et services (recettes des Ministères et du Laboratoire des Sols)	552
9. Excédent brut des entreprises d'Etat et organismes auxiliaires (2).	700
11. Intérêts et dividendes reçus (tirés des revenus du domaine)	400
12, 14. Transferts obligatoires et autres transferts du compte revenu des secteurs intérieurs	6 641
— impôts sur le revenu des personnes physiques et morales	6 495
— majorations retard de paiement impôts directs	140
— retenues d'hôpital des fonctionnaires	4
— bons de caisse atteints par la prescription quadriennale	2
15. Impôts sur la production et la consommation (3)	17 315
16. Transferts courants :	
a) des autorités locales (communes)	167
b) des autres administrations publiques non comprises dans le compte (B PAS)	4
c) des entreprises publiques et privées (institutions financières comprises)	7
17. Transferts courants de l'extérieur	4 066
— apparaissant dans les budgets (subventions et fonds de concours)	1 956
— hors budget (aide extérieure au fonct. civil (4)	2 110
— Recettes non ventilables (éventuelles et non classées)	10
— Assurances (dommages et intérêts reçus à la suite d'accidents de la circulation)	2
— Moins = ristournes fiscales aux collectivités publiques	— 1 276
— Moins = reversements des droits indûment perçus	— 3
18. Recettes courantes	28 615

(1) Ne sont pas considérées comme recettes courantes (ou en capital) : les prélèvements sur les caisses de réserve, les reports de crédit, les reliquats de subvention, et les avances du Trésor.

(2) Budgets annexes.

(3) Bénéfices de la Régie des Tabacs inclus (645).

(4) Se décomposant comme suit :

personnel français assistance technique :	1 509 (1 509 agents)
fonctionnement Université :	366 (132 agents)
experts ONU :	40 (au lieu de 120)
bourses et stages du FAC à l'extérieur :	175
bourses ONU à l'extérieur :	20

Les trois premiers chiffres ont été volontairement minorés : le coût moyen de l'assistant technique, de l'enseignant de l'Université et de l'expert des Nations Unies a été, en effet, estimé à 1 million de francs FMG par an, alors qu'on l'évalue à au moins 2,5 millions. Pour obtenir le montant total de l'aide administrative civile de la République Française, il faudrait inclure aussi la contribution au fonctionnement de quelques organismes publics, tels que les instituts de recherche, l'ASECNA, la Radiodiffusion, l'Institut Géographique. L'aide militaire directe est représentée principalement par les services gratuits rendus par 500 militaires français à l'Armée et à la Gendarmerie Malgaches.

Tableau XI (suite 1)

A. Compte-courant — Dépenses effectuées.

Nature des Dépenses	Montant en millions de francs FMG
1. Dépenses courantes en biens et services :	
a) Rémunération du personnel civil	12 126
— apparaissant dans les budgets	10 445
— hors budget : personnel assistance technique ..	1 681
b) Solde et indemnités du personnel des forces armées	1 453
c) Installations et matériel militaires	10
d) Autres biens et services courants (1)	5 358
— apparaissant dans les budgets	5 043
— hors budget : aide administrative française (Université)	234
frais de transport (compte « opérations groupées du Trésor »)	81
3. Subventions aux entreprises publiques et privées	193
4. Transferts au compte-revenu des ménages (2)	199
5. Transferts courants :	
— aux autorités locales	1
— aux autres administrations publiques non comprises dans le compte (3)	1 533
— aux administrations privées (4)	228
6. Transferts courants à l'extérieur	699
— apparaissant dans les budgets (5)	504
— aide extérieure (bourses et stages à l'extérieur) ..	195
— Assurances	14
— Moins : sommes indûment payées aux fonctionnaires et agents de l'Etat	— 27
7. Dépenses courantes	21 787
19. Solde : épargne avant amortissement (apparents)	6 828
	28 615

(1) Dont : frais divers de personnel : environ 1 062.

(2) Dont : frais d'hospitalisation et de transport urbain des fonctionnaires : 96.
secours divers aux indigents : 45.
bourses intérieures de la République Malgache : 39.
dette viagère : 15.

(3) Dont : contribution au fonctionnement des instituts de recherche : 255.
contribution au fonctionnement de l'ASECNA : 221.
subvention à la Caisse Nationale des Prestations Familiales (devenue CNAFAT) : 280.
versement aux comptes spéciaux du Trésor (surtout Caisses de Stabilisation) : 328.
cotisation de l'Etat-patron à la Caisse des Pensions Civiles et Militaires : 175.

(4) Dont : Subventions aux écoles privées : 115.

(5) Comprenant : les subventions aux organisations internationales et africaines : 90.
les bourses et stages à l'extérieur de la République Malgache : 414.

Tableau XI (suite 2)

B. Compte-capital — Recettes recouvrées.

Nature des Recettes	Montant en millions de francs FMG
19. Epargne avant amortissement (1)	6 828
33. Vente des biens existants (mobiliers et immobiliers)	19
35. Transferts de capital de l'extérieur (2)	4 501
36, 37. Remboursements de prêts et avances	144
38. Accroissement net des dépôts dans les caisses d'épargne, service de chèques postaux, etc... (3)	—
39. Emprunts directs aux secteurs intérieurs (Caisse d'Epargne) (4) ..	12
40. Emprunts directs à l'extérieur (5)	445
— Plus : déductions fiscales sur épargne et investissement (6)	275
45. Epargne brute et recettes en capital	12 224
46. Diminution nette des liquidités (7)	1 616
	13 840

- (1) Il s'agit d'une épargne brute apparente, car elle a été calculée après inclusion des transferts courants provenant de l'extérieur. Si l'on déduisait de l'épargne brute apparente l'aide extérieure au fonctionnement (4 066), et l'amortissement du capital fixe des services administratifs (1 859), l'épargne nette réelle serait d'environ 1 milliard. En suivant les conventions de la comptabilité nationale de type français qui inclut tous les transferts en compte d'affectation, on aboutirait au même résultat : l'épargne brute apparente serait égale à 11 329 millions (6 828 + 4 501 transferts de capital de l'extérieur), mais il faudrait y retrancher 10 426 millions (4 066 + 4 501 + 1 859) pour obtenir l'épargne nette réelle.
- (2) Leur montant est inférieur à celui des investissements financés, à titre principal, par l'aide extérieure ; la différence représente la participation de Madagascar aux dépenses du FAC et du FED (35).
- (3) En ce qui concerne plus particulièrement la Caisse d'Epargne et le Service des Chèques Postaux, l'accroissement net est nul : Caisse d'Epargne + 170, Service des Chèques Postaux — 229. Nous n'avons pu connaître les chiffres relatifs aux autres établissements publics effectuant des dépôts au Trésor (en particulier, Caisse de Retraite, CNAFAT, et les comptes de tiers). On évalue entre 1 et 2 milliards l'accroissement net annuel de tous les dépôts.
- (4) En réalité, la Caisse d'Epargne est gérée par la Caisse Française de Dépôts et Consignations, où sont transférés les fonds.
- (5) Comprenant : prêts de la Caisse Centrale de Coopération Economique : 6, la partie non libérée des dépenses d'adhésion au FMI et au BIRD : 439.
- (6) Recettes fictives.
- (7) La diminution a correspondu à l'utilisation des fonds de caisses de réserve, des reports de crédits et des ressources diverses de trésorerie non comprises dans le compte.

Tableau XI (suite 3)

B. **Compte-capital — Dépenses effectuées**

Nature des dépenses	Millions de francs FMC
20. Formation brute de capital des administrations publiques :	
a) Nouvelle formation nette de capital fixe	7 400
— apparaissant dans les budgets :	
création de biens neufs	838
achats de biens existants	393
— hors budget : aide extérieurs (1)	4 550
Fonds divers (2)	1 407
achat groupé véhicules administra- tifs (compte « opérations groupées » du Trésor)	212
b) Amortissement du capital fixe	1 859
— apparaissant dans les budgets	1 760
— hors budget (compte « opérations groupées » du Trésor : entretien bâtiment)	99
c) Variations de stocks (solde des comptes de commerce du Trésor) (3)	494
21. Formation brute de capital fixe des entreprises d'Etat et orga- nismes auxiliaires (budgets annexes)	470
22. Transferts au compte-capital des secteurs intérieurs :	
a) des autorités locales	362
— apparaissant dans les budgets (opérations à ras du sol)	360
— hors budget (compte « opérations groupées » du Trésor : assistance aux communes)	2
b) des autres administrations publiques non comprises dans le compte (4)	32
c) des entreprises et institutions financières publiques et privées (5)	331
23. Transferts en capital à l'étranger (p.m.)	—
24. 25. Prêts et avances (comptes d'avances du Trésor) (6)	1 172
26. Achats de titres de propriété (7)	927
29. 30. Remboursements d'emprunts et d'avances (couverture d'aval, fonds de garantie, et intérêts de la dette inclus)	518
— Plus : déductions fiscales sur épargne et investissement (8)	275
32. Dépenses en capital	13 840

(1) Se décomposant comme suit :

FAC : 2 058 (études et formation de cadres comprises).

FED : 1 178.

Divers investissements de l'Etat Français : environ 700 (dépenses d'équipe-
ment des instituts de recherche 400, construction de l'Université 300).

O.N.U. : 14.

(2) Fonds Routier (1 198), Fonds de l'Habitat (166), Fonds des Charges Militaires
et Diplomatiques (43).

(3) Se rapportant aux services suivants : Magasin Central de la Santé, Pharmacie
Centrale, et Service des Travaux Publics.

(4) Comprenant : aide au démarrage des Sociétés d'Aménagement : 30,
versement de la Province de Tananarive au FERDES : 2.

(5) Dont : versements à la SNI : 270.

(6) Il s'agit d'avances remboursables à des organismes publics et privés (BNM, SNI,
Coopératives) et à des particuliers. Le recouvrement en a été souvent difficile.

(7) Comprenant : prises de participation : 105 ; adhésion aux organismes financiers
internationaux (FMI, BIRD) : 882. Au 31 décembre 1963, le total des participa-
tions financières de l'Etat s'élevait à 1 375 millions (environ 4 milliards en 1966).

(8) Dépenses fictives.

Tableau XII

**Classification économique-fonctionnelle des dépenses effectuées
par les Administrations Centrale et Provinciales — 1963**

**Classification fonctionnelle (avec les renvois aux services administratifs
correspondants aux rubriques)**

1. *Services généraux :*

- 01 — Administration générale : Parlement.
Présidence (sauf Etat-Major Particulier, Coordination Sociale, Sûreté Extérieure), Conseil Supérieur des Institutions, Grande Chancellerie, Inspection d'Etat et Contrôle Financier. Vice-Présidence, Information, Imprimerie Nationale, Fonction Publique (sauf Centre de Formation Administrative).
Finances (sauf Statistiques), Office des Changes, Trésor, Affaires Etrangères.
Economie Nationale (services généraux uniquement).
- 02 — Justice et Police (Justice, Intérieur, et Sûreté Extérieure).
- 03 — Services généraux de science et de recherche : Plan et Statistiques ;
Instituts de recherche
(sauf Institut Pasteur).
- 04 — Défense (Etat-Major Particulier et Bureaux de la Défense, Armée et Gendarmerie, Service Civique).
- 05 — Dépenses générales diverses.

2. *Services sociaux et communautaires :*

- 01 — Enseignement : Education Nationale (sauf sports et jeunesse), Université, ENAM, Centre de Formation Administrative, Alphabétisation.
Enseignement rural.
- 02 — Santé (Santé et Population) (sauf services socio-médicaux), Institut Pasteur.
- 03 — Sécurité sociale et services spéciaux d'assistance sociale : Coordination Sociale,
Travail et Lois
Sociales,
Services médicaux-sociaux,
BAS, CNAFAT,
Caisse des
Pensions Civiles et Militaires.
- 04 — Services communautaires (Fonds de l'Habitat, SIM, Jeunesse et Sports).
- 05 — Dépenses sociales non ventilées.

3. *Services économiques :*

- 01 — Agriculture et ressources non minérales : Agriculture et Paysannat (sauf Génie rural et Enseignement rural) ;
Forêt, Animation Rurale (sauf Alphabétisation et service Civique).
- 02 — 03 — Energie, ressources minérales, industrie : Economie Nationale (sauf services généraux et Représentation commerciale à l'étranger).
- 04 — Bâtiment, transports, entrepôts et communications : Travaux Publics, Régie des Chemins de Fer, PTT ;
Garages provinciaux.
- 05 — Ouvrages polyergiques : Génie Rural.
- 06 — Autres services économiques : Commerce (Représentation commerciale à l'étranger), Coopération, Tourisme, Caisses de stabilisation.
- 07 — Dépenses économiques non ventilées.

4. *Dépenses non ventilables :*

- 01 — Dépenses fonctionnelles.
- 02 — Dépenses non fonctionnelles :
 - 1. Dette publique contractuelle ;
 - 2. Transferts généraux aux autorités locales ;
 - 3. Aide économique et autres transferts à l'étranger non ventilables.
 - 4. Dépenses diverses.

Tableau XII (suite 1). — Dépenses courantes

Rubriques	Dépenses courantes en biens et services		Moins Ventes de biens et services	Dépenses courantes nettes en biens et services	Subventions aux entreprises	Transferts aux comptes des ménages	Transferts aux autorités locales	Transferts aux adminis. publ. et privées	Transferts à l'extérieur	Total des dépenses courantes nettes	Pourcentage
	Traitements salaires	Autres									
1/											
01	2 141	835 (1)	123	2 853				122	102	8 613	40,6
02	2 360	579	148	2 791					94	3 077	14,5
03	98	93	—	191				314	2	2 885	13,6
04	1 453	691	2	2 142				2		507	2,4
2/											
01	3 823	869	80	4 612		41		117	126	8 166	38,4
02	1 582	1 000	119	2 471				26	80	4 896	23,0
03	62	17	3	76		158		417	3	2 577	12,1
04	11	12	—	23	1			151		654	3,1
05										39	0,2
3/											
01	1 016	409	42	1 383	3			68	29	3 480	16,4
02-03	128	45	4	169	76			15	4	1 483	6,9
04	703	127	27	803	10			221	28	2 677	12,2
05	125	33	3	155						1 062	5,0
06	41	17	1	57	22			353	3	1 555	0,7
07					81					435	2,0
4/											
01	36	650	—	686						81	—
02										986	4,6
—										686	
—										300	
—										—	
—										1	
—										228	
—										71	
			552	18 412	193	199	1	1 741	699	21 245	100

(1) dont : reversements de droits : 3.

Tableau XII (suite 2). — Dépenses en capital

Rubriques	Formation brute de capital		Transfert de capital			Prêts et avances directs	Achats de titres	Rabournement des dettes	Total des dépenses en capital	Total général	Pourcentage	
	Services Administratifs		Emprise d'État et organismes auxiliaires	aux adminis. publ. et privées	aux entrepr. publ. et privées							aux entités locales
	(a)	(b)										
1/ 01	147	534							1 603	10 216	29,3	
02	98	75	25						706	3 783	10,9	
03	3	543							173	3 058	8,8	
04	135	—							546	1 053	3,0	
05	—	43 (1)							135	2 279	6,5	
2/ 01	91	818							43	10 410	29,9	
02		215							2 244	5 805	16,7	
03		22							909	3 342	9,6	
04		530							24	673	1,9	
05		11		1					535	574	1,7	
3/ 01		1 093							11	11	—	
02-03		266 (2)							7 237	10 717	30,9	
04	6	2 619	445	32					1 195	2 678	7,7	
05	1 043	226			2				282	546	1,6	
06	91	21							4 109	5 171	15,0	
07	—	55							317	472	1,3	
4/ 01	102 (3)	303 (4)							904	1 339	3,8	
02	—	—							430	511	—	
						1 172			2 481	3 467	9,9	
								518	1 577	2 263	—	
									904	1 204	—	
									518	518	1,5	
									360	361	—	
									—	228	—	
Total	2 353	7 400	470	32	331	362	927	518	13 565	34 810	100	

(a) Amortissement et variations de stocks — (b) Formation nette de capital fixe. (1) Fonds des Charges Militaires et Diplomatiques.

(2) Dont : 64 financés par le FAC (il s'agit essentiellement d'études).

(3) Dont : 198 interventions en capital du Ministère de l'Economie Nationale. Nous n'avons pas réussi à savoir en quoi elles consistaient.

(4) Dont : entretien bâtiment (compte « opérations groupées » du Trésor) = 99.

(5) Dont : participation du FAC aux œuvres privées confessionnelles = 76, achat groupé véhicules administratifs = 212.

(6) Paiement des contrôleurs techniques du FED.

En ce qui concerne les détaxations fiscales, les données disponibles concernaient seulement les déductions fiscales sur l'impôt général sur le revenu (I.G.R.) et l'impôt sur les bénéfices divers (I.B.D.), destinées à encourager l'épargne et l'investissement. Pour être plus complet, il aurait fallu inclure également les diverses détaxations sur les impôts indirects (1), ainsi que les diverses mesures d'encouragement des entreprises accordées par le Code des Investissements.

Nous avons considéré comme « opérations d'ordre » (2), devant être déduites à la fois en recettes et en dépenses du même budget :

— dans le Budget Général : les ristournes sur ressources affectées aux communes (850 millions de francs FMG), les ristournes au budget annexe du port de Tamatave sur les droits de navigation (50 millions), les bourses d'enseignement reversées au budget (53 millions), la contribution des budgets annexes aux dépenses d'assistance technique (60 millions) et la participation du port de Tamatave aux frais de surveillance (8 millions) ;

— dans les Budgets Provinciaux : les ristournes sur ressources affectées aux communes (368 millions) ;

— dans les Budgets Annexes : les avances remboursables de trésorerie (140 millions) et les ressources perçues par l'Imprimerie Nationale pour le compte d'autres services (31 millions).

Nous avons considéré, d'autre part, comme « virements interbudgétaires » (3), devant être déduits en recettes d'un budget et en dépenses d'un autre :

— les subventions du budget général aux provinces (820 millions) ;

— les fonds de concours du budget général aux provinces pour la construction d'écoles du premier cycle (42 millions) ;

— le fonds de concours du budget général à la province de Diégo-Suarez pour la création d'un bloc administratif (35 millions) ;

— les fonds de concours du budget général pour le relèvement des soldes des instituteurs en faveur des budgets provinciaux (90 millions) ;

— les ristournes du budget général aux comptes hors budget (Fonds routier, Fonds de l'habitat, Parlement) (1.662 millions) ;

— les contributions des budgets provinciaux aux dépenses d'assistance technique (46 millions) ;

— les remboursements d'avances des provinces au budget général (79 millions) ;

— les dépenses d'amortissement d'emprunts par la Régie des Chemins de Fer, le Port de Tamatave et le Fonds routier (108 millions).

(1) Ex. : Les exonérations partielles ou totales de droits de douane ou de droits d'entrée sur les biens d'équipement importés.

(2) Cf. page 113.

(3) Cf. page 113.

Bien entendu, les contributions du budget général au fonctionnement des organismes publics non compris dans les comptes n'ont pas été assimilées à des virements inter-budgétaires. La même solution a été appliquée à certaines recettes et dépenses des budgets annexes, afin que leur excédent réel d'exploitation pût être calculé ; il en fut ainsi pour les contributions aux dépenses d'assistance technique, les paiements des travaux effectués pour le compte d'autres budgets, et les paiements des services rendus aux autres collectivités publiques.

Les systèmes financiers africains et malgache étant sensiblement identiques, il n'était pas étonnant que nous nous soyons heurtés aux mêmes difficultés que celles rencontrées par les auteurs de l'article précité. Nous avons adopté les solutions provisoires suivantes. Les intérêts et le remboursement de la dette, dont la ventilation était impossible, ont été enregistrés ensemble au poste « Remboursements d'emprunt » du compte-capital : cette modification, ainsi que l'intégration de tous les impôts sur le capital dans le compte-courant, avaient pour effet de surévaluer l'épargne publique. Le coût annuel de l'assistant technique a été estimé à 1 million de francs (FMG), au lieu des 2,5 millions de francs payés en moyenne par le Secrétariat d'Etat français à la Coopération.

En ce qui concerne les dépenses communes interministérielles, leur ventilation par fonction a été effectuée chaque fois que cela a été possible ; il est resté néanmoins un reliquat de dépenses de 686 millions de francs, que nous avons fait figurer au poste « Dépenses fonctionnelles non ventilables » du compte-courant. Signalons encore les difficultés de ventilation de certaines rubriques budgétaires, telles que les recettes éventuelles non classées, les majorations de retard pour paiement d'impôts (entre impôts sur le revenu et impôts sur la production et la consommation), les reversements et les dégrèvements de droits, les dépenses en capital (entre investissements administratifs et les autres), et toute la masse des dépenses diverses non qualifiées.

D'une façon générale, il serait donc souhaitable, lorsque les rubriques budgétaires relatives aux dépenses et aux recettes ne présentent pas un caractère économique homogène, de modifier la présentation des documents de crédits adressés par les services à la Direction du Budget, de façon à indiquer clairement la nature économique des crédits demandés, et la fonction à laquelle ils répondent. Des rubriques budgétaires plus détaillées faciliteraient également la tâche.

En dehors de son utilité du point de vue de l'intégration du plan, on reconnaît aussi que la présentation économique et fonctionnelle des budgets ne peut porter atteinte aux fonctions classiques des budgets (actes politiques de prévision et d'autorisation, et moyens de contrôle). Elle contribue, au contraire, à leur donner plus d'efficacité et de signification, en précisant de quelle manière doit s'exprimer la volonté politique, et vers quel but est orienté le contrôle ; elle indique clairement au Parlement et à l'opinion publique la signification économique des décisions financières.

Au terme de cette étude sur la portée des trois instruments comptables proposés par Mrs HICKS, nous pouvons conclure que nous disposons là d'instruments dont l'emploi serait très utile à la pratique financière malgache actuelle. Moyennant les quelques modifications et compléments pouvant leur être apportés, ils seraient les plus adaptés au travail de traduction en termes budgétaires des objectifs du plan. Ce travail ne termine pas cependant l'opération d'intégration du plan dans les budgets. Il reste une dernière étape à franchir, celle de l'intégration dans les comptes nationaux des comptes budgétaires.

DEUXIEME PARTIE
L'INTÉGRATION DES COMPTES PUBLICS
DANS LES COMPTES NATIONAUX

Dans la pensée de Mrs HICKS, l'opération a pour but de mesurer les répercussions des décisions financières de l'Etat sur l'équilibre économique. Conformément à nos remarques précédentes, nous pouvons lui assigner un but supplémentaire, celui d'étudier les effets des décisions publiques sur les quantités globales, et par conséquent, de vérifier si le taux de développement désiré est atteint. Cette double nécessité constitue, nous l'avons déjà dit, le problème de fond des Finances publiques modernes. L'obligation de tester la cohérence et l'optimalité des plans public et privés conduit alors à élaborer un modèle décisionnel.

MM. TABATONI et BROCHIER distinguent trois catégories de modèles décisionnels selon leur degré d'engagement dans l'élaboration d'une politique économique (1) : les comptes prévisionnels de pure constatation, les comptes visant à éclairer le choix entre des politiques économiques alternatives, et les comptes prospectifs liés à la mise en œuvre d'un plan. Cette dernière catégorie, à laquelle appartient le budget économique français, est la plus appropriée à la mesure de l'impact total du circuit financier public.

Nous préciserons d'abord l'intérêt et la portée du budget économique français (A) ; nous essaierons ensuite de définir les conditions de son application éventuelle dans les pays du Tiers-Monde : l'établissement de comptes prévisionnels annuels des administrations publiques (B), et l'élaboration de comptes nationaux prospectifs annuels (C).

§ 1. — **L'exemple du Budget économique français**

Le budget économique français vise à définir, en fonction des objectifs de croissance, un équilibre réel entre l'offre et la demande de biens et services, et un équilibre financier entre l'épargne et l'investissement (ou mieux encore, entre les besoins et les capacités de financement).

La démarche suivie, qui est connue sous le nom de la méthode du triangle, est la suivante : on établit d'abord un tableau de la formation de la production et du produit national, à partir duquel on dresse, dans l'hypothèse d'une stabilité des prix, celui de la formation du revenu national, compte tenu des transferts sociaux opérés par l'Etat ; le tableau du revenu national joint aux équations de comportement des divers groupes socio-économiques permet ensuite de déterminer les emplois du revenu national et les répercussions sur la balance des paie-

(1) Cf. TABATONI et BROCHIER, *Economie Financière*, coll. Thémis, PUF, 1963, p. 530.

ments, ainsi que les capacités (ou les besoins) de financement des ménages et des entreprises ; on procède enfin au calcul de la capacité (ou du besoin) de financement de l'Etat.

Lorsque des déséquilibres réels ou financiers sont repérés, les responsables politiques doivent choisir entre les diverses solutions permettant d'assurer l'ajustement du plan financier et des calculs économiques individuels. L'ajustement peut s'opérer, soit par modification du plan financier, soit par modification des plans privés (par l'intermédiaire de la fiscalité, par exemple), soit par la combinaison des deux moyens.

La modification des plans privés est évidemment la solution la plus favorable à la réalisation du plan public et à la socialisation de l'économie ; elle rencontre cependant des limites plus ou moins contraignantes selon la marge de manœuvre politique du gouvernement. C'est donc à ce moment que l'on peut décider en fonction de la situation économique et politique dans quelle mesure les objectifs du plan doivent prévaloir sur les impératifs financiers.

Un certain nombre de critiques justifiées, qui mettent en relief les limites du budget économique, sont adressées à cette méthode. Rappelons d'abord que le budget économique utilise le cadre de la comptabilité nationale, et fait appel à une série d'équations mathématiques correspondant à des égalités comptables et décrivant les comportements probables des agents économiques ; les équations traduisent les relations entre trois catégories de variables : les données, les objectifs et les instruments ou paramètres (1). Or,

1) le risque d'arbitraire ne peut être évité dans le choix des variables, ne serait-ce que parce que le choix des variables est limité par la disponibilité des informations ;

2) les équations de comportement sont difficiles à déterminer, et ceci pour deux raisons : d'une part, les comportements se prêtent peu ou pas du tout à une mesure mathématique ; d'autre part, les réactions des agents sont incertaines, et les délais de réaction variables. Des incertitudes supplémentaires sont encore dûes aux difficultés de la prévision conjoncturelle ;

3) on reproche enfin au budget économique français de n'avoir pas réussi à surmonter la dichotomie réel-financier. Il est certain qu'un modèle décisionnel de flux monétaires permettrait d'intégrer le modèle de flux réels et le modèle de flux financiers dans la mesure où la presque totalité des transactions réelles et financières, du moins dans les économies monétaires, donnent lieu à des transferts de monnaie et de crédit.

Le test de cohérence serait total, et non plus limité à la définition de l'équilibre réel et financier ; de plus, le modèle de flux monétaires

(1) Cf. TABATONI et BROCHIER, op. cit., p. 532.

contribuerait à la formulation d'une politique financière et monétaire intégrée, tenant compte de la totalité des charges financières de l'Etat (opérations du Trésor incluses) et de la politique de crédit. Le construction de ce modèle se heurte cependant à des obstacles importants.

Il faudrait connaître les variations de la masse monétaire, en particulier les liaisons entre la demande de monnaie, d'une part, le revenu courant et la structure des actifs de chaque catégorie d'agents, d'autre part. L'absence d'une comptabilité patrimoniale déglobalisée limite les progrès des connaissances théoriques indispensables (1), et prive le modèle de données statistiques nécessaires. On tente actuellement d'élaborer des modèles de flux bancaires, mais ces tentatives partielles ne sont pas suffisantes pour orienter la politique monétaire et financière.

Quinze années de pratique en France représentent encore une expérience bien courte pour évaluer l'efficacité du budget économique. Les limites, qu'il rencontre, expliquent les écarts constatés entre les prévisions et l'évolution économique réelle. Toutefois, le budget économique bénéficie sans cesse du progrès de la comptabilité nationale, de la prévision conjoncturelle, de la formulation mathématique, et de la connaissance des comportements des groupes socio-économiques. Les perfectionnements continus de la méthode incitent à lui accorder une plus large place dans la pratique. Elle constitue actuellement l'instrument le plus apte à préparer de manière plus rationnelle les décisions de politique financière et économique.

L'élaboration du budget économique est donc souhaitable. Mais est-elle possible dans les économies sous-développées ? Il faudrait pour cela établir chaque année : 1) les comptes prévisionnels des administrations publiques ; 2) les comptes prospectifs nationaux. Si l'établissement des premiers comptes ne semble pas se heurter à de grandes difficultés (B), il n'en est pas de même pour les seconds (C).

§ 2. — L'établissement des comptes prévisionnels annuels des administrations publiques

Il a pour but l'intégration des comptes budgétaires dans les comptes nationaux. Il exige non seulement que les budgets prévisionnels de l'Etat soient présentés selon la classification économique — ce qui doit être déjà fait depuis la deuxième phase de l'opération d'intégration du plan dans les budgets — mais aussi que les comptes prévisionnels reclassés de toutes les autres collectivités publiques soient rassemblés et consolidés. C'est la ventilation des postes du compte de l'Etat et des comptes des autres collectivités publiques entre un compte d'affectation et un compte-capital, qui permettra de construire le compte prévisionnel des administrations publiques.

(1) Cf. R. HÉLINE, *Etude méthodologique du capital national*, Gauthier-Villars, Paris 1965.

Les difficultés résident ici dans le rassemblement et la consolidation des informations relatives aux opérations des différentes collectivités publiques. Ces informations sont dispersées en effet entre un grand nombre, variable selon les pays, de comptes et de budgets distincts, mais qui sont liés entre eux par des contributions et subventions réciproques, engendrant des doubles emplois lors de la sommation globale.

A Madagascar, neuf cent trente quatre budgets et comptes divers étaient exécutés en 1960 ; plusieurs d'entre eux étaient décomposés en budgets ordinaires et extraordinaires et possédaient des caisses de réserve autonomes. On pouvait distinguer selon la nature des collectivités et organismes qui mettaient en œuvre les deniers publics : les budgets des collectivités territoriales, les démembrements budgétaires des collectivités territoriales et les budgets des organismes publics à gestion autonome.

Dans la première catégorie, on trouvait le budget de l'Etat ou budget général, les budgets des 6 provinces, et ceux des 26 communes urbaines et 739 communes rurales, soit un total partiel de 772 budgets.

La deuxième catégorie se composait de 5 budgets annexes (1), 18 comptes d'affectation et de commerce (2), 41 comptes divers (3). Soit un total partiel de 64 comptes hors budgets.

La troisième catégorie comprenait 92 budgets d'établissements à caractère économique (4) et 6 budgets d'établissements à caractère social et culturel (5). Soit un total partiel de 98 budgets.

- (1) Port de Tamatave, Imprimerie Officielle, Parc Atelier d'Alarobia, Garage Administratif, Budget de secours, de réparation, et de reconstruction cyclone 1959. En 1964, la liste est devenue la suivante : Imprimerie Nationale, Garage Administratif, Parc et Ateliers des Travaux Publics, Port de Tamatave, Office des Postes et Télécommunications, Régie des Chemins de Fer et Radiodiffusion Nationale.
- (2) Se décomposant comme suit :
 - 2 à caractère politique : Assemblée Nationale, Sénat ;
 - 14 à caractère économique : Fonds d'Équipement Rural et de Développement Economique et Social (FERDES), Fonds Routier, et 12 Caisses de stabilisation des prix et de soutien à la production (café, vanille, girofle, manioc, riz de luxe, riz ordinaire, aleurite, mica, paka, poivre, coton, tabac) ;
 - 2 à caractère social : Fonds de l'Habitat, Compte Secours n° 125-12.
- (3) Budget du Plan, Compte Redevances sur la circulation fiduciaire, et 39 Budgets d'Action Sociale (BAS)). Le Budget du Plan retraçait les ressources et les dépenses d'investissement public extérieur. Il est remplacé depuis 1964 par des comptes spéciaux du Trésor (comptes d'investissement sur ressources d'aide extérieure), qui permettent de conserver les crédits non consommés par le jeu du report automatique des soldes.
- (4) Régie des Chemins de Fer, Régie d'Acconage du Port de Tamatave, Office des Postes et Télécommunications, Fédération des Chambres de Commerce, 12 Chambres de Commerce, 71 Groupements de collectivités (presque tous dissous aujourd'hui), 2 Instituts de Recherches (IRSM et IRAM), Caisse d'Épargne, Centrale d'Équipement et de Modernisation du Paysannat (devenue la Centrale d'Équipement et d'Agriculture et de Modernisation du Paysannat ou CEAMP).
- (5) Caisse de Compensation des Allocations Familiales (devenue la Caisse Nationale d'Allocations Familiales et des Accidents du Travail ou CNAFAT), Caisse Locale de Retraites, Caisse de Retraites de la Régie des Chemins de Fer, Office des Anciens Combattants, Office des Habitations Economiques, Académie Malgache.

La plupart des 934 budgets entretenaient entre eux des relations qui gonflaient artificiellement la masse budgétaire globale, et donnaient une idée fautive du volume réel des opérations nettes. L'inspection d'Etat a voulu calculer ce volume réel pour l'exercice 1958. Elle s'est efforcée de déterminer les opérations qui se résolvaient à l'intérieur des budgets et n'avaient pas d'incidence sur leur situation à l'égard des créanciers et débiteurs extérieurs.

Ces opérations sont de deux sortes : 1) celles qui affectent un budget déterminé, et qui sont appelées « opérations d'ordre » (ex. reversement de droits indûment perçus, prêts et avances remboursés au cours d'un même exercice, redevances de droits à des contribuables privilégiés, cessions entre services d'un même budget, recettes et dépenses effectuées pour le compte d'un autre budget) ; 2) celles qui affectent deux ou plusieurs budgets et se traduisent par des inscriptions simultanées et d'égal montant dans deux budgets différents (ex. contributions, subventions, ristournes et fonds de concours sans intervention extérieure à l'entité publique malgache, mouvements de fonds entre les budgets et leurs caisses de réserve, cessions de service ou de matières entre deux ou plusieurs budgets).

Les premières ont été retranchées simultanément en recettes et dépenses dans chaque budget, tandis que les secondes ont été supprimées une fois et une seule dans les termes de l'équation budgétaire. L'Inspection d'Etat a abouti aux résultats suivants (1) :

	Recettes (en millions de Francs CFA)	Dépenses (en millions de Francs CFA)
Montant brut	43 935	44 563
Montant net	27 536	27 319
(après déduction des opérations d'ordre et des virements interbudgétaires)		

L'importance des écarts entre les montants bruts et nets démontre encore une fois la nécessité absolue de consolider les différents comptes budgétaires malgaches.

En vue de l'établissement du compte des administrations publiques, le travail de rassemblement et de consolidation des documents financiers ne porte pas, heureusement, sur la totalité des 934 budgets et comptes, puisque les opérations des établissements publics destinant leurs produc-

(1) Commissariat général au Plan, Livre Blanc sur l'Economie Malgache, juin 1962, Tananarive, p. 257.

tion à la vente doivent être enregistrées dans le compte « Entreprises » (1). Il serait cependant souhaitable, pour des raisons de clarté et de contrôle budgétaire, de réduire au minimum le nombre des démembrements budgétaires et des comptes spéciaux du Trésor, qui constituent selon une expression maintenant consacrée un véritable « maquis financier ».

Des mesures ont déjà été prises dans ce sens. Dès la loi de finances pour 1960, une grande partie des ristournes de recettes faites par le budget général aux budgets provinciaux et communaux a disparu à la suite de la perception directe de ces recettes par les budgets utilisateurs. La loi de finances pour 1964, appliquant les dispositions de la loi du 15 juillet 1963 sur les finances publiques, a procédé à une simplification et à un reclassement selon leur nature économique des opérations des comptes hors budget.

Les mouvements de fonds entre les budgets et leurs caisses de réserve, qui aboutissaient à gonfler d'un même montant les dépenses d'un exercice et les recettes de l'exercice suivant, ont cédé la place à un système de report de crédits, plus simple, non accompagné de mouvement de fonds. C'est ainsi que la caisse de réserve du budget général a été remplacé par un « compte permanent des résultats du Trésor », dans lequel sont portés sans opération de transfert les résultats financiers déterminées par les lois de règlement ; les reports de crédits s'ajoutent aux dotations nouvelles sans mouvement de fonds.

La loi de finances a, par ailleurs, supprimé ou transformé un certain nombre de comptes spéciaux existant en 1960 ou créés depuis cette date : onze ont été supprimés, et leurs opérations réintégrées dans le budget général (2) ; neuf ont été transformés en comptes de liquidation, maintenus à titre transitoire (3), et quelques-uns en compte d'avances ou de prêts, et en comptes de commerce. Enfin, deux nouveaux comptes (« participations » et « emprunts ») ont été ouverts.

(1) De ce point de vue, il est surprenant de voir figurer dans la nomenclature des administrations des comptes nationaux 1962 des organismes tels que le Port de Tamatave, les sociétés mutuelles, et les coopératives.

(2) Il s'agit des comptes suivants : le Fonds Routier, le Fonds de l'Habitat, le Fonds d'Action Maritime, le Fonds des Charges Militaires et Diplomatiques, le Fonds de Soutien du Mica, le compte Repeuplement du paka et soutien des produits pauvres exportés, le compte Redevances sur la circulation fiduciaire, les comptes Assemblée Nationale et Sénat, et les comptes Recettes et Paiements à imputer pour compte d'opérations diverses financées sur ressources spéciales.

(3) Ce sont : le FERDES, le Fonds National de Péréquation des Prix, le Fonds Spécial de Prévoyance, la Caisse Spéciale destinée à la reconversion de la culture du tabac (la suppression de cette caisse est la conséquence de l'abandon par la France du système de préférence commerciale et de soutien des prix des tabacs malgaches), le compte Achats groupés de véhicules et engins, le compte Entretien des bâtiments civils, le compte Fonctionnement des brigades routières préfectorales, le compte Liquidation des opérations du second plan de développement économique et social, et le budget de Secours, de réparation et de reconstruction cyclones 1959.

La limitation du nombre encore élevé des comptes hors budget ainsi que le reclassement des opérations de toutes les collectivités publiques devraient faciliter le travail de rassemblement et de consolidation des informations budgétaires. Par ailleurs, la normalisation et le codage de la correspondance entre les catégories économiques et fonctionnelles et les documents budgétaires rendraient possible le traitement mécanographique des données. L'utilisation des techniques mécanographiques permettrait de réunir en temps utile les données reclassées et donc d'établir assez rapidement le compte prévisionnel des administrations publiques.

A défaut, notamment, d'un reclassement des opérations du budget général et des budgets provinciaux, le Service des Statistiques, qui élabore tous les trois ans les comptes nationaux rétrospectifs, ne peut bénéficier des meilleures conditions pour établir avec exactitude le compte des administrations publiques. Mais ce ne sont pas les seuls obstacles existant actuellement. La non-diffusion du bilan annuel de la trésorerie publique et le secret très strict entourant les opérations du Trésor rendent impossible l'établissement du compte de trésorerie, alors que le Trésor possède des comptes de dépôts assez importants et effectue de nombreuses opérations économiques.

De plus, l'absence d'une comptabilité de l'aide extérieure au niveau central ne permet pas de se renseigner sur l'exécution annuelle des projets financés sur ressources extérieures. Ces différents facteurs font sûrement partie des raisons pour lesquelles le Service des Statistiques n'a pas tenté jusqu'à présent d'élaborer des comptes annuels rétrospectifs, et à plus forte raison prospectifs.

§ 3. — L'élaboration de comptes nationaux prospectifs annuels

Les comptes nationaux prospectifs doivent intégrer le compte prévisionnel des administrations, qui n'en constitue qu'un des éléments principaux. De même que pour celui-ci, leur élaboration est subordonnée à l'existence de comptes rétrospectifs de l'année courante, qui servent de point de départ à leur construction. Elle est subordonnée, en outre, à la réalisation d'un calcul économique prospectif, qui permet de prévoir l'évolution de l'activité économique en fonction de la politique économique et financière adoptée par le gouvernement. Cette double condition peut-elle être réalisée ?

A) Les possibilités d'établissement de comptes rétrospectifs annuels.

Il ne peut s'agir, évidemment que de comptes provisoires, étant donné que le budget économique doit être élaboré avant la fin de l'année courante. Les problèmes qui se posent aux comptables nationaux des

pays sous-développés ne sont pas négligeables. On est en droit de se demander si l'établissement de comptes annuels, alors qu'à Madagascar, par exemple, ils sont établis seulement tous les trois ans, n'accroîtrait pas davantage les difficultés, et si la valeur des comptes annuels ne serait pas finalement très faible.

1) Les problèmes d'établissement d'une comptabilité nationale dans les pays sous-développés.

Il existe déjà une littérature abondante sur le sujet (1). Nous nous contenterons de rappeler les problèmes principaux, et les solutions proposées ou déjà appliquées.

On peut distinguer :

- 1^o les problèmes d'ordre conceptuel ;
- 2^o les problèmes d'évaluation.

a) Les difficultés conceptuelles proviennent de la nécessité de mettre sur pied une comptabilité nationale apte à saisir les phénomènes d'une économie sous-développée. Elles concernent, en premier lieu, la détermination du champ des activités analysées, et en second lieu, l'organisation des comptes.

La détermination du champ des activités requiert des solutions particulières, qui tiennent compte, d'une part, de l'importance du phénomène d'auto-subsistance (2), d'autre part, de la faiblesse du niveau technologique, et de l'insuffisance des recherches et des prospections (3).

Les problèmes d'organisation des comptes sont relatifs au classement des agents et des opérations, et à la décontraction des quantités globales. Pour le classement des agents et des opérations, on pourrait concevoir, au moins temporairement, des solutions neuves et originales :

- (1) Cf. en particulier : B. DUCROS, op. cit. ; R. DUMOULIN, *Calcul du revenu et comptabilité économique dans les régions insuffisamment développées*, in *Revue Economique*, 1959, p. 575-607 ; SAMIR AMIN, *Les bases d'établissement d'une comptabilité nationale*, Centre d'Etudes de Planification Socialiste, Cahiers n° 1, 1962 ; C. PROU, *Etablissement des programmes en économie sous-développée*, Tome I, Dunod, Paris, 1964 ; P. ADY et M. COURCIER, *Les systèmes de comptabilité nationale en Afrique*, O.E.C.E., Paris, 1961 ; S. KUZNETS, *National income and industrial structure*, in *Econometrica*, juillet 1959 ; A. PEACOCK, *Politique économique et calcul du revenu national dans les pays sous-développés*, in *Revue de Science Financière*, 1959, p. 35-48 ; D. SEERS, *An approach to the short period analysis of primary producing economics*, in *Oxford Economic Papers*, février 1959. On trouvera dans l'ouvrage de C. PROU une abondante bibliographie sur les travaux de comptabilité nationale en Afrique.
- (2) Il est difficile de maintenir dans ce cas le critère de vente sur un marché, appliqué par la Comptabilité nationale française pour délimiter les activités productives.
- (3) Il a paru plus opportun à certains pays de classer dans les dépenses d'investissement les achats de petit matériel (petit outillage agricole, bicyclettes, machines à coudre par exemple), ainsi que les frais de recherches et de prospection, qui sont considérés habituellement comme des dépenses courantes. Leur contribution à la formation de capital et à la production n'est pas en effet négligeable dans les économies sous-développées.

la création d'un compte distinct des ménages ruraux, afin d'échapper au caractère artificiel de la distinction entre ménages et entreprises pour les exploitants ruraux traditionnels ; l'établissement de comptes régionaux, en raison du caractère trop hétérogène des régions et des communautés ; le rattachement des opérations au critère territorial de préférence à celui de la nationalité, du fait de l'importance de la présence étrangère et du manque d'information statistique ; et dans le classement des secteurs, la combinaison du critère de la nature des produits avec celui du mode d'organisation de la production, qui paraît plus significatif du point de vue de l'analyse des comportements.

Sur ce dernier point, le Plan quinquennal malgache a présenté pour 1960 un tableau de ressources et emplois combinant les deux critères ; les comptes nationaux 1962 distinguaient aussi dans le pôle « Entreprises » le secteur moderne et les entrepreneurs individuels, et parmi les entrepreneurs individuels les trois groupes suivants : « ruraux », « urbains » et « européens ».

Le problème de la décontraction des quantités globales retiendra davantage notre attention, parce que de la position adoptée sur ce point dépendront en fait le développement et l'orientation des recherches statistiques, ainsi que la formulation plus ou moins rationnelle de la politique économique.

On s'est demandé en effet quelle utilité et quelle signification pouvaient avoir des comptes détaillés et croisés, du type français, lorsque les liaisons intersectorielles étaient de faible intensité, que les agents économiques se livraient souvent à plusieurs activités connexes, et que la documentation statistique était rare.

Peter ADY reprochait, en particulier, au système de comptabilité préconisé en 1957 par COURCIER dans son « Essai de manuel de comptabilité économique adapté aux pays tropicaux » d'être illisible, inutilement complexe, et trop ambitieux par rapport au moyens disponibles. Quant au système normalisé des Nations Unies, les participants à la conférence africaine de l'International Association of Research on Income and Wealth de 1961 et les membres des deux groupes de travail chargé par la C.E.A. en 1960 et en 1961 d'examiner les applications de la comptabilité nationale en Afrique trouvaient sa forme générale exagérément complexe ; aussi s'orientèrent-ils vers la recherche d'un système simplifié.

Cependant, il faut tenir compte du double rôle joué par la comptabilité nationale dans le système statistique et dans la formulation de la politique économique. La comptabilité nationale met de l'ordre dans l'information primaire, éclaire la valeur de l'information existante, révèle les lacunes, et par voie de conséquence les directions dans lesquelles doit s'orienter la recherche statistique. Or, elle ne joue pleinement son rôle d'instrument de synthèse que si elle offre un cadre suffisamment précis et détaillé.

Comme l'écrit justement Samir AMIN : « Loin de plaider en faveur d'une comptabilité simplifiée, l'absence quasi complète des statistiques valables doit, au contraire, inciter à aller encore plus dans le détail. Faire des estimations directes de grandeurs trop agrégées, c'est, à coup sûr, se condamner à commettre des erreurs monumentales. Le seul moyen d'éviter de telles erreurs dans un pays où il n'existe pas de statistiques synthétiques (comme, par exemple, des indices de production d'ensemble de produits, etc...), c'est d'examiner les choses au niveau du plus grand détail possible et de faire des hypothèses à ce niveau » (1).

D'autre part, on ne peut négliger la contribution de la comptabilité nationale à la formulation de la politique économique. Une intervention étatique non globale, à caractère sélectif, ne peut être menée qu'en s'appuyant sur un modèle comptable complet décrivant les relations entre les sous-ensembles économiques. C'est pour ces raisons sans doute que la plupart des pays africains francophones ont finalement appliqué chez eux le système de comptabilité du S.E.E.F. (2) moins ambitieux et moins complexe que le Manuel de COURCIER.

b) Les problèmes d'évaluation concernent le calcul de certains termes de la comptabilité nationale (3), et le choix des prix de référence (4). Ils sont dûs à plusieurs facteurs : la réticence des entreprises à confier leurs bilans, la connaissance insuffisante de la structure des prix, l'absence d'enquêtes de budgets familiaux, d'une façon générale la rareté des informations.

On est alors en droit de se demander si les difficultés d'évaluation ne seront pas accrues lorsqu'il faudra passer à l'établissement des comptes annuels.

2) Les problèmes d'établissement de comptes annuels.

Les adversaires d'une élaboration annuelle insistent sur la valeur contestable d'un grand nombre d'évaluations, et sur le caractère peu significatif de certaines variations annuelles.

On rappelle notamment la valeur douteuse des appréciations portant sur la production agricole et artisanale, sur la formation de capital fixe, et sur les variations de stocks. On fait remarquer, au sujet des évaluations de la production agricole, que les aléas climatiques, les fluctuations du commerce international et les mouvements migratoires introduisent des facteurs supplémentaires d'incertitude. Ainsi les corres-

(1) Cf. SAMIR AMIN, op. cit.

(2) Cf. SEEF, Comptes de la Nation 1960, vol. II, Méthodes.

(3) Ex. : les agrégats, la production agricole, la formation de capital fixe, la consommation et les marges commerciales.

(4) Le choix des prix de référence intervient dans l'enregistrement des opérations intérieures et extérieures, et dans les calculs à prix constants.

pondants des services agricoles ont tendance, disent-ils, à faire des estimations pessimistes en cas de sécheresse, et optimistes en cas de pluies.

Le Service de Statistiques de Madagascar s'est aperçu que même en année normale les chiffres de production agricole étaient souvent calculés par ses correspondants locaux en affectant les chiffres de l'année précédente d'un coefficient d'accroissement déterminé à l'avance (1) ; lorsque des enquêtes par sondages ont pu être effectuées, elles ont révélé des différences importantes entre les chiffres réels et ceux fournis par les administrations.

Le caractère peu significatif de certaines variations annuelles a été montré par Samir AMIN (2) sur deux exemples concernant les constructions immobilières et les importations de véhicules enregistrées dans les comptes 1959 du Mali. Dans le premier cas, il a suffi que la Banque Centrale fasse bâtir un nouvel immeuble pour que le volume de la construction apparaisse plusieurs fois supérieur aux chiffres des années précédentes ; dans le second cas, les variations par à-coups des importations de véhicules correspondaient aux renouvellements irréguliers du parc automobile, qui était de constitution récente.

Dans ces conditions, il serait préférable, dit-on, de ne publier de comptes complets et révisés que tous les trois, quatre ou cinq ans, d'autant plus que les moyens en personnel sont limités. C'est la solution adoptée par Madagascar. Le Service des Statistiques, qui ne comprenait jusqu'à une date récente que trois administrateurs de l'I.N.S.E.E., établit tous les trois ans, depuis 1953, les comptes nationaux retrospectifs. On dispose actuellement des comptes 1953, 1956, 1959 et 1962 (3).

C'est Ch. PROU qui a le mieux souligné la nécessité et l'utilité d'un travail régulier et continu. Il a fait valoir les quatre arguments suivants (4) :

1) L'intervention efficace du service de comptabilité nationale dans la synthèse et la redistribution de l'information dépend de la qualité et de la permanence de ses contacts avec l'ensemble des responsables de la vie économique ;

(1) Cela explique certainement que les autorités centrales aient été surprises et prises au dépourvu par la nouvelle de la pénurie de riz en 1964.

(2) Cf. SAMIR AMIN, *op. cit.*

(3) On trouve aussi les comptes 1960 dans le Plan Quinquennal. Leur élaboration a été demandée par le Commissariat Général au Plan, qui voulait déterminer les objectifs à long terme du plan en fonction des données d'une année de référence, considérée comme normale. L'année 1959 avait été marquée, en effet, par des inondations et des cyclones, qui avaient fortement perturbé l'activité économique. Il est à signaler que les comptes 1960 ne furent pas établis de la même façon que les précédents, car ses auteurs n'appartenaient pas au Service de Statistiques. Comme ni les uns, ni les autres n'ont été révisés par la suite, on se trouve ainsi en présence d'une juxtaposition de comptes non comparables.

(4) Cf. Ch. PROU, *op. cit.*, p. 102.

2) Il faut tenir compte de l'aspect pédagogique du problème, aspect d'autant plus important que les services de comptabilité nationale sont normalement des lieux de transit où viennent se former les fonctionnaires des divers services ;

3) De nombreuses séries statistiques, intéressant les comptes de l'administration et de l'étranger, les opérations financières. et certaines activités de production, peuvent être améliorées de façon continue ; le recours permanent aux enquêtes par sondages, en particulier, permet d'obtenir à moindres frais des informations de plus en plus nombreuses et précises ;

4) Enfin, on ne peut pas considérer seulement comme significatifs les phénomènes présentant un caractère suffisant de régularité ; sinon, on ne voit pas pourquoi la conception précédente ne s'appliquerait pas aussi aux récoltes exceptionnelles ou aux travaux de prospection pétrolière, par exemple.

Une solution provisoire pourrait consister, selon l'auteur, à effectuer un travail interne régulier, ne donnant pas lieu à publication, mais utilisant pour le mieux toutes les données disponibles, tout en exécutant tous les trois ou quatre ans un travail intensif, aboutissant à la publication d'une série de comptes révisés qui portent sur l'année courante et les années antérieures. Cette solution doit être provisoire, car il faut éviter, précise-t-il, qu'une fois levée la sanction de la publication les comptes nationaux ne ralentissent leurs efforts.

L'« Annuaire des Statistiques des Comptabilités Nationales » des Nations Unies publie régulièrement les dernières données disponibles sur les comptes nationaux des pays membres. Dans l'Annuaire de 1963, par exemple, des estimations annuelles détaillées, comprenant des tableaux d'agrégats et des comptes d'agents, étaient fournies pour 74 pays. Or, parmi ces 74 pays, 39 appartenaient au Tiers-Monde, et la majorité faisait partie du Commonwealth britannique. Nombreux étaient donc déjà les jeunes Etats qui disposaient de comptes nationaux annuels.

Il est certainement nécessaire, pour atteindre ce but, de renforcer les moyens en personnel et en crédit du Service des Statistiques. Mais ces dépenses constituent un investissement très profitable, qui se traduira par le développement de l'information statistique, l'amélioration de la prévision conjoncturelle (1), et la formulation plus rationnelle de la politique économique. Le Gouvernement malgache semble l'avoir compris, puisqu'il vient de mettre en œuvre une politique intensive de formation de statisticiens.

(1) La pénurie de riz, qui a sévi à partir de 1964, aurait pu être prévue, et par conséquent évitée en partie, si on avait disposé de statistiques plus précises de la production et des surfaces exploitées.

L'établissement de comptes nationaux annuels apparaît, en définitive, comme une condition indispensable à l'amélioration de la comptabilité nationale dans les pays sous-développés. L'élaboration du budget économique ne peut que bénéficier des progrès réalisés. Il faut souligner d'ailleurs que, tout en se fondant sur les résultats de l'année courante, le budget économique devient au fur et à mesure de son exécution les comptes rétrospectifs de l'année suivante.

La valeur du budget économique dépend, en outre, de la justesse du calcul économique qui se trouve à la base des relations entre les différentes variables du modèle.

B) Les possibilités de réalisation d'un calcul économique à l'échelle nationale.

Nous retrouvons le problème de savoir si les techniques familières à l'économiste doivent être adaptées au cas des pays sous-développés. Est-il possible d'effectuer dans ces pays le même type de calcul économique que celui utilisé dans les pays industrialisés pour l'élaboration du plan ou du budget économique ? Pour répondre à cette question nous nous référerons, de nouveau, à l'étude déjà citée de Ch. PROU (1), qui est consacrée à l'établissement de programmes pluriannuels de développement, mais dont les conclusions sont à fortiori valables pour l'élaboration de budgets économiques.

Selon Ch. PROU, le calcul économique se heurte dans les pays sous-développés à des difficultés particulières ; mais il estime que ces difficultés ne sont pas insurmontables et qu'elles sont compensées par certains facteurs favorables.

Il cite, comme première difficulté, la rareté et l'insuffisance de l'information. Comme on ne peut se fier à une analyse en termes de quantités globales et de coefficient global de capital, même dans les économies où l'appareil de production et les comportements socio-économiques sont homogènes, il est indispensable, en effet, de posséder des informations précises sur des aspects particuliers de l'économie.

L'économiste peut être tenté d'adopter deux attitudes dangereuses : premièrement, celle qui consiste à combler les lacunes statistiques en recourant à des estimations qui sont très hasardeuses ; deuxièmement, celle qui consiste à utiliser uniquement les informations disponibles, et à traiter le modèle avec les seuls termes connus.

Cette dernière attitude revient à penser que les seuls facteurs importants sont ceux qui sont mesurables et connus ; les risques d'erreurs de jugement sont certaines et difficiles à évaluer. Le manque de statistiques est cependant compensé par deux facteurs favorables : la simplicité éventuelle de l'économie (du point de vue de l'importance

(1) Cf. Ch. PROU, op. cit., p. 58 à 65.

de la population, et de la structure du volume des activités), et en liaison avec le facteur précédent le nombre relativement faible des problèmes. Lorsque des statistiques sont véritablement insuffisantes ou de mauvaise qualité, un des premiers objectifs de la politique économique devra être la collecte des informations de base. Mais il ne faut pas oublier que c'est le travail d'élaboration qui oriente la recherche statistique.

La deuxième difficulté tient à l'importance des phénomènes aléatoires, tels que les conditions climatiques, les tendances de l'aide internationale, et l'évolution des prix mondiaux des produits primaires. Leur importance résulte des caractéristiques actuelles des structures économiques (prépondérance des activités agricoles et dépendance économique à l'égard de l'extérieur). Elle ne doit pas être cependant exagérée.

A Madagascar, la survenance de cyclones dévastateurs, comme ceux de 1959, n'est pas habituelle ; le volume de l'aide internationale est plus ou moins stabilisé ; et l'irrégularité des cours mondiaux de produits primaires est atténuée par le système d'organisation de marché existants au sein de la zone franc et au niveau international. De plus, elle tendra à diminuer au fur et à mesure de la transformation des structures économiques dans le sens de la diversification des activités et de la dépendance à l'égard de l'étranger.

La troisième difficulté provient du caractère marginal des zones d'économie marchande. Le système des prix en vigueur dans les zones d'économie marchande peut-il être considéré, en effet, comme de bons indicateurs de la valeur des biens du secteur traditionnel, et peut-il fonder les programmes de développement ? Tout dépend des normes éthiques et politiques poursuivis par le développement économique. En tout cas, ce sont les prix pratiqués dans le secteur moderne qui sont acceptés jusqu'à présent comme prix de référence dans les transactions entre les deux secteurs.

La quatrième difficulté réside dans l'absence de réaction ou le caractère irrationnel des réactions des agents aux stimulants économiques. Une hausse des prix agricoles pousserait l'exploitant traditionnel à diminuer sa production, une augmentation dans les salaires inciterait le travailleur à réduire ses heures de travail. A supposer que de tels comportements soient encore observés, doit-on pour cela mettre en cause la possibilité de réalisation d'un calcul économique plutôt que l'opportunité et l'efficacité des stimulants financiers traditionnels ? Mais les comportements irrationnels ne sont pas aussi fréquents qu'on veut le faire croire.

D. NEUMARK a montré dès 1958, sur l'exemple de l'Afrique Orientale anglophone (1), que les preuves de réaction normale à la stimulation

(1) Cf. D. NEUMARK, *Le développement de l'économie et les stimulants économiques dans les pays sous-développés*, in *South African Journal of Economic*, mars 1958, Article reproduit dans « *Problème économiques* », n° 585, du 17-3-1959, et cité par Ch. PROU.

par les prix abondaient, et que les cas de réaction anormale étaient exceptionnels et s'expliquaient parfois par des motifs absolument rationnels : participation à des travaux familiaux et collectifs, ou à des travaux annexes, absence de facteurs de production disponibles, insuffisance des stimulants financiers, qui n'atteignent pas le seuil d'efficacité. On peut invoquer aussi l'influence des structures agraires et des structures socio-psychologiques : les premières aboutissent à la confiscation du surplus agricole par les propriétaires terriens et les commerçants ; les secondes créent une volonté de défense de l'esprit communautaire contre le danger d'individualisation perçu à travers l'action de développement.

Une analyse prudente, effectuée cas par cas, éviterait des erreurs d'interprétation. Lorsque les motifs réels sont déterminés, il reste alors à définir les moyens nécessaires à la suppression des obstacles. La politique actuelle du Gouvernement malgache consiste à entreprendre par l'intermédiaire d'un Commissariat Général à l'Animation Rurale et au Service Civique une action dite diffuse, auprès de la masse rurale, visant à l'informer et lui expliquer les intentions gouvernementales, à susciter de sa part une réponse aux problèmes posés par le développement et une participation volontaire aux efforts décidés. Cette action peut être assimilée à une méthode d'incitation, dont le coût serait représenté par le montant du budget du Commissariat Général. La prévision des résultats se heurterait cependant à une dernière difficulté.

Le calcul économique serait, enfin, grevé d'une nouvelle incertitude, celle « tenant au primat des exigences politiques et à l'altération des normes éthiques et des structures sociales, au contact de la civilisation industrielle » (1). Le processus de développement et la politique poursuivie provoquent en général des changements brusques et profonds dans les domaines social et psychologique, et dont on peut prévoir rarement la nature et le sens, alors que dans les pays industrialisés les changements sont relativement lents et facilement appréciables à quelques années d'échéance.

Or, les transformations socio-psychologiques influent sur les goûts, les préférences, les techniques, et par conséquent, sur les fonctions de consommation, de liquidité, d'investissement, etc... ; de même, ils rendent difficile la recherche d'objectifs communs à l'ensemble de la nation. Néanmoins, les difficultés du calcul économique sont moins grandes à court terme qu'à moyen ou long terme. Les prévisions annuelles permettent de suivre et de serrer de près l'évolution sociale et économique. En outre, lorsque les changements commencent à se manifester, il sera plus aisé de prévoir l'évolution, et donc de diminuer la marge d'erreur possible des modèles.

Il ne faut pas se dissimuler toutefois que durant plusieurs années les prévisions du budget économique seront encore très imparfaites.

(1) Cf. Ch. PROU, *op. cit.* p. 62.

Mais cela ne constitue pas une raison valable pour refuser de se préparer et de se rôder à l'usage de cet instrument indispensable de la politique économique. Provisoirement, on pourrait adopter une solution semblable à celle prévue pour l'établissement de comptes annuels : au cours des premières années, on n'effectuerait qu'un travail interne régulier, ne donnant pas lieu à publication.

Pour conclure, disons que l'opération d'intégration du plan, des comptes publics et des comptes nationaux, dans les économies sous-développées, ne peut et ne doit être entravée, ni par l'adaptation des instruments comptables, ni par l'insuffisance des statistiques, ni par les difficultés de la comptabilité nationale. Elle constitue, au contraire, la condition indispensable de l'amélioration des méthodes d'élaboration de la politique financière et économique. Les limites de l'intégration du plan et de l'instauration d'une économie planifiée tiennent plutôt aux insuffisances des techniques de planification, aux contraintes dues à la planification indicative, et au choix fondamental du modèle d'organisation de l'économie.

L'option socialiste, effectuée par le Gouvernement de la République Malgache, donne un caractère impératif à l'opération d'intégration du Plan au budget.

Willy LEONARD