

P.N. ABL-357

77316

COMITE PERMANENT INTER-ETATS DE LUTTE
CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL
(CIJSS)

CLUB DU SAHEL

Groupe de Travail sur les
dépenses récurrentes

Property of
Sahel Development
Program Library

LES DEPENSES RECURRENTES DES PROGRAMMES

DE DEVELOPPEMENT DES PAYS DU SAHEL:

ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

[projet de rapport final]

Ouagadougou, 25-27 juin 1980

AP23 - Recurrent costs - 4.3

Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS)
Club du Sahel

Groupe de travail sur les dépenses récurrentes

**LES DEPENSES RECURRENTES DES PROGRAMMES
DE DEVELOPPEMENT DES PAYS DU SAHEL
ANALYSE ET RECOMMANDATIONS**

Rapporteurs: Clive Gray
(Harvard Institute for International Development)
et André Martens
(Centre de recherche en développement économique
de l'Université de Montréal)

Juillet 1980

TABLE DES MATIERES

	Page
<i>INTRODUCTION</i>	xiii
Résumé	
English Summary	
 <i>PREMIERE PARTIE: Objectifs et organisation de l'étude et définitions</i>	 1
Chapitre I : Origine, objectifs et organisation de l'étude .	1
I.1 : Les dépenses de fonctionnement et d'entretien des programmes d'investissements publics ou dépenses récurrentes: une priorité relativement récente	1
I.2 : Les pays du Sahel et la lutte contre la sécheresse dans la région sahélienne	3
I.3 : Evolution de la préoccupation du CILSS et du Club du Sahel pour le problème des dépenses récurrentes	7
I.4 : Organisation de l'étude	9
I.5 : Les principales questions	10
Chapitre II : Définitions opérationnelles	13
II.1 : Généralités	13
II.2 : La définition des dépenses récurrentes et des dépenses non récurrentes	14
II.3 : Les éléments constitutifs de la définition des dépenses récurrentes	16
II.4 : Coût financier et coût économique des dépenses récurrentes	21
II.5 : Le traitement de flux particuliers	23
II.6 : Comparaison avec la définition proposée par le Comité d'Aide au Développement de l'O.C.D.E. ..	26
II.7 : Le coefficient des dépenses récurrentes	28
II.8 : Le recouvrement des dépenses récurrentes	31
II.9 : Dépenses récurrentes et la notion d'optimalité.	35

TABLE DES MATIERES (suite)

		Page
<i>DEUXIEME PARTIE:</i>	<i>ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'ETUDE DES SECTEURS ET DES OPERATIONS</i>	41
Chapitre III	: Le choix des secteurs et des opérations de développement	43
III.1	: Les secteurs	43
III.2	: Les opérations de développement	45
Chapitre IV	: Agriculture et hydraulique rurale	53
IV.1	: La notion de dépenses récurrentes dans les opérations de développement agricole au Sahel	53
IV.2	: L'estimation du coefficient des dépenses récurrentes des opérations de développement agricole	61
IV.3	: Le recouvrement des dépenses récurrentes des opérations de développement agricole: l'examen d'une situation	66
IV.4	: Les possibilités de recouvrement	77
IV.5	: Hydraulique rurale	81
Chapitre V	: L'élevage	89
V.1	: Généralités	89
V.2	: L'intervention des pouvoirs publics dans l'activité d'élevage au Sahel	90
V.3	: Les dépenses récurrentes associées aux différentes formes d'intervention gouvernementale ..	93
V.4	: Les possibilités de financement accru des dépenses récurrentes	109
Chapitre VI	: Pêche et forêts	115
VI.1	: Opérations de développement de la pêche artisanale	115
VI.2	: Opérations de plantations forestières en sec ..	120
Chapitre VII	: L'infrastructure des transports	127
VII.1	: Généralités	127
VII.2	: Dépenses récurrentes et l'entretien routier au Sahel: considérations préliminaires	128
VII.3	: Le contenu technico-économique des dépenses récurrentes nécessaires d'entretien routier ...	130
VII.4	: L'insuffisance de l'entretien routier au Sahel: un inventaire régional des causes et des problèmes	135

TABLE DES MATIERES (suite)

	Page
VII.5	: Prévisions des dépenses récurrentes nécessaires à l'entretien du réseau routier des pays du Sahel 154
VII.6	: Les dépenses récurrentes de l'infrastructure des transports non routiers au Sahel..... 162
Chapitre VIII	: Les ressources humaines: éducation et santé .. 167
VIII.1	: Caractéristiques et problèmes communs 167
VIII.2	: L'éducation: la situation présente 173
VIII.3	: L'éducation: les perspectives 181
VIII.4	: La santé: l'analyse des dépenses de soins de santé primaires 188
VIII.5	: La santé: le recouvrement des dépenses de soins de santé primaire 193
Chapitre IX	: Que conclure? 197
IX.1	: Besoins de fonctionnement et d'entretien des opérations de développement au Sahel: la situation actuelle, ses causes et ses effets 197
IX.2	: Le coefficient r des dépenses récurrentes: évidence empirique 205
IX.3	: Le recouvrement des dépenses récurrentes: un problème à plusieurs facettes 208
<i>TROISIEME PARTIE:</i>	<i>LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'ETUDE DES COMPTES DES ETATS ET DE LEUR PROJECTION A MOYEN TERME . 213</i>
Chapitre X	: La dimension macroéconomique du compte de l'Etat 213
X.1	: Le concept de l'universalité des recettes de l'Etat 213
X.2	: Equilibre <i>ex post</i> et déficit <i>ex ante</i> de financement de l'Etat: un rappel théorique 217
X.3	: Déficit <i>ex ante</i> et équilibre <i>ex post</i> du compte de l'Etat au Sahel 222
Chapitre XI	: La projection du déficit <i>ex ante</i> de financement de l'Etat: méthodes et résultats 227
XI.1	: Principales hypothèses et méthodes de projection 227

TABLE DES MATIERES (suite)

	Page
XI.2	: Résultats de projection 232
XI.3	: Le déficit de financement et l'inflation 235
XI.4	: Contraintes sur les recettes de l'Etat 236
XI.5	: Contraintes sur les dépenses 252
Chapitre XII	: Que conclure? 257
<i>QUATRIEME PARTIE:</i>	<i>LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES ET EX- TERNES NECESSAIRES AU FINANCEMENT DES DEPENSES RECURRENTES</i> 261
Chapitre XIII	: Les Etats sahéliens: instruments et mesures de politique économique 263
XIII.1	: La solution au problème des dépenses récurrentes ne repose pas uniquement sur un accroissement des ressources extérieures 263
XIII.2	: Une classification des instruments et mesures de politique interne 265
XIII.3	: Instruments et mesures de nature microéconomique: la programmation des dépenses 266
XIII.4	: Instruments et mesures de nature microéconomique: le recouvrement des dépenses 274
XIII.5	: Instruments et mesures de nature macroéconomique 276
Chapitre XIV	: Les organisations de financement international: mesures et politiques d'aide et critères d'intervention pour le financement des dépenses récurrentes 279
XIV.1	: Généralités 279
XIV.2	: Un rappel: aide étrangère et aggravation du problème des dépenses récurrentes 280
XIV.3	: Que peuvent faire les donateurs? 285
XIV.4	: L'amélioration de la programmation des dépenses des projets et opérations 287
XIV.5	: La réallocation de l'aide 288
XIV.6	: Le financement des dépenses d'investissement local 289
XIV.7	: L'aide hors projet 291
XIV.8	: Aides budgétaires sectorielles 295
XIV.9	: Le financement explicite des dépenses récurrentes 296

TABLE DES MATIERES (suite)

	Page
XIV.10 : Une dernière forme d'assistance financière: le support des donateurs aux réformes de politiques internes	303
<i>CINQUIEME PARTIE: PROPOSITIONS DE RECOMMANDATIONS</i>	305
Chapitre XV : Propositions de recommandations aux états sahé-liens, aux organismes de financement international, au CILSS et au Club du Sahel	307
<i>ANNEXES</i>	a.1
Annexe A : Liste des membres du Groupe de travail sur les dépenses récurrentes	a.5
Annexe B : Les études techniques: noms d'auteurs et titres	a.7
Annexe C : Liste des participants à la réunion des donateurs sur le financement des dépenses récurrentes (Montréal, mars 1980)	a.17

IX

LISTE DES TABLEAUX

	Page
1.1 : PNB, PNB/tête et population des Etats du CILSS (1977)	4
1.2 : Ventilation par secteurs du montant de 3,06 milliards de \$ EU prévu au programme de première génération (1978-1982): en pour- centages	6
2.1 : Coefficients de dépenses récurrentes (r) par secteurs estimés par P. Heller	30
3.1 : Les 29 opérations de développement classées par secteur	46
4.1 : Treize opérations de développement agricole au Sahel: principales caractéristiques	54
4.2 : Dépenses récurrentes et non récurrentes et coefficient de dépenses récurrentes de 12 opérations de développement agri- cole au Sahel, (valeurs en millions de francs CFA, sauf pour le Mali où valeurs en unités ou en millions de francs maliens - valeurs de l'année courante indiquée)	62
4.3 : Coefficients de dépenses récurrentes par fonctions, pour quatre opérations de développement agricole financées au Sahel par la Banque Mondiale	64
4.4 : Coefficient (estimé ou prévu) du recouvrement des dépenses récurrentes de dix opérations de développement agricole du Sahel, (valeurs en millions de francs CFA, sauf pour le Mali en unités ou millions de francs maliens - valeur de l'année indiquée)	67
4.5 : Dépenses récurrentes annuelles de l'hydraulique rurale au Sénégal: par forage-puits (milliers de francs CFA)	82
4.6 : Durée journalière de fonctionnement des forages	83
5.1 : Dépenses récurrentes inscrites aux budgets des services de santé animale: 1968 - 1979, (en millions de francs CFA)	98
5.2 : Ratio entre dépenses de matériel et dépenses de personnel dans les services de santé animale (1970-1978)	99
5.3 : Estimation des dépenses nécessaires de santé animale pour 1976 et 1985 (en millions de francs CFA)	101
5.4 : Fourniture de services de santé animale sélectionnés: 1949 - 1978, (en milliers de vaccinations ou traitements)	103
5.5 : Estimés de dépenses récurrentes nécessaires aux divers types d'activités d'élevage, (F. CFA par tête de bétail) (Prix de 1976)	114

LISTE DES TABLEAUX (suite)

	Page
6.1 : Dépenses nécessaires d'investissement et d'entretien d'un hectare de plantation forestière : Mali, Haute-Volta (prix de 1978)	124
7.1 : Tâches d'entretien courant et périodique du réseau routier	131
7.2 : Dépenses unitaires d'entretien du réseau routier sahélien: 1977 et 1979, (milliers de F. FCA/km/an exprimés hors taxes)	133
7.3 : Part du coût en devises dans la dépense d'entretien routier au Sahel en (%)	141
7.4 : Personnel d'entretien routier disponible en 1977 (P) et personnel d'entretien routier requis en 1982 (P') dans les pays du Sahel (nombre de personnes)	142
7.5 : Evolution du réseau routier des pays du Sahel 1977/78/79 - 1982/83 (kms)	156
7.6 : Prévisions des dépenses nécessaires à l'entretien courant et périodique du réseau routier (T): 1977/1978 - 1982/83	158
7.7 : Prévisions du budget d'entretien (BE) du réseau routier: 1978/79 - 1982/83, (valeurs hors taxes à prix courants)	160
8.1 : Estimation du coefficient r des dépenses récurrentes dans le cas de 9 sous-secteurs de l'éducation	175
8.2 : Taux de croissance annuelle des dépenses récurrentes d'éducation, (projection et réalisation): à prix constants	181
8.3 : Taux de scolarisation primaire (1972/73 et 1977/78) (en pourcentage de la population âgée de 7 à 12 ans)	185
8.4 : Estimation des dépenses supportées par le budget national nigérien pour une Equipe de santé villageoise du département de Niamey (francs CFA) et estimation du r correspondant (1979) ...	192
9.1 : Tableau de référence: le coefficient r des dépenses récurrentes des opérations de développement au Sahel	207
10.1 : Tirages des pays du Sahel auprès du Fonds Monétaire International: 1973-1979, (en millions de DTS courants)	223
10.2 : Aide hors projet sous forme de soutiens budgétaires et à la balance des paiements, d'aide alimentaire et de secours humanitaires d'urgence: 1975 - 1978 (en % de l'APD total au Sahel)	223

LISTE DES TABLEAUX (suite)

	Page
11.1 : Déficit de financement des Etats sahéliens: observé (1977 (78)) - projeté (1983 - 84)	233
11.2 : Hypothèses et méthodes de projection, (taux de croissance exprimés en termes réels)	234
11.3 : Description générale des systèmes fiscaux des pays sahéliens en vigueur entre 1975 et 1979	238
11.4 : Taux de recettes fiscales des pays du Sahel	241
11.5 : Taux moyen de croissance annuelle du produit intérieur brut à prix constants de six pays sahéliens : 1960 - 70 et 1970-76/77, (en pourcentage)	244
11.6 : Taux d'intérêt nominaux et réels dans les pays sahéliens: 1974 - 79, (en %)	248
11.7 : Avoirs extérieurs nets des institutions monétaires des pays du Sahel: 1973-79, (31 décembre)	249
11.8 : Ratio entre dépenses publiques en produits et matériel et dépenses en salaires pour 6 pays sahéliens: 1974-1976/77/78, (ratio à prix courants)	254
14.1 : Dépenses d'investissement local public des Etats sahéliens, (1978)	290
14.2 : Part de l'aide hors projet dans l'APD totale, (en pourcentage): non exhaustif	293
14.3 : Financement explicite des dépenses récurrentes et attitude de quelques-uns des membres du CAD	297

«Les problèmes des pays en voie de développement n'impliquent pas de prévisions sophistiquées, mais demandent de la clairvoyance, de la réflexion, et parfois du courage» (un fonctionnaire malien).

INTRODUCTION

Lorsque le problème des dépenses récurrentes est mentionné, il évoque inévitablement des images d'écoles délabrées, d'hôpitaux sans médicaments, de canaux d'irrigation laissés à l'abandon, de routes impraticables, de tracteurs neufs immobilisés dans les champs, ..., le tout lié à une insuffisance des moyens matériels et humains nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures et institutions.

Ce spectacle existe, à des degrés divers, au Sahel comme ailleurs. Il peut même exister dans les pays développés, mais le coût social de la détérioration et du délabrement d'une partie du capital physique et institutionnel y est moindre, étant donné l'abondance relative de ce dernier.

Faire appel à un accroissement des ressources matérielles et humaines, en général, qu'elles soient d'origine locale ou étrangère, peut, si cet appel est entendu, améliorer la situation à court terme, voire à moyen terme. Le problème, étant donné sa nature même de récurrence, réapparaîtra cependant inévitablement, et d'autant plus rapidement, que sera limité l'accroissement possible des moyens en regard des besoins de fonctionnement et d'entretien d'un programme d'investissement en expansion continue.

La recherche d'une solution à plus long terme au problème des dépenses récurrentes demande que l'on s'adresse ainsi à un ensemble de questions difficiles qui dépassent une simple comptabilisation des besoins et des ressources; par exemple, quelle est l'incidence d'une détérioration de l'infrastructure sur la performance des activités de production qu'elle supporte? quel est le bénéfice, pour un Etat, de laisser se délabrer certains équipements pour affecter les fonds ainsi épargnés à d'autres fins? Est-il dans l'intérêt des populations que l'Etat prenne à sa charge une part substantielle, sinon la totalité, du fonctionnement et de l'entretien des investissements de certains secteurs par opposition à d'autres? Le type et la forme d'assistance en capital, que procurent les pays riches aux pays les moins nantis, contiennent-ils en gestation les éléments d'un problème de dépenses récurrentes qui surgira au lendemain du retrait des donateurs?

Le Groupe de travail sur les dépenses récurrentes, constitué en 1978, sous les auspices du Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) et du Club du Sahel, a tenté de répondre à ce type de question et à d'autres, à l'occasion d'une recherche qui l'a amené à étudier près d'une trentaine d'opérations de développement de huit secteurs socio-économiques différents de la région soudano-sahélienne, ainsi qu'à examiner les budgets de sept Etats de cette même région.

Ceci est le rapport final du Groupe. Dans une première partie, on y trouve un rappel détaillé des objectifs de l'étude et une définition générale et opérationnelle des dépenses récurrentes et des concepts qui leur sont associés. La deuxième partie est consacrée aux résultats de l'analyse des opérations et des secteurs, où est considérée non seulement la nature sectorielle des dépenses récurrentes mais également la possibilité qui existe pour l'Etat de recouvrer certaines de ces dépenses. Elargissant le cadre de l'analyse, la troisième partie montre comment le financement des dépenses récurrentes peut entrer en conflit avec d'autres obligations auxquelles font face les Etats de la région. Elle donne aussi une projection à moyen terme du déficit de financement de ces Etats, dans l'hypothèse où seraient maintenus, le fonctionnement et l'entretien des opérations, existantes et futures, à un niveau adéquat. Cette troisième partie se termine par un examen des contraintes qui expliquent la rigidité, à la baisse, des dépenses publiques et, celle, à la hausse, des recettes correspondantes des Etats sahéliens. La quatrième partie dresse

un inventaire critique des mesures sectorielles et globales que pourraient prendre les Etats sahéliens et les organismes de financement international pour améliorer la situation présente et future. La cinquième partie termine le rapport par un ensemble de recommandations.

Le Groupe de travail sur les dépenses récurrentes a rassemblé de 1978 à 1980:

1. les délégués nationaux à l'étude des pays sahéliens membres du CILSS;
2. les représentants des secrétariats du CILSS et du Club du Sahel;
3. des membres du personnel permanent et contractant du CILSS;
4. les experts délégués par certains pays donateurs;
5. le personnel permanent et contractant du Harvard Institute for International Development (H.I.I.D.) et du Centre de recherche en développement économique de l'Université de Montréal (C.R.D.E.).

La consultation, fournie par le H.I.I.D. et le C.R.D.E., a été respectivement financée par la United States Agency for International Development et l'Agence canadienne de développement international. Une contribution, sous la forme du paiement de salaires de consultants ou de détachement d'experts, a été offerte au Groupe de travail par les gouvernements français, néerlandais et suisse. Les pays sahéliens ont finalement contribué à la réalisation des objectifs de l'étude en détachant, auprès du Groupe, certains de leurs fonctionnaires.

Le Groupe de travail remercie vivement les secrétariats du Club du Sahel et du CILSS, ainsi que les administrations des Etats sahéliens et des agences de financement international, pour toute l'information qu'ils lui ont communiquée, et le support matériel et intellectuel qu'ils lui ont constamment accordé. Les analyses et opinions données, ci-après, reflètent cependant les vues des membres du Groupe de travail et n'engagent pas la responsabilité des administrations des pays sahéliens et des agences de financement international auxquelles ils pourraient appartenir.

Le rapport, qu'on lira ci-après, reste et ce, malgré tous les efforts fournis, un produit semi-fini, dans la mesure où les réponses apportées ont suscité d'autres interrogations auxquelles l'insuffisance de données fiables et notre méconnaissance, en général, du processus de développement, ne nous ont pas permis de répondre d'une manière définitive. Dans chacun des cas, nous avons toutefois essayé de souligner l'objet et les causes de notre ignorance ou de nos incertitudes, dans l'espoir que, dans un avenir plus ou moins rapproché, d'autres, mieux informés ou plus perspicaces, pourront avancer la finition du produit dont notre effort constitue en quelque sorte la matière première.

CONVENTION D'ECRITURE ET TAUX DE CHANGE DES MONNAIES SAHELIENNES

Conformément aux conventions du système métrique international, la virgule (,) suit l'unité et précède les fractions décimales.

Exemple: 10,525 millions de francs - dix millions cinq cent vingt-cinq mille francs

*Taux de change: nombre d'unités monétaires par \$ EU
(au 31 décembre 1979)*

<i>Pays</i>	<i>Unité monétaire</i>	
<i>Haute-Volta Niger Sénégal Tchad</i>	<i>franc CFA (F.CFA)</i>	<i>201,0</i>
<i>Gambie</i>	<i>dalasi (D)</i>	<i>1,799</i>
<i>Iles du Cap-Vert</i>	<i>escudo (ECV)</i>	<i>38,3</i>
<i>Mali</i>	<i>franc malien (FM)</i>	<i>402,0</i>
<i>Mauritanie</i>	<i>ouguiya (UM)</i>	<i>45,9</i>

Note: Certains des taux de change, qu'utilisèrent les consultants, sont une approximation des taux donnés ci-dessus à titre purement indicatif.

PREMIERE PARTIE

OBJECTIFS ET ORGANISATION DE L'ETUDE
ET DEFINITIONS

1

CHAPITRE I: ORIGINE, OBJECTIFS ET ORGANISATION DE L'ETUDE

1. 1 *Les dépenses de fonctionnement et d'entretien des programmes d'investissements publics ou dépenses récurrentes: une priorité relativement récente*

«Tant la théorie que la pratique de la politique de développement donneraient à penser que les investissements sont un facteur primordial de croissance économique. Cependant, dans l'ensemble du monde en développement, la productivité des investissements et programmes publics déjà existants a été sérieusement compromise parce que les gouvernements n'ont pas fait le nécessaire pour garantir correctement au cours des ans leur fonctionnement et leur entretien. Rare est le pays qui n'a pas connu un tel phénomène..... La perte de productivité et la détérioration du stock de capital qui en résultent n'ont pas seulement pour effet d'affecter les projets et programmes existants mais aussi de jeter une ombre inquiétante sur la viabilité économique des programmes futurs d'investissement.....».

L'auteur de ces lignes, l'économiste américain Peter Heller¹, fait d'ailleurs partager les responsabilités à l'origine de cet état de choses, en ajoutant: «..... En général, les flux d'aide externe n'ont fait qu'aggraver ce problème en rendant un pays capable d'accroître son niveau d'investissement sans favoriser la croissance des revenus récurrents.»

Déjà en 1966, Wolfgang Stolper avait tiré la sonnette d'alarme en insistant, dans son étude de l'économie du Nigéria, sur le problème macro-économique que pose l'existence des dépenses de fonctionnement et d'entretien des programmes d'investissement public ou dépenses récurrentes: celles-ci sont inscrites au budget de l'Etat et, dans la mesure où les possibilités locales d'imposition et d'emprunt sont limitées, leur existence diminue la capacité de l'Etat de mettre en oeuvre de nouveaux programmes d'investissement².

¹ «L'insuffisance du financement des coûts de développement récurrents», *Finances et développement*, vol. 16, n° 1, mars 1979, pp. 38-42.

² *Planning without facts: Lessons in resource allocation from Nigeria's development*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., March 1966, pp. 45, 73, 78, 80, 105, 140, 152, 214, 255 et 265.

Jusqu'en 1977, le problème des dépenses récurrentes semble cependant être resté une préoccupation secondaire, à la fois pour les administrateurs des politiques de développement et les économistes travaillant en milieu universitaire. Les exceptions à ce manque d'intérêt sont d'autant plus remarquables: en 1971, Peter Heller formalise le problème des dépenses récurrentes dans un cadre d'analyse macroéconomique appliqué à l'économie du Kenya et calcule, pour ce pays, un premier ensemble de coefficients sectoriels de dépenses récurrentes¹. En 1976, Michel Labonne souligne, avec insistance, que, si les gouvernements des pays en voie de développement ont de la difficulté à financer les dépenses récurrentes des opérations dont ils ont la charge, il est à craindre, qu'à plus ou moins brève échéance, les cadres nationaux *subiront* certaines des opérations financées par la communauté internationale, plutôt qu'ils ne les dirigeront et gèreront².

L'année 1977 marque un tournant, dans la mesure où le Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques reconnaît que les efforts de développement des pays bénéficiaires de l'aide publique au développement pourraient être compromis si des projets valables n'étaient pas mis en oeuvre parce que les intéressés ne sont pas à même de fournir ou d'obtenir les fonds requis pour couvrir les dépenses locales, dont les dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien³.

La même année, au mois de mai, le Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel et le Club du Sahel, inscrivent à l'ordre du jour de leur 2e conférence, tenue à Ottawa, le problème des dépenses récurrentes.

¹ *The dynamics of project expenditure and the planning process: with reference to Kenya*, Thèse de Ph.D., Harvard University, dont les résultats furent publiés dans P.S. Heller: «Public investment in LDC's with recurrent cost constraint: the Kenya case», *Quarterly Journal of Economics*, May, 1974, pp. 251-277

² «La dégradation de la situation paysanne dans les pays sahéliens avant la sécheresse», *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, tome XXX, n° 4, décembre 1976, pp. 389-502

³ O.C.D.E.: *Coopération pour le développement: examen 1977*, Paris, novembre 1977, pp. 185-188

I. 2 *Les pays du Sahel et la lutte contre la sécheresse dans la région sahélienne*

De 1969 à 1974, les pays africains de la région soudano-sahélienne connurent, sans interruption, six années de forte sécheresse.

En mars 1973, les représentants de six pays de la région (Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad) mirent sur pied à Ouagadougou, capitale de la Haute-Volta, le Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) qui était appelé, non seulement à s'occuper des problèmes liés à l'obtention et à l'allocation d'aides d'urgence à la région, mais aussi à participer à la mise en place de programmes et de projets à moyen et long termes. Deux autres Etats africains se joignirent ultérieurement au CILSS¹: la Gambie (fin 1973) et les Iles du Cap-Vert (1976) .

En mars 1976, a été créé à Dakar, le Club du Sahel (à l'origine, Club des amis du Sahel). Le Club, dont le secrétariat est situé à l'O.C.D.E. à Paris, est un organisme informel, où les représentants des organisations bilatérales et multilatérales d'aide à la région, ainsi que ceux des Etats membres du CILSS, tentent d'harmoniser leurs politiques et leurs intérêts. Subséquemment à la conférence constitutive de Dakar, le Club a organisé avec le CILSS, deux autres conférences (Ottawa, mai 1977; Amsterdam, novembre 1978) ainsi que de nombreux colloques et réunions d'un caractère plus technique.

En 1977, les huit pays sahéliens avaient une population totale de près de 29 millions d'habitants (tableau I.1). Le produit national brut (PNB) total de la région, soit 5,5 milliards de \$ EU, était inférieur d'environ 40 % au PNB irlandais de la même année. Le PNB *per capita* moyen, soit 196 \$ EU - avec un maximum de 380 \$ EU pour le Sénégal et un minimum de 120 \$ EU pour le Mali - était lui-même inférieur de 60 % à la moyenne africaine de 490 \$ EU. Les pays sahéliens, à l'exception du Sénégal, étaient considérés, par les organismes des Nations-Unies, comme faisant partie du groupe des pays les moins développés.

¹ Le terme «Sahel», utilisé ci-après, couvre donc les huit pays membres du CILSS, indépendamment de la définition géographique exacte du terme, qui ne s'applique qu'à certaines sous-régions constitutives de ces Etats, et peut, en outre, englober des sous-régions d'autres Etats africains, non membres du CILSS.

Tableau 1.1

*PNB, PNB/tête et population
des Etats membres du CILSS (1977)*

Pays	PNB (millions \$ EU)	PNB/tête (\$ EU)	Population (000) ¹
Gambie	120	210	554
Haute-Volta	760	140	5 465
Iles du Cap-Vert	50	150	313
Mali	720	120	6 129
Mauritanie	410	270	1 503
Niger	950	190	4 862
Sénégal	1 980	380	5 240
Tchad	560	130	4 221
Région	5 550 (total)	196 (moyenne pondérée)	28 287 (total)

¹ milieu de l'année 1977

Source: World Bank: 1979 Atlas, Washington, p. 12

En 1976-77, un groupe de travail du Club du Sahel, présidé par le Ministre coordonnateur du CILSS, Monsieur Boulama Manga, établissait, pour la région, une stratégie de développement à long terme et un programme d'action (dit programme de première génération) pour la période 1978-82.

L'objectif central de la stratégie est, à long terme (1990-2000), la réalisation de l'auto-suffisance alimentaire, entendue comme l'absence de recours, pour la région, aux importations étrangères de biens vivriers. La réalisation de l'objectif repose principalement sur la mise en place d'aménagements hydro-agricoles, l'extension du réseau des transports, la protection accrue des cultures et de l'environnement, l'accroissement des capacités existantes sanitaires et de formation. Les résultats concrets attendus de cette stratégie sont un meilleur équilibre entre cultures sèches et cultures irriguées, une réduction de l'incidence des aléas climatiques sur l'activité agricole, le désenclavement des régions productrices de biens vivriers, une moins grande dépendance des marchés extérieurs à la région et, en général, une productivité agricole accrue .

Le coût total, pour la communauté internationale, des projets du programme de première génération (1978-1982), sous-tendant la stratégie, avait été estimé, aux prix de 1977, à 3,06 milliards de \$ EU (tableau I.2).

1

Club du Sahel: *Stratégie et programme de lutte contre la sécheresse et de développement dans le Sahel*, O.C.D.E., Paris (première version datée de 1977; version révisée à la lumière du bilan présenté à la conférence d'Amsterdam, datée de mai 1979). Il a été admis, depuis la publication de la première version de la stratégie, que dans une optique de développement des échanges intra-régionaux, l'auto-suffisance alimentaire, au niveau régional, ne signifie pas nécessairement l'auto-suffisance alimentaire au niveau de chacun des pays, dans la mesure où certains des pays concernés, et en particulier les pays enclavés, parviendraient à produire des surplus qui pourraient être exportés dans le reste de la région.

Tableau 1.2

Ventilation par secteurs du montant de 3,06 milliards de \$ EU
prévu au programme de première génération (1978-1982):
en pourcentages

Secteurs	(%)
1. Cultures sèches	22,0
2. Cultures irriguées	29,6
3. Hydraulique villageoise et pastorale	2,4
4. Elevage	10,6
5. Pêche	2,4
6. Protection des cultures	2,3
7. Ecologie - forêts	5,9
8. Commercialisation	0,9
9. Transports et infrastructure	12,4
10. Ressources humaines (santé, éducation,...)	11,5
Total (1 à 10)	100,0

Source: CILSS - Club du Sahel: *Le financement du programme de première génération dans le cadre de l'aide globale au Sahel*, Sahel D (78) 27, novembre 1978, tome II, p. 9

I. 3 *Evolution de la préoccupation du CILSS et du Club du Sahel pour le problème des dépenses récurrentes*

Peu de temps après sa mise sur pied, le Club du Sahel prit conscience, d'une manière accrue, des pressions qui s'exerçaient sur les budgets des différents Etats sahéliens. Il s'inquiéta, en particulier, des tensions que pourrait créer un financement local insuffisant des dépenses de fonctionnement et d'entretien des opérations mises en place dans le cadre du programme de première génération, à une époque où les donateurs auraient fait face à leurs engagements et se seraient orientés vers le financement d'autres interventions, au Sahel ou ailleurs.

C'est ainsi que le CILSS et le Club du Sahel commanditèrent, au début de 1977, une étude, dont les auteurs s'attachèrent à mesurer, à la fois, en termes de dépenses locales d'investissement et de dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien, les effets d'un programme d'investissement de 10 milliards de \$ EU, supposé être réalisé au Sahel et réparti uniformément sur une période de 10 ans. Ayant utilisé, dans leurs projections, des coefficients de dépenses tels qu'ils ressortaient de dossiers de projets disponibles auprès de la Banque Mondiale, ils conclurent que le programme d'investissement entraînerait, pour l'ensemble de la région, un déficit net de financement, cumulé sur 10 ans, de 4,2 milliards de \$ EU. Sur une base annuelle, ce déficit correspondait *grosso modo* à 7,6 % du PNB total de la région en 1977.

Pleinement conscients des implications d'un tel résultat et confrontés à certaines manifestations concrètes d'un financement insuffisant du fonctionnement et de l'entretien des opérations déjà en cours au Sahel, le CILSS et le Club du Sahel décidèrent, à Ottawa, de porter dorénavant une attention prioritaire au problème et à ses éléments de solution.

¹

La référence la plus complète de l'étude est: W. Beazer, M. Burstein and L. Pulley: *Foreign aid and the domestic costs of Sahel development projects* (May 1977), dont des résumés en anglais et en français furent soumis à la 2e conférence du CILSS et du Club du Sahel (Ottawa, 1977).

Durant la période qui sépara la Conférence d'Ottawa de celle d'Amsterdam (novembre 1978), les secrétariats du CILSS et du Club du Sahel, dans un effort d'élaboration d'un programme approfondi de recherche sur les dépenses récurrentes, sollicitèrent les avis des pays sahéliens et donateurs, ainsi que ceux de consultants en provenance du Sahel et d'ailleurs. Les secrétariats cherchèrent simultanément à obtenir un support matériel des organismes de financement international pour la formation d'un groupe de travail (Groupe de travail sur les dépenses récurrentes) où consultants sahéliens et non sahéliens, et représentants des pays récipiendaires et donateurs d'aide, conjugueraient leurs efforts pour aboutir à un diagnostic et à des propositions de recommandations. Les initiatives du CILSS et du Club du Sahel aboutirent, en 1978, à la formation du Groupe de travail et permirent la présentation, à la Conférence d'Amsterdam, d'un programme de recherche sur les dépenses récurrentes, accompagné de deux études de cas tests, relatives à des opérations de développement rural¹. Dans son communiqué final:

la Conférence d'Amsterdam exprima le vœux que «le travail entrepris soit poursuivi, à la fois sur le plan macro-économique (l'équilibre budgétaire des Etats) et sur le plan micro-économique (au niveau des projets de développement)», et demanda au Groupe de travail «de s'attacher à dégager des solutions pratiques aux problèmes posés par le financement des coûts récurrents».

Le présent document est le rapport final du Groupe de travail².

¹

Benedic et Brosshardt: *Contribution à l'étude des charges récurrentes des projets de développement rural: le cas du projet Siné-Saloum au Sénégal*, étude conjointe de la Caisse Centrale de Coopération Economique et du Ministère de la Coopération, Paris, octobre 1978.

A. Martens (en collaboration avec J. Sorgho et J. Kessous): *Les besoins d'entretien de la surface rizicole aménagée de l'Office du Niger au Mali*, C.R.D.E. de l'Université de Montréal, Montréal, octobre 1978.

²

La composition du Groupe de travail sur les dépenses récurrentes a été donnée dans l'introduction du présent document et les noms des personnes qui lui furent associées sont donnés en annexe A.

I. 4 Organisation de l'étude

De septembre 1978 à novembre 1979, le Groupe de travail analysa, du point de vue des dépenses récurrentes, 29 opérations de développement au Sahel, appartenant aux secteurs de l'agriculture, de l'hydraulique rurale de l'élevage, de la pêche, des forêts, de la santé, de l'éducation et de l'infrastructure des transports. Durant la même période, une analyse des dépenses récurrentes, fut conduite au niveau du budget général de chacun des Etats sahéliens, à l'exception, pour des raisons de conjoncture politique, de la République du Tchad. La coordination méthodologique des études techniques correspondantes fut assurée à l'occasion de réunions plénières du Groupe de travail, qui se tinrent à Ouagadougou, au secrétariat exécutif du CILSS et en présence d'un représentant du Club du Sahel, en janvier, mai et novembre 1979. A la réunion de novembre, les études techniques furent soumises à une critique serrée, et une ébauche de la structure du rapport final, intitulée *Etape novembre 1979*, fut discutée de manière approfondie.

Les résultats de la réunion de novembre 1979, permirent en outre au secrétariat exécutif du CILSS de soumettre un état d'avancement des travaux de l'étude, à la 2e session ordinaire du Conseil des Ministres du CILSS, tenue à Ouagadougou les 11 et 12 janvier 1980.

En février 1980, le Groupe de travail organisa une consultation itinérante de trois de ses membres auprès des administrations nationales des Etats sahéliens pour, d'une part, recueillir les critiques et commentaires de celles-ci aux études techniques et, d'autre part, examiner avec les hauts fonctionnaires sahéliens certaines recommandations affectant les politiques internes des Etats et susceptibles d'être intégrées au rapport final. A la fin de mars 1980, les représentants des principales agences bilatérales et multilatérales de financement international, impliquées au Sahel, se réunirent à l'Université de Montréal afin d'étudier des options de recommandations qui étaient susceptibles d'être reprises dans le rapport final.

Finalement, le Groupe de travail examina, en réunion plénière à Ouagadougou, en juin 1980, la version préliminaire du rapport final qui fut soumis, dans sa version présente et définitive, au CILSS et au Club du Sahel, en juillet 1980.

I. 5 Les principales questions

Les principales questions auxquelles le Groupe de travail a tenté de répondre sont les suivantes:

1. Quels sont les éléments constitutifs d'une définition, à la fois générale et suffisamment opérationnelle, des concepts de dépenses récurrentes, de coefficient de dépenses récurrentes et de recouvrement de telles dépenses? Quels sont les aspects normatifs de tels concepts dans le cadre d'une programmation optimale des dépenses récurrentes et de leur recouvrement? (première partie, chapitre II).
2. Quelles sont les manifestations concrètes des divergences entre niveaux prévus, optimaux et effectivement réalisés de dépenses récurrentes pour différents secteurs et opérations? Certains(es) secteurs et opérations sont-ils (elles) plus sensibles à de telles divergences que d'autres? Dans quelle mesure les mécanismes de recouvrement des dépenses récurrentes ont permis de remédier au financement insuffisant de ces dernières? Quelle est l'incidence d'un financement insuffisant des dépenses récurrentes prévues et optimales sur le taux de réalisation des opérations et des objectifs sectoriels? (deuxième partie).
3. Quels sont les enseignements additionnels que peut offrir une approche macroéconomique du problème des dépenses récurrentes dans le cadre des économies nationales considérées dans leur ensemble? Quelles sont les contraintes principales que déterminent les niveaux de dépenses et recettes publiques des Etats sahéliens et, en conséquence, qui affectent la capacité de ces derniers de financer les dépenses récurrentes des opérations et programmes de développement? Dans la mesure où ces contraintes persisteront à moyen terme, quel est le déficit de financement projeté des Etats sahéliens, tel que déterminé par leur obligation d'assurer un financement suffisant des dépenses récurrentes? (troisième partie).
4. Quels sont les instruments dont disposent (ou pourraient disposer) les pays sahéliens pour alléger le poids des contraintes et ainsi diminuer le déficit de financement prévu? Quelle est l'efficacité relative de

ces instruments dans le contexte régional? (Quatrième partie, chapitre XIII).

5. Quelles sont les pratiques actuelles de financement extérieur des dépenses récurrentes? Dans quelle mesure les politiques et pratiques des donateurs ont aggravé ou résolu partiellement le problème du financement des dépenses récurrentes au Sahel? Peut-on utiliser les critères existants d'allocation du financement extérieur ou doit-on suggérer de nouveaux critères, et lesquels, dans une perspective de solution au problème? (quatrième partie, chapitre XIV).
6. Sur la base des réponses à 4 et 5, quelles sont les recommandations qui peuvent être faites aux pays sahéliens et aux organismes de financement international, en matière de financement des dépenses récurrentes d'une part, et quels sont les mécanismes de suivi à suggérer aux partenaires, pour que les dépenses récurrentes soient dorénavant considérées comme une des variables critiques de la programmation du développement du Sahel et de chacune de ses étapes, d'autre part? (cinquième partie).

Il faut souligner que ces six ensembles de principales questions n'ont pas figuré comme un programme de travail explicite dès le début des travaux du Groupe. La formulation de questions pertinentes a été plutôt le résultat d'un processus évolutif qui a étroitement associé, de novembre 1978 à juin 1980, tous les membres du Groupe de travail sur les dépenses récurrentes, les responsables de la plupart des pays et agences de financement concernés et les secrétariats du CILSS et du Club du Sahel.

CHAPITRE II: DEFINITIONS OPERATIONNELLES

II. 1 Généralités

Les notions qui ont une importance centrale pour le présent rapport, car elles en sous-tendent toute l'argumentation, sont:

- i. dépenses récurrentes et dépenses non récurrentes;*
- ii. coefficient des dépenses récurrentes;*
- iii. recouvrement des dépenses récurrentes.*

Que l'on observe la pratique du développement international ou que l'on se réfère à la littérature, officielle ou autre, relative à l'Aide Publique au Développement (APD), ces notions sont susceptibles de recouvrir des réalités bien différentes selon qu'elles sont utilisées par telle ou telle agence donatrice ou par tel ou tel pays récipiendaire d'APD. L'objectif du présent chapitre est de proposer une définition de chacune de ces notions, qui soit conceptuellement acceptable à la fois par les agences de financement international et les récipiendaires d'APD, et à laquelle, moyennant cette acceptation, nous leur recommanderions d'adhérer.

En plus de définir ces notions, nous avons ressenti la nécessité, pour des raisons de clarification de la matière du rapport, de préciser aussitôt que possible les *aspects normatifs* qui leur sont liés: c'est ainsi que le présent chapitre se termine par un examen des critères alternatifs qui peuvent être utilisés pour déterminer les niveaux optimaux des dépenses récurrentes et de leur recouvrement.

II. 2 La définition des dépenses récurrentes et des dépenses non récurrentes

Précisons immédiatement que le lecteur ne trouvera pas dans ce chapitre un mini-manuel de classification des dépenses récurrentes et non récurrentes, différenciées par secteurs. La raison principale en est que la classification d'une dépense donnée, dans l'une ou l'autre des deux catégories, *varie avec la période* que requiert l'opération ou le projet pour atteindre son stade de maturité ou de fonctionnement normal.

La discussion, dans le présent chapitre, de critères généraux permettant de préciser le moment où une opération ou projet est arrivé à maturité, accompagnée des exemples illustratifs concrets donnés à la deuxième partie du rapport, devrait cependant permettre au lecteur d'identifier ce qui est dépense récurrente ou non, lorsqu'il sera confronté à des évaluations *ex ante* de projets ou des évaluations *ex post* d'opérations. C'est ce que nous entendons par le caractère opérationnel de la définition proposée. Le lecteur désireux de connaître avec précision ce qui fut inclus dans les deux catégories de dépenses pour les opérations de développement étudiées par le Groupe de travail, pourra toujours retourner aux documents techniques correspondants, s'il juge insuffisante l'information que nous en donnons dans la deuxième partie du rapport ¹.

Comme l'indiquent les précédents paragraphes, nous avons jugé utile, et également plus commode, de proposer une définition opérationnelle des dépenses récurrentes et non récurrentes en prenant, comme cadre initial d'observation, l'unité microéconomique constituée par le projet ou l'opération de développement. A la troisième partie de l'étude, consacrée à l'analyse macroéconomique des dépenses récurrentes dans le cadre des budgets des Etats sahéliens, nous soulevons cependant un certain nombre de problèmes comptables et conceptuels que pose le passage du cadre d'analyse constitué par le projet ou l'opération, à celui de l'économie prise dans son ensemble ².

¹ La liste de ces documents, accompagnée des noms de leurs auteurs, est donnée en annexe B.

² Comme le lecteur l'aura sans doute déjà perçu, nous réservons le terme de *projet* à une action qui est encore au stade de l'étude de factibilité, et celui d'*opération* à une action qui connaît déjà un début de réalisation. Dans le présent chapitre, les deux termes peuvent, en général, être considérés comme interchangeables.

Nous nous proposons de définir *les dépenses récurrentes* comme étant:

l'ensemble de flux annuels de dépenses brutes de l'Etat et de ces agences, en monnaie locale et en devises, occasionnées par le fonctionnement et l'entretien d'une capacité installée, génératrice de bénéfices socio-économiques, quelle que soit la source de financement de ces dépenses, intérieure ou étrangère.

Conséquemment, les dépenses *non récurrentes* couvrent, de leur côté, toutes les dépenses qui ont permis la *mise en place* de cette capacité, indépendamment de la nature de la dépense (achats de biens de capital ou courants, paiements de salaires, ...), du type de paiement correspondant (en devises ou monnaie locale) et de la source de financement sollicitée ou obtenue. Les termes de «dépenses non récurrentes», de «dépenses de mise en place» et de «dépenses de développement» seront considérés ci-après comme synonymes.

De telles définitions ne sont applicables à un projet ou à une opération déterminés que moyennant une discussion relativement détaillée de leurs éléments constitutifs. C'est ce à quoi nous nous attachons ci-après.

II. 3 Les éléments constitutifs de la définition des dépenses récurrentes

1. la notion de capacité installée

Le fait qu'il est précisé que la capacité doit être installée, souligne que la comptabilisation des dépenses récurrentes ne commence qu'*après que* le projet ait été mis en place. En d'autres termes, nous proposons que la notion de dépenses récurrentes n'a un sens concret que si le projet a atteint sa phase de fonctionnement normal. Toutes les dépenses occasionnées avant le début de la phase de fonctionnement normal sont donc classées dans la catégorie des dépenses non récurrentes ou de développement.

Ce principe doit être légèrement amendé lorsqu'on est confronté à une opération qui consiste à reproduire des unités de capacité identiques les unes aux autres. Un exemple est celui des programmes d'hydraulique rurale: dès qu'un puits est creusé, il demande de l'entretien même si l'opération-programme n'est pas entièrement achevée.

Au sein des projets qui sont habituellement à la charge de l'Etat et de ses agences, on peut, en simplifiant quelque peu, distinguer deux formes de capacité installée, génératrices de bénéfices socio-économiques.

Une première forme est constituée par les infrastructures physiques: bâtiments scolaires, routes, hôpitaux, réseaux d'irrigation, ... La phase de mise en place correspond à de la formation de capital, au sens de la comptabilité nationale, c'est-à-dire à de la construction et des achats d'équipement. La phase de fonctionnement entraîne quant à elle des dépenses récurrentes d'entretien (rechargement des routes en terre, curage des canaux d'irrigation, réparation de la toiture des écoles, ...) et de fonctionnement (salaires des professeurs et médecins, achats de médicaments et de fournitures scolaires, ...)

La deuxième forme de capacité installée a une réalité beaucoup plus floue car elle correspond principalement à de la formation de capital humain et institutionnel. Le processus de mise en place d'une telle capacité repose surtout sur la constitution d'un stock d'aptitudes et de mécanismes institutionnels qui, de par leur interaction avec le système socio-économique,

généraliseront les bénéfices qu'attend la collectivité du projet ou de l'opération concernés. Un bon exemple est donné par les *opérations de protection des cultures* où l'on peut difficilement affirmer que la rentabilité attendue dépend d'abord et surtout de l'achat des pulvérisateurs à dos, de la construction de hangars d'entreposage du matériel, ou autres investissements physiques. Le succès des opérations de protection des cultures est déterminé en effet, avant tout, par l'effort qui sera fait pour convaincre le fermier qu'il est dans son intérêt personnel d'utiliser des pesticides ou autres produits phytosanitaires, moyennant, bien entendu, un taux de rendement satisfaisant d'une telle action pour la collectivité. Dans un tel cas, toutes dépenses effectuées avant que le consentement du fermier ne soit obtenu, devront être considérées comme dépenses non récurrentes même si elles sont constituées en majeure partie de dépenses courantes (achats de produits, salaires d'encadreurs agricoles, ...). D'autres exemples de cette deuxième forme de capacité installée se retrouvent, entre autres, dans les programmes de soins de santé primaires, de vaccination du bétail, de recherche agricole.

En d'autres termes, les dépenses récurrentes ne peuvent pas, dans ce deuxième cas, être directement liées à l'entretien et au fonctionnement d'une infrastructure physique bien identifiée et observable, comme le sont les bâtiments scolaires, les routes, les hôpitaux et les réseaux d'irrigation. Il s'agira de définir une période de mise en place, exprimée en un *nombre fini d'années*, au cours de laquelle certaines dépenses courantes doivent être *capitalisées*. Ce n'est qu'au-delà de cette période que l'on peut parler de dépenses récurrentes proprement dites, au sens où il est vérifié que la capacité installée a atteint son niveau de rendement socio-économique désiré. Nous montrerons plus loin que c'est l'absence de définition d'une période raisonnable de mise en place de tels projets et d'opérations, qui a souvent donné naissance à ce qui peut être qualifié de faux problème des dépenses récurrentes, certaines des dépenses courantes de mise en place ayant été en effet confondues avec des dépenses récurrentes.

Il faut finalement souligner que les deux formes de capacité - l'infrastructure physique et la somme des dépenses courantes capitalisées durant la période de mise en place - se retrouvent fréquemment au sein d'un

même projet: les projets d'aménagements hydro-agricoles, tout en contribuant principalement à l'extension du réseau national d'irrigation, peuvent inclure des programmes de formation des paysans et d'amélioration des conditions sanitaires.

2. *la notion de dépenses brutes*

Le terme «brut» signifie que nous proposons de comptabiliser les dépenses récurrentes avant soustraction des recettes publiques, en nature ou en espèces, que pourrait engendrer le projet ou l'opération.

Outre que l'estimation des recettes publiques à créditer au projet ou à l'opération n'est pas dépourvue d'une certaine ambiguïté¹, nous croyons que l'analyse du processus de détermination des dépenses récurrentes doit procéder, avant tout, d'une étude de l'ensemble de ces dépenses indépendamment des procédures de leur recouvrement (taxes d'usager, recettes réservées, dotations budgétaires). Ne considérer que les dépenses nettes aurait le danger de faire oublier la nature du processus qui est à la source de telles dépenses.

Une exception au principe de la comptabilisation des dépenses, en termes bruts, est le cas des entreprises publiques à caractère commercial (c'est-à-dire dont la production est destinée à la vente) où seul le déficit d'opération, à charge de l'Etat, constitue une dépense récurrente.

Il est à remarquer, enfin, que la pratique comptable de l'entreprise demande que soient capitalisées les dépenses qui ne sont pas couvertes par les revenus. Ce que nous proposons est donc différent d'une telle pratique.

3. *dépenses en monnaie locale et en devises*

Pour des raisons qui ne nous ont jamais été très évidentes, certains ont semblé considérer que les dépenses récurrentes sont exclusivement des dépenses en monnaie locale, c'est-à-dire correspondant à l'achat de biens et services produits localement. L'observation de la réalité montre que

¹

Voir, ci-après, section II.8.

l'entretien et le fonctionnement des opérations requièrent également des importations de biens et services (carburants, pièces détachées, ...) qui peuvent, comme dans le cas de l'entretien routier, constituer une fraction importante des dépenses récurrentes. Dans la définition que nous proposons, les dépenses récurrentes couvrent donc des dépenses en monnaie locale et en devises.

4. *financement intérieur et étranger*

Selon le schéma traditionnel de l'aide aux projets de développement, l'APD n'est octroyée qu'au stade de la mise en place des opérations et est retirée dès qu'en commence le fonctionnement normal. Depuis quelques années cependant, un certain montant de l'enveloppe financière destinée au financement de projets, a couvert des dépenses qui rencontrent notre définition des dépenses récurrentes, en particulier dans le domaine de l'entretien routier¹. En plus de ces modifications récentes des pratiques de la coopération, il faut considérer que l'aide hors projet a, de toute évidence, traditionnellement financé des dépenses récurrentes, spécialement de fonctionnement, et en particulier dans le cadre des programmes d'assistance technique. Pour certains donateurs, ceci est loin d'être insignifiant: par exemple, pendant la période 1975-78, 76 % de l'aide accordée au Sahel par le Fonds français d'Aide et de Coopération (FAC) ont été alloués aux aides hors projet, dont 47 % à l'assistance technique².

De la même manière que nous avons suggéré, ci-dessus, que les dépenses récurrentes doivent être exprimées brutes des recettes publiques éventuelles engendrées par les opérations, nous proposons ici d'estimer les dépenses récurrentes indépendamment de leur mode de financement, intérieur ou étranger.

1

Nous ne considérons pas ici les cas où des donateurs, particulièrement souples dans leur octroi d'APD, accordent une assistance financière à des opérations, surtout de développement rural, au-delà de la période de mise en place initialement prévue, ces opérations ayant des difficultés à atteindre leur phase de fonctionnement normal: selon nos définitions, une telle assistance correspond à du financement de dépenses non récurrentes ou de développement.

2

Source: CILSS-Club du Sahel: *L'aide publique au développement dans les pays membres du CILSS de 1975 à 1978*, D(79) 38, Paris, octobre 1979, p. 46.

5. *L'Etat et ses agences*

Ce dernier élément constitutif important de la définition des dépenses récurrentes situe, du point de vue recettes et dépenses, le projet ou l'opération dans le cadre précis du compte *consolidé* de l'Etat, ce dernier étant l'ensemble des comptes de l'administration centrale, des collectivités territoriales et de toutes institutions à caractère public, à l'exclusion des entreprises publiques à caractère commercial, dont, nous l'avons vu, on ne retiendra que le déficit d'opération.

Etant donné le caractère particulier des opérations de l'Etat dans le domaine de la production agricole, on se demande fréquemment s'il y a lieu d'inclure dans les dépenses récurrentes de l'Etat toutes les dépenses occasionnées par la réalisation des fonctions de conditionnement, de commercialisation et de transport rattachées à ces opérations. Ces fonctions ont, selon nous, une nature quasi commerciale qui les différencie suffisamment, par exemple, de la fonction d'encadrement des agriculteurs, pour que nous croyons approprié de n'inclure, dans les dépenses récurrentes, que la part des dépenses liées aux fonctions de conditionnement, de commercialisation et de transport, qui n'est pas couverte par les recettes d'opération.

Finalement, les dépenses supportées par des agents économiques concernés par les opérations mais n'appartenant pas au secteur public et qui, à ce titre, ne sont pas comptabilisées au compte de l'Etat, sont généralement exclues de notre définition des dépenses récurrentes; exemples: intrants de production¹ achetés par les paysans, salaires rémunérant le travail agricole, ... Par contre, lorsqu'on estime les dépenses récurrentes des secteurs sociaux (éducation, santé), il est fortement suggéré de les comptabiliser *brutes* des contributions, sous forme de dépenses, que pourrait supporter la collectivité au titre de la rémunération, en espèces ou en nature, des enseignants et du personnel de santé.

¹

Voir, cependant, notre discussion du traitement des subventions accordées à l'achat d'intrants culturels, au chapitre IV.

II. 4 Coût financier et coût économique des dépenses récurrentes

La préoccupation dominante du CILSS et du Club du Sahel, à l'origine de la présente étude, est l'insuffisance possible de ressources *financières* disponibles pour le fonctionnement et l'entretien d'opérations génératrices de bénéfices socio-économiques¹. Dans le contexte qui nous occupe, les dépenses récurrentes seront donc surtout un concept financier et accessoirement un concept économique. Il y a naturellement de fortes similarités entre les concepts, mais il y a aussi des différences. Le coût économique d'une activité, appelé plus précisément *coût d'option*, représente la valeur des bénéfices sacrifiés, suite à l'affectation à cette activité, de ressources qui ont des usages alternatifs dans l'économie (exemple: le coût d'option ou coût économique associé à l'emploi d'un travailleur additionnel dans un projet industriel est la part de la production agricole sacrifiée suite au passage de ce travailleur du secteur d'activité rurale au secteur industriel). Par contre, estimer des dépenses à leur coût financier consiste à les évaluer au coût effectivement payé, c'est-à-dire aux prix prévalant sur le marché (le coût financier d'un travailleur industriel est égal au salaire, augmenté des bénéfices sociaux, qui lui est payé).

Une évidence empirique volumineuse sur les pays en voie de développement montre que les prix effectivement payés aux facteurs de production, comme pour l'achat de biens et services, sont fréquemment différents des prix qui reflètent la rareté relative de ces facteurs, biens et services, ou en d'autres termes, de leur coût d'option ou coût économique.

Par exemple, dans les pays sahéliens, en général le maintien dans le marché organisé du crédit, d'un taux d'intérêt (à prix constants) inférieur à la rentabilité du capital, entraîne l'existence d'une demande excédentaire de crédit qui nécessite à son tour la mise en place d'un rationnement de ce dernier. Dans la mesure, d'autre part, où il existe des barrières tarifaires et des contingents physiques à l'achat de biens étrangers, le prix international des importations, lorsqu'exprimé en monnaie locale à l'aide du taux de change officiel, entraîne une sous-estimation de leur coût économique, le taux de change officiel maintenant le prix de la devise en monnaie nationale à un niveau artificiellement bas, etc... De telles différences entre le prix effectivement payé et

¹

infra, chapitre I.

le prix de rareté (fréquemment appelé prix d'équilibre ou de référence), sont susceptibles de créer des distorsions, ou mauvaises allocations de ressources, tels le suréquipement ou des achats d'importations en quantités supérieures à celles permises par les disponibilités en devises de la nation. Nous aurons d'ailleurs l'occasion de revenir d'une manière plus spécifique et détaillée sur ce problème ¹. Qu'il suffise, pour les besoins du présent argument, de souligner que les prix effectivement payés déterminent le *coût financier* des dépenses récurrentes, tandis que les prix de référence, qui doivent, bien entendu, être estimés d'une manière ou l'autre, déterminent leur *coût économique* ou coût réel.

1

Soulignons que les pays développés n'échappent pas nécessairement à ce genre de situation: les débats, dans les pays occidentaux, sur la tarification «exacte» de l'électricité, sur le prix auquel un pays producteur de pétrole doit ravitailler ses propres raffineries, sont représentatifs à cet égard.

II. 5 Le traitement de flux particuliers

1. les impôts indirects

Dans la mesure où les prix effectivement payés sont des *prix à l'utilisation*, ils comprennent des impôts indirects (nets de subventions). Les dépenses récurrentes étant des dépenses publiques, de tels impôts apparaissent simultanément comme des recettes et des dépenses, et leur incidence sur le solde du compte de l'Etat, est nulle.

La situation du point de vue du projet ou de l'opération prise individuellement est cependant différente: les recettes des impôts indirects, que paie l'opération, vont au Trésor de l'Etat où elles se confondent avec d'autres recettes publiques. L'impôt indirect payé est donc une dépense pour l'opération, à laquelle, d'un point de vue comptable, ne correspond pas une recette correspondante. Ce qui a été dit pour une opération vaut *mutatis mutandis* pour un ministère technique de tutelle d'opérations, dans le cas où il n'a pas le privilège de l'autonomie budgétaire.

En d'autres termes, la charge financière d'une opération - qui est de nature récurrente, si l'on est en période de fonctionnement normal - inclut les impôts indirects qu'elle paie. Du point de vue microéconomique, la couverture des dépenses, occasionnées par de tels impôts fait, en effet, comme celle des autres dépenses récurrentes, partie du problème du financement des dépenses, que ce financement soit réalisé par voie de recouvrement direct ou sur la base d'appropriations budgétaires. On touche d'ailleurs ici à un aspect des relations entre donateurs et bénéficiaires d'APD, dans la mesure où les premiers ne sont pas prêts à financer les dépenses d'opérations qui correspondent à des paiements d'impôt et ce, sur la base du principe que l'aide, limitée dans son ensemble, doit aller aux bénéficiaires directs des opérations et non pas à l'Etat; dans la pratique, cela signifie, par exemple, qu'équipements et produits importés sur financement d'APD sont en général exonérés de tous droits et taxes.

Les impôts indirects posent ainsi un problème d'ajustement lorsqu'on passe du niveau microéconomique au niveau macroéconomique, sauf, bien entendu,

dans le cas où l'Etat institue une procédure de *réserve* de certaines de ses recettes, celles-ci retournant alors à l'opération (la taxe d'abattage payée à l'Etat par les opérations forestières leur est retournée pour financer l'entretien des plantations, par exemple) ¹.

2. *Le service de la dette publique*

Le traitement du service de la dette publique (paiement du principal et de l'intérêt) n'est pas exempt d'ambiguïtés.

Le paiement du service de la dette est évidemment une dépense pour l'Etat. Au lieu d'être imputé individuellement aux agences qui sont à l'origine de l'emprunt, le service de la dette est, sauf dans le cas d'activités à caractère quasi commercial ou de services, normalement inscrit au débit d'un compte consolidé à cet effet pour l'ensemble de l'activité gouvernementale (fonds de la dette), qui fait d'ailleurs fréquemment l'objet d'un titre distinct au budget de l'Etat (titre de la dette).

L'inclusion ou non du service de la dette dans les dépenses récurrentes dépend de ce que l'on désire analyser.

Si l'on veut estimer des coefficients de dépenses récurrentes par types d'opérations et par secteurs, l'inclusion du service de la dette introduit une distorsion dans la comparaison de ces coefficients entre opérations et secteurs. En effet, les conditions de remboursement de la dette (taux d'intérêt, durée, période du différé) dépendent beaucoup moins des caractéristiques propres aux opérations et secteurs, que des politiques générales de crédit des bailleurs de fonds étrangers et de la confiance dont jouit le pays sur les marchés financiers.

Si l'objectif est de calculer le solde projeté du compte de l'Etat, comme nous le faisons à la troisième partie du rapport, il est préférable de traiter globalement le service de la dette comme une dépense distincte pour l'ensemble de l'Etat, ce qui correspond également à l'exclure des flux de dépenses liées au fonctionnement et à l'entretien des opérations, sous peine de double

1

En référence à notre discussion sur la différence entre coûts financier et économique (section II.4), signalons que le coût économique est toujours estimé *net* des impôts indirects, ces derniers n'étant pas considérés comme un coût pour la collectivité dans son ensemble.

comptabilisation. Par contre, si l'on désire estimer l'impact sur le solde prévu du compte de l'Etat, d'une ou de plusieurs opérations déterminées, leurs dépenses récurrentes se devront d'inclure, pour des raisons d'exhaustivité comptable, le service de la dette, sans cependant le retenir, comme il a été dit plus haut, au niveau d'une analyse comparative des dépenses de ces différentes opérations.

3. *L'amortissement*

Nous proposons *d'exclure*, des dépenses récurrentes, la valeur estimée de la dépréciation annuelle de l'infrastructure installée par l'opération: route, barrage, bâtiment scolaire, ... En effet, dans le contexte régional qui nous occupe, il est peu vraisemblable que le remplacement de telles infrastructures sera à la charge des Etats récipiendaires d'APD. Cette pratique est différente de celles des entreprises qui amortissent l'ensemble de leur capital installé.

En ce qui concerne par contre l'équipement lié au fonctionnement et à l'entretien de telles infrastructures (matériel d'entretien des routes, équipements médicaux et de laboratoire, ...), il y a lieu *d'inclure* dans les dépenses récurrentes des opérations la *valeur locative brute* de cet équipement, à savoir la rémunération des services rendus par l'équipement, augmentée du montant annuel couvrant la dépréciation de ce dernier.

Dans la réalité cependant, cette valeur locative brute est rarement incluse dans les dépenses récurrentes des opérations individuelles, tout en étant comprise généralement, en totalité ou en partie, dans les estimations budgétaires soumises par les services de l'Etat (direction des travaux publics, ...) au Ministère des finances ou son équivalent. Dans certains cas, il peut aussi être dans l'intérêt «politique» des pays récipiendaires de ne pas inclure dans le flux des dépenses récurrentes en général, une estimation de la dépréciation annuelle de l'équipement mais de traiter le montant total de l'équipement à remplacer comme une dépense «périodique» d'investissement et ce, dans le but d'en augmenter les chances de financement par la communauté internationale. Nous ne pouvons, du moins dans notre effort de recherche d'une définition opérationnelle des dépenses récurrentes, nous ranger à une telle pratique: l'absence d'un financement étranger de l'équipement, si une telle pratique était maintenue, aurait pour effet de laisser les pays concernés sans fonds suffisants pour leur permettre de remplacer l'équipement nécessaire au fonctionnement et à l'entretien des opérations.

II. 6 *Comparaison avec la définition proposée par le Comité d'Aide au Développement de l'O.C.D.E.*

Etant donné le rôle central que joue, et est appelé à jouer, le CAD, dans la mise au point de concepts et de politiques d'aide aux pays en voie de développement, dont les pays sahéliens, nous croyons qu'il est utile à ce stade-ci de comparer notre définition des dépenses récurrentes avec celle qui fut proposée par le CAD, en mai 1979, et qui fut reprise dans la revue annuelle des efforts et politiques poursuivis par les membres du Comité, publiée en novembre de la même année ¹.

Bien que le CAD s'attache à définir le *financement* des dépenses récurrentes plutôt que le concept lui-même de dépenses récurrentes, ce qu'il entend par dépenses récurrentes est implicitement clair à tout lecteur de la définition proposée. Pour le CAD, l'expression «financement des dépenses récurrentes»²:

1. s'entend exclusivement du financement assuré au moyen de l'APD;
2. vise les besoins de financement découlant de projets ou de programmes déterminés;
3. correspond à des transferts de devises librement convertibles ou à des fonds de contrepartie provenant d'une aide sous forme de produits destinés à des achats de biens et services (y compris la rémunération du personnel local) nécessaires pour assurer la maintenance et l'exploitation des équipements créés dans le cadre d'un projet ou d'un programme donné, pendant et après l'opération initiale de financement;
4. ne s'applique pas à un soutien budgétaire général.

¹

O.C.D.E.: *Coopération pour le Développement: Examen 1979*, Paris, novembre 1979, pp. 201-202

²

O.C.D.E.: *op.cit.*, novembre 1979, p. 201, note de renvoi.

Il est évident que la définition implicite des dépenses récurrentes, dans l'optique du CAD, est contenue au point 3 ci-dessus, dans l'expression «achats de biens et services nécessaires pour assurer la maintenance de l'exploitation des équipements créés dans le cadre d'un projet ou d'un programme donné pendant et après l'opération initiale de fonctionnement».

Cette définition est, à première vue, assez proche de la nôtre. Elle en diffère cependant sur un point essentiel: le CAD semble en effet considérer qu'il existe des dépenses récurrentes non seulement après la phase initiale de financement, mais aussi *pendant* celle-ci, c'est-à-dire durant la mise en place de l'opération. Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, en nous référant au cas des forages et de puits, cette situation peut en effet exister dans la mesure où le financement est octroyé à un programme consistant à installer pendant un certain nombre d'années, des unités de capacité identiques les unes aux autres. Plus fréquemment cependant, ce que le CAD appelle «opération initiale de financement» correspond à une période durant laquelle la capacité installée n'a pas atteint son niveau attendu de rentabilité socio-économique: durant cette période, nous l'avons dit, toutes dépenses doivent être considérées comme étant des dépenses non récurrentes.

Nous sommes aussi d'avis que notre utilisation du terme «capacité installée» plutôt que celui d'«équipement», permet de définir, ce qui est à exploiter et à entretenir, comme l'ensemble des infrastructures physiques *et* des dépenses courantes capitalisées de mise en place. Nous évitons ainsi de créer ce que nous n'avons pas hésité à appeler un faux problème des dépenses récurrentes, faux problème auquel la définition proposée par le CAD ne semble pas devoir échapper.

Finalement, le terme adopté par le CAD de dépenses «nécessaires», suscite automatiquement la question: «nécessaires selon qui et par rapport à quoi?». La réponse à cette question ne peut être apportée que s'il est fait explicitement référence à la notion d'optimalité, en matière d'analyse des dépenses récurrentes, ce à quoi nous nous attachons à la dernière section du présent chapitre.

II. 7 *Le coefficient des dépenses récurrentes*

Que ce soit dans l'entreprise privée ou dans le secteur public, en pays développé ou en voie de développement, la notion de l'existence d'un *ratio*, relativement stable, entre dépenses de fonctionnement et d'entretien et valeur du stock de capital installé, a traditionnellement servi de point de départ à l'établissement de projections financières. Un tel ratio nous dit, par exemple, que les coûts annuels d'entretien d'un bâtiment sont égaux à x % de la valeur de ce bâtiment, que les salaires des instituteurs et autres dépenses annuelles d'enseignement représentent y % du coût de construction de l'école, que les dépenses courantes d'un dispensaire (frais de personnel médical, achat de médicaments, ...) correspondent à z % de la valeur de la construction et de l'équipement médical installé.

Il est évident que la valeur prise par un tel ratio varie d'un pays à un autre, étant donné les différences existant dans les dotations respectives et prix des facteurs de production; il peut même varier entre régions d'un même pays dans la mesure où la mobilité interrégionale de la main-d'oeuvre et du capital est réduite et explique des différences relatives de prix des facteurs de production d'une région à l'autre. Au sein d'un même secteur, le ratio peut être différent selon le type de capacité considérée: pour une route en bitume ou une route en terre, pour une plantation d'eucalyptus ou de gmelinas, ... Finalement, le ratio peut varier, en général, avec le niveau de développement du pays. Le ratio devient en outre un concept beaucoup plus flou si l'on passe d'une capacité installée sous forme d'infrastructures physiques à celle correspondant à du capital humain et institutionnel ¹.

Peter Heller, dans son article déjà cité de 1979², a néanmoins considéré que même pour des secteurs qui connaissent la deuxième forme de capacité installée, la marge d'incertitude associée au ratio n'est pas suffisamment importante pour que ce dernier perde toute utilité. Heller nous donne dans son article une estimation du ratio, symbolisé par r - qui exprime *le rapport entre*

¹ Voir notre discussion, ci-dessus, à la section II.3, titre 1.

² *infra*, chapitre I, section I.1.

les dépenses récurrentes, en une année de fonctionnement normal, et la somme des¹ dépenses de développement - pour un échantillon mondial de projets (tableau 2.1).

Dans la deuxième partie du présent rapport, nous soumettons l'évidence empirique que nous avons recueillie sur la valeur du coefficient r par opérations et secteurs. L'estimation de r s'est avérée particulièrement ambiguë dans le cas des opérations agricoles et de développement rural intégré, étant donné que peu d'entre elles avaient atteint la phase de fonctionnement normal; ceci a rendu particulièrement difficile toute décision, de notre part, sur le nombre d'années à retenir pour l'estimation du stock de dépenses non récurrentes ou de développement, qui constitue le dénominateur du ratio. Dans le cas des opérations de développement rural, on peut également s'interroger sur la signification opérationnelle de r , quand on connaît l'hétérogénéité qui les caractérise du point de vue des fonctions qu'elles réalisent. Si, par contre, on calcule des r par fonctions, on est confronté au problème de la ventilation des dépenses de développement, pour l'ensemble de l'opération, entre ses différentes fonctions. Exemple: une opération fait de l'irrigation et de l'encadrement des paysans; comment répartir au dénominateur du r de chacune de ces fonctions, les dépenses non récurrentes qui ont correspondu à l'achat de camions durant la période de mise en place?

Dans certains cas aussi, des problèmes liés à l'estimation en valeur du dénominateur de r (la somme des dépenses de développement) se sont posés. Dans ces cas, nous avons retenu un coefficient qui exprime le rapport des dépenses récurrentes *par unité physique de capacité* (km de route installée, forage, animal engraisé, ...).

Quoi qu'il en soit, les chapitres de la deuxième partie du rapport, non seulement donnent des estimations de r pour un ensemble d'opérations et de secteurs au Sahel, mais offrent aussi des suggestions pour leur utilisation dans des travaux futurs de planification économique et financière de la région.

¹

Rappelons que c'est le même type de coefficient qu'utilisèrent Beazer, Burstein et Pulley dans leur effort de prévision du déficit net de financement associé à un programme hypothétique d'investissements au Sahel (*infra*, chapitre I, section I.3).

Tableau 2.1

Coefficients de dépenses récurrentes (r) par secteurs estimés par P. Heller

Secteurs	r
I. <i>Agriculture, etc....</i>	
pêche	0,08
forêts	0,04
agriculture générale	0,10
élevage	0,14
développement rural	0,08 - 0,43
services vétérinaires	0,07
II. <i>Bâtiments</i>	0,01
III. <i>Education</i>	
écoles d'agriculture	0,17
écoles polytechniques	0,17
écoles primaires	0,06 - 7,0
écoles secondaires	0,08 - 0,72
universités	0,02 - 0,22
IV. <i>Santé</i>	
hôpitaux de districts	0,11 - 0,30
hôpitaux généraux	0,183
écoles de formation d'auxiliaires médicaux	0,14
écoles d'infirmières	0,20
centres diététiques	0,34
centres de santé rurale	0,27 - 0,71
centres de santé urbaine	0,17
V. <i>Logement</i>	0,03
VI. <i>Industrie, commerce et construction</i>	0,01
VII. <i>Routes</i>	
routes secondaires	0,06 - 0,14
routes principales	0,03 - 0,07
VIII. <i>Développement social et rural</i>	0,04
IX. <i>Tourisme</i>	0,05

Source: P.S. Heller, *op. cit.*, 1979

II. 8 Le recouvrement des dépenses récurrentes

Les opérations peuvent recouvrer leurs dépenses récurrentes de trois manières, si l'on exclut les dons et emprunts d'origine intérieure ou étrangère:

- i. elles peuvent faire payer un coût d'usage: les éleveurs concernés par un programme de santé animale achètent les vaccins; le passager d'un ferry fluvial s'acquitte d'un droit de passage, ... Certains préfèrent au terme «coût d'usage» celui de «taxe d'usager», dans la mesure où ce qui est payé aux autorités publiques ne couvre pas nécessairement le coût du bien fourni ou du service rendu. Cette taxe d'usager n'est pas toujours payée en espèces: la taxe d'eau, destinée à couvrir les coûts d'entretien des canaux d'irrigation, est fréquemment payée, au Sahel, sous la forme d'une partie de la récolte qui est transférée du paysan à l'autorité responsable de l'entretien;
- ii. elles peuvent bénéficier du produit fiscal de taxes à assignation prédéterminée, appelées recettes réservées dans la terminologie des Etats. Ces taxes sont parfois levées sur l'opération elle-même: une partie des recettes de la taxe d'abattage des arbres retourne aux opérations forestières pour l'entretien et la surveillance des plantations. Dans d'autres cas, la taxe n'a pas été directement levée sur l'opération mais, en règle générale, a été payée par les utilisateurs des infrastructures publiques mises en place par l'opération ou le programme qui la chapeaute: la totalité ou une partie des recettes de la taxe sur les carburants est, par exemple, destinée à l'entretien routier;
- iii. enfin, les opérations reçoivent, en dehors des recettes budgétaires qui leur sont réservées, une dotation budgétaire de l'Etat.

Se préoccuper de *recouvrement des dépenses récurrentes*, pour une opération déterminée, consiste à *estimer le total des recettes des types i, ii et iii qui est dû à (ou déterminé par) l'existence de cette opération*. Le rapport entre ce total estimé de recettes et le total des dépenses récurrentes,

pour une année normale, nous donne un *coefficient de recouvrement des dépenses récurrentes*.

Le problème central est ici de définir *ce qui est dû à l'existence de l'opération*.

Il n'y a pas de difficulté à accepter le fait que le paiement d'un coût d'usage (ou d'une taxe d'usager) ne peut être envisagé sans l'existence de l'opération elle-même: le paysan n'aurait pas payé sa taxe d'eau s'il n'y avait pas eu de canaux d'irrigation à curer. La même conclusion prévaut pour la plupart des recettes réservées: les recettes de la taxe d'abattage des arbres n'auraient pas existé s'il n'y avait pas eu de plantations, c'est évident. Il peut cependant y avoir des exceptions: supposons un instant qu'il existe une taxe de consommation sur la bière et que les recettes correspondantes soient réservées, par décision de l'Etat, au paiement des salaires des instituteurs. Dans ce cas, il serait inapproprié de faire figurer les recettes de la taxe de consommation sur la bière dans le total des recettes dues à l'existence des écoles primaires, quoique ces dernières en bénéficient pour le financement d'une partie de leurs dépenses récurrentes.

Le problème prend immédiatement une autre envergure dès qu'il s'agit de déterminer, dans le volume général des recettes de l'Etat (à l'exception des recettes réservées), ce qui est dû à l'opération concernée. Un effort d'une telle estimation fait l'objet de la *méthode des effets*, mise au point par les économistes français Chervel et Le Gall¹. La méthode des effets consiste à examiner la chaîne (ou «filière») de production et de distribution déterminée par l'existence de l'opération jusqu'au stade final de la vente du produit pour la consommation privée et/ou l'exportation. A chaque étape de la chaîne, sont identifiés les agents économiques concernés et sont mesurées la valeur ajoutée créée ainsi que les recettes fiscales correspondantes, directes et indirectes. Si l'on prend l'exemple d'une opération de développement agricole, seront considérées, selon cette méthode, comme étant des recettes dues à l'opération:

¹ M. Chervel et M. Le Gall: *Manuel d'évaluation des projets: la méthode des effets*, série Méthodologie de la Planification, Ministère de la Coopération, Paris, 1976.

- i. les taxes d'exportation de vente de la récolte;
- ii. les droits d'importation, droits d'accises et taxes de vente, grevant l'achat des intrants nécessaires non seulement au fonctionnement et à l'entretien de la capacité installée de l'opération, mais aussi aux activités de transport, de conditionnement et de commercialisation de la récolte;
- iii. les impôts indirects, payés par les agents participants à la chaîne de production et de distribution, sur les biens qu'ils consomment, suite au revenu accru qu'ils reçoivent en raison même de cette participation;
- iv. les impôts directs sur le revenu des particuliers et les bénéfices des sociétés, attribuables à la participation des particuliers et sociétés à la chaîne de l'opération.

De fait, seulement une petite part de ces recettes est immédiatement identifiable: principalement, les taxes à l'exportation de l'extrait et les droits d'importation frappant les intrants directement achetés par l'opération. Pour ce qui est du reste, nous croyons que l'application, au total de la valeur ajoutée engendrée par la chaîne de l'opération, d'un coefficient macroéconomique exprimant le rapport entre accroissement des recettes fiscales et accroissement du produit intérieur brut, est tout aussi fiable qu'une estimation détaillée par agents des recettes fiscales à créditer à l'opération.

L'utilisation de la méthode des effets pour calculer le coefficient de recouvrement des dépenses récurrentes doit être faite avec prudence même si toute l'information souhaitable est disponible. Dans le cas d'une opération agricole de production vivrière, la méthode exige, entre autres, que soient comptabilisés au crédit de l'opération, les impôts sur le revenu payés par les intermédiaires privés chargés de la commercialisation de la récolte: ces impôts sont-ils cependant entièrement attribuables à l'opération? Ce n'est pas évident: si l'opération *n'avait pas* été mise en place, la production correspondante aurait été importée et des impôts sur le revenu auraient été payés par ces mêmes intermédiaires qui auraient assuré la distribution intérieure des importations. Une autre raison qui pousse à la prudence dans l'application de la méthode des effets pour le calcul du coefficient de

recouvrement est le danger de surestimer, si le calcul est fait pour chacune des opérations en isolation, ce qui revient à chacune d'entre elles: la même opération de production vivrière a entraîné une augmentation du trafic routier, au titre du transport de la récolte; les transporteurs paient, en achetant de l'essence, une taxe sur les carburants; la logique de la méthode nous conduit à faire figurer le produit de cette taxe dans le montant que recouvre l'opération agricole. Le danger est que le ministère des travaux publics, lui aussi, fasse figurer le produit de la taxe sur les carburants comme une recette d'opération, mais, dans ce cas, à créditer aux opérations de construction et d'entretien des routes. Au total, il y a donc double comptabilisation des recettes.

Le coefficient de recouvrement des dépenses récurrentes reste ainsi un concept relativement ambigu lorsqu'on est confronté à la réalité. Dans la deuxième partie du rapport, le lecteur trouvera, pour certaines des opérations étudiées par le Groupe de travail, une estimation de ce coefficient: afin de circonscrire l'ambiguïté inhérente au concept, il sera nécessaire, dans chaque cas, de définir soigneusement ce qui figure à son numérateur.

II. 9 Dépenses récurrentes et la notion d'optimalité

Nous avons déjà souligné, à l'occasion de notre examen de la définition des dépenses récurrentes, proposée par le CAD, le caractère imprécis de la notion de dépenses «nécessaires» au fonctionnement et à l'entretien des opérations, dans la mesure où il existe des manières alternatives de faire fonctionner et d'entretenir la capacité installée.

Le Groupe de travail a interprété la préoccupation, qui est à l'origine de l'étude, comme étant de permettre à la capacité installée par les opérations de fonctionner et d'être entretenue d'une manière qui soit *optimale* compte tenu des objectifs de développement des pays sahéliens. Ceci peut être très différent d'une approche qui conduirait à s'assurer que le fonctionnement et l'entretien soient réalisés en stricte conformité avec ce qui avait été prévu dans les dossiers de projets. D'abord, rien ne garantit que le fonctionnement et l'entretien d'une opération aient été programmés de manière optimale; ensuite, la notion même de fonctionnement et d'entretien optimal est susceptible de se modifier, durant la vie de l'opération, sous l'effet de changements dans les conditions économiques générales.

Le Groupe de travail a retenu comme postulat que l'objectif fondamental de chacun des pays de la région est de maximiser la valeur présente (de la production ou de la consommation nationale) susceptible d'être obtenue d'une utilisation efficace des ressources disponibles. Ceci signifie entre autres, que soit égalisée, pour toutes les activités, la contribution de la dernière unité de ressource allouée à celles-ci: si ce n'est pas le cas, il est toujours possible de transférer une unité de ressource d'une activité à une autre, et d'augmenter ainsi le bien-être de la communauté tel qu'exprimé par la valeur totale présente de la production ou de la consommation nationale. La contribution au bien-être de la collectivité, apportée par la dernière unité de ressource allouée, est elle-même appelée le *bénéfice social marginal*.

Compte tenu de cet objectif fondamental, deux séries de phénomènes peuvent expliquer que le fonctionnement et l'entretien prévus soient différents du niveau optimal: d'une part, le rapport d'utilisation des facteurs de production peut se modifier au sein de l'opération elle-même, d'autre part, des changements peuvent se produire quant aux rendements qu'ont les facteurs

de production de l'opération, lorsque comparés aux rendements qu'ils pourraient obtenir dans d'autres opérations et secteurs.

Modification du rapport d'utilisation des facteurs. Trois cas méritent d'être mentionnés ici:

- i. le dossier du projet a retenu des relations entre extrants et intrants qui surestiment la productivité de ces derniers (par exemple, on attend trop, en termes de rendements agricoles, des semences sélectionnées). Les dépenses de l'opération furent cependant estimées en conséquence (achat de fertilisants, nombre d'ouvrier agricoles à rémunérer, ...). Maintenir de telles dépenses au niveau prévu conduirait inévitablement, dans un tel cas, à un gaspillage de ressources budgétaires;
- ii. le projet a été conçu selon des normes technologiques en vigueur dans les pays donateurs, qui ne sont pas nécessairement compatibles avec les dotations en facteurs de production des pays sahéliens. Ceci peut aboutir à une utilisation des capacités qui soit *plus* ou *moins* intensive par rapport à la situation qui prévaut dans le pays donateur. Cela pourra être *plus* intensif au Sahel car le capital y est relativement plus rare. Par exemple, dans le cas de l'enseignement primaire, les pays sahéliens peuvent considérer qu'étant donné la rareté de personnel qualifié (les instituteurs) et l'insuffisance de bâtiments et équipements scolaires, il est préférable, si l'on veut atteindre le taux prévu de scolarisation, d'augmenter les effectifs par classe au-delà de ce qui serait acceptable dans les pays donateurs. Ceci conduira à une augmentation des dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien qui se substituera à une augmentation de dépenses d'investissement en infrastructures de scolarisation. D'autre part, l'utilisation des capacités pourra être *moins* intensive étant donné l'existence de contraintes que n'a pas prévues le projet initial: personnel de gestion insuffisant, interruptions dues au manque de pièces détachées, ...

iii. une modification, en cours de fonctionnement des opérations, des prix relatifs des facteurs de production, modifie le choix des combinaisons de facteurs et d'intrants utilisés dans le fonctionnement et l'entretien. Par exemple, suite à une hausse des prix pétrolier, il devient relativement plus cher de faire fonctionner et d'entretenir de l'équipement d'entretien routier: on décide, en conséquence et, contrairement au programme initial, de généraliser, dans la mesure du possible, l'emploi de méthodes intensives en travail dans le rechargement des routes en terre.

Modifications des rendements des facteurs selon leurs différents usages.

A la section II.4, nous avons souligné que le coût économique ou coût d'option d'une unité de ressource utilisée dans une opération déterminée, est égal, au bénéfice qu'aurait engendré cette même unité de ressource dans des usages alternatifs. Les changements dans les conditions économiques, un budget de l'Etat plus serré, ou une modification des priorités gouvernementales peuvent modifier ce coût d'option: par exemple, si une épidémie survient, le coût économique (ou coût d'option) d'entretenir les routes augmente étant donné que les ressources qui y sont allouées contribueraient plus au bien-être de la collectivité, si elles étaient transférées à la lutte contre les épidémies. Ceci modifie aussi le programme initial qui n'avait pas prévu une telle amputation de ressources.

L'étude des opérations, présentée à la deuxième partie du rapport, non seulement s'attachera à l'examen des divergences possibles entre niveau prévu et optimal de fonctionnement et d'entretien, mais tentera aussi de fournir des indications utiles pour l'estimation de ce niveau optimal dans le cas d'opérations dont la programmation n'est pas encore, à l'heure actuelle, du domaine des faits accomplis.

De fait, au plus tôt est considérée, dans la conception des projets, la programmation des dépenses récurrentes, au moins grand est le nombre de contraintes qui s'imposent au planificateur. Quel que soit le point de départ, la procédure de programmation appropriée passe par deux étapes: d'abord maximiser la valeur présente; ensuite, calculer le flux des dépenses récurrentes qui minimise le coût présent. Cette procédure doit elle-même être répétée à différents niveaux d'agrégation et en *différents points du temps*.

Il est clair que dans le contexte d'application d'un tel modèle de programmation, explicite ou implicite, l'utilisation de *règles naïves* de sélection de projets, telles que la maximisation du coefficient des dépenses récurrentes ou la maximisation du coefficient de recouvrement de ces dépenses, a peu de place et n'offre pas des directives de sélection de projets qui soient supérieures à une stricte conformité aux normes initialement retenues dans les dossiers des projets.

La notion d'optimalité a généralement une relation avec celle de *recouvrement* des dépenses. Les activités de l'Etat produisent en effet des *biens publics* et des *biens privés* et ce, en proportions qui varient selon le type d'activité.

Un *bien public* est un bien (ou service) tel que: a) la jouissance des bénéfices qu'il procure à un ou plusieurs membres de la collectivité ne diminue en rien la jouissance qu'en retirent les autres membres, et b) aucun membre de la collectivité ne peut être exclu de la jouissance de ces bénéfices, qu'il ait participé ou non, en termes de ses propres ressources, à la production du bien. L'exemple classique d'un bien public est le système de défense nationale: le fait qu'un ou plusieurs citoyens se sentent mieux protégés d'une ingérence militaire étrangère ne diminue en rien l'intensité du même sentiment qui existe chez les autres citoyens; en outre, même le citoyen qui a failli au paiement de ses impôts éprouvera un sentiment de sécurité accrue. Par opposition, un *bien privé* est un bien dont la consommation par certains réduit les possibilités de consommation par d'autres (les céréales). On considère ainsi que le consommateur d'un bien privé doit donner personnellement quelque chose en échange (payer un prix) alors que la production de biens publics est vue comme devant être financée par l'Etat sans que ne soit instaurée une procédure de recouvrement direct auprès des utilisateurs. Le prix à payer pour le bien privé peut lui-même être calculé sur la base du *coût marginal* (augmentation du coût total de production déterminée par la production d'une unité additionnelle) ou du *coût plein* (coût marginal augmenté des coûts de fonctionnement et d'entretien, y compris l'amortissement, de l'agence de l'Etat concernée). Les concepts de biens publics et privés, ainsi que ceux de coût marginal et de coût plein, sont fondamentaux à toute discussion de mesures améliorées de recouvrement des dépenses, comme le montrera l'analyse des secteurs et opérations, donnée à la 2^e partie du rapport.

La distinction entre secteurs directement productifs (agriculture, élevage, pêche, ...) et secteurs sociaux (éducation, santé) repose d'ailleurs sur la présomption que les premiers produisent surtout des biens privés et les seconds surtout des biens publics. C'est bien «surtout» qu'il faut lire et non pas «exclusivement». En effet, à la limite, on peut considérer que la production d'une tonne additionnelle de céréales génère un bien public, dans la mesure où l'ensemble de la collectivité éprouve un sentiment général de satisfaction à l'idée que cette production additionnelle permettra de mieux satisfaire les besoins essentiels de certains de ses membres.

Finalement, il est évident que la méthode de recouvrement des dépenses récurrentes (paiement du coût d'usage, réservation de recettes, ...) aura une incidence plus ou moins considérable sur, à la fois, l'efficacité du pays à utiliser des ressources rares et le degré d'équité atteint dans la distribution de ces ressources entre les différentes classes de la population et régions du pays. Nous nous devons d'être attentifs à une incidence de telle nature lorsque nous nous attacherons à offrir des recommandations de solution au problème des dépenses récurrentes.

DEUXIEME PARTIE

ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'ETUDE DES SECTEURS
ET DES OPERATIONS

CHAPITRE III: LE CHOIX DES SECTEURS ET DES OPERATIONS DE DEVELOPPEMENT

III.1 Les secteurs

Huit secteurs ont été retenus pour l'analyse des dépenses récurrentes:

1. l'agriculture (cultures sèches et irriguées, protection, commercialisation): ci-après, chapitre IV
2. l'hydraulique rurale: chapitre IV
3. l'élevage: chapitre V
4. la pêche: chapitre VI
5. les forêts: chapitre VI
6. l'infrastructure des transports: chapitre VII
7. l'éducation: chapitre VIII
8. la santé: chapitre VIII

Ces huit secteurs sont considérés comme les secteurs prioritaires de la stratégie de développement du Sahel¹. A ce titre, ils couvrent l'ensemble du programme de première génération (1978-1982) pour le financement duquel plus de 3 milliards de \$ EU (prix de 1977) ont été demandés à la communauté internationale². Si les Etats sahéliens décident d'assumer la responsabilité à moyen et à long termes du fonctionnement et de l'entretien des opérations qui auront été mises en place avec l'assistance financière étrangère, dans le cadre de ce programme, c'est bien dans ces secteurs que se pose *a priori* le problème des dépenses récurrentes. Le *si* et le *a priori* sont ici d'importance: en effet, comme le fera ressortir notre analyse, il existe encore à l'heure actuelle une marge de manoeuvre, parfois importante, pour les Etats sahéliens, qui consisterait à ne pas laisser à la charge du budget national le fonctionnement et

¹ *infra*, chapitre I, section I.2.

² *idem* et tableau 1.2

l'entretien de certains de ces secteurs ou de quelques-uns des sous-secteurs qui les composent. En outre, dans d'autres cas, même si l'Etat décide d'assumer à l'avenir de telles responsabilités, elles n'imposeront pas nécessairement un fardeau intolérable au budget national, étant donné qu'il existe des possibilités réelles d'améliorer les procédures de recouvrement des dépenses et/ou les critères d'allocation de l'aide étrangère.

Dans 7 des 8 secteurs, l'exception étant l'infrastructure des transports, les données empiriques nécessaires à l'analyse ont été fournies principalement par l'étude de 29 opérations de développement (voir ci-après, section III.2). Dans le cas du secteur de l'infrastructure des transports, il a été jugé plus approprié d'utiliser une approche globale qui a consisté à examiner les problèmes techniques, financiers et administratifs, tels qu'ils se posent au niveau de l'entretien des réseaux nationaux de transports des pays. Dans le cas de certains des secteurs, un effort plus ou moins important a été fait pour lier les enseignements tirés de l'étude du fonctionnement et de l'entretien des opérations (et des réseaux de transports) à l'évidence additionnelle que pouvait apporter une analyse des budgets sectoriels de l'administration nationale (agriculture, élevage, éducation, ...). Pour certains, dont ceux en particulier de l'agriculture et du secteur des ressources humaines (éducation, santé), il a été même nécessaire de faire immédiatement référence - c'est-à-dire sans attendre les enseignements d'une analyse macroéconomique distincte de l'analyse sectorielle - aux choix et modèles de développement socio-économique retenus par les Etats sahéliens: la distinction entre l'analyse sectorielle et l'analyse macroéconomique, si elle peut être utile pour des fins d'exposition, résiste en effet difficilement à l'examen d'une réalité concrète.

III. 2 Les opérations de développement

Les 29 opérations de développement sélectionnées sont classées par secteurs au tableau 3.1.

La sélection des opérations a essayé d'obéir à *trois critères*;

- i. l'opération doit être suffisamment représentative de ce qui se fait (ou se fera) dans le secteur;
- ii. l'opération doit avoir atteint sa phase de fonctionnement normal;
- iii. les données relatives à l'opération sont disponibles.

Le critère du «pays» n'a pas, par contre, été retenu, à la demande expressc, d'ailleurs, des délégués nationaux à l'étude, membres du Groupe de travail. Il a en effet été jugé plus utile de faire prévaloir les trois autres critères (et principalement le critère i) dans la mesure où la préoccupation n'était pas de faire une évaluation *ex post* d'opérations déterminées dans des pays donnés, mais bien d'exploiter l'échantillon le plus représentatif possible dans le but de faire progresser notre connaissance de la problématique des dépenses récurrentes et de leur recouvrement au Sahel. C'est ainsi, par exemple, que l'opération de motorisation des barques de pêche au Sénégal a été considérée comme pouvant avoir valeur d'enseignement, pour des opérations similaires que l'on voudrait mettre en place en Gambie et en Mauritanie, que l'évidence recueillie sur les coûts d'enseignement de l'école de médecine du Mali a été jugée utile, par d'autres pays de la région, qui s'interrogent sur la pertinence de créer des institutions nationales de formation hautement spécialisée,...

Il faut admettre cependant que les trois critères de sélection se sont révélés *a posteriori* comme ayant été appliqués avec plus ou moins de succès dans le cas de certaines des opérations retenues ou de certains des secteurs analysés.

L'application du critère i («ce qui se fait dans le secteur») n'a pas rencontré trop de difficultés. On a bien dû, faute de temps et de moyens, dans le cas du secteur de la santé, omettre un volet considéré comme important par le programme de première génération du CILSS, à savoir le programme élargi de vaccination, pour concentrer les énergies sur l'analyse d'opérations de soins de santé primaires, autre volet important. La discussion que nous

Tableau 3.1
Les 29 opérations de développement classées par secteur

Secteurs et opérations	Pays	Type d'opération	Productions principales (si pertinent)
I - AGRICULTURE (13)			
Aménagement des vallées des Voltas	Haute-Volta	Terres neuves	coton, mil, sorgho, maïs
Développement agricole de la Volta occidentale		Développement rural intégré	céréales, coton
2 ^e fonds de développement rural		Infrastructure à petite échelle	céréales, coton
Opération arachide et cultures vivrières	Mali	Polyvalente	arachide, céréales
Office du Niger		Irrigation contrôlée dans le delta central du fleuve Niger	riz, canne à sucre
Aménagements hydro-agricoles	Niger	Irrigation dans la région de Niamey	riz, coton, céréales
Opération de productivité Maradi		Développement rural intégré	arachide, mil, niébé
Plan céréalier national		Polyvalente avec emphase sur la sélection et la multiplication des semences	mil, sorgho, niébé
Protection des cultures		Dissémination de produits phytosanitaires	services de protection aux cultures céréalières
Développement rural de Sédhiou	Sénégal	Développement rural intégré	riz
Opération Siné-Saloum		Polyvalente	arachide
Petits périmètres irrigués de Bakel		Irrigation à petite échelle	riz, maïs, sorgho, niébé
Développement intégré en Zone Sud	Tchad	Polyvalente	coton
II- HYDRAULIQUE RURALE (1)			
Opération de la société d'outillage mécanique de l'hydraulique	Sénégal	Forages ruraux	mise en place et gestion de 85 forages (année 1979)

Tableau 3.1 (suite)

Secteurs et opérations	Pays	Type d'opération	Productions principales (si pertinent)
<p>III-ELEVAGE (3)</p> <p>Opération du développement de l'élevage dans la région de Mopti</p> <p>Opération d'embouche paysanne de l'Etablissement de crédit et d'investissement bétail viande</p> <p>Opération de la Société de développement de l'élevage dans la zone sylvo-pastorale</p>	<p>Mali</p> <p>Sénégal</p>	<p>Opération pastorale semi-extensive</p> <p>Engraissement du bétail dans les fermes</p> <p>Opération pastorale semi-extensive</p>	<p>bétail</p> <p>bétail</p> <p>bétail</p>
<p>IV- PECHE (2)</p> <p>Opération pêche Mopti</p> <p>Opération de motorisation des barques de pêche</p>	<p>Mali</p> <p>Sénégal</p>	<p>Développement intégré</p> <p>Opération de service d'entretien et de transfert de technologie</p>	<p>poisson et services de protection et de formation</p> <p>poisson, services d'entretien des moteurs</p>
<p>V - FORETS (2)</p> <p>Opération de plantations forestières artificielles (Dagouma, Dinderesso, Gonsé)</p> <p>Opération de plantations forestières artificielles (région de Bamako)</p>	<p>Haute-Volta</p> <p>Mali</p>	<p>Production et protection de l'environnement</p> <p>Production et protection de l'environnement</p>	<p>bois de chauffage et autre bois</p> <p>bois de chauffage et autre bois</p>
<p>VI- INFRASTRUCTURE DES TRANSPORTS (0)</p> <p>(voir commentaires dans le texte)</p>			

Tableau 3.1 (suite)

Secteurs et opérations	Pays	Type d'opération	Production principales (si pertinent)
VII-EDUCATION (3)			
Education rurale	Haute-Volta	Liaison de la formation scolaire et des besoins ruraux	services de scolarisation rurale (alphabétisation et aptitudes professionnelles)
Ecole nationale de médecine, de dentisterie et de pharmacie	Mali	Formation hautement spécialisée	médecins, dentistes, pharmaciens
Reprise des écoles et centres d'éducation générale	Niger	Réhabilitation des infrastructures scolaires	services de réhabilitation des bâtiments d'écoles primaires et secondaires
VIII-SANTE (5)			
Programme national de soins de santé primaires	Niger	Formation d'agents de santé et distribution de soins	
Quatre opérations de soins de santé primaires (Pikine-Dakar, Gossas, Fatick, Siné-Saloum)	Sénégal	Formation d'agents de santé et distribution de soins	

Note: le lecteur trouvera dans chacun des chapitres sectoriels des précisions additionnelles sur la nature des opérations.

faisons, au chapitre VIII, des caractéristiques du secteur de la santé en général permettront cependant au lecteur d'anticiper certaines des conclusions que nous aurions pu dégager de l'analyse de ce programme de vaccination. Les opérations d'élevage se sont limitées à des cas d'élevage sahélier. (Mali, Sénégal) alors que les problèmes peuvent être différents pour l'élevage mauritanien, principalement de type saharien. Ceci, il est vrai, a été partiellement compensé par les enseignements tirés de séances de travail, qu'a eues le consultant, chargé du secteur, avec les responsables de la direction de l'élevage à Nouakchott, ainsi que ceux tirés de son analyse du budget mauritanien de la santé animale.

Plus sérieux peut-être, dans le cas de l'application du critère i, est le fait que le succès avec lequel une opération fait fonctionner et entretient sa capacité installée, dépend non seulement d'un financement adéquat mais aussi d'un ensemble de facteurs humains et physiques dont il est difficile de connaître la distribution *a priori*: les populations de la région de Bamako «respecteraient» les plantations forestières qui y ont été aménagées, ce qui diminue les dépenses récurrentes de surveillance; ce «respect» existe-t-il avec la même intensité dans d'autres régions du pays ou des pays voisins? Il est difficile d'apporter une réponse à cette question, qui ait une quelconque utilité pratique et qui soit suffisamment généralisable à l'ensemble sahélier.

L'application du critère ii («l'opération doit être dans sa phase de fonctionnement normal») a en revanche posé des problèmes plus sérieux. Pour plusieurs opérations - en particulier, mais pas exclusivement dans le secteur agricole - qu'on avait pensé être à la phase de fonctionnement normal, il s'est avéré, après un examen plus poussé sur le terrain, que soit, ce n'était pas le cas pour l'entièreté de l'opération, soit, certaines des composantes importantes en étaient encore à la phase de mise en place, voire d'expérimentation. Au moment où de telles situations se sont présentées aux consultants du Groupe de travail, le processus d'investigation était trop avancé pour que l'on ait pu envisager le retrait de ces opérations de l'échantillon. Elles y ont donc été maintenues. Cependant, comme à quelque chose malheur est bon, de telles opérations ont permis, entre autres, de donner un caractère plus concret aux suggestions que nous avons été amenés à faire sur les conditions que doivent remplir les programmes de développement au Sahel, si l'on veut qu'ils soient assurés, dès leur inception, d'une viabilité à long terme.

Pour ce qui est de l'application du critère iii («disponibilité des données») on a, comme dans beaucoup de recherches empiriques d'une certaine envergure, disposé, dans plusieurs des cas, de données de qualité inférieure à celle anticipée. En outre, au moment de l'élaboration des synthèses sectorielles, des données collectées, pour des opérations différentes d'un même secteur, se sont révélées difficilement comparables soit, du point de vue des systèmes de prix utilisés, soit, relativement au contenu réel des chiffres obtenus. Il faut toutefois souligner que l'insuffisance d'information quantitative fiable a pu être souvent compensée par le fait que les consultants du Groupe sont parvenus à visiter le site de la plupart des opérations. A l'occasion de ces visites, ils ont bénéficié d'un flux appréciable de renseignements qui, s'ils n'étaient pas toujours susceptibles de faire l'objet d'une transposition chiffrée rigoureuse, ont cependant permis d'affiner l'analyse et ses résultats. Il faut ici rendre hommage à la disponibilité dont ont fait preuve, à cette occasion, les gestionnaires et techniciens sahéliens des opérations. Un autre élément, qui a permis de compenser à l'insuffisance des données disponibles au niveau des opérations, a été la recherche d'informations qui fut faite au siège de plusieurs des organisations de financement international qui interviennent au Sahel.

L'analyse des opérations a bénéficié au départ d'un document méthodologique, mis au point par le Groupe de travail, à Ouagadougou, en février 1979¹. Ce document recommandait aux consultants chargés des études d'opérations: de préciser l'importance et la nature des dépenses récurrentes, non seulement pour l'ensemble de l'opération, mais pour chacune de ses fonctions, si cela était possible; de mesurer l'incidence d'un financement insuffisant de ces dépenses sur le taux de réalisation de l'opération et de ses composantes; d'appréhender l'opération dans ses relations avec le reste de l'économie, de façon à mieux apprécier les possibilités de recouvrement qui existent aux différentes étapes de la chaîne (ou filière) de production et de distribution². C'est avec plus ou moins de bonheur que les consultants ont pu épuiser ces différents points et leurs implications: le document ne leur avait d'ailleurs pas été imposé, comme un carcan de travail, mais bien, comme son titre l'indiquait, un ensemble de directives. Particulièrement dans le cas des secteurs sociaux, le problème dut être repris à la base, le document de février 1979, après réexamen, ayant été surtout influencé par le contexte qui prévaut pour des opérations directement productives, les cultures en particulier.

¹ *Directives pour l'étude des opérations de développement*, 20 février 1979, miméo.

² *infra*, chapitre II, section II.8.

Il sera donc difficile pour le lecteur de trouver nécessairement, dans les cinq chapitres sectoriels qui suivent, un plan de traitement des secteurs qui soit le même pour chacun d'entre eux. Les secteurs sont très différents, les uns par rapport aux autres, non seulement en ce qui concerne évidemment le type de bien produit (du mil, du poisson, du bois de chauffage, des services de santé, ...) mais aussi quant à la nature économique de ces biens (biens privés et biens publics)¹. C'est ainsi qu'une campagne de vaccination du bétail peut être plus proche d'un programme d'alphabétisation rurale que d'une opération de commercialisation de ce même bétail, lorsqu'il s'agit de faire des suggestions en matière des procédures à suivre pour le recouvrement des dépenses récurrentes. Le traitement adopté pour chacun des secteurs a toutefois permis de faire ce que nous croyons être, une synthèse utile qui rencontre les préoccupations, que nous avons exprimées à la section I.5 du chapitre I, intitulée les *principales questions*. Cette synthèse sectorielle fait l'objet du chapitre IX.

¹

Voir particulièrement la discussion introduisant les secteurs de l'éducation et de la santé (*infra*, chapitre VIII, section VIII.1).

CHAPITRE IV: AGRICULTURE ET HYDRAULIQUE RURALE

IV. 1 *La notion de dépenses récurrentes dans les opérations de développement agricole au Sahel*

Les principales caractéristiques des 13 opérations de développement agricole, retenues dans l'échantillon, sont données au tableau 4.1. Cinq d'entre elles sont concernées, soit par l'irrigation (trois), la mise en valeur de terres nouvelles (une) ou la protection des cultures (une). Les huit restantes sont principalement tournées vers la production agricole, tout en remplissant un nombre, parfois impressionnant, de fonctions différentes liées aux activités rurales. Plusieurs de ces opérations sont d'ailleurs décrites comme des opérations de «développement rural intégré» dans la mesure où elles allouent une partie des ressources budgétaires, qui leur sont disponibles, à des fins sociales (alphabétisation, soins de santé primaires).

On peut lier au fonctionnement normal des 13 opérations, la réalisation de *dix catégories de fonctions*, chacune d'entre elles déterminant des besoins de nature récurrente:

1. l'administration générale;
2. l'entretien, et si approprié, le fonctionnement d'infrastructures physiques: réseaux d'irrigation (barrages, canaux, drains, stations de pompage), puits et forages, infrastructure routière (routes de desserte, pistes agricoles), constructions administratives (bureaux, entrepôts, centres communautaires ou de formation, logements des cadres);
3. la recherche fondamentale et appliquée: sélection de semences, expérimentation de techniques et d'intrants cultureaux¹ ;
4. la fourniture d'intrants cultureaux: multiplication et distribution de semences sélectionnées; distribution de fertilisants, de produits

¹

Pour des raisons techniques, la recherche agricole a un caractère récurrent: la mise au point de semences améliorées et de combinaisons d'intrants cultureaux est en effet un processus quasi continu.

Tableau 4.1

Treize opérations de développement agricole au Sahel: principales caractéristiques

Nom de l'opération	Haute-Volta			Mali		Niger				Sénégal			Tchad
	Aménagement des vallées des Voltas	Développement agricole de la Volta occidentale	2e fonds de développement rural	Opération arachide et cultures vivrières	Office du Niger	Aménagements hydro-agricoles	Opération de productivité Maradi	Plan céréalier national	Protection des cultures	Opération de développement rural de Sédhiou	Opération Sin-Saloum	Petits périmètres irrigués de Bakel	Développement intégré en zone sud
Auteur(s) de l'étude	Richet-Sorgho	Schneider	Schneider	Bah	Martens Sorgho Kesaous CRDE CILSS	Punel Lemel	Schneider	Essama	Sy	Schneider	Bénédic Bosshardt	Schneider	Thenevin
Affiliation des auteurs	CCCE CILSS	HIID	HIID	BARA		SEDES FAC	HIID	HIID CRDE	CRDE	HIID	CCCE SEDES	HIID	FAC
Donateurs impliqués	BIRD, PNUD	BIRD	BIRD	BIRD, FAC	France Chine 1932	FAC, FED	BIRD	USAID	ACDI	BIRD	BIRD, CCCE	USAID	FAC, FED
Première année d'investissement	1974	1977(année fiscale)	1977(année fiscale)	1972/73		1960	1977(année fiscale)	1975	1969	1973, 1976 (années fiscales)	1972	1977	1972
Type d'opération	Terres neuves	Développement rural intégré	Infrastructure à petite échelle	Polyvalente	Irrigation contrôlée	Irrigation	Développement rural intégré	Polyvalente	Dissémination de produits phytosanitaires	Développement rural intégré	Polyvalente	Irrigation	Polyvalente
Principales cultures	coton, mil, sorgho, maïs	céréales, coton	céréales, coton	arachides, céréales	riz, canne à sucre	riz, coton, céréales	arachides, mil, niébé	mil, sorgho, niébé	mil, sorgho, niébé	riz	arachides	riz, maïs, sorgho, niébé	coton
<i>Composantes des opérations</i>													
Infrastructure:													
irrigation	X	X	X		X	X	X			X		X	
hydraulique rurale	X		X										
transport	X			X									
bâtiments	X	X	X				X		X				X
Recherche				X			X	X	X				X
Fourniture d'intrants:													
fertilisants	X	X		X		X	X	X	X	X	X		X
multiplication et distribution de semences	X	X	X	X			X	X		X	X		X
équipement	X			X			X	X		X	X		X
pesticides		X							X	X			
Crédit agricole				X			X	X		X	X		
Commercialisation de la récolte:													
achat et collecte des récoltes					X	X		X				X	
entreposage et expédition		X	X		X	X		X		X			X
conditionnement					X					X			
Formation et encadrement:													
encadrement des paysans	X	X					X			X	X		X
formation de cadres		X	X					X					
action coopérative							X			X		X	
alphabétisation	X	X		X	X		X			X			

Tableau 4.1 (suite)

Nom de l'opération	Haute-Volta			Mali		Niger				Sénégal			Tchad
	Aménagement des vallées Voltas	Développement agricole de la Volta occidentale	2e fonds de développement rural	Opération arachide et cultures vivrières	Office du Niger	Aménagements hydro-agricoles	Opération de productivité Maradi	Plan céréalier national	Protection des cultures	Opération de développement rural de Sédhiou	Opération Siné-Saloum	Petits périmètres irrigués de Bakel	Développement intégré en zone sud
Auteur(s) de l'étude	Richet-Sorgho	Schneider	Schneider	Bah	Martens Sorgho Kessous CRDE CILSS	Funel Lemel	Schneider	Essama	Sy	Schneider	Bénédict Bosshardt	Schneider	Thenevin
Affiliation des auteurs	CCCE CILSS	HIID	HIID	BARA	France Chine 1932	SEDES FAC	HIID	HIID CRDE	CRDE	HIID	CCCE SEDES	HIID	FAC
Donateurs impliqués	BIRD, PNUD	BIRD	BIRD	BIRD, FAC	France Chine 1932	FAC, FED	BIRD	USAID	ACDI	BIRD	BIRD, CCCE	USAID	FAC, FED
Première année d'investissement	1974	1977(année fiscale)	1977(année fiscale)	1972/73		1960	1977(année fiscale)	1975	1969	1973, 1976 (années fiscales)	1972	1977	1972
Type d'opération	Terres neuves	Développement rural intégré	Infrastructure à petite échelle	Polyvalente	Irrigation contrôlée	Irrigation	Développement rural intégré	Polyvalente	Dissémination de produits phytosanitaires	Développement rural intégré	Polyvalente	Irrigation	Polyvalente
Principales cultures	coton, mil, sorgho, maïs	céréales, coton	céréales, coton	arachides, céréales	riz, canne à sucre	riz, coton, céréales	arachides, mil, niébé	mil, sorgho, niébé	mil, sorgho, niébé	riz	arachides	riz, maïs, sorgho, niébé	coton
<i>Composantes des opérations (suite)</i>													
Terres neuves	X									X			
Evaluation et contrôle	X	X	X	X			X			X	X		
Activités associées : soins vétérinaires	X			X			X			X			
santé primaire	X			X			X						
éducation		X					X						
artisanat rural	X			X			X	X					

- phytosanitaires et d'équipement (y compris des animaux de trait et de labours);
5. l'octroi de crédit: crédit saisonnier et de campagne, crédit à moyen terme pour la mise en valeur des terres et l'achat d'équipement;
 6. la commercialisation des récoltes: collecte auprès des paysans, entreposage, premier conditionnement éventuel (égrenage du coton, décorticage des arachides et du riz, ...), expédition, transport;
 7. la formation et l'encadrement: encadrement des paysans et des coopératives, formation de cadres agricoles, alphabétisation;
 8. l'octroi d'un soutien continu aux actions de mise en valeur de terres nouvelles;
 9. l'évaluation *ex post* et le contrôle de la réalisation des opérations du point de vue technico-agronomique et socio-économique;
 10. le fonctionnement de programmes susceptibles d'être attribués à d'autres secteurs: soins vétérinaires, santé primaire, éducation générale, promotion de l'artisanat rural.

Pour certaines des opérations étudiées, quelques-unes de ces fonctions sont à la charge d'agents économiques n'appartenant pas au secteur public. Pour d'autres, l'Etat intervient, parfois massivement, par l'intermédiaire d'agences spécialisées; c'est le cas, entre autres, des fonctions de nature quasi commerciale (premier conditionnement de la récolte, transport, ...), dont, nous l'avons vu au chapitre II, seul le déficit éventuel d'opération constitue une charge récurrente pour l'Etat.

Dans plusieurs des opérations, l'Etat assure la fourniture aux agriculteurs d'*intrants cultureaux à des prix subventionnés*. Cette pratique d'encouragement à l'agriculture, pose un problème particulier du point de vue de l'analyse des dépenses récurrentes. Deux situations sont en effet possibles: la subvention est accordée pour une période limitée dans le temps, l'objectif étant, par exemple, de motiver le paysan à utiliser de

nouveaux intrants, tels les pesticides; dans de tels cas, la subvention correspond, selon nos définitions, à une dépense non récurrente ou de développement. Pour d'autres opérations, par contre, la subvention peut être vue comme un élément essentiel à la réalisation des objectifs de production que s'est fixés l'opération; il s'agit alors d'une dépense récurrente.

Dans ce deuxième type de situation, cela ne signifie cependant pas que l'entièreté de la subvention (c'est-à-dire la différence entre le prix du marché et le prix subventionné) doit nécessairement être comptabilisée: nous devons en effet tenir compte de la manière dont l'Etat assure son financement. Par exemple, dans le cas des cultures de rente (coton, arachides, ...), l'Etat lève fréquemment une taxe à l'exportation; il peut aussi s'assurer certaines des marges bénéficiaires liées au transport et à la commercialisation de la récolte. Si c'est le cas, nous ne devons comptabiliser dans les dépenses récurrentes de l'opération que le montant *net* de la subvention, à savoir le montant de la subvention diminué des recettes de la taxe à l'exportation et autres marges bénéficiaires de l'Etat. Le raisonnement à la base d'un tel traitement est que l'opération atteindrait le même objectif de production si les producteurs recevaient, pour leur récolte, un prix à la production plus élevé (par exemple, proche du prix mondial)¹ sans qu'ils ne bénéficient de subventions pour l'achat de leurs intrants .

Les dépenses récurrentes associées à 10 des 13 opérations de développement agricole sont données au tableau 4.2.

La notion de dépenses récurrentes, et par voie de conséquence sa mesure même, dépend crucialement, dans le cas des opérations de développement agricole, de ce que l'on entend par *capacité installée*. En effet, dans la mesure où la distinction entre dépenses récurrentes et d'investissement, ne recouvre que

¹ Cette assertion doit être nuancée dans la mesure où les effets combinés, incitateurs et désincitateurs d'une politique «prix au producteur plus élevés - absence d'intrants subventionnés», peuvent affecter différemment les producteurs, et aboutir ainsi, au total et selon les cas, à une augmentation ou à une diminution de la production.

très imparfaitement, comme nous l'avons souligné au chapitre II, la distinction entre dépenses récurrentes et non récurrentes, l'estimation du coefficient des dépenses récurrentes (r) doit être précédée d'une évaluation, aussi précise que possible, de la *période nécessaire à la mise en place des opérations*, la somme des dépenses effectuées durant cette période, qu'elles soient de capital ou courantes, devant figurer au dénominateur du coefficient.

On peut, dans une première approche, attaquer de front le problème: l'agriculture est un secteur directement productif, c'est-à-dire produisant des biens tangibles destinés à la consommation intérieure et/ou à l'exportation. A ce titre, une opération de développement agricole atteint son stade de fonctionnement normal au moment où les revenus couvrent les dépenses, que ces dernières soient supportées par le paysan (achats de biens et services) ou par l'Etat (entretien des infrastructures physiques et de l'équipement, encadrement, recherche, subventions, ...).

La réalité sahélienne est cependant plus complexe et une certaine tolérance semble être de mise lorsqu'on demande aux revenus des opérations de développement agricole de couvrir les dépenses supportées par l'Etat en période de fonctionnement normal.

L'agriculture sahélienne concerne en effet la majorité d'une population vivant à un niveau voisin de celui de la subsistance. Elle fournit en outre l'élément le plus important du panier de consommation des populations urbaines (fonctionnaires, artisans, travailleurs du secteur industriel et des services). Une offre suffisante de produits agricoles à des prix «raisonnables», est donc essentielle au maintien de leur niveau de vie réel. Les occasions d'emploi dans le secteur non agricole directement productif ont de leur côté augmenté au Sahel, ces dernières années, à un rythme relativement faible en regard de l'accroissement démographique. L'amélioration du bien-être au Sahel passe donc directement, du moins à moyen terme, par les possibilités qui seront données au revenu du secteur rural d'augmenter plus rapidement que la population. Dans un tel contexte, on peut se demander si l'agriculture sahélienne ne joue pas seulement un rôle économique, mais aussi, et peut-être davantage, un rôle social, qui justifierait que l'Etat consacre, encore pour plusieurs années, une partie de ses ressources budgétaires au fonctionnement de ce secteur.

De fait, la plupart des opérations étudiées par le Groupe de travail se sont révélées comme étant de véritables entreprises d'«ingénierie sociale»: elles reposent sur la mise au point de variétés agricoles améliorées et/ou de nouvelles techniques culturales; celles-ci doivent être transmises à des paysans, qu'un niveau de vie extrêmement précaire, rend particulièrement réticents à leur adoption, en raison du degré élevé de risque lié à leur caractère expérimental. Finalement, la réussite des opérations et leur insertion dans une zone écologique et humaine, où prévaut le système de la petite exploitation, exigent que la plupart des fonctions, recensées plus haut, soient assurées sur un nombre suffisant d'années et ce, jusqu'au moment où le système sera suffisamment généralisé et assuré d'une certaine garantie de viabilité.

La nature particulière des opérations de développement agricole au Sahel, qui pousse simultanément à ce que soit allongée la période de mise en place et à ce qu'un certain support de l'Etat soit maintenu au stade de leur fonctionnement, ne doit cependant pas négliger les possibilités qu'aurait l'Etat de se départir, au profit du secteur non étatique, de certaines des fonctions qu'il assume présentement, et particulièrement celles de nature quasi commerciale. Elle ne doit pas faire oublier non plus que la plupart des opérations ont eu jusqu'à présent des taux de réalisation très faibles: le danger serait grand de voir ainsi l'Etat consacrer des sommes importantes, avec l'appui de la communauté internationale, au maintien d'opérations mort-nées. Des 13 opérations étudiées, deux d'entre elles, au maximum trois, ont clairement démontré, aux autorités locales et aux organismes de financement international, qu'elles constituent une approche viable à l'augmentation de la production agricole. Dans les autres cas, on est loin des objectifs prévus que ceux-ci soient exprimés en termes de productivité par hectare, de surface plantée, de rythme d'adoption des pratiques culturales par les paysans, du taux d'entretien et de fonctionnement des infrastructures physiques, du taux de remboursement des crédits octroyés aux paysans, du taux de recouvrement des dépenses publiques, du volume de la récolte officiellement commercialisée. Dans plusieurs des cas, le projet initial a fait l'objet de phases de suivi (phases II, III, ...) où se sont succédés le même donateur ou des donateurs différents qui ont accepté de financer des dépenses qui avaient été considérées, au début de l'opération, comme étant liées à la période de fonctionnement, donc à la charge des pays récipiendaires.

Nous examinerons plus loin quelques-unes des causes à la source de ces faibles taux de réalisation. Qu'il suffise ici de souligner que les opérations concernées furent rarement des échecs complets. Elles souffrirent plutôt d'une programmation exagérément optimiste où le calendrier prévu de réalisation avait sous-estimé le temps nécessaire à l'expérimentation d'approches alternatives, aussi bien techniques que socio-économiques et administratives, comme il avait sous-estimé la période requise par la mise en place des approches qui se seraient avérées les meilleures pour la région.

Confrontés à une telle situation qui rend particulièrement fragile toute base empirique d'estimation de la période de mise en place des opérations de développement agricole, nous ne pouvons que nous appuyer sur des estimations partielles. Un des consultants du Groupe de travail a estimé, sur base des cinq opérations de production qu'il avait étudiées, que 15 ans est une période raisonnable de mise en place de telles opérations: les cinq premières années sont principalement de l'expérimentation; les cinq suivantes constituent une période de transition, où certaines des leçons apprises au cours de la première phase peuvent être généralisées mais où la composante expérimentale reste prépondérante; les cinq dernières années permettent d'achever la mise en place d'un système qui soit assuré d'une certaine viabilité. Un donateur, qui s'engage actuellement au Sahel dans le financement de la protection des cultures, et qui a été rendu prudent, sur la base de son expérience dans d'autres régions de l'Afrique, estime que 12 ans au moins sont nécessaires pour mettre en place un système adéquat de protection, circonscrit à une zone déterminée de moyenne importance dans un pays de type soudano-sahélien (en revanche, un donateur qui s'était engagé dans le financement de ce genre d'action, s'en est retiré après une période d'environ 8 ans ...).

IV. 2 *L'estimation du coefficient des dépenses récurrentes des opérations de développement agricole*

Pour 10 des 13 opérations étudiées, le Groupe de travail parvint à trouver des données fiables sur, d'une part, les dépenses de développement effectuées durant la période du projet initial, et , d'autre part, les dépenses annuelles, estimées ou projetées, au-delà de cette période. Il procéda ainsi, pour chaque opération, au calcul du coefficient r , en faisant le rapport des deux types de dépenses (tableau 4.2). Il faut immédiatement souligner, sur base de ce qui a été dit à la précédente section, que les valeurs de r , données au tableau 4.2, sont des valeurs *maximales*: en effet, nous n'avons aucune certitude que le volume des dépenses non récurrentes comptabilisées au dénominateur du coefficient, soit suffisant pour garantir à l'opération une viabilité certaine (cette sous-estimation du dénominateur de r peut varier selon nous, de 0 à 70 % ...)

La comparaison des valeurs de r pour les 10 opérations montre qu'elles peuvent varier de 0,03 à 0,40, l'intervalle étant distribué de la manière suivante entre les opérations:

Valeur de r	0 à 0,05	0,06 à 0,10	0,11 à 0,20	0,21 à 0,25	0,25 et plus
Nombre d'opérations (total: 10)	3	2	2	2	1

L'intervalle ci-dessus est évidemment trop grand pour que l'on puisse en tirer une valeur unique de r que l'on appliquerait mécaniquement et systématiquement à la projection des dépenses récurrentes de tous les projets de développement agricole appelés à être mis en oeuvre au Sahel. La grandeur de l'intervalle ne doit cependant pas nous étonner: les dix opérations ont chacune des ensembles de fonctions très différents à assumer. Une recherche d'une valeur plus stable pour le coefficient r consisterait à calculer une valeur centrale (moyenne ou autre), pour une fonction déterminée, sur un grand nombre d'opérations. Un des membres du Groupe de travail a entamé une telle recherche, pour quatre des 10 opérations (tableau 4.3). Les résultats

Tableau 4.2

Dépenses récurrentes et non récurrentes et coefficient de dépenses récurrentes de 12 opérations de développement agricole au Sahel¹
(valeurs en millions de francs CFA, sauf pour le Mali où valeurs en unités ou en millions de francs - valeurs de l'année courante indiquée)

(1) Pays	(2) Opérations	(3) Auteur (s) de l'étude	(4)	(5)	(6) Valeur du coefficient r	(7)		(8) Commentaires
			Dépenses récurrentes annuelles après le projet initial	Dépenses non récurrentes cumulées telles que prévues dans le projet initial		Référence à la pagination de l'étude		
			a) y compris subventions aux intrants b) à l'exclusion des subventions aux intrants ou non applicable		(4)/(5)	dépenses récurrentes	dépenses non récurrentes	
Haute-Volta	Aménagement des vallées des Voltas (AVV)	Richet Sorgho	a) 1285 - 1645 b) 785 - 1145	a) 30000 - 50000 b) n.d.	a) 0,03-0,05	pp.20-21	p.17	Prix de 1977. Données basées sur une estimation portant sur une période de 20 ans comprenant l'établissement de 15 000 familles (dont 1 200 avaient été établies à la fin de l'année 1978/79). L'estimation supérieure des dépenses récurrentes correspond à 1 cadre pour 75 familles et l'estimation inférieure à 1 cadre pour 150 familles. L'étude estime que les marges sur la vente du coton couvrent les subventions (p. 35).
	Opération de développement agricole de la Volta occidentale	Schneider	a) 575 b) 359	a) 3505 (1977-81) b) 3003	a) 0,16 b) 0,12	p.39 p.38	p.39 p.38	Prix de 1976. La valeur des subventions aux intrants est supérieure à la valeur de l'accroissement de production prévu par le projet et ne peut donc être considérée comme étant couverte par les marges sur la vente du coton.
	Deuxième fonds de développement rural	Schneider	b) 307	b)2961 (1975/76-1979-/80)	b) 0,10	p.16	p.16	Prix de 1978/79.
Mali	Opération arachide et cultures vivrières (OACV)	Bah	b)2626 millions de francs maliens	b)6546 millions de francs maliens (1973/74-1977/78)	b) 0,40	p.37	p.16	Les dépenses récurrentes sont effectives pour 1977/78 (à l'exclusion de la dépréciation du capital) et incluent des subventions aux intrants (à l'exclusion des fertilisants). Les dépenses non récurrentes sont effectives. L'étude souligne (pp. 47-48) que sur base de la tendance actuelle des dépenses récurrentes, on assiste à une explosion du coefficient r qui pourrait atteindre la valeur de 2,0 en 1983/84.
	Office du Niger au Mali	Martens Sorgho Kessous	b)de 46566 à 63905 francs maliens par hectare aménagé	n.d.	n.d.	p.21-23	n.d.	Les dépenses récurrentes correspondent aux normes d'entretien du réseau d'irrigation, considérées comme désirables par les services techniques de l'Office (année 1978). Les dépenses récurrentes effectives ne sont cependant que de 1 à 2% du montant estimé en 1976/77. Etant donné que les dépenses de développement ont commencé en 1932, leur estimation est hautement conjecturale.
Niger	Aménagements hydro-agricoles (AHA)	Funel Lemel	b)266	b)5500 (1960-78)	b)0,05	pp.60,119	pp.138,150	Dépenses récurrentes effectives de 1978 ajustées pour réparations majeures. Afin de préserver la comparabilité de l'étude AHA avec autres études, toutes dépenses de la chaîne de production et de distribution, qui ne sont pas supportées par les autorités de l'AHA, sont exclues. Les dépenses non récurrentes prises dans l'étude, correspondent à une reconstitution que nous avons faite des composantes principales de l'opération.
	Protection des cultures	Sy	b)1012	n.d.	n.d.	pp.40,41	n.d.	Comprend dépenses du service de Protection des Végétaux et des collectivités territoriales. La mise en place ayant correspondu à plusieurs phases, depuis 1969, l'estimation des dépenses non récurrentes reste conjecturale.

Tableau 4.2 (suite)

(1) Pays	(2) Opérations	(3) Auteur(s) de l'étude	(4) Dépenses récurrentes annuelles après le projet initial	(5) Dépenses non récurrentes cumulées telles que prévues dans le projet initial	(6) Valeur du coefficient r	(7) Référence à la pagination de l'étude		(8) Commentaires
			a) y compris subventions aux intrants b) à l'exclusion des subventions aux intrants ou non applicable			dépenses récurrentes	dépenses non récurrentes	
Niger	Opération de productivité Maradi Plan céréalier national	Schneider Essama	a)599	2 400	a)0,25	p.17	--	Prix de 1976. Les dépenses récurrentes sont les montants ajustés tels que donnés dans le rapport BIRD sur l'opération. Les subventions sur intrants correspondent à moins de 10%; le rapport est sceptique quant à la possibilité pour l'opération de recouvrer de telles subventions. La valeur de r est basée sur une estimation des dépenses non récurrentes égale à 2 400 millions de francs CFA. Prix de 1978. L'estimation des dépenses récurrentes exclut services d'encadrement, distribution d'intrants et commercialisation de la récolte, sur base du principe qu'après la mise en place de l'opération, seules devraient être maintenues les fonctions de recherche et de multiplication des semences. Les dépenses non récurrentes incluent une subvention peu importante aux intrants.
			b)281	a)1343 (1975/76-1978/79)	b)0,21 (valeur maximale)	p.5	p.5	
Sénégal	Opération de développement rural de Sedhiou Opération Siné-Saloum	Schneider Bénédic Bosshardt	a)524	voir commentaire (1976/77-1979/80)	a)0,16	p.30	--	Prix de 1976. Les dépenses récurrentes furent estimées pour 1979/80. Les subventions aux intrants correspondent à 11% et ne sont pas recouvrables par l'opération. Coefficient r estimé directement par l'auteur de l'étude. Dépenses récurrentes correspondent aux dépenses d'entretien pour 1978/79 à prix courants. Dépenses non-récurrentes correspondent au financement prévu d'un projet initial compte tenu d'une marge de sécurité pour l'inflation.
			b)460	b)6963 (1975-1980)	b)0,07	p.38	p.13	
Tchad	Opération de développement rural intégré en zone sud (plan coton)	Thénevin	a)3111 b)365	a)11118 b)6968 (1972-77)	a)0,28 b)0,05	pp.55-56	p.7 p.5	Dépenses récurrentes de 1977, telles que prévues en régime de croisière. Dépenses non récurrentes correspondent au financement prévu du projet. L'alternative b) exclut les subventions à l'achat de fertilisants et d'insecticides, sur base du principe, énoncé dans l'étude, qu'elles sont couvertes par les marges bénéficiaires que l'Etat retire de la vente du coton.

n.d. = non disponible

¹ Aucune information fiable sur les dépenses de l'opération des petits périmètres irrigués de Bakel n'a pu être obtenue.

Tableau 4.3

Coefficients de dépenses récurrentes par fonctions, pour quatre opérations de développement agricole financées au Sahel par la Banque Mondiale

Nom de l'opération	Opération de productivité Maradi (Niger)	Opération de développement rural de Sédhio (Sénégal)	Opération de développement agricole de la Volta occidentale (Haute-Volta)	2e Fonds de développement rural (Haute-Volta)
Durée prévue du projet initial	3 ans	4 ans	5 ans	5 ans
<i>Composantes des opérations</i>		<i>Valeur de r</i>		
Administration générale par le ministère			0,11	
Evaluation et contrôle	0,27	0,29		
Siège régional			0,09	} 0,16
Gestion de l'opération			0,13	
Encadrement	0,29	0,17	0,16	
Formation des cadres			0,16	
Infrastructure rurale	0,13			
Irrigation			0,05	0,23
Coopératives	0,35	0,33		
Développement communautaire (santé, éducation)	0,37		0,23	
Entretien des routes			0,10	
Soins vétérinaires	0,36			
Subventions d'intrants			0,43	
Entretien de bâtiments				0,08
Entretien de forages				0,12
Entretien de puits				0,02
Total (moyenne pondérée)	0,25	0,16	0,16	0,10

1

Estimation du consultant: dépenses effectuées après la phase initiale de l'opération, divisées par le total (par fonction) des dépenses de capital et des dépenses courantes durant ladite phase.

montrent, que pour les huit comparaisons binaires de valeurs que permet de faire le tableau 4.3, les valeurs de r sont très proches, d'une opération à l'autre, dans trois cas (0,27-0,29; 0,17-0,16; 0,35-0,33) et très différentes dans les cinq autres cas (0,29-0,16; 0,29-0,17; 0,29-0,16; 0,05-0,23; 0,37-0,23). En général, le développement communautaire, la formation de coopératives, et la santé animale, ont des valeurs de r particulièrement élevées; ces fonctions ont en effet des caractéristiques qui leur sont communes: coût initial en capital faible, dépenses élevées de personnel et de fonctionnement (dont l'entretien des véhicules) et maintien, après la période de mise en place, de dépenses courantes plus élevées que durant la mise en place elle-même. On notera aussi la relative stabilité de r dans le cas de la fonction d'entretien des infrastructures physiques (routes agricoles, bâtiments et forages): entre 0,08 et 0,12.

L'ensemble des résultats des tableaux 4.2 et 4.3 nous suggère fortement d'être très prudents, du moins en ce qui concerne les opérations de développement agricole, pour ce qui est de la distinction entre dépenses de développement et dépenses récurrentes. Il nous suggère aussi de maintenir aussi désagrégée que possible l'information sur les fonctions à assumer par les projets et opérations. Finalement, il renforce notre réticence, déjà exprimée, à retenir la minimisation de r comme un critère alternatif possible de sélection des projets: le fait que le projet A requiert une période de mise en place plus longue que le projet B, pour un même volume annuel de dépenses récurrentes, nous ferait en effet, selon ce critère, préférer A à B, étant donné que la valeur prise par r , dans le cas de A, est inférieure à celle prise par r , dans le cas de B, alors qu'évidemment B est plus productif que A si, toutes choses étant égales par ailleurs, on prend en considération la longueur de la période de mise en place des deux projets.

IV. 3 *Le recouvrement des dépenses récurrentes des opérations de développement agricole: l'examen d'une situation*

Le tableau 4.4 donne l'information, telle qu'elle fut disponible au Groupe de travail, sur le recouvrement des dépenses récurrentes pour 10 des 13 opérations de l'échantillon. L'observation, déjà faite, que la plupart des opérations ne sont pas encore parvenues à mettre en place une capacité productive satisfaisante, est naturellement fortement corrélée avec le fait que les opérations n'ont pas été à même de recouvrer une part significative de leurs dépenses estimées ou projetées. Etablir le diagnostic à la base d'une telle situation est un prérequis à toute tentative d'assurer un financement adéquat des opérations de développement agricole: c'est l'objet de la présente section.

1. *relation entre recouvrement des dépenses et arrangements commerciaux*

Les méthodes de recouvrement des dépenses dépendent fortement au Sahel, où prévaut la petite exploitation, des arrangements prévus en matière de commercialisation de la récolte ¹.

A un extrême, nous avons les *cultures de rente* (coton, arachides), principalement destinées à l'exportation. Le système physique et administratif, mis en place pour de telles cultures, assure en général un contrôle efficace de l'évacuation de la récolte, et permet aux agences de l'Etat concernées par la production de recouvrer les coûts à partir des recettes de vente du produit. Ceci ne signifie naturellement pas que ces agences soient libres d'imposer n'importe quel niveau de coûts: elles restent conscientes, en général, de la nécessité d'assurer au producteur un prix suffisamment rémunérateur afin d'éviter, entre autres, des exportations illégales du produit.

1

Le système des grandes plantations, rares au Sahel, permet en effet de faire appel à des méthodes différentes de recouvrement des dépenses.

Tableau 4.4

Coefficients (estimés ou prévus) du recouvrement des dépenses récurrentes de dix opérations de développement agricole au Sahel
(valeurs en millions de francs CFA, sauf pour le Mali en unités ou millions de francs maliens - valeur de l'année courante indiquée)¹

(1) Pays	(2) Opérations	(3) Revenu annuel attribuable à l'opération		(4) Dépenses annuelles récurrentes (y compris subventions aux intrants, si applicable) (voir colonne (4) du tableau 4.2)	(5) Coefficient de recou- vrement des dépenses récurrentes (3a) / (4)	(6) Commentaires
		(3a) montant	(3b) pagination de l'étude de l'opération			
Haute-Volta	Aménagement des vallées des Voltas (AVV)	1000	pp. 27-28	1285 - 1645	0,61 - 0,77	Montant des revenus aux prix de 1977 (moyenne des années 1976/77, 1977/78 et 1978/79, extrapolée à un effectif de 15 000 colons). Comprend 700 millions au titre des ventes de coton à l'exportation et 300 millions sous forme de droits et taxes sur intrants et achats de biens de consommation par paysan et employé de l'opération. Prix de 1979. Marges de commercialisation du coton estimées à 20 900 francs CFA la tonne, multipliées par 22 415 tonnes de production additionnelle (tel que prévu par le rapport de la BIRD sur l'opération). Prix de 1978/79. L'étude de l'opération estime les marges de commercialisation du coton à 20 900 francs CFA la tonne, appliquées à 4 400 tonnes de production additionnelle sur 7 000 hectares plantés en sites anti-érosifs. Taxes d'usager en discussion, au niveau de l'opération, mais pas encore appliquées.
	Opération de développement agricole de la Volta occidentale	468	p. 39	741 (équivalent au prix de 1979 de la valeur de 1976 égale à 575)	0,63	
	Deuxième fonds de développement rural	93	p. 17	307	0,30	
Mali	Opération arachide et cultures vivrières (OACV)	+ 1600 millions de francs maliens	p. 52	2626 millions de francs maliens	0,61	Revenus comprenant la taxe d'encadrement levée sur les exportateurs d'arachides, la marge brute de commercialisation et autres revenus (transport, vente d'intrants, ...): sont estimés en moyenne sur trois années (période 1976-78). Revenu égal à 50 francs maliens (prix au producteur 1978 par kg de riz) multipliés par 400 kgs (production de riz par hectare cultivé) et 0,741 (pourcentage cultivé de la surface rizicole aménagée).
	Office du Niger	14820 francs maliens par hectare aménagé	p. 25	46566-63905 francs maliens par hectare aménagé	0,23 - 0,32	
Niger	Aménagement hydro-agricoles (AHA)	148	pp. 60, 119	266	0,56	Revenus estimés pour 1978, à l'exclusion des subventions gouvernementales et étrangères.

Tableau 4.4 (suite)

(1) Pays	(2) Opérations	(3) Revenu annuel attribuable à l'opération		(4) Dépenses annuelles récurrentes (y compris subventions aux intrants, si applicable) (voir colonne (4) du tableau 4.2)	(5) Coefficient de recou- vrement des dépenses récurrentes (3a) / (4)	(6) Commentaires
		(3a) montant	(3b) pagination de l'étude de l'opération			
	Opération de pro- ductivité Maradi	54	p. 17	599	0,09	Les revenus comprennent les revenus fiscaux induits par l'opé- ration en 1977, tels qu'estimés par la BIRD. Le rapport de l'étude suggère (pp. 17-18) que la situation du marché arachi- dien mondial ne permet pas de prévoir dans les revenus les taxes indirectes déterminées par l'accroissement de la produc- tion des arachides. Etant donné que le prix officiel au producteur est à peu près égal à la moitié du prix obtenu sur le marché parallèle et compte tenu que l'opération n'est pas parvenue à mettre au point une semence donnant des résultats supérieurs aux semences traditionnelles, l'étude de l'opération ne voit pas de sources potentielles de revenu.
	Plan céréalier national	négligeable	pp. 16, 19-20	281	négligeable	
Sénégal	Opération de développement rural de Sédhiou	0	pp. 30-31	524	0	Aucune production supplémentaire attribuable jusqu'à présent à l'opération. Revenus estimés pour 1978/79, comprennent 11 millions de taxes générées par les paiements de facteurs effectués par la SODEVA plus 100 - 250 millions de marges bénéficiaires sur l'exporta- tion (franco de bord) de la production supplémentaire d'arachi- des.
	Opération Siné- Saloum	111-261	p. 38	460	0,24-0,57	
Tchad	Opération de développement rural intégré en zone sud (Plan coton)	3950-4640	p. 49	3111	1,27-1,49	Revenus de 1976/77. Estimation minimale inclut comme revenus indirects: droits et taxes sur importations effectuées par la COTONTCHAD et ses fournisseurs locaux, impôts sur le revenu des employés et sur les biens consommés par les paysans. Estima- tion maximale multiplie par le coefficient 3 ces revenus indi- rects. Ces derniers représentent 10% du recouvrement total, dans l'estimation minimale et 25% dans l'estimation maximale.

¹ avec opération de développement rural de Sédhiou: pour mémoire.

A l'autre extrême, nous avons les *cultures vivrières en sec*, dites aussi sous pluie (mil, sorgho, niébé, riz pluvial, ...) ¹. Pour de telles cultures, les contrôles administratifs sont en général insuffisants à assurer que la totalité de la récolte soit officiellement commercialisée et, qu'en conséquence, les agences de l'Etat concernées par la production soient à même de recouvrer leurs dépenses à partir des recettes de vente. Il est aussi particulièrement difficile à ces agences de faire payer au comptant, par le paysan, les intrants fournis et pratiquement impossible de convaincre ce même paysan de payer, à l'occasion de tels achats, des surcharges qui iraient financer celles de leurs dépenses administratives ou autres, qui n'auraient pas été couvertes par les recettes de vente: comme l'éleveur qui n'est prêt à payer que pour ce qui «va» dans l'animal, ainsi que le soulignait un responsable sahélien, nous pourrions ajouter que le paysan n'est prêt à payer que pour ce qui «entre» dans le sol qu'il cultive. L'existence d'un tel carcan financier n'empêche pas les Etats sahéliens, avant tout préoccupés par le souci d'assurer aux populations locales une couverture adéquate des besoins alimentaires, de considérer que les opérations de cultures vivrières conservent un taux de rendement élevé pour la collectivité nationale et que leur support à de telles actions est politiquement et socialement justifié.

Afin de garantir une viabilité financière à ces opérations, l'Etat cherchera des sources d'imposition indirecte en aval de la chaîne de production et de distribution de la récolte. Etant donné qu'une grande partie des recettes correspondantes ira au Trésor plutôt qu'à l'agence coiffant l'opération culturelle, du point de vue limité de cette dernière, le taux de recouvrement des dépenses restera faible, tandis que du point de vue global de l'Etat, il est espéré qu'éventuellement sera réalisé un équilibre financier des recettes et des dépenses.

Entre ces deux extrêmes, se situent les opérations de cultures vivrières *en irrigué* (principalement le riz), tandis que, de leur côté, les opérations dites d'*alimentation humaine* constituent un cas spécial.

1

La distinction entre cultures de rente et cultures vivrières n'est pas toujours évidente: par exemple, une forte diminution du prix mondial de l'arachide peut inciter le paysan à utiliser cette dernière pour des fins de consommation humaine plutôt qu'à l'exporter.

Ces dernières sont des opérations agricoles dont la production est exclusivement destinée à l'alimentation des paysans-producteurs et de leur famille: pour ce genre d'opération, qui est d'ailleurs absente de notre échantillon, la relation entre dépenses et possibilités de recouvrement est, par définition, quasi inexistante.

2. *relation entre recouvrement des dépenses et performance économique de l'opération*

La relation entre les résultats financiers d'une opération agricole et les conditions économiques générales est particulièrement forte lorsque les recettes de l'opération sont perçues en aval de la chaîne de production et de distribution et lorsque, comme nous venons de le voir, les arrangements commerciaux en vigueur, permettent un tel recouvrement. Plus d'une fois, au Sahel, une augmentation des prix des produits agricoles, sur le marché mondial, a permis à des opérations de cultures de rente de s'en sortir financièrement, alors que l'examen des conditions techniques initiales n'aurait pas permis d'espérer un tel résultat. On ne peut naturellement pas trouver de situation historique équivalente pour les cultures vivrières, d'autant plus que le prix à la production y est fréquemment réglementé dans le but de subventionner les consommateurs, principalement du secteur urbain, point sur lequel nous revenons d'ailleurs ci-après.

La performance économique des opérations de développement agricole au Sahel et, par voie de conséquence, leur aptitude à générer les recettes permettant de recouvrer les dépenses, s'est heurtée à cinq catégories d'obstacles qui concernent:

- i. l'efficacité des intrants culturaux;
- ii. les contraintes socio-économiques affectant la participation des paysans;
- iii. les incitations offertes par le système des prix;
- iv. les moyens utilisés dans la transmission des techniques culturelles;
- v. la gestion des opérations.

L'efficacité des intrants culturaux. L'étude des 13 opérations a relevé plusieurs exemples d'inefficacité des intrants, quoique nous ne prétendions pas que chacun de ces exemples constitue la règle pour l'ensemble des opérations de l'échantillon. Il s'agit:

- i. de la distribution aux fermiers de semences sélectionnées, dites améliorées, dont le rendement est en fait inférieur à celui des semences qui étaient traditionnellement utilisées avant la mise en place de l'opération;
- ii. de l'absence d'intrants complémentaires et/ou du maintien de pratiques culturales inappropriées qui ont empêché d'atteindre l'accroissement de productivité attendu de l'application des fertilisants, qu'avait introduite l'opération;
- iii. de la vie trop courte des infrastructures d'irrigation par rapport à celle nécessaire à leur amortissement.

Les contraintes socio-économiques affectant la participation des paysans. Plusieurs études d'opération indiquent l'existence d'une insuffisance de personnel agricole au moment de la période de pointe des travaux, ceci ayant eu pour conséquence l'abandon de parcelles aménagées pour la production. L'aversion au risque de paysans, au revenu extrêmement bas, a été citée comme un obstacle, pour plusieurs opérations, à l'adoption de nouveaux intrants ou de nouvelles pratiques de culture: en ce qui concerne les cultures vivrières en sec, il est à remarquer que cette réticence est sans doute renforcée par le fait que le paysan traditionnel du Sahel, dans sa recherche rationnelle de la minimisation du risque dû aux aléas climatiques, plante fréquemment un ensemble de semences différentes (jusqu'à 20 ou 30, dans certaines régions), chacune de ces semences étant particulièrement résistante à un type d'aléa (peu de pluie durant les semences, précipitations trop fortes au moment de la germination, ...). La mise en place d'une opération le rend par contre dépendant d'une seule variété, la semence améliorée, dont, nous l'avons dit, la supériorité par rapport aux semences traditionnelles n'est pas toujours évidente: le risque supporté par le paysan s'en trouve donc en général singulièrement accru et sa résistance à l'opération ne doit pas étonner.

Les incitations offertes par le système des prix. Les administrations sahéliennes influencent les prix à la production agricole, volontairement ou involontairement, de différentes manières.

Pour commencer, il y a le taux de change qui exprime le nombre d'unités monétaires nationales (par exemple, francs CFA) nécessaires à l'achat d'une unité de devises (1 \$ EU). Par définition, une variation, à la hausse ou à la baisse, du taux de change détermine une variation proportionnelle dans le prix à l'exportation (franco de bord) du bien vendu à l'étranger¹. Etant donné que le prix au producteur des cultures de rentes est la différence résiduelle entre le prix à l'exportation et les marges fiscales et de commercialisation intérieure, que nous considérons ici comme données, la variation du taux de change affectera plus que proportionnellement le prix au producteur. Ce mécanisme fonctionne à la nuance près que la variation du prix au producteur peut être atténuée par une modification des coûts de commercialisation, elle aussi induite par les fluctuations du prix des devises, dans la mesure où l'évacuation de la récolte vers le port d'embarquement requiert certains intrants importés (le carburant consommé par les camions, par exemple)².

Indépendamment des variations du taux de change, la relation entre prix à l'exportation et prix perçu par le producteur de cultures de rentes peut être perturbé par toute décision modifiant les coûts administratifs de commercialisation de la récolte ou toute mesure visant à dégager, à partir de recettes d'exportation, des ressources financières pour l'établissement de fonds de stabilisation.

¹ Nous faisons ici naturellement l'hypothèse que le pays sahélien exportateur n'a aucun contrôle sur le prix, exprimé en devises, de ses exportations. Nous devons aussi préciser que dans la mesure où le pays appartient à une zone monétaire (telle la zone Franc), où il existe une libre convertibilité à parité fixe, entre la monnaie nationale et la monnaie dominante (50 francs CFA pour 1 franc français), la devise est toute monnaie étrangère forte, autre que la monnaie dominante (le \$ EU, le deutschmark, le franc suisse, ...).

² C'est ainsi que peut être légitimement refusée, au producteur, la totalité du bénéfice que lui procure une dévaluation de la monnaie nationale.

En ce qui concerne les cultures vivrières, il faut surtout tenir compte de ce que les gouvernements, y compris ceux du Sahel, essayent, en général, de mettre le prix des biens alimentaires à l'abri des fluctuations du taux de change. Au Sahel, une préoccupation dominante est d'empêcher les augmentations de prix de ces biens de mettre en péril le niveau de vie acquis par les populations urbaines et en particulier celui des employés de la fonction publique. Deux mesures de politique économique sont utilisées à cet effet: importer des aliments et commercialiser la récolte, par des voies officielles, de manière à mettre de la nourriture à la disposition des consommateurs sous forme de rémunération en nature ou à un prix inférieur à celui auquel s'équilibreraient l'offre et la demande intérieures.

Le problème des prix des céréales au Sahel a bénéficié depuis 1977 des travaux d'un groupe de travail formé à cet effet sous l'égide du CILSS et du Club du Sahel et auquel nous ne prétendons aucunement nous substituer¹. Tout ce que le Groupe de travail sur les dépenses récurrentes désire souligner, à l'occasion du présent rapport, est qu'au Sahel la poursuite d'objectifs politiques et sociaux et les mesures qui leur sont liées (telle la fixation d'un prix-plafond au producteur) ont, de toute évidence, contribué à mettre en danger la réalisation des objectifs des opérations de production vivrière et le recouvrement de leurs dépenses récurrentes.

Les moyens utilisés dans la transmission des techniques culturelles.

La transmission de techniques culturelles nouvelles a une incidence directe et souvent significative sur le montant des dépenses récurrentes des opérations de développement agricole au Sahel étant donné l'importance relativement grande qui y est donnée à la fonction d'encadrement des paysans. En outre, un échec en matière d'encadrement, peut-être davantage que toute autre défaillance, est susceptible de mettre en péril l'entièreté de l'opération: si les encadreurs ne parviennent pas à clairement démontrer au paysan qu'ils lui offrent une technique culturelle, nettement supérieure aux façons traditionnelles de procéder, la relation encadreurs-paysans est rapidement rompue et un esprit de démoralisation pèsera sur toute l'opération.

¹

Voir, entre autres: CILSS-Club du Sahel: *La politique céréalière dans les pays du Sahel*, colloque de Nouakchott (Mauritanie), 2-6 juillet 1979.

Le problème de la transmission au moindre coût de techniques culturelles nouvelles est lui aussi, selon nous, un problème surtout économique. Les systèmes de transmission en opération au Sahel sont des reproductions plus ou moins intégrales de systèmes qui firent leur preuve dans les pays développés; en revanche, ces systèmes sont loins, dans les pays en voie de développement où ils furent introduits, d'avoir atteint les résultats qu'on était en droit d'attendre de leur application (à titre d'exemple, dans plusieurs régions du monde, dont au Sahel, certaines opérations ont montré que le paysan résiste fréquemment à l'intervention de jeunes encadreurs qu'il considère comme inexpérimentés et étrangers à son milieu). Un modèle alternatif de transmission de techniques culturelles nouvelles serait de consacrer une partie des ressources publiques à financer, du moins dans une première période, des commerçants privés que l'on encouragerait à agir comme distributeurs et démonstrateurs des intrants culturels introduits par les nouvelles techniques. A l'argument des opposants éventuels à un tel modèle, selon lesquels le secteur public s'est précisément engagé dans les activités d'encadrement pour combler un vide laissé par le secteur non étatique, nous répondrions que l'observation de la société sahélienne montre que cette dernière ne manque pas d'individus prêts à exploiter une occasion de profit, et ce, particulièrement dans le domaine des activités de nature commerciale. En répondant cela, nous retombons, cependant, inévitablement sur le problème précédent, c'est-à-dire celui du niveau de prix offert au producteur: un prix au producteur agricole insuffisant ne permettra pas en effet de dégager une marge suffisante susceptible de convaincre des intermédiaires commerciaux à s'engager, d'une manière continue, dans la distribution et la démonstration d'intrants culturels nouveaux.

La gestion des opérations. Les problèmes identifiés en matière de gestion, par le Groupe de travail, ont rarement porté sur la compétence des gestionnaires en charge des opérations individuelles, compétence qui s'est d'ailleurs avérée, dans plusieurs cas, véritablement impressionnante. Les problèmes de gestion des opérations de développement agricole au Sahel portent plutôt sur la capacité des organes de gestion, centralisés auprès des ministères de tutelle et des agences de l'Etat, de répondre efficacement aux exigences qu'impose la conduite des activités de terrain.

Dans plusieurs cas, les agences de l'Etat, en charge de la production, se sont révélées être débordées par les tâches que leur impose un système où l'Etat assume directement, et d'une manière centralisée, un nombre impressionnant de fonctions, que ce soit de production ou de distribution. Une centralisation excessive a aussi entraîné, dans plusieurs cas, des délais, faute de paiements rapides, dans la fourniture d'intrants (dont les semences) au moment où ils étaient requis par le calendrier des travaux agricoles. De telles situations ont une incidence évidente sur le calcul des dépenses récurrentes qui en général sous-estime le coût imposé par un tel système, lequel n'empêche d'ailleurs pas le secteur public d'être, dans certains cas, affligé d'un personnel en surnombre par rapport à ce qu'exigerait une gestion plus décentralisée des opérations de développement ¹.

En conclusion, l'étude des opérations a montré que le problème du financement des dépenses récurrentes dans le secteur agricole est avant tout lié à la faible performance économique de ce secteur, qui à son tour, limite considérablement les possibilités de recouvrement des dépenses.

3. autres facteurs explicatifs de la faiblesse du recouvrement des dépenses

Quelle que soit l'importance de la conclusion qui précède, il est à remarquer qu'il existe une opération de l'échantillon, concernée par l'irrigation contrôlée à grande échelle, où la faiblesse du recouvrement des dépenses a plutôt une cause financière qu'économique: l'opération a en effet démontré, depuis de nombreuses années, qu'elle est capable d'assurer un niveau de vie, sinon élevé, du moins stable, à plusieurs milliers de familles de producteurs agricoles qui, en conséquence, ont été peu enclins à déserrer les terres aménagées, dans un souci de recherche d'emplois alternatifs. Compte tenu du prix officiel à la production agricole payé par l'Etat à l'opération, cette dernière, selon nos estimations, ne parvient cependant à faire face qu'à environ 25 à 30 % des dépenses que requiert un entretien minimum de l'infrastructure d'irrigation. Ceci signifie que dans un avenir prévisible, on assistera à l'apparition de

¹

Ce dernier point qui touche au problème macroéconomique de l'allocation des ressources de la nation est élaboré à la troisième partie du rapport.

besoins coûteux en réhabilitation de cette infrastructure. Si à ce moment l'Etat ne parvenait pas à faire face à ces besoins (de fait, il sollicite actuellement la communauté internationale pour un tel financement), la performance économique de l'opération risquerait de baisser au point d'affecter la probabilité de survie du système lui-même.

En plus du problème que pose la faiblesse du prix au producteur, plusieurs des opérations de développement rural intégré suggèrent qu'il existe, à leur niveau, un problème potentiel lié au fonctionnement des activités sociales dont elles ont la responsabilité (santé, éducation). A l'heure actuelle, ces activités sont encore financées par l'étranger étant donné que les opérations concernées sont au stade de mise en place. Ce financement assure même, et là se trouve une partie du problème, des services de santé (soins primaires) et d'éducation (alphabétisation), supérieurs en qualité, mais aussi en dépenses, à ce que connaissent celles des communautés villageoises voisines qui ne sont pas touchées par les opérations. Il est naturellement irréaliste d'espérer que ces opérations, après le départ des donateurs, pourront financer de telles activités à partir des recettes de vente des récoltes. Il est tout aussi irréaliste de croire que l'Etat acceptera d'allouer des fonds suffisants pour maintenir des activités à un niveau supérieur à celui que connaît en moyenne le pays dans son ensemble. Les possibilités d'assurer le maintien de ces activités, sur base d'un accroissement des contributions volontaires, en espèces ou en nature, des communautés, ou de l'imposition de taxes d'usagers, sont considérées au chapitre VIII consacré aux opérations du secteur des ressources humaines.

IV. 4 Les possibilités de recouvrement

Ce qui a été dit sur les causes à l'origine du financement insuffisant des dépenses récurrentes des opérations de développement agricole, suggère fortement que la solution à cette insuffisance ne repose pas uniquement sur un accroissement de l'aide extérieure, bien que cette dernière ait son rôle à jouer.

1. rôle possible de l'aide étrangère

Le cas le plus convaincant pour un accroissement de l'APD au secteur agricole sahélien est peut-être celui des opérations dont l'objectif principal est d'augmenter la couverture des besoins alimentaires des populations vivant dans les régions touchées par ces opérations. Nous avons vu plus haut que les possibilités de recouvrement des dépenses, en aval de la chaîne de production et de distribution des récoltes, sont en effet quasi inexistantes dans le cas de telles opérations¹.

Introduire ici des mécanismes de recouvrement situés en aval de la chaîne, serait même contre-productif et augmenterait la charge nette, de nature récurrente de l'Etat, au titre des dépenses liées au fonctionnement de ces mécanismes. En conséquence, et en supposant que les intrants seront fournis à un coût minimal, une aide étrangère accrue au financement des dépenses récurrentes des opérations d'alimentation humaine, contribuerait à diminuer les disparités de niveau de vie entre pays et entre régions, conformément aux principes de l'approche des *besoins essentiels* qui semble guider l'action de plusieurs des donateurs impliqués au Sahel.

1

Cette affirmation doit cependant être nuancée dans la mesure où un accroissement de la productivité agricole, dans les cultures vivrières, permettrait au paysan de transférer une partie de ses énergies à des cultures de rente, sujettes à des impôts indirects (taxes à l'exportation, ...). Un des donateurs principaux à la région, ayant sans doute pressenti une telle possibilité, ne s'engage d'ailleurs au Sahel dans le financement d'opérations de cultures vivrières qu'à la condition qu'elles comprennent un «volet», plus ou moins important, de cultures de rente.

Les donateurs, en plus des administrations nationales, se devront aussi d'être attentifs à:

- i. reconnaître le caractère expérimental de la plupart des opérations agricoles mises en place actuellement au Sahel;
- ii. encourager la recherche de modèles exploratoires de transmission des techniques culturales, susceptibles d'alléger et de décentraliser vers le secteur non étatique, certaines des fonctions et tâches actuellement remplies par le secteur public;
- iii. accorder leur appui aux tentatives, que feraient les Etats sahéliens, d'augmenter le caractère incitateur du système des prix agricoles, point sur lequel nous n'insisterons pas outre mesure étant donné, nous l'avons dit, qu'il fait partie des préoccupations d'un groupe spécialisé de travail fonctionnant sous les auspices du CILSS et du Club du Sahel.

2. reconnaissance du caractère expérimental des opérations agricoles

L'évidence empirique assemblée par notre Groupe de travail souligne les efforts qu'ont fournis conjointement ces dernières années, récipiendaires et donateurs, dans le but de réduire les effets dévastateurs, qu'eut, sur la région, la sécheresse des années 70, ainsi que de mettre les pays sahéliens sur la voie de l'autosuffisance alimentaire. Les stratégies et méthodes de développement, qui sous-tendirent ces efforts, et qui rapidement englobèrent une portion significative de l'ensemble des petits producteurs ruraux, n'étaient cependant pas suffisamment connues, à leur inception, quant à leurs exigences et effets possibles, à la fois du point de vue technique, administratif et socio-économique. Si la connaissance a progressé à cet égard, elle est loin d'être définitive. C'est ainsi que plusieurs des fonctions qui furent mises en place par les opérations, durant la dernière décennie restent en 1980 du domaine de l'expérimentation et il serait approprié de considérer, contrairement aux prévisions initiales, les dépenses qui leur sont liées comme étant encore des dépenses de développement, c'est-à-dire non récurrentes.

Il n'a pas été dans le mandat du Groupe de travail de faire une évaluation *ex post* des opérations de développement au Sahel, ni de concevoir des alternatives meilleures aux programmes d'investissements publics déjà existants. Les études de cas n'ont pas non plus établi d'une manière rigoureuse si l'échelle sur laquelle sont conduites actuellement les opérations, est la plus efficace ou non dans une perspective d'amélioration du bien-être de la plus grande partie de la population. Il n'en reste pas moins que notre observation de la réalité tend à confirmer qu'il aurait été sans doute préférable de viser initialement à toucher des groupes plus réduits de la population, d'inclure plus explicitement dans la plupart des projets la composante expérimentale, et enfin de faire accepter par les donateurs, officieusement en l'absence de contrats formels, un horizon de temps pour la mise en place bien plus éloigné que celui qui correspond aux engagements actuels qui s'étendent en général sur une période de 3 à 5 ans. Outre qu'une telle approche aurait permis d'épargner un certain gaspillage de ressources, étrangères et locales, les partenaires auraient gagné une plus grande marge de manoeuvre pour s'adapter à des conditions nouvelles et concevoir des actions optimales sur un horizon plus éloigné et sur une plus grande échelle. Un plus grand recours, dans l'avenir à une telle approche permettrait, selon nous, de réduire le fardeau qu'imposent et imposeront les opérations de développement agricole aux budgets des Etats sahéliens.

3. *L'exploration de modèles alternatifs de transmission des techniques culturelles nouvelles*

Notre discussion à la section IV.3 a suggéré que la transmission de techniques culturelles par un gouvernement qui promouvoit, distribue et diffuse les intrants cultureux par l'intermédiaire d'un appareil bureaucratique qu'il faut faire fonctionner à même les recettes de l'Etat, n'est qu'un des modèles possibles. On pourrait, en principe, poursuivre le même objectif en subventionnant des commerçants privés, ou encore en leur laissant récupérer leurs marges bénéficiaires sur un prix au producteur plus élevé, tout en réduisant l'incidence sur le prix à la consommation par l'octroi de subventions directes aux consommateurs les plus défavorisés. La question pertinente est: quel est le modèle dont l'application a le coût minimal?

On peut avoir quelque raison de s'attendre *a priori* à ce qu'un intermédiaire privé soit plus efficace que son homologue employé par la fonction publique, dans la mesure où le premier, motivé par le profit, est prêt à passer de plus longues heures à la tâche comme il est désireux d'obtenir un rendement plus élevé de son capital. En matière de crédit rural, l'intermédiaire privé, qui a des racines dans la communauté où il intervient, peut même se prévaloir de sanctions à caractère social en cas de non-paiement de dettes, ce qui en fait un percepteur de dettes particulièrement efficace.

L'évidence à la disposition du Groupe de travail ne lui a pas permis de répondre à la question d'une manière définitive mais lui a cependant donné la possibilité d'estimer l'ordre des grandeurs avec lesquelles on peut être confronté lorsqu'il s'agit d'y répondre et ce, sur base de renseignements fournis par une opération de développement rural au Niger.

Après deux ans d'existence, l'opération emploie 231 encadreurs qui supervisent 7 533 fermiers. Ces derniers cultivent une superficie de 7 607 ha dont approximativement 60 % sont consacrés à l'arachide. Etant donné le coût mensuel d'un encadreur, qui est d'environ 45 000 francs CFA, l'effort d'encadrement consacré aux cultures d'arachides est donc à peu près de 75 millions de francs CFA par an (45 000 francs CFA X 12 mois X 231 encadreurs X 0,6 ou proportion consacrée à l'arachide), ce qui est égal à 16 500 francs CFA par hectare et par an. Si nous prenons maintenant le rendement moyen *avant l'opération*, qui est de 600 kg d'arachides à l'hectare, le revenu brut à l'hectare, pour un prix au producteur de 50 francs CFA le kilogramme, est de 30 000 francs CFA. En d'autres termes, une opération d'encadrement consistant à mettre un encadreur à la disposition de 33 fermiers, coûte à l'hectare un montant supérieur à la moitié du revenu brut que recevait le fermier avant que ne soit commencée l'action d'encadrement.

Au vu de ce résultat, on doit se demander deux choses. Premièrement: l'activité d'encadrement permettra-t-elle d'augmenter suffisamment les rendements agricoles pour que le fermier obtienne un revenu net au moins égal à celui qu'il obtenait avant l'opération? Deuxièmement: est-ce que l'octroi d'une subvention annuelle de 75 millions de francs CFA à des intermédiaires privés, dans le but de les inciter à fournir et à démontrer les intrants ne permettrait-il pas d'atteindre un objectif de rendement égal à celui que s'est fixé l'opération d'encadrement? Il faut rappeler qu'au prix au producteur de 50 francs CFA, 75 millions correspondent à 1 500 tonnes d'arachides (sans achat d'intrants) et à 1 850 tonnes (si 20% des recettes vont à l'achat d'intrants), ce qui représente environ 2% de la production nigérienne d'arachides qui s'éleva en 1979 à 80 000 tonnes.

IV. 5 *Hydraulique rurale*

Le secteur de l'hydraulique rurale a été étudié sur base d'une opération, à vocation nationale: il s'agit de l'opération de la Société d'outillage mécanique hydraulique (SOMH), qui est une agence gouvernementale rattachée à la Direction hydraulique urbaine et rurale du Ministère de l'équipement du Sénégal¹. La SOMH gérait, en 1979, 85 forages. A l'étude du cas sénégalais, s'est ajouté l'examen de données disponibles, en matière d'hydraulique rurale, pour quelques-uns des autres pays sahéliens.

L'eau potable est un élément essentiel à la vie humaine au point que la population s'en procure, que l'Etat intervienne ou non. L'intervention gouvernementale permet toutefois d'augmenter le bien-être de la collectivité de deux manières: elle réduit l'effort que doit fournir la population pour obtenir une quantité d'eau potable déterminée, ce qui permet au consommateur moyen de bénéficier d'une consommation journalière supérieure à celle que lui procure le système traditionnel (c'est-à-dire sans intervention gouvernementale); elle améliore le goût et les propriétés hygiéniques de l'eau consommée.

De tels avantages sont suffisamment perçus par la population pour qu'elle soit prête à céder quelque chose en contrepartie (payer pour l'eau). La raison pour laquelle le secteur non étatique a été jusqu'à présent réticent à se substituer aux administrations nationales et aux donateurs, dans la mise en place et la gestion d'opérations d'hydraulique rurale, est due au fait que ce que la population est prête à donner en échange pour l'eau obtenue est inférieure au coût supporté par le producteur-distributeur. L'Etat justifie son intervention, quant à lui, en arguant de la présence de biens publics liés à la mise à la disposition des populations d'une offre régulière d'eau potable. Au moins trois types de biens publics sont présents dans le cas des opérations d'hydraulique rurale: le contrôle de l'eau distribuée diminue le danger de certaines maladies contagieuses qu'elle est susceptible de véhiculer; la diminution du risque de rupture d'approvisionnement réduit les tensions possibles de nature socio-politique; des bénéfices sont attachés, par les classes dirigeantes

¹

Cette direction fut rattachée jusqu'en mars 1978 au Ministère du développement rural et de l'hydraulique.

et la population urbaine en général, au fait que les populations rurales aient un accès facile à une eau potable dont le contrôle et la régularité d'approvisionnement sont assurés.

Ignorer ces caractéristiques inhérentes aux programmes et opérations d'hydraulique rurale, ne permet pas de comprendre la problématique des dépenses récurrentes et de leur recouvrement, en ce qui concerne le secteur étudié.

1. L'estimation des dépenses récurrentes

Le tableau 4.5 donne les estimations annuelles des dépenses de fonctionnement et d'entretien effectives ou budgétées, au Sénégal, pour trois types de capacité installée dans le secteur de l'hydraulique rurale: les puits, les forages-puits et les forages.

Tableau 4.5

Dépenses récurrentes annuelles de l'hydraulique rurale au Sénégal:
par forage-puits (milliers de francs CFA)¹

Type de capacité	(1) Frais de personnel	(2) Carburant et lubrifiants	(3) Pièces détachées	(4) Réparations de surface	(5) Sous-total (2)+(3)+(4)	Total (1)+(5)
Puits						10
Forage-puits						30-50
Forage (7 forages)		900-1600	250-580	20-60	1330-2170	
inter- valle						
moyenne	2000 ²	1100	390	90	1580	3580

¹ Les données sont des estimations de dépenses effectives ou budgétées pour la période 1975/76 - 1978/79, pour lesquelles a été calculée une moyenne annuelle.

² Il s'agit du total des frais de personnel de la SOMH divisé par 85 (nombre de forages), sans qu'il ne fut possible de différencier les forages selon le temps consacré par le personnel à chacun d'eux.

Les estimations du tableau 4.5 correspondent à ce qui «semble être nécessaire» pour maintenir les puits et forages en activité. Les dépenses sont pratiquement entièrement des dépenses d'entretien: en effet, ce sont les consommateurs qui se chargent de l'approvisionnement.

La notion d'activité (ou de capacité de fonctionnement) est particulièrement fragile dans le cas de forages où l'eau est obtenue par pompage. Il est en effet prévu qu'un forage doit fonctionner 15 heures par jour. Ce n'est cependant pas le cas.

Tableau 4.6
Durée journalière de fonctionnement des forages

Nombre d'heures de fonctionnement par jour	Nombre de forages	Nombre de forages par rapport au total de 79 forages
moins de 2	10	13 %
de 2 à 4	43	54 %
de 4 à 8	24	30 %
plus de 8	2	3 %
Total	79	

Selon le tableau 4.6, la majorité des forages observés fut utilisée à moins de 50 % de la capacité prévue: en moyenne moins de 4 heures par jour. La faible capacité de fonctionnement a été attribuée, dans le cas du Sénégal, à deux raisons principales: l'absence de fonds pour acheter du carburant et des lubrifiants, et un entretien inadéquat ayant entraîné des ruptures d'approvisionnement. L'entretien inadéquat lui-même eut pour origine, non seulement un financement insuffisant, mais la présence de problèmes de gestion au niveau de l'organisation responsable. Le tout s'est manifesté par une détérioration prématurée des moteurs de pompes: alors que ceux-ci sont supposés fonctionner sur une période de 5 ans, dans cinq des cas, ils durent être remplacés à deux reprises déjà au bout de quatre ans.

Les consultants du Groupe de travail ont estimé que, dans l'hypothèse où les forages fonctionneraient 8 heures par jour en moyenne, il faudrait doubler le budget alloué à l'agence responsable pour l'année 1978/79, pour ce qui est des carburants, lubrifiants et pièces détachées (prix de 1979). En fait, le budget correspondant est resté le même à prix courants de 1975/76 à 1978/79, ce qui a correspondu à une baisse en termes réels. Entre temps, le budget de personnel a augmenté de 62 % sur toute la période, ce qui a déterminé une baisse du *ratio* dépenses de matériel-dépenses de personnel, ce dernier étant passé de 0,63 en 1974/75 à 0,40 en 1978/79.

2. *le financement et le recouvrement des dépenses*

Les *investissements* du secteur de l'hydraulique rurale sont principalement financés par l'aide étrangère (90 % du total prévu dans le plan quinquennal du Sénégal). L'aide étrangère finance aussi fréquemment les brigades de puits chargées de la construction et de la réparation des puits-forages. Dans le cas du Sénégal, 30 % des dépenses de fonctionnement des brigades de puits sont financés par l'étranger, ce qui laisse à l'Etat sénégalais la charge des 70 % restants plus l'entièreté du budget de fonctionnement de la SOMH. En 1978/79, la contribution du Sénégal au secteur de l'hydraulique rurale s'élevait à 400 millions de francs CFA.

Dans la mesure où les donateurs participent à la réhabilitation des puits-forages, qui n'est que de l'*entretien* reporté, ils contribuent au financement des dépenses récurrentes du secteur. Par contre, les donateurs n'ont jamais montré beaucoup d'enthousiasme à financer des dépenses annuelles (c'est-à-dire régulières) de fonctionnement et d'entretien du secteur, qu'il s'agisse de frais de personnel ou de matériel. La raison principale est que le fonctionnement du secteur de l'hydraulique rurale n'est pas perçu comme contribuant à l'élargissement de la base productive de la nation. Il faut aussi souligner qu'à la différence des opérations agricoles, il n'y a plus beaucoup de place pour l'expérimentation (qui peut attirer certains donateurs): une fois que l'eau est trouvée, et si la nappe n'est pas trop éloignée de la surface du sol, l'extraction et la distribution de l'eau font appel à des techniques bien connues où les possibilités de réduire les coûts sont faibles. Des exceptions à cette

situation, sont les essais en cours avec des pompes solaires ou éoliennes, auxquels les donateurs contribuent actuellement, dans quelques-uns des pays sahéliens (au Mali et en Mauritanie, par exemple).

En ce qui concerne l'existence de possibilités de *recouvrement* des dépenses récurrentes, des cas ont été rapportés où la population sénégalaise concernée s'est cotisée pour acheter le carburant, les lubrifiants et les pièces détachées, lorsque les fonds de la SOMH ont été bloqués ou épuisés. En 1978/79, les utilisateurs d'un des forages de la SOMH payèrent une somme totale équivalente à 18 % du montant des dépenses récurrentes annuelles, à l'exclusion des frais de personnel (tableau 4.5, colonne (5)). Il est clair qu'une telle manifestation d'intérêt de la part des villageois porte en elle les germes d'un système de recouvrement par paiement du coût d'usage.

Les dépenses annuelles récurrentes par forage s'élèvent à 4,2 millions de francs CFA pour un grand système fonctionnant, de manière intensive, 7 1/2 heures par jour et produisant 50 m³ par heure, et à 3,4 millions de francs CFA pour un petit système fonctionnant 4 heures par jour et produisant 20 m³ par heure. Dans le cas du grand système, 2 600¹ familles sont bénéficiaires, dans le cas du petit système, 520 familles. Ceci détermine donc une dépense annuelle par famille à recouvrer qui peut aller d'environ 1 600 francs CFA (grand système) à 6 500 francs CFA (petit système), coûts de perception exclus. Ceci peut paraître faible à première vue: il faut cependant rappeler que 6 500 francs CFA représentent environ un dixième du revenu *per capita* dans les régions les plus pauvres du Sénégal; dans de tels cas, un recouvrement du coût plein auprès des bénéficiaires semble hautement irréalisable.

Il y a cependant dans chacune des communautés desservie, par le programme de forages des familles à revenu élevé qui ont déjà payé pour l'installation de branchements qui permettent d'alimenter leur domicile en eau potable. Ces familles reçoivent cependant actuellement leur eau à titre gratuit, alors que leur situation matérielle leur permettrait clairement de payer le prix plein et même plus. Compte tenu du fait qu'une insuffisance de financement a expliqué dans le passé des ruptures d'approvisionnement, comme elle a empêché le programme

1

On suppose ici qu'une famille moyenne comprend 6 personnes, dont chacune consomme 25 litres d'eau par jour.

de connaître l'expansion qu'on aurait désiré vouloir lui donner, ce système reste inéquitable. L'absence de données fiables (sur la distribution des revenus, entre autres) ne nous a cependant pas permis d'estimer la part des dépenses récurrentes des forages qui pourrait être recouvrée à partir d'une taxation de ceux des usagers qui sont servis à domicile.

3. *Les perspectives*

Etant donné l'augmentation prévisible des recettes de l'Etat sénégalais pour les six prochaines années, et moyennant l'hypothèse que le budget national récurrent maintiendra, en termes relatifs, la dotation budgétaire qui est actuellement alloué à l'hydraulique rurale (environ 0,4 %), il est à prévoir que si le système actuel est appelé à prévaloir (pas de paiement de taxe d'usager basé sur le revenu), le Sénégal ne sera pas à même à moyen terme de faire fonctionner et d'entretenir les capacités existantes sur une base de 8 heures de fonctionnement journalier. Nous n'envisageons même pas ici le fonctionnement et l'entretien de nouvelles capacités, dont le rythme d'expansion prévu augmentera les besoins budgétaires récurrents de 130 à 200 %, selon les hypothèses faites sur le niveau d'utilisation des forages.

Si l'on peut s'attendre à ce que les donateurs continueront à contribuer au financement de nouveaux projets et à celui de dépenses de réhabilitation, présentées sous la forme de dépenses de capital, il est peu probable qu'ils modifieront une politique qui consiste à refuser, en général, toute demande de financement des dépenses de fonctionnement et d'entretien des forages et puits.

L'introduction d'un système de recouvrement, par voie de paiement d'un coût d'usage discriminatoire selon les revenus des bénéficiaires, semble ainsi inévitable. L'introduction d'un tel système peut d'ailleurs être favorisée, au Sénégal, par le mouvement de décentralisation administrative vers les communautés, qui s'y opère actuellement, certaines d'entre elles ayant même reçu un droit de lever des taxes et impôts locaux. Dans la mesure où les dirigeants des communautés sont directement soumis à la pression de villageois désireux de jouir d'un approvisionnement régulier et suffisant en eau, le nouveau système est susceptible de fonctionner plus efficacement: les coûts de perception de la taxe d'eau sont réduits; les dépenses de fonctionnement et d'entretien qui n'ont plus à supporter le personnel de l'administration centrale sont diminuées.

De toute façon, quels que soient les progrès qui puissent être envisagés en matière de recouvrement des dépenses récurrentes de l'hydraulique rurale, ceci n'enlève rien à la nécessité d'évaluer, à l'avenir, avec une plus grande rigueur les conditions d'expansion du programme: on pourrait, par exemple, soumettre l'approbation donnée à des demandes de nouveaux forages, au recouvrement auprès de la communauté demanderesse d'au minimum la moitié des dépenses récurrentes du nouveau forage. Ceci permettrait de simultanément réaliser les objectifs sociaux poursuivis et garantir la viabilité du programme. La moitié payée par l'Etat correspondrait, dans ce cas, aux bénéfices politiques (biens publics) qu'il retire de sa participation à une activité qui satisfait à l'un des besoins les plus essentiels de la population.

CHAPITRE V: L'ELEVAGE

V. 1 Généralités

Trois opérations ont été retenues pour le secteur de l'élevage:

- i. l'opération pastorale au Sénégal conduite par la Société de développement de l'élevage dans la zone sylvo-pastorale (SODESP);
- ii. l'opération d'embouche paysanne de l'Etablissement de crédit et d'investissement bétail viande (ECIBEV) au Mali;
- iii. l'opération polyvalente de développement de l'élevage dans la région de Mopti (ODEM) au Mali.

A ces trois études de cas, se sont ajoutés l'examen d'un grand nombre de documents de projets et de rapports d'opérations d'élevage au Sahel, ainsi qu'une analyse sectorielle des services de santé animale dans quatre pays de la région (Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Sénégal), complétée par des données disponibles sur le Niger.

La conclusion principale, qui se dégage, est qu'il existe une marge de manoeuvre encore importante pour les pays sahéliens, en matière de financement des dépenses récurrentes des opérations d'élevage, sur la base des *taxes d'usage*. Certaines activités de ces opérations restent cependant à l'heure actuelle essentiellement de nature expérimentale et les dépenses, qui leur sont associées, doivent ainsi être considérées comme étant des dépenses de développement, susceptibles d'être financées par les organismes de financement international. Une fois ces activités mises en place, il est néanmoins possible de croire que leur financement pourra être supporté de manière accrue par les principaux bénéficiaires des opérations.

La prochaine section du chapitre donne un inventaire des principales interventions de l'Etat dans le secteur de l'élevage au Sahel. Dans la mesure du possible, les dépenses récurrentes liées à des différentes interventions

sont ensuite estimées, tandis que la dernière section du chapitre examine les possibilités d'un financement local accru de ces dépenses.

V. 2 L'intervention des pouvoirs publics dans l'activité d'élevage au Sahel

Les pays du Sahel possèdent un avantage comparatif dans l'activité d'élevage, qui se traduit, pour certains d'entre eux, par l'existence de possibilités d'exportation du bétail et de produits d'élevage. La zone sahélienne convient particulièrement au pâturage étant donné que les précipitations restent souvent insuffisantes, même pour une agriculture marginale. En outre, cette région n'est pas habitée par la mouche tsé-tsé et peut donc soutenir un troupeau bovin qui n'ait pas besoin d'être résistant à la trypanosomiase. Plus au sud, les zones agricoles, à plus fortes précipitations, fournissent les fourrages et les sous-produits agricoles pour engraisser les animaux avant qu'ils ne soient abattus. Enfin, les pays côtiers de l'Afrique occidentale offrent, avec leurs recettes de culture de rente (café, cacao) et d'activités minières et industrielles, des marchés, en croissance rapide, pour la viande produite par les pays sahéliens.

Dans la plupart des pays du Sahel, une stratégie globale pour le développement de l'élevage commence à émerger à partir d'une spécialisation régionale d'activités. La zone sahélienne est considérée essentiellement comme une zone de reproduction qui fournit des animaux jeunes aux zones soudanaise et guinéenne, où ils peuvent grandir et engraisser. Pour que cette stratégie ait une chance de succès, les éleveurs doivent être convaincus de vendre les jeunes animaux mâles ainsi que les femelles improductives, laissant ainsi la plus grande partie des pâturages aux femelles productives. En plus, la productivité peut être accrue en améliorant les services de santé animale (spécialement, le traitement parasitaire des jeunes veaux) et la fourniture de rations supplémentaires. Enfin, les pâturages disponibles peuvent être rentabilisés par le développement des ressources en eau et l'instauration de contrôles visant à éviter la surcharge pastorale.

On peut faire grandir et engraisser les jeunes animaux dans les zones agricoles de plusieurs façons. Ils peuvent être vendus, parfois comme animaux de trait et de labours, à des fermiers, qui les laissent brouter sur des pâturages et les nourrissent avec du foin, de l'ensilage et des sous-produits agricoles. Ceci nécessite l'amélioration de la quantité et de la qualité des rations disponibles, particulièrement, durant la saison sèche, quand les animaux ont tendance à perdre du poids. Alternativement, les jeunes animaux peuvent être gardés dans des ranchs, où l'on utilise des techniques modernes d'exploitation des pâturages. Ces mêmes techniques peuvent d'ailleurs être utilisées, d'une façon moins structurée, par des associations d'éleveurs. Les dernières étapes de l'engraissement peuvent être accomplies, soit sur des stations d'embouche, soit par des agriculteurs qui gardent et engraisser les animaux de façon saisonnière.

La stratégie de l'élevage au Sahel ne consiste pas seulement à accroître la production, mais aussi à améliorer la commercialisation. Les interventions gouvernementales vont de la construction d'infrastructures (rampes de chargement et enclos) à la commercialisation du bétail par des organismes de l'Etat. Les autres activités, que l'Etat prend fréquemment en charge, sont la planification, les études, la collecte de statistiques, la préparation et l'exécution de projets, et la formulation de politiques applicables au secteur.

Chacune de ces activités gouvernementales entraîne des dépenses publiques dont certaines sont de nature récurrente. Dans certains cas, la plus grande partie des frais correspondants pourraient et devraient être récupérés au moyen de paiements imposés aux utilisateurs. Dans d'autres cas, il existe des activités gouvernementales dont on peut difficilement calculer le coût d'usage à imposer aux individus, à cause de la difficulté à déterminer les bénéficiaires finals et parce que l'usage de ces biens, par certains, ne réduit en rien leur disponibilité pour d'autres (biens publics). Un bon exemple est celui de la recherche, dans le domaine de l'élevage, dont bénéficient, à la fois, les agriculteurs, les éleveurs et les consommateurs. Il arrive aussi fréquemment que les gouvernements mettent en place des activités qui, si elles sont appelées à être finalement reprises par le secteur privé, n'en restent pas moins, en première étape, expérimentales en nature et ont ainsi des bénéfices difficilement prévisibles.

Même si les bénéficiaires sont de nature purement privée, le recouvrement de toutes les dépenses récurrentes est souvent difficile à cause de coûts élevés de perception. Ceci est spécialement vrai au Sahel, étant donné la faible densité de population et des coûts de transport et de communication élevés. Même là où on réussit à recevoir des éleveurs un paiement, le degré auquel les fonds perçus peuvent être utilisés par les agences gouvernementales concernées par l'élevage, varie. Normalement, les paiements reçus par l'administration centrale retournent au Trésor, et sont répartis indépendamment de leur origine sectorielle. Dans la plupart des cas, ces paiements ressemblent, en fait, plus à un impôt qu'à un paiement du coût d'usage, bien que dans certains cas, comme celui des taxes sanitaires, le montant à payer soit étroitement lié à l'importance du service offert.

Si l'opération est sous la direction d'une agence parapublique, qui possède un degré considérable d'autonomie financière et administrative, tout en restant formellement sous la tutelle du gouvernement central, le problème des dépenses récurrentes est souvent moins pressant: elle reçoit fréquemment un financement direct de la part de donateurs étrangers, et les paiements, qu'elle perçoit, ne retournent en général pas au Trésor central. Les agences responsables pour le développement de l'élevage, ne jouent cependant souvent qu'un rôle réduit dans la commercialisation des animaux, qui se fait par le circuit commercial traditionnel. Une conséquence de ceci, toutefois, est que ces agences n'ont aucun contrôle sur les revenus publics engendrés par la commercialisation du bétail, qui vont au Trésor central et non pas aux agences parapubliques concernées par l'élevage.

Finalement, il existe des entreprises publiques impliquées dans différents aspects de la production, de la commercialisation, de l'abattage et de la transformation. En principe, ces entreprises devraient être financièrement en équilibre: en pratique, elles reçoivent souvent des subventions publiques, pour compenser leurs frais élevés de fonctionnement ou parce que la structure des prix officiels, à laquelle elles doivent obéir, ne leur donne pas un revenu suffisant.

V. 3 Les dépenses récurrentes associées aux différentes formes d'intervention gouvernementale

La présente section reprend d'une manière plus détaillée les différentes formes d'intervention gouvernementale, en matière d'élevage au Sahel, leur associe des estimations de dépenses récurrentes nécessaires, et examine l'incidence d'un financement insuffisant de ces dépenses.

1. Les services de santé animale

Les services de santé animale furent créés, dans les pays sahéliens, durant la période coloniale. Leur tâche majeure était la protection des troupeaux contre les principales maladies épidémiques. Ceci s'effectuait essentiellement au moyen de programmes annuels d'immunisation. La maladie la plus importante, durant cette période, était la peste bovine.

Après l'indépendance, il y eut la mise au point d'un vaccin bon marché contre la peste bovine, qui n'était pas dangereux, et qui donnait une immunité relativement longue. Contrairement à celui utilisé antérieurement, le nouveau vaccin devait toutefois être conservé sous réfrigération jusqu'à son utilisation, ce qui eut des répercussions importantes sur le type de livraison à mettre au point. A l'aide du nouveau vaccin, fut lancée une vaste campagne commune de vaccination contre la peste bovine, vers le milieu des années soixante. Cette campagne fut financée par l'Agence américaine pour le développement international et le Fonds européen de développement (Projet Commun n° 15). Pendant trois années successives, des équipes mobiles vaccinèrent tous les animaux qu'elles pouvaient rencontrer. Les vaccinations étaient gratuites mais, contrairement aux autres années précédentes, elles étaient obligatoires. Le projet fut une réussite et la fréquence de la peste bovine fut considérablement réduite.

Cependant, il restait beaucoup à faire. Bien que le problème de la peste bovine eût été grandement atténué par cette campagne, d'autres maladies épidémiques, telle la péripneumonie, continuèrent à poser de sérieux problèmes. Par ailleurs, la trypanosomiase était très répandue dans les zones pluvieuses et le besoin de traitement contre les parasites était permanent, particulièrement pour les veaux.

Durant la campagne commune de vaccination contre la peste bovine, les services de santé animale des pays sahéliens furent bien équipés en véhicules, équipement frigorifique et autres produits. Toutefois, par la suite, les gouvernements nationaux fournirent une contribution financière insuffisante pour le fonctionnement, l'entretien, et les réparations des biens d'équipement. En conséquence, les opérations sur le terrain furent entravées à un tel point que, faute d'une vaccination continue des jeunes animaux, la peste bovine commença à réapparaître. Les éleveurs, qui, durant la campagne commune, avaient été convaincus des avantages que présentait la vaccination des animaux, exigèrent que ces services soient maintenus. La réponse des services de santé animale varia selon les pays.

En Haute-Volta, par exemple, le gouvernement réagit en commandant des vaccins de Dakar et d'Europe et en les livrant aux éleveurs qui payèrent pour ceux-ci, tout en les faisant administrer par le personnel du service de santé animale. Cette procédure eut de bons résultats et fut bientôt étendue à l'ensemble du pays. Aujourd'hui, les éleveurs de la Haute-Volta paient le coût des vaccins et médicaments (coût de livraison jusqu'à Ouagadougou inclus), plus environ 10 % pour couvrir une partie du coût de la distribution intérieure.

Au Mali, aucun système officiel n'a été établi pour le paiement des vaccins par les éleveurs, mais l'usage de paiements informels, pour les services et produits vétérinaires, est très répandu. Bien que l'on connaisse mal ce système officieux de paiements, ses implications sont évidentes. Premièrement, il fournit un mécanisme d'allocation des quantités relativement limitée de vaccins et de médicaments. Deuxièmement, il prouve que les éleveurs sont disposés à payer pour les services vétérinaires. Il existe cependant un problème de contrôle de la qualité des médicaments distribués par le secteur privé, dont la plus grande partie vient du Ghana et du Nigeria. Conscient de ce problème, le gouvernement malien est en train d'établir un système de pharmacies vétérinaires publiques qui vendront des vaccins et des médicaments dont la qualité est connue.

Un système similaire où les produits vétérinaires sont vendus par des coopératives d'éleveurs, est actuellement introduit au Sénégal. Jusqu'en 1976, les vaccins et médicaments pour animaux furent généralement fournis gratuitement, mais, à partir de cette année-là, on décida de faire payer les médicaments,

à l'exception des vaccins contre la peste bovine et la pleuropneumonie, les vaccinations contre ces deux maladies étant les seules qui soient obligatoires. Toutefois, les prix sont basés sur le coût des médicaments rendus à Dakar, et ne couvrent pas les marges de livraison interne, sauf lorsque les services vétérinaires sont fournis par l'entremise d'une des sociétés publiques de développement rural.

En Mauritanie, la situation en matière de santé animale est plus mauvaise que dans les autres pays. La population est clairsemée, les distances sont grandes, les frais de transport sont élevés, et le personnel qualifié est insuffisant. Tous les traitements et vaccinations sont gratuits. Ceci entraîne une lourde charge budgétaire pour l'Etat, non seulement au titre de la vaccination du bétail mauritanien, mais aussi de celle du bétail venant du Mali et du Sénégal, pour profiter de ce service gratuit.

La sécheresse, qui a sévi au début des années 70, accentua les problèmes budgétaires existants. Une certaine assistance fut fournie sous forme d'aides étrangères d'urgence, qui, pendant un certain temps, permirent de payer une partie des frais de fonctionnement des services de santé animale et d'acheter quelques véhicules neufs, mais, très rapidement, la situation se détériora encore davantage. Ceci conduisit à une réévaluation radicale de la situation de la santé animale et à la conviction que les éleveurs allaient devoir participer plus étroitement aux prestations de service vétérinaire.

A l'heure actuelle, les services sahéliens de santé animale sont essentiellement organisés selon les principes établis durant la période coloniale, bien qu'il existe des différences de détail d'un pays à l'autre. Au sommet de la structure se trouve la direction de l'élevage qui fait partie du ministère du développement rural. La direction a la responsabilité globale du développement de l'élevage dans le pays. Ceci peut inclure la santé animale, l'inspection sanitaire de la viande et de la production animale, et la commercialisation. En règle générale, toutefois, ce sont d'autres agences gouvernementales qui sont chargées de l'intervention publique en matière de production et de commercialisation: la mission principale de la direction de l'élevage reste la santé animale. Cette mission est confiée à un service spécialisé du département, qui contrôle les opérations sur le terrain, gère les stocks de vaccins et de médicaments, et exerce parfois des activités de diagnostic.

Les activités de terrain sont généralement menées dans un certain nombre de districts vétérinaires (circonscriptions ou régions), dont chacun est placé sous la direction d'un vétérinaire ou d'un assistant vétérinaire, s'il y a pénurie de personnel qualifié. Chaque district est divisé à son tour en plusieurs secteurs (de deux à sept) dirigés par des assistants vétérinaires, et les secteurs sont subdivisés en deux, trois ou quatre sous-secteurs. Les postes vétérinaires, dirigés par des infirmiers vétérinaires, sont situés au niveau des sous-secteurs et aux points de rassemblement les plus importants, comme les marchés principaux. Chaque poste est chargé du diagnostic, de la vaccination et du traitement ainsi que de la tenue des statistiques concernant la santé animale.

Les vaccins, médicaments et autres produits, sont achetés auprès des laboratoires vétérinaires locaux ou sont importés par le service de la santé animale. Ils sont généralement stockés à la pharmacie centrale de la capitale où les bureaux de district viennent s'approvisionner. Ces bureaux possèdent des congélateurs pour la conservation des vaccins, un stock réduit de médicaments et aussi des laboratoires de diagnostic. Au niveau du secteur, il y a des congélateurs, qui fonctionnent généralement au kérosène, un petit stock de médicaments et un équipement très réduit. Les postes vétérinaires possèdent des installations frigorifiques, et un stock de médicaments, souvent insuffisant. Enfin, les parcs de vaccination, qui sont disséminés dans des zones à concentration de bétail élevée, ont pour but de faciliter le processus de vaccination, bien que beaucoup de ces parcs ne soient pas adéquatement entretenus.

Il n'est pas possible, en général, de livrer, de façon régulière, des vaccins aux postes vétérinaires, surtout lorsque ceux-ci sont situés dans des régions éloignées. Souvent, les chefs de secteurs doivent dépendre d'un transport par âne ou par chameau, ou de véhicules privés, dont la disponibilité et le fonctionnement sont incertains.

En raison de la difficulté de maintenir un système de livraison régulière de vaccins et du fait que le bétail migrateur a tendance à n'être concentré, dans des régions accessibles, que pendant une partie de l'année, la plupart des vaccinations continuent à être faites à l'occasion de campagnes annuelles. Un effort relativement intensif a donc lieu, pendant une période de quelques mois après la saison des pluies, pour mobiliser les véhicules disponibles et organiser la distribution des vaccins.

Les dépenses récurrentes inscrites aux budgets des services de santé animale, pour les années 1968 à 1979, figurent au tableau 5.1, à prix courants et à prix constants (base 1975). Les dépenses sont réparties entre dépenses de personnel et dépenses de matériel (y compris les produits de traitement). Bien que les données portent sur les dépenses prévues aux budgets plutôt que sur les dépenses effectivement réalisées, les deux catégories sont plus ou moins comparables pour la plupart des années.

Les chiffres indiquent, qu'au cours des dix dernières années, les dépenses de personnel ont augmenté plus ou moins au rythme de l'inflation mais que la valeur réelle (c'est-à-dire à prix constants) des dépenses de matériel a eu tendance à baisser dans un certain nombre de cas. Lorsque cette valeur n'a pas baissé, cela a été dû, en général, à l'influence d'opérations financées sur l'aide extérieure. Les deux exemples les plus importants sont les opérations financées par la Banque Mondiale, au Mali et en Mauritanie, qui ont permis d'augmenter sensiblement le financement des dépenses de matériel durant les dernières années. Bien que les chiffres relatifs au Niger ne portent que sur une courte période, on constate une augmentation de la valeur réelle des dépenses, expliquée sans doute par une situation budgétaire relativement plus aisée. Au Sénégal et en Haute-Volta, par contre, il y a une baisse régulière de la valeur réelle de ces dépenses depuis le début des années 70, bien que ceci ait pu être partiellement compensé par une augmentation des dépenses effectuées dans le cadre de projets spécifiques qui ne sont pas pris en compte dans les données budgétaires de l'administration centrale.

Si l'on ne tient pas compte du financement étranger de services de santé animale dans le cadre d'opérations d'élevage, il semble donc qu'il y ait eu une baisse de la valeur réelle des dépenses de matériel dans chacun des pays, à l'exception du Niger. Ceci découle partiellement de situations budgétaires généralement restreintes, surtout après la sécheresse des années 70. Il se peut aussi que cela provienne de l'existence de priorités gouvernementales qui visèrent à maintenir la valeur réelle des salaires du personnel, en période de forte inflation.

Tableau 5.1

Dépenses récurrentes inscrites aux budgets des services de santé animale: 1968 - 1979
(en millions de francs CFA)¹

	1968	1970	1972	1974	1975	1976	1977	1978	1979
PRIX COURANTS									
Personnel									
Haute-Volta ³	110,0	115,3	107,2	118,1	p.d.	166,3	207,9	p.d.	p.d.
Mali	p.d.	p.d.	128,0	160,0	177,4	187,6	213,4	234,8	256,8
Mauritanie	70,2	78,3	82,2	p.d.	p.d.	161,0	163,9	160,6	169,4
Niger	123,6	136,8	146,0	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.
Sénégal	p.d.	254,3 ²	308,6	394,9	511,1	558,8	589,5	618,8	560,6
Exploitation									
Haute-Volta ³	9,1	11,0	18,2	19,1	p.d.	20,5	21,1	p.d.	p.d.
Mali	p.d.	p.d.	27,8	21,1	26,5	25,7	65,8	69,4	61,0
Mauritanie	21,4	32,8	32,2	p.d.	p.d.	29,9	58,2	63,1	100,8
Niger	83,6	109,1	123,9	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.
Sénégal	p.d.	58,2 ²	62,4	84,2	97,8	92,6	94,4	85,5	98,0 ⁴
PRIX CONSTANTS (base 1975)									
Personnel									
Haute-Volta ³	169,0	158,8	148,9	140,3	p.d.	181,6	170,8	p.d.	p.d.
Mali	p.d.	p.d.	178,5	165,1	177,4	173,2	p.d.	p.d.	p.d.
Mauritanie	122,1	124,5	111,5	p.d.	p.d.	140,7	129,9	118,9	119,5
Niger	199,4	197,1	183,9	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.
Sénégal	p.d.	440,7 ²	502,6	512,9	511,2	542,5	521,7	528,9	467,2
Exploitation									
Haute-Volta ³	14,0	15,2	25,3	22,7	p.d.	22,4	17,3	p.d.	p.d.
Mali	p.d.	p.d.	38,8	21,8	26,5	23,7	p.d.	p.d.	p.d.
Mauritanie	37,2	52,1	43,7	p.d.	p.d.	26,1	46,7	46,7	71,1
Niger	134,8	157,2	156,0	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.
Sénégal	p.d.	100,9 ²	101,6	109,4	97,8	89,9	83,5	73,1	81,7

Source: Budgets généraux annuels de gouvernements

- Notes: ¹ Excepté pour la Mauritanie, de 1974 à 1976 inclus, pour laquelle les chiffres budgétaires donnés en devises locales ont été convertis en francs CFA au taux de conversion de 5 francs CFA = 1 ouguiya.
- ² Année budgétaire 1969-70. Dans tous les autres cas, les chiffres donnés pour le Sénégal sont pour l'année budgétaire commençant à l'année indiquée.
- ³ Ces chiffres incluent des dépenses relativement mineures de la Direction de l'élevage qui ne sont pas directement liées aux services de santé animale.
- ⁴ Ce chiffre inclut les dépenses, prévues pour la région du Cap-Vert, basées sur les dépenses de l'année précédente.

p.d. = pas disponible

Certains prétendent même que les dépenses de matériel ont été comprimées pour permettre une augmentation des effectifs en personnel de la fonction publique. Les données sur le personnel des services de santé animale ne corroborent pas cette hypothèse. Dans la plupart des pays, l'augmentation des effectifs en personnel des services de santé animale, au cours des dix dernières années, a été faible, surtout aux échelons inférieurs, bien qu'il y ait eu un certain reclassement de personnel à des échelons supérieurs.

Le tableau 5.2 donne le ratio entre dépenses de matériel et dépenses de personnel.

Tableau 5.2
Ratio entre dépenses de matériel et dépenses de personnel
dans les services de santé animale (1970-1978)

	1970	1972	1974	1976	1978
Haute-Volta	0,10	0,17	0,16	0,12	p.d.
Mali	p.d.	0,22	0,13	0,14	0,29
Mauritanie	0,42	0,38	p.d.	0,19	0,40
Niger	0,77	0,83	p.d.	p.d.	p.d.
Sénégal	0,23	0,20	0,21	0,17	0,14

Source: tableau 5.1

Note: p.d. = pas disponible

Les différences importantes, entre les pays, qui reflètent essentiellement des différences géographiques, sont évidentes. Ainsi, la Mauritanie et le Niger, avec leurs troupeaux très dispersés et le besoin de mobilité qui s'ensuit, ont un ratio dépenses de matériel - dépenses de personnel¹ supérieur à celui de la Haute-Volta, où le cheptel est beaucoup plus concentré. Tout aussi notable est la baisse marquée du ratio, au Sénégal, durant ces dernières années, ce qui

¹ De plus, en Haute-Volta, les vaccins et médicaments ne sont pas payés par le gouvernement et ne sont donc pas inscrits comme dépenses de matériel.

suppose qu'un nombre de plus en plus important de personnel a disposé de moins en moins de moyens pour remplir ses fonctions. Enfin, le Niger, avec une situation budgétaire relativement meilleure, a un ratio beaucoup plus élevé que les autres pays.

Des estimations grossières, de sources diverses, sont disponibles sur les dépenses récurrentes par tête de bétail, permettant d'assurer aux animaux un service sanitaire adéquat. Ces normes, ajustées pour refléter les conditions particulières des différents pays, furent multipliées par les effectifs des troupeaux de 1976, et les résultats furent projetés à l'horizon 1985. Les résultats de 1976 et de 1985 sont donnés au tableau 5.3 avec les montants des dépenses correspondantes effectivement réalisées en 1976¹.

De ces résultats il ressort, qu'en 1976, les budgets des services de santé animale étaient insuffisants dans chacun des pays étudiés, à l'exception du Sénégal. L'insuffisance la plus prononcée existe au Mali, où les dépenses réalisées ne représentaient que 25 % des dépenses nécessaires à une protection sanitaire complète du bétail. Toutefois, du fait qu'il existait, dans ce dernier pays, un système officieux de paiement des agents vétérinaires, les dépenses réalisées peuvent y avoir été considérablement plus élevées. Les dépenses réalisées en Haute-Volta semblent, de prime abord, ne représenter que la moitié du total des dépenses nécessaires, mais si l'on tient compte du fait que les éleveurs payaient officiellement pour tous les vaccins et médicaments, le déficit budgétaire demeure réduit, voire nul, en réalité. Par contre, en Mauritanie, où il n'existait pas de système de paiement d'une partie du coût d'usage, les dépenses réalisées ne représentaient que 60 % du total requis pour une bonne protection sanitaire du bétail. Etant donné les difficultés associées à la livraison des vaccins dans ce pays, ce déficit a pu avoir des conséquences particulièrement dramatiques. Au Niger, le montant actuel fut égal à 63 % des dépenses requises. Au Sénégal, le niveau de dépenses nécessaires pour la protection sanitaire du bétail semble avoir été dépassé. Toutefois, ceci ne veut pas dire que la protection fut satisfaisante car, comme nous l'avons vu plus haut, les coûts de personnel ont pesé lourdement dans les

¹

Le lecteur trouvera les détails de ce calcul dans le rapport technique relatif à la santé animale dont la référence est donnée, ci-après, à l'annexe B.

Tableau 5.3

Estimation des dépenses nécessaires de santé animale pour 1976 et 1985
(en millions de francs CFA)

	Haute-Volta	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal
Dépenses réalisées en 1976	186,8	213,3	190,9	419,8	651,4
Dépenses nécessaires en 1976	382,5	866,1	327,8	667,8	441,2
Dépenses nécessaires en 1985 (prix de 1976)	375,0	1 177,0	480,0	1 000,0	471,1

Sources: Les dépenses réalisées sont tirées du tableau 5.1. Les dépenses nécessaires ont été estimées en multipliant les coûts par tête de bétail par le nombre total estimé de têtes de bétail (Haute-Volta 150 francs CFA, Mali 220 francs CFA, Mauritanie 250 francs CFA, Niger 250 francs CFA, Sénégal 180 francs CFA). Les nombres totaux de têtes de bétail pour 1976 sont tirés du document publié par la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest, Office Communautaire du bétail et de la Viande, Colloque sur l'Approvisionnement en Viande de l'Afrique de l'Ouest, *Document de base*, Abidjan, 14-17 mars 1978. Les nombres de tête de bétail projetés pour 1985 sont les mêmes que ceux estimés pour 1970, et tels que donnés dans le *Recueil Statistique de la Production Animale*, Ministère de la Coopération, Société d'Etudes pour le Développement Economique et Social, Paris, 1975.

dépenses sénégalaises. Ce qui est désirable au Sénégal, n'est donc pas une augmentation du total des dépenses budgétaires de santé animale, mais plutôt une redistribution de ces dépenses en faveur des dépenses de matériel.

Il faut naturellement s'attendre à ce que le montant total des dépenses nécessaires augmente avec l'expansion de l'élevage dans la plupart de ces pays. La Haute-Volta pourrait être une exception à cet égard, puisqu'il existe déjà une concurrence entre l'élevage et l'agriculture pour l'appropriation des surfaces. Au Sénégal également, le nombre total d'animaux n'augmentera vraisemblablement que de façon relativement modeste bien que la productivité puisse être accrue en enlevant plus tôt les mâles du pacage. Par contre, au Mali, en Mauritanie et au Niger, il est à prévoir que les dépenses récurrentes nécessaires augmenteront de façon importante à mesure que les troupeaux seront reconstitués aux niveaux d'avant la sécheresse.

Les effets de l'insuffisance des budgets des services de santé animale peuvent être illustrés par le nombre de vaccinations administrées (tableau 5.4)¹. L'évolution du nombre de vaccinations et de traitements, depuis 1965, fait apparaître des différences marquées. La plus sérieuse est la baisse du nombre de vaccinations en Mauritanie, qui a conduit, au cours de ces dernières années, à l'augmentation rapide des manifestations de la peste bovine. Seul un effort massif pour vacciner les animaux dans la partie sud-ouest du pays, entrepris en 1978, dans le cadre d'un projet financé par la Banque Mondiale, a conduit à une augmentation temporaire du nombre de vaccinations contre la peste bovine. On estime cependant, qu'en 1979-80, seulement 400 000 têtes de bétail pourront être vaccinées contre cette maladie, et encore cela dépendra, dans une très grande mesure, du montant des fonds étrangers qui resteront disponibles.

Malgré de sérieux problèmes budgétaires, la situation au Mali semble être meilleure. Les vaccinations contre la peste bovine sont tombées au-dessous du niveau de 1965, mais ceci est partiellement dû au fait que seuls les jeunes animaux doivent être vaccinés. Néanmoins, le taux de protection vaccinale en 1976 était de 46 %, donc substantiellement inférieur au taux de 80 % qui est

1

Les statistiques de vaccination doivent être interprétées avec prudence. D'une part, les chiffres peuvent être excessifs, car toutes les vaccinations ne sont pas faites avec des vaccins vivants, et certains animaux peuvent être vaccinés plus d'une fois. D'autre part, la tenue de statistiques prend du temps et toutes les vaccinations ne sont peut-être pas signalées.

Tableau 7.4

Fourmiture de services de santé animale sélectionnés: 1949 - 1978
(en milliers de vaccinations ou traitements)

	1949	1965	1970	1972	1974	1975	1976	1977	1978
Peste bovine									
Haute-Volta	709	p.d.	379	414	1 246	783	421	337	p.d.
Mali	998	3 503	2 245	1 810	1 874	p.d.	2 238	2 571	p.d.
Mauritanie	336	988	p.d.	377	712	p.d.	636	571	800
Niger	777	3 733	1 113	2 070	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.
Sénégal	914	1 097	906	655	628	582	757	775	1 133
Péritneumonie									
Haute-Volta	8	p.d.	257	174	1 196	770	438	343	p.d.
Mali	39	827	1 174	425	370	p.d.	2 095	2 967	p.d.
Mauritanie	8	678	p.d.	317	241	p.d.	267	355	160
Niger	0	0	253	1 074	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.
Sénégal	15	516	1 628	1 208	1 285	1 074	1 159	1 170	1 600
Trypanosomiase									
Haute-Volta	p.d.	p.d.	331	715	443	374	644	684	p.d.
Mali	p.d.	77	115	129	135	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.
Mauritanie	p.d.	46	p.d.	20	21	p.d.	14	14	p.d.
Niger	p.d.	45	33	154	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.
Sénégal	p.d.	11	8	14	16	16	31	15	24
Parasites internes									
Haute-Volta	p.d.	p.d.	56	13	40	98	111	47	p.d.
Mali	p.d.	1	3	5	7	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.
Mauritanie	p.d.	49	p.d.	48	51	p.d.	121	79	p.d.
Niger	p.d.	47	58	101	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.	p.d.
Sénégal	p.d.	p.d.	19	13	49	900	750	18	53

Source: France, Ministère de la Coopération, *Recueil Statistique de la Production Animale*, Société d'Etudes pour le développement Economique et Social, 1975; rapports annuels des services d'élevage gouvernementaux.

Note: p.d. = pas disponible

souhaitable. Récemment, le problème le plus sérieux a été la péripneumonie qui s'est déclarée à diverses reprises et a donné lieu à un gros effort de vaccination, mais le taux de protection de 60 % est encore trop bas car l'immunité conférée par le vaccin est limitée dans le temps et les animaux doivent être vaccinés tous les ans.

Au Niger et au Sénégal, le nombre de vaccinations a baissé au milieu de ces années 70, en partie à cause d'une réduction du nombre des animaux due à la sécheresse, mais probablement aussi à cause de contraintes budgétaires, dans le cas du Sénégal. La protection a récemment augmenté mais demeure encore substantiellement au-dessous du niveau jugé souhaitable pour assurer la protection du cheptel.

En Haute-Volta, les vaccinations contre les principales maladies épidémiques, après avoir culminé en 1974, ont subi une baisse importante au cours des dernières années et les taux de protection sont très bas (12 %). Une raison est que la fréquence de ces maladies, et particulièrement de la peste bovine, ayant été réduite, les éleveurs sont devenus ainsi moins convaincus de la nécessité de payer pour ces vaccinations. Par contre, les traitements contre la trypanosomiase, qui présente un caractère plus sérieux en Haute-Volta, que dans les autres pays, en raison de la pluviosité élevée, se sont maintenus à un niveau relativement élevé.

Au Sénégal, à l'exception des années 1975 et 1976, durant lesquelles une opération spéciale pour le sauvetage des veaux fut assurée, le traitement contre les parasites internes est demeuré à un niveau peu élevé dans tout le pays. Ceci pourrait être partiellement dû au fait que les éleveurs n'ont pas encore été complètement informés des avantages d'un tel traitement. Une raison certaine est, par contre, que les services de santé publique sénégalais disposent de ressources financières limitées et que leur préoccupation principale est la prévention des maladies épidémiques.

2. Les autres interventions

Bien qu'en matière d'élevage, la santé animale constitue le secteur le plus important d'intervention de l'Etat, ce dernier s'est de plus en plus impliqué, ces dernières années, dans des activités de production et de commercialisation. Etant donné le caractère récent de ces interventions, la connaissance, que nous en avons, reste donc forcément limitée.

Les opérations pastorales. Ces opérations sont mises en place dans des zones de pâturages et comprennent fréquemment un ensemble d'activités différentes: développant des ouvrages d'hydraulique pastorale, fourniture des soins vétérinaires améliorés, amélioration des circuits de commercialisation, contrôle de la charge pastorale, gestion des pâturages. Les opérations varient fortement en fonction de la zone pluviométrique dans laquelle elles sont situées, de la nature et du volume des services de gestion et autres qu'elles offrent, et de l'importance de l'intervention de l'Etat en matière de commercialisation. Ces opérations, nouvelles pour la plupart, n'ont pas à proprement parler, souffert sérieusement du moins jusqu'à présent, d'un financement insuffisant de leurs dépenses, le financement étranger leur étant encore assuré.

Le problème du financement se posera cependant lorsque les donateurs se seront retirés, ou du moins auront diminué leur contribution. Si l'évidence montre que les éleveurs sont sans doute prêts à payer, même au-delà de leur contribution actuelle, pour des médicaments et des rations alimentaires supplémentaires, il est douteux qu'ils acceptent de contribuer au financement d'un ensemble de dépenses additionnelles liées au fonctionnement et à l'entretien de telles opérations: non seulement les salaires des employés et cadres mais aussi le fonctionnement, l'entretien et la réparation des bâtiments, véhicules, pompes et autres équipements. Les diverses dépenses peuvent monter jusqu'à 3 000 et même 4 000 francs CFA par tête de bétail par an (prix de 1976). La généralisation de telles opérations, même à un pourcentage modeste des 17 millions d'animaux que l'on trouve dans la région, deviendra rapidement prohibitive en termes financiers. En conséquence, de telles opérations ne pourront avoir une incidence significative sur la production de l'élevage que si des moyens sont trouvés pour réduire les dépenses correspondantes.

L'embouche paysanne. Les opérations d'engraissement dans les fermes peuvent prendre diverses formes. Dans le cas le plus simple, l'agriculteur achète des animaux à la fin de la saison des pluies et les garde pendant plusieurs mois avant de les vendre. Pendant cette période, il maintient ou même augmente leur poids en leur fournissant des rations alimentaires supplémentaires. Il retire son bénéfice de l'augmentation des prix de bétail pendant la saison sèche. Alternativement, l'agriculteur peut garder les animaux pendant des périodes plus longues, en les utilisant parfois dans les travaux

agricoles. Des rations supplémentaires sont là aussi nécessaires pour compléter le processus de croissance et pour maintenir le poids des animaux pendant la saison sèche. Le fumier obtenu contribue à la fertilité du sol, et la culture de fourrages assure, à la longue, la transition vers une agriculture de type mixte. Les actions gouvernementales, dans ce domaine, incluent la fourniture de services d'encadrement et de crédit pour l'achat d'animaux, de semences, de charrues et autres produits et outillages. Fréquemment, les animaux sont aussi assurés par le gouvernement pour protéger leurs propriétaires d'une perte éventuelle.

Les services d'encadrement sont habituellement gratuits. Ceci est probablement justifié étant données les externalités inhérentes à cette activité et le besoin d'expérience dans ce domaine. L'assurance peut également être rendue gratuite pour le fermier, du moins au début de l'opération, étant donnée la mauvaise information sur la nature et la fréquence des risques. Le crédit est moins fréquemment subventionné, bien que le retard et le défaut de paiement puissent être courants. Souvent, le gouvernement vend des animaux aux fermiers et ensuite les rachète. Cette procédure contribue à assurer le remboursement du crédit. Les bénéfices de ces activités commerciales peuvent parfois aussi être utilisés pour payer une partie des dépenses récurrentes associées aux services d'encadrement et d'assurance, mais seulement dans le cas où l'agence peut conserver un certain pouvoir de monopole dans ces activités. Jusqu'ici, le manque de financement des dépenses récurrentes n'a pas présenté de problèmes sérieux parce que les opérations d'engraissement sont relativement récentes et ont bénéficié ainsi d'un financement extérieur de leurs dépenses de fonctionnement. Etant donné le succès, déjà constaté, de ces opérations, on peut toutefois s'attendre à leur croissance rapide; le goulot d'étranglement, que constitue le financement des dépenses récurrentes, pourrait alors devenir plus sévère.

Les dépenses récurrentes principales liées aux opérations d'embouche paysanne portent sur les salaires, le fonctionnement, l'entretien et la dépréciation de l'équipement, le crédit et l'encadrement. Une partie de ces dépenses peut être couverte par des droits que paient les fermiers, comme au Mali, mais la partie non couverte reste souvent appréciable lorsque calculée par animal engraisé. Bien que les données fiables soient rares et l'expérience limitée, il semble que les dépenses récurrentes par tête de bétail engraisé puissent facilement atteindre 10 000 francs CFA par an.

Deux facteurs joueront toutefois un rôle atténuant. D'abord les coûts d'encadrement et d'assurance sont, au début de l'opération, relativement élevés par animal engraisé à cause de la nécessité d'un effort de formation et d'information visant à convaincre les fermiers du caractère rentable de cette activité. Une fois que les fermiers auront fait l'expérience avec succès, on peut présumer qu'ils seront en état de payer eux-mêmes pour l'assurance, et que les services d'encadrement pourront être réduits à un niveau inférieur que l'on pourra maintenir à long terme. La deuxième raison, pour laquelle le financement des dépenses récurrentes ne présentera pas un problème insurmontable, est que beaucoup de fermiers recevront également les conseils d'encadreurs associés à des programmes agricoles. Ces programmes financent souvent les dépenses récurrentes avec les bénéfices résultants de la vente de récoltes commercialisables. Comme il est de toute façon souhaitable d'avoir un encadreur en contact avec chaque fermier, les services d'encadrement de l'élevage devraient en fait être intégrés à terme avec ceux des opérations agricoles, et pourraient ainsi être financés à un coût moindre.

Les stations d'embouche et les ranchs. Ces opérations sont principalement conçues pour élever et engraisser le bétail. En général, elles sont caractérisées par une gestion centralisée comportant des frais généraux considérables, et l'existence d'infrastructures physiques qui doivent être entretenues. Le revenu de telles opérations provient de la différence entre les prix de vente et d'achat des animaux. Une partie de cette différence est due à l'augmentation du poids; une autre partie peut être due à des fluctuations saisonnières de prix dont les opérations peuvent bénéficier. Dans certains cas, éleveurs et commerçants restent propriétaires de leurs animaux et paient une commission à l'opération.

Bien que ces opérations soient de nature strictement commerciale, leurs dépenses relativement élevées ne sont souvent que partiellement couvertes par leur revenus, de sorte qu'elles doivent être subventionnées. Parfois, ceci prend la forme d'une assistance directe. Dans d'autres cas, les opérations bénéficient de l'existence d'activités gouvernementales dans la chaîne de commercialisation, qui comportent des subventions implicites. La graine de coton, par exemple, qui est utilisée, comme nourriture pour les animaux, est souvent livrée à des stations d'embouche dont le gouvernement est propriétaire, par une

agence gouvernementale, et ce, à un prix qui est au-dessous du prix qui aurait pu être obtenu si la graine avait été transformée localement ou exportée.

Occasionnellement, ces opérations peuvent avoir une valeur de démonstration et pourraient donc être subventionnées aussi longtemps qu'elles servent à l'accumulation de l'expérience. Toutefois, cette période sera probablement beaucoup plus courte que pour les opérations pastorales ou d'embouche paysanne. Par conséquent, ces opérations devraient être dans l'obligation de recouvrer rapidement leurs dépenses récurrentes de fonctionnement et, si ce n'est pas le cas, devraient être arrêtées.

Les fermes de reproduction. Celles-ci ont été établies dans la plupart des pays pour la reproduction et l'amélioration d'animaux et de volailles sélectionnés, qui sont alors vendus à des éleveurs et à des agriculteurs pour améliorer la qualité de leur cheptel. Un certain degré de subvention peut exister et est probablement souhaitable en attendant que la valeur d'une variété sélectionnée et améliorée soit bien établie. Après, ces activités ne devraient pas causer de dépenses récurrentes au gouvernement. Nous n'avons pas eu accès à l'information qui nous aurait permis d'analyser les dépenses de telles fermes.

Les infrastructures de commercialisation. Il arrive fréquemment que les gouvernements investissent dans des infrastructures afin de promouvoir la commercialisation du bétail. Les infrastructures peuvent consister, par exemple, en points d'eau, enclos, rampes de chargement et installations de marchés. Quelquefois, le coût d'amortissement et d'entretien de ces infrastructures peut être recouvert sans difficulté. Toutefois, les infrastructures sont souvent localisées dans des zones éloignées, où la densité de la population est faible, et où les coûts de perception peuvent être très élevés. Dans certains cas, il est possible de charger les autorités locales de la perception des taxes ainsi que de l'entretien. Là où cela n'est pas possible, comme le long des pistes que suit le bétail dans des régions inhabitées, le gouvernement doit prendre en charge les dépenses.

Nous n'avons pas eu accès à l'information concernant les dépenses récurrentes nécessaires à ces activités au Sahel. Une grande partie de ces dépenses est supportée, non pas par la Direction de l'élevage, mais par le service responsable du développement des points d'eau (Eaux et Forêts). Comme la pratique a toujours été, dans le passé, de ne pas faire payer pour l'usage de l'eau, toutes les dépenses récurrentes relatives à l'entretien des puits et des forages sont ainsi à la charge de ce service.

Les abattoirs et entreprises publiques de commercialisation. Là où il y a un effet certain, créateur de développement, au titre, par exemple, de l'accroissement des connaissances, on pourrait subventionner ces opérations pendant quelques temps, mais à long terme elles ne devraient pas occasionner des dépenses récurrentes qui ne puissent pas être financées par des recettes provenant de la commercialisation. Malheureusement, ceci n'est pas toujours le cas, et il est courant que ces subventions soient quasi permanentes. Le montant de ces subventions varie d'un pays à l'autre et d'une entreprise à l'autre. Il est par conséquent difficile de généraliser.

V. 4 Les possibilités de financement accru des dépenses récurrentes

Les données présentées, ci-avant, suggèrent que le financement des dépenses récurrentes des services de l'élevage pose, en général, des difficultés aux gouvernements des pays sahéliens. Leur contribution financière aux budgets d'exploitation a baissé en termes réels au cours des dix dernières années. Pourtant, il est à prévoir que, dans plusieurs de ces pays, les dépenses nécessaires augmenteront substantiellement dans un avenir proche. Qu'est-il possible de faire?

L'option principale pour le financement des dépenses récurrentes dans ce secteur est de faire payer d'avantage les bénéficiaires des services. Cette pratique existe déjà dans certains pays et est en train de se répandre dans d'autres. Il est généralement admis que *le coût des médicaments et vaccins*, contre les maladies qui ne sont que légèrement contagieuses, peut être répercuté sur les utilisateurs. Ceux qui paient sont ceux qui bénéficient,

et il n'est pas difficile d'identifier les bénéficiaires. Par contre, il est fréquemment mis de l'avant qu'il est nécessaire d'avoir un financement régulier, par l'Etat, des services de santé animale destinés à prévenir les maladies hautement contagieuses et que les avantages, pour la collectivité dans son ensemble, qui résultent de la réduction de la contagion, justifient le paiement de ces services par le secteur public. Une fourniture gratuite de ces services, est en outre considérée, en principe, comme particulièrement appropriée, si les vaccinations sont obligatoires.

Cependant, ceci suppose implicitement que les éleveurs privés ont le droit de posséder des porteurs potentiels de maladies (le bétail), et que si le secteur public veut éliminer ce danger, c'est à lui de payer pour cela. Une autre interprétation peut tout aussi être avancée, à savoir que les éleveurs ont la responsabilité, envers le public, de payer pour éviter que leurs animaux ne contaminent d'autres troupeaux. La nature obligatoire des vaccinations n'a rien à voir, selon cette interprétation, avec qui doit payer.

Le Sénégal et la Haute-Volta ont tenté l'expérience de faire payer éleveurs et agriculteurs pour les vaccins et médicaments. Les résultats ont été encourageants et ont confirmé ce qui avait été observé ailleurs, à savoir que les propriétaires de bétail sont tout à fait disposés à payer le coût des services de santé animale lorsqu'ils sont conscients de l'utilité de ces services. Il est donc important de continuer à les éduquer dans cette perspective, en insistant notamment sur l'utilité des vaccinations et des traitements préventifs. Dans le cadre de ce processus, il serait peut-être judicieux de subventionner, pendant un certain temps, certains services de santé animale, comme le traitement antiparasitaire des veaux, mais éventuellement tous ces services devraient couvrir leurs propres frais.

Une exception majeure est celle de la vaccination contre les maladies épidémiques qui peut avoir des avantages, pour la collectivité dans son ensemble, relativement importants, suite à la réduction de la contagion. Dans ce cas précis, un niveau soutenu de subvention peut se justifier, qui peut être financé en incluant la plus grande partie des frais fixes de chaque visite vétérinaire aux tarifs perçus pour les autres services. De toute façon, une certaine subvention sera assurée par les dépenses de salaires inscrites au

budget général de l'Etat. Les tarifs perçus pour ces services devraient donc servir essentiellement à l'achat et à la distribution de vaccins et de médicaments, ainsi qu'à couvrir les dépenses locales d'exploitation, y compris l'amortissement des biens d'équipement.

Des efforts peuvent être faits, d'autre part, pour diminuer les coûts des services de santé animale: réduire l'excès de personnel dans les services et utiliser davantage de vaccinateurs et d'assistants formés localement et payés, soit, par les associations d'éleveurs, soit, sur base des tarifs payés par les propriétaires du bétail. S'il existe une pénurie de personnel de haut niveau, comme au Mali et en Mauritanie, les coûts peuvent être réduits en augmentant les effectifs correspondants, dans une perspective d'amélioration de l'efficacité des services. Un autre moyen de réduire les coûts est de réaliser des économies d'échelle en regroupant autant de services que possible par visite, et en améliorant les capacités frigorifiques au niveau du secteur et du sous-secteur, ce qui réduit le nombre des livraisons. Enfin, la recherche d'innovations technologiques susceptibles de réduire substantiellement les coûts, tels que les vaccins résistants à la chaleur, doit se poursuivre.

Les tarifs perçus pour les services vétérinaires doivent aussi être établis en tenant compte des tarifs perçus dans les pays avoisinants. Ces tarifs doivent couvrir les coûts de distribution ainsi que le coût d'achat. L'efficacité économique sera accrue si des prix plus élevés sont perçus dans les régions les plus éloignées. Si des considérations d'équité interrégionale demandent que les niveaux de prix soient uniformes dans tout le pays, il faut alors que les gains réalisés sur les frais de transport dans les régions d'accès facile, servent à subventionner les coûts de livraison aux régions plus éloignées. Il n'est probablement pas désirable d'essayer de contrôler les prix des vaccins, car ce contrôle des prix est difficile à effectuer et risque d'entraver la livraison de produits aux régions éloignées.

Bien qu'il faudra pendant encore quelque temps avoir recours aux campagnes de vaccination centralisées, celles-ci sont en contradiction fondamentale avec l'objectif de décentralisation de la responsabilité des soins de santé animale. A mesure que les fermiers et éleveurs assument une part de plus en plus importante de cette responsabilité, et des obligations

financières correspondantes, le système des campagnes devrait être graduellement abandonné et remplacé par un système de postes vétérinaires permanents qui réponde aux besoins des propriétaires de bétail. De plus, il sera peut-être possible de supprimer certaines des fonctions, actuellement assurées par l'Etat, en confiant, par exemple, la distribution des produits à des commerçants privés, licenciés et supervisés.

Les opérations pastorales n'ont pas en général encore connu de problème de financement insuffisant, du fait de la présence des donateurs; la question du recouvrement de leurs dépenses récurrentes se posera cependant dans un proche avenir, d'autant plus que le caractère extensif de ces opérations rend la perception des recettes de droits et taxes particulièrement coûteuse.

En plus, les avantages ne sont pas toujours faciles à quantifier et il peut y avoir des externalités considérables qui font que les avantages pour la collectivité dépassent les avantages purement privés des éleveurs. Ceci est spécialement vrai là où la gestion des pâturages est conçue principalement pour préserver ou restaurer l'environnement naturel. En plus, le caractère expérimental actuel de la plupart de ces projets implique qu'une grande partie des résultats sont acquis sous forme de connaissances qui peuvent être transmises à d'autres. Pour cette raison, on peut se demander s'il est équitable de faire payer la totalité des dépenses récurrentes par les bénéficiaires directs de ces opérations. Il est un fait que les éleveurs bénéficient des activités pastorales et devraient par conséquent payer au moins une partie des dépenses. Ceci est généralement reconnu en ce qui concerne les services de santé animale mais tel est rarement le cas pour l'accès à l'eau et aux pâturages, bien qu'il y a des indications qui suggèrent que les pays du Sahel s'orientent vers un système de paiement pour ces ressources.

Un des grands problèmes résultant du développement des points d'eau est la surcharge pastorale qui entraîne suite à un broutage excessif, durant la saison sèche, le dénuement des pâturages aux environs de la source d'eau. Une solution pourrait être d'imposer une taxe pour l'usage de l'eau et d'ajuster le taux de la taxe de telle façon à ce que l'on puisse contrôler le nombre d'animaux sur le terrain environnant. Cette taxe financerait ainsi simultanément les dépenses d'entretien de la source et les dépenses liées au contrôle du broutage excessif. La difficulté d'introduire une taxe d'usage de l'eau

et des pâturages, après une période de plusieurs années où ces services ont été gratuits, ne devrait toutefois pas être sous-estimée¹. Il faut penser qu'une période d'apprentissage sera nécessaire avant que de tels systèmes de recouvrement soient prêts à fonctionner pleinement et nous suggérons que les donateurs reconnaissent, là aussi, le caractère expérimental de cet apprentissage.

Les questions liées au financement des dépenses récurrentes des *autres activités du secteur de l'élevage*, sont moins complexes que dans le cas des opérations pastorales. La recherche et l'encadrement (sous réserve de possibilités de transfert d'une partie de cette activité au secteur non étatique) sont probablement le mieux financés par l'Etat, à partir, soit de ses recettes générales, soit de recettes perçues à différentes étapes de la chaîne de production et de distribution des produits de l'agriculture et de l'élevage. Dans d'autres cas, le bénéficiaire direct peut être obligé de payer une taxe d'usager, pour le service rendu par l'Etat, bien que ce dernier puisse en subventionner le prix d'une manière temporaire dans la mesure où le système a initialement un caractère expérimental et d'apprentissage. Comme dans le cas de l'agriculture, le degré de succès qu'aura l'Etat à imposer, en général, des systèmes de paiements accrus aux bénéficiaires des opérations, dépendra considérablement du prix qui sera offert pour les produits vendus. A l'heure actuelle, le prix de la viande est en effet maintenu, par voie de réglementation, dans plusieurs pays sahéliens, à un prix inférieur à celui du marché libre². Quelques soient le mérite social et l'avantage politique de telles pratiques, il faut cependant réaliser que l'éleveur, comme n'importe quel autre agent économique, subordonne ses décisions en matière de paiements à une analyse serrée de son compte d'exploitation.

1

Il y a en effet une tradition dans beaucoup de pays au Sahel, selon laquelle, l'eau et les pâturages sont libres, malgré le fait qu'ils étaient fréquemment taxés avant la période coloniale.

2

Sur ce marché libre d'ailleurs, le prix de la viande s'établit à un niveau supérieur à celui qu'il aurait connu en l'absence de réglementation: les commerçants prennent en effet une marge importante correspondant au risque additionnel qu'ils encourent en vendant «illégalement» de la viande.

Tableau 5.5

*Estimés de dépenses récurrentes nécessaires
aux divers types d'activités d'élevage
(F. CFA par tête de bétail)
(prix de 1976)*

Type d'activités	Dépenses nécessaires par tête de bétail	Possibilité de recouvrement
1. Services de santé ani- male ¹ :		
Haute-Volta	150	élevée
Mali	220	
Mauritanie	250	
Niger	250	
Sénégal	180	
2. Activités pastorales extensives	3000 - 4000	moyenne
3. Embouche paysanne	10000	moyenne
4. Stations d'embouche et ranchs	p.d.	élevée
5. Fermes de reproduction	p.d.	moyenne
6. Infrastructures de commercialisation	p.d.	moyenne
7. Abattoirs et entreprises publiques de commerca- lisation	variable	élevée

¹ Prix de 1976

p.d. = pas disponible

CHAPITRE VI: PECHE ET FORETS

VI. 1 *Opérations de développement de la pêche artisanale*

1. *la pêche au Sahel*

La pêche contribue de façon importante à l'alimentation des sahéliens, en leur fournissant une masse de protéines d'un ordre de grandeur équivalent à celui fourni par l'élevage: selon l'Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), la consommation annuelle *per capita* de poisson était, au milieu de la dernière décennie, et en moyenne pour la région, de 15 kg, alors que celle de la viande était de 15,3 kg. La pêche maritime et continentale n'est pas seulement une source abondante d'aliments au Sahel - le potentiel théorique annuel de la région a été estimé à 2 600 000 tonnes¹ - mais une source certaine en cas de sécheresse prolongée: au cours de la dernière sécheresse, le prix du poisson a d'ailleurs fortement augmenté sous l'effet d'une demande accrue et on a vu certains groupes de la population sahélienne, comme les nomades mauritaniens, renoncer à des habitudes alimentaires ancestrales, essentiellement basées sur les produits d'élevage et agricoles, consommer la sardine, entre autres. Finalement, le poisson est une source de devises dans la mesure où il est exporté vers d'autres régions d'Afrique et d'Europe.

En zone maritime, le Sénégal et la Mauritanie totalisent plus de 85 % du potentiel estimé, alors que le Mali et le Tchad se partagent 90 % du potentiel continental.

2. *étude d'opérations au Sénégal et au Mali*

Deux opérations de pêche artisanale furent retenues dans l'échantillon: l'opération de motorisation des barques de pêche au Sénégal (MBP) et l'opération-pêche Mopti au Mali (PM) L'opération MBP concerne la pêche

¹

Club du Sahel: *Stratégie et programme de lutte contre la sécheresse et de développement au Sahel*, O.C.D.E., Paris, mai 1979, pp. 70-74.

maritime de la côte sénégalaise; l'opération PM concerne la pêche continentale pratiquée dans le delta intérieur du fleuve Niger ¹.

L'opération MBP a été conçue comme une opération quasi-commerciale: la phase de fonctionnement normal devait correspondre à celle de l'équilibre des recettes et dépenses propres à l'opération. Inscrit au 3^e plan de développement du Sénégal (1969-73), le projet avait pour objectif général «d'accélérer le processus de modernisation de la pêche artisanale en renforçant son équipement et en modernisant son environnement». La mise en place de l'opération a été assurée principalement par un financement et une assistance technique extérieurs, d'origine canadienne, la contribution sénégalaise ayant consisté en fourniture de terrains et bâtiments et en apport de personnel administratif, technique et de soutien. La mise en place a duré de 1971 à 1976. Actuellement, en période de fonctionnement normal, l'opération MBP a pour principales fonctions:

1. la commande, la réception, le dédouanement et l'entreposage des moteurs (et pièces détachées) destinés aux pêcheurs;
2. la distribution des moteurs et pièces, via le mouvement coopératif des pêcheurs;
3. la gestion des revenus provenant de la vente (à crédit) des moteurs et de la vente des pièces détachées;
4. la gestion et l'organisation des magasins et ateliers de réparation des moteurs.

L'opération est, sur base de nos estimations, responsable de l'augmentation des prises de pêche sénégalaises, survenue entre 1970 et 1973, à concurrence de 14 à 24 %, selon les hypothèses. Il a été, en outre, estimé que le revenu monétaire d'un pêcheur sénégalais passait de 150 000 à 240 000 francs CFA, en 1972, s'il dotait son embarcation d'un moteur hors-bord. Le

1

Il faut rappeler que, pendant la saison de haute marée, le fleuve Niger inonde une vaste région du Mali (jusqu'à 54 000 km², durant les années de fortes pluies), et crée ainsi un immense lac intérieur favorable à la reproduction et à l'alimentation d'environ 150 espèces de poissons.

fonctionnement de l'opération n'est aussi pas sans effet sur le reste de l'économie, en amont (construction de pirogues, confection de matériel de pêche, ...) et en aval (activités de conserverie, de fabrication de glace, et de distribution, ...). Finalement, la phase de mise en place a permis de mieux adapter les spécifications techniques des moteurs aux conditions de débarquement sur des plages sablonneuses ainsi qu'aux conditions de salinité des eaux tropicales.

Dans la mesure où les dépenses de fonctionnement de l'opération MBP sont difficilement assimilables à des dépenses récurrentes, étant donné qu'elles ne sont pas à charge du budget de l'Etat, et que la réalisation, par l'opération, de son équilibre recettes-dépenses, n'entraîne pas de charge pour l'Etat, au titre de financement d'un déficit d'opération, on peut s'interroger sur la valeur d'enseignement de l'opération, elle-même, en relation avec le problème central de notre étude, à savoir les dépenses récurrentes.

Nous croyons, quant à nous, que sa valeur d'enseignement est double; l'opération MBP a clairement montré que:

- i. la définition de fonctions précises à réaliser, permet de concevoir des opérations où la recherche, à la fois, de rentabilités financière et socio-économique n'est pas incompatible;
- ii. et que, même si les fonctions sont précisément définies, il existe fréquemment un choix de les laisser à l'opération ou aux agents économiques.

C'est ainsi, par exemple, que l'autorité, qui chapeaute l'opération (centre d'assistance à la pêche artisanale ou CAMP), n'engage pas directement de réparateurs de moteurs; elle met cependant à leur disposition des ateliers et de l'outillage, le réparateur versant à l'opération 15 % de son revenu journalier pour couvrir les dépenses courantes telles l'électricité et l'entretien. Le CAMP évite ainsi de payer des salaires, de nature récurrente, aux réparateurs, surtout aux périodes creuses qui surviennent immédiatement après la livraison de nouveaux moteurs, tout en leur assurant, contre paiements, la jouissance des ateliers, même pour des réparations qu'ils feraient sur de l'équipement non utilisé directement dans l'opération.

Le fait que l'opération ait connu certaines difficultés de mise en place (inadaptation des spécifications des moteurs aux conditions locales, insuffisance de bois pour la construction de pirogues, ...) comme de fonctionnement (retard dans le remboursement, par les pêcheurs, de la valeur des moteurs; délai dans l'obtention de permissions d'importer des moteurs en provenance de pays extérieurs à la Zone franc, dont le Japon, ...) n'affaiblit pas les enseignements que l'on peut en tirer, dans une perspective de solution au problème des dépenses récurrentes, en général¹.

L'opération malienne de pêche continentale, ou opération de pêche-Mopti (PM), créée par décret gouvernemental en septembre 1972, vise à l'augmentation des quantités de poissons pêchés, l'amélioration des méthodes de fumage et de séchage du poisson, la lutte contre les insectes ichthyophages, l'organisation et la gestion des marchés de poissons, la transformation du poisson et sa commercialisation, la promotion et l'animation des collectivités de pêcheurs. Ses principales fonctions couvrent donc l'achat de poissons frais, leur conditionnement et leur vente ainsi que la vulgarisation de méthodes améliorées de conservation, la formation des pêcheurs, voire leur alphabétisation et l'amélioration de leurs conditions sanitaires. En 1977, le Ministère malien du développement rural rangeait l'opération PM dans le groupe B de la classification des opérations de développement rural du Mali: étaient classées, dans le groupe B, les opérations qui ne «couvraient pas toutes les dépenses» mais «avaient de bonnes chances d'assurer leur autofinancement dans quelques années». Il n'existe aucune raison de penser que l'opération soit, en 1980, plus proche d'équilibrer ses recettes et dépenses qu'elle ne l'était en 1977. En 1978, les dépenses de l'opération furent supérieures aux recettes d'environ 75 % du montant de ces dernières; ce déficit fut, entre autres, financé à partir de la dotation annuelle d'amortissement qui servit, ainsi, du moins en partie, à couvrir des dépenses de fonctionnement plutôt qu'à remplacer du matériel usager.

¹

Il faut cependant ajouter que l'extension, à d'autres pays, d'opérations de motorisation de barques, requerra sans doute des périodes de mise en place plus longues que celle de 4-5 ans, qui fut nécessaire au Sénégal: la motorisation des pirogues a commencé, dans ce dernier pays, plusieurs années avant la mise en place de l'opération, celle-ci ayant surtout renforcé une tendance existante de modernisation des équipements, dans des conditions, entre autres, d'une formation des prix du poisson sur un marché local non-réglémenté par l'Etat.

Comme n'importe quelle autre entreprise publique déficitaire, l'opération PM impose donc une charge récurrente au budget de l'Etat malien, responsable, en dernier ressort, de son déficit d'opération. Si la faiblesse des recettes de l'opération PM peut être en partie imputée à des raisons externes (pratique de pêche ne permettant pas le renouvellement suffisant des ressources en poissons, ...), il n'en reste pas moins qu'elle attire notre attention sur des sources possibles de déficits de fonctionnement d'opérations de l'Etat: objectifs de départ trop ambitieux et multiples, confusion entre activités financièrement rentables et activités sociales et, finalement, une réglementation anachronique de certaines marges fiscales et commerciales. L'opération PM a ainsi, parmi ses principales sources de revenu, le produit de la taxe de conditionnement du poisson ainsi que les recettes de location de boutiques de poissons, lui appartenant, à des commerçants venant au marché de Mopti. La taxe de conditionnement (9 francs maliens le kg) n'a pas augmenté depuis 1976, alors que seulement, entre 1976 et 1977, le prix du kg de poisson a augmenté, lui, d'environ 25 %. Cette rigidité à la hausse de la taxe de conditionnement a d'ailleurs fait passer le taux de taxe *ad valorem* correspondant, entre 1973 et 1977, de 1,71 % à 0,83 % du prix du kg de poisson, d'où un manque à gagner évident pour l'opération. De son côté, le tarif de location par l'opération PM de boutiques de poissons au marché de Mopti, reste, semble-t-il, inférieur, en général, au taux de la location de boutiques privées sur le même marché.

VI. 2 Opérations de plantations forestières en sec

1. La forêt au Sahel

Dans tous les pays du Sahel, il est devenu évident que les efforts d'expansion de la production agricole, en vue d'une autosuffisance alimentaire, doivent être envisagés en liaison particulièrement étroite avec le développement des ressources forestières, tant naturelles qu'artificielles. Les équilibres écologiques étant très fragiles et, dans bien des cas, déjà gravement perturbés (notamment à la périphérie des agglomérations urbaines), l'expansion déséquilibrée d'une activité humaine hostile à la nature - dans les campagnes comme dans les villes - est capable de conduire à une détérioration rapide du sol, à la disparition de l'eau, à des changements du micro-climat, voire à une désertification totale. La pression exercée sur la couverture forestière qui subsiste est particulièrement forte, car le bois joue un rôle clé dans le vie domestique du Sahel. Le bois est la seule source d'énergie pour plus de 90 % de la population. La demande en bois domestique dépasse de loin la production, et les prix ont évolué en conséquence (les familles dépensent parfois jusqu'à 30 % de leurs revenus en bois de cuisson). Le déficit, qui s'accroît, est dû à l'abattage des forêts naturelles à un rythme toujours plus rapide. La diminution accrue de la couverture de forêts naturelles est évidente surtout autour des grandes villes. A Bamako seulement, la consommation de combustible, aujourd'hui estimée à 200 000 tonnes par an, devrait atteindre les 500 000 tonnes par an en 1990; or, le potentiel de production de bois, autour de Bamako, est de quelque 250 000 tonnes, et la moitié seulement est actuellement exploitable du fait des distances et des difficultés d'accès.

A la suite de la sécheresse des années 70, des consultations entre pays, organisées dans le cadre du CILSS, sur le rôle des forêts dans les programmes de développement au Sahel, ont conduit à l'identification de mesures prioritaires: production accrue de bois de feu, protection des forêts naturelles et des régions de reboisement contre une exploitation anarchique et les feux de brousse, mise sur pied d'un système d'exploitation forestière répondant aux besoins des populations. Il fut aussi admis que les services forestiers étaient insuffisamment structurés et manquaient de soutien logistique. Le manque de personnel n'était pas dû seulement à

l'insuffisance des moyens de formation, mais aussi au manque de crédits disponibles pour la création de structures de gestion forestière adéquates.

Une première génération d'opérations de reboisement au Sahel a été amorcée sur la base de ces conclusions. Elles arrivent lentement et modestement à apporter des résultats, après bien des problèmes et quelques échecs. Des tentatives sont en cours en vue de leur perfectionnement et de leur expansion à la faveur d'une deuxième génération de projets en association avec des institutions financières internationales de développement telles que la Banque Mondiale, la Caisse Centrale de Coopération Economique de France et d'autres institutions.

Pour les besoins de l'analyse des dépenses récurrentes, deux programmes de plantations forestières en sec furent retenus: celui du Mali (région de Bamako) et celui de la Haute-Volta (Dagouma, Dinderesso et Gonsé).

2. *particularités techniques de l'investissement, du fonctionnement et de l'entretien des plantations forestières en sec*

Les plantations forestières artificielles ont pour objet d'assurer des sources durables d'approvisionnement en bois et de permettre ainsi aux forêts naturelles et à la brousse de parer à la déforestation. Ces plantations peuvent produire cinq à dix fois plus de bois que les forêts naturelles. Un approvisionnement continu et suffisant en bois, grâce à des plantations artificielles, peut aussi contribuer à réduire la coupe prématurée de la végétation naturelle, freiner l'érosion et augmenter la production agricole et le volume des arbres. Par contre, les coûts d'investissement et d'entretien sont assez élevés; la supervision technique et administrative nécessaire est d'un niveau relativement spécialisé; de plus, les arbres sont la proie facile des feux de brousse, de l'abattage clandestin et des maladies, s'ils ne sont pas bien entretenus. On estime que la révolution d'une plantation forestière en sec est de 24 années, après quoi les arbres seraient déracinés et le terrain nettoyé pour y planter d'autres arbres. Au cours de ces 24 années, la coupe du bois intervient plusieurs fois, en général tous les six à huit ans, après quoi de nouvelles pousses apparaissent et continuent à croître jusqu'à la coupe définitive dans la 24^e année.

L'établissement d'une plantation, c'est-à-dire sa phase d'investissement, a lieu la première année du cycle. Elle consiste essentiellement en ceci: recherche de la localisation appropriée (la qualité du sol, l'accès, la proximité des marchés sont des facteurs clés); préparation du terrain (défrichage, pulvérisage et défonçage); mise en place des routes et des pare-feu; plantation (piquetage, trouaison, et plantation proprement dite), et un premier nettoyage, ainsi que la mise en place d'un système de protection et de surveillance. L'entretien de 1^{ère} année est en général plus intensif que celui des années suivantes, et consiste en deux passages à l'intérieur de la plantation.

La phase récurrente de l'entretien d'une plantation commence la deuxième année: sarclage et nettoyage autour des arbres en croissance, entretien des pare-feu et des pistes.

En dehors des tâches directes d'entretien, les plantations forestières nécessitent un certain nombre d'infrastructures techniques, administratives ou économiques qui ont des incidences importantes, bien qu'indirectes, sur les dépenses récurrentes. La planification, la gestion technique et une surveillance étroite sont importantes la première année surtout, mais ne le sont pas moins (tout en étant moins intensives) les années suivantes, en particulier pour lutter vite et efficacement contre les feux de brousse, pour assurer un minimum de surveillance contre les vols, les animaux et la maladie. Une infrastructure permanente de recherche appliquée est nécessaire pour tester le comportement des espèces, tester le sol et prévoir les problèmes phytosanitaires. Au niveau national, le programme requiert une administration générale et des finances, des activités d'inventaire et de planification, ainsi qu'un système de soutien des activités sur le terrain (comprenant la gestion du matériel et l'approvisionnement).

En plus des tâches annuelles normales d'entretien et des structures de soutien exigées sur le plan national et sur le terrain, le système de plantations demande finalement que la phase de la coupe et de la commercialisation soit adéquatement organisée.

3. *étude d'opérations au Mali et en Haute-Volta*

Selon les estimations disponibles (aux prix de 1978), les dépenses nécessaires d'investissement (y compris l'amortissement du matériel et l'entretien de première année) sont au Mali de 301 970 francs maliens, soit 686 \$ EU, par hectare planté. Les dépenses récurrentes correspondant à l'entretien de la deuxième année (et des années subséquentes) sont quant à elles de 14 030 francs maliens, soit 32 \$ EU par hectare (tableau 6.1).

Les chiffres correspondants sont plus élevés dans le cas de la Haute-Volta: 218 010 francs CFA ou 993 \$ EU de dépenses d'investissement nécessaires par hectare, et 17 000 francs CFA ou 77 \$ EU de dépenses nécessaires à l'entretien fourni à partir de la troisième année.

La supériorité des dépenses nécessaires à l'hectare en Haute-Volta par rapport au Mali, a plusieurs causes: la savane voltaïque est plus difficile à travailler, ce qui nécessite plus de main-d'oeuvre et de temps-machine que dans les régions plus fertiles entourant Bamako; le coût (journalier) de la main-d'oeuvre est le double en Haute-Volta et l'utilisation des machines (amortissement compris) y est plus chère; finalement, les plants venant des pépinières coûtent en Haute-Volta environ deux fois ce qu'ils coûtent au Mali. Il faut aussi remarquer que l'organisation de l'entretien est plus complexe, pour des raisons techniques, en Haute-Volta qu'au Mali: c'est ainsi que l'entretien initial couvre en Haute-Volta les deux premières années du cycle alors qu'au Mali, il est terminé au terme de la première année.

L'étude des dépenses réalisées au Mali montre qu'en général les dépenses d'investissement réalisées furent proches des dépenses d'investissement nécessaires par hectare, bien qu'au total le programme de reboisement n'ait pas progressé au rythme fixé: 205 et 220 ha plantés, par l'Opération d'Aménagement et Productions Forestières, en 1978 et 1979, pour 400 ha prévus pour chacune des deux années. Les dépenses récurrentes d'entretien réalisées furent par contre significativement inférieures à celles considérées comme nécessaires, la marge de différence ayant été très variable selon les diverses plantations considérées. Plusieurs causes sont à la source de cette

Tableau 6.1

Dépenses nécessaires d'investissement et d'entretien
d'un hectare de plantation forestière : Mali, Haute-Volta
(prix de 1978)

Type de dépenses	Dépenses par hectare			
	Mali		Haute-Volta ¹	
	FM	\$ EU	F.CFA	\$ EU
1. Investissement (y compris amortissement du matériel et entretien de 1ère année)	301970	686	218010	993
2. Entretien de 2e année	14030	32	23700	108
3. Entretien de 3e année (et suivantes)	14030	32	17000 ²	77
Coefficient de dépenses récurrentes: r				
3./ 1.	4,7 %		7,8 %	
3./ 1. + 2.	n.a.		7,0 %	

n.a. - non applicable

¹ Normes de la Banque Mondiale

² prix de 1979

Taux de change utilisé: 1 \$ EU = 440 FM = 220 F.CFA

différence: le terrain semble avoir été excessivement bien préparé, avec des moyens mécaniques, durant la première année du cycle; certaines activités d'entretien se sont révélées plus simples que prévues; les pare-feu n'ont pas dû être entretenus la deuxième année. Si l'on exclut un cas, où les dépenses d'entretien furent inférieures à ce qui avait été considéré comme nécessaire, parce que le temps disponible ne permit qu'une tournée d'entretien au lieu de deux au cours de la deuxième année du cycle, et si l'on fait l'hypothèse qu'il n'y a pas eu un report dans le temps de certaines tâches essentielles, on peut donc admettre que les dépenses récurrentes d'entretien nécessaires, par hectare, telles qu'estimées pour le Mali au tableau 6.1, correspondent à une limite supérieure dans les conditions locales. Ces conditions locales ne sont pas uniquement liées à l'existence de coûts unitaires inférieurs au Mali, par rapport, entre autres, à la Haute-Volta, mais résultent aussi de la présence d'un environnement écologique et humain particulièrement favorable: le sol, nous l'avons déjà mentionné, est plus facile à travailler aux alentours de Bamako que dans la savane; la proximité de la capitale diminue les besoins de surveillance contre le braconnage et les animaux; les environs des forêts sont peu peuplés et les populations «respectent», dit-on, les plantations; les lots plantés ne sont pas trop éloignés les uns des autres. Il faut cependant ajouter que les plantations qui furent retenues dans l'échantillon malien ne sont pas nécessairement représentatives de ce qui se passe au Mali dans son ensemble: les plantations étudiées sont toutes gérées par l'Opération d'Aménagement et Productions Forestières (OAPF), dépendant du Ministère du développement rural; or, l'OAPF fonctionne sur une base quasi-commerciale qui lui permet de recueillir le revenu tiré de la vente de ses produits forestiers et ainsi d'être plus ou moins protégée des tensions qui peuvent s'exercer sur le budget de l'Etat. Finalement, l'existence au Mali d'un Fonds forestier, qui recueille 50 % des revenus de l'exploitation forestière, de la chasse et de la pêche, garantit qu'au moins une partie de ces recettes sera recyclée dans la secteur forestier.

La situation voltaïque est beaucoup plus complexe. D'abord, nous l'avons vu, les coûts unitaires sont supérieurs à ceux du Mali. En outre, les estimations relatives aux besoins d'entretien peuvent y varier du simple au triple, sans que ne soient connues avec précision les sources de

telles différences. C'est ainsi que certaines plantations sont très bien entretenues (Gonsé, au sud de Ouagadougou) tandis que d'autres se détériorent rapidement à l'heure actuelle (Dindessero, près de Bobo-Dioulasso) en l'absence de normes précises d'entretien. L'Etat voltaïque étant la seule autorité forestière, certaines plantations souffrent du manque de souplesse et de rapidité dans l'allocation des fonds publics d'entretien. L'environnement n'est pas toujours aussi favorable qu'au Mali (du moins, si l'on compare à la région de Bamako): la médiocrité des sols rend la croissance des arbres difficile et privilégie l'eucalyptus, plus résistant que le gmelina, mais aussi plus exigeant en entretien; les fortes densités de population requièrent une surveillance plus serrée des plantations. D'une manière générale, la situation actuelle du programme de reboisement voltaïque demande que soient reconsidérées les modalités d'intervention de l'Etat dans le secteur forestier et que l'on augmente, comme c'est le cas pour l'OAPF au Mali, le caractère commercial des opérations.

En ce qui concerne les perspectives pour les années 80, les exemples des deux programmes forestiers retenus montrent que les pays sahéliens sont susceptibles d'être dans des situations sensiblement différentes: alors que la Haute-Volta est confrontée à des problèmes de fond, techniques et institutionnels, les plantations maliennes, du moins celles de l'OAPF, seront principalement concernées par l'obtention d'un prix (fixé actuellement par l'Etat) suffisamment rémunérateur pour la vente de bois: en novembre 1979, le prix de revient d'une stère de bois (350 kg), rendue à Bamako, était estimé à 2 710 francs maliens alors que le prix de gros était fixé à 2 800 francs, ce qui laissait à l'OAPF une marge bénéficiaire tout à fait insuffisante.

CHAPITRE VII: L'INFRASTRUCTURE DES TRANSPORTS

VII. 1 Généralités

La route a été, en général, considérée, à la fois du point de vue économique, social et politique, comme le mode de transport le plus approprié pour les pays du Sahel, où une population, à la densité faible, est le plus souvent dispersée sur de grands espaces, et où la majeure partie du trafic concerne les biens agricoles et les personnes. Des situations géographiques particulières (Iles du Cap-Vert) et l'avantage qu'il peut y avoir à transporter des pondéreux par voie ferrée (tel le minerai de fer mauritanien), font partie des exceptions qui confirment la règle. Le réseau routier est en outre appelé à s'étendre, si l'on veut que se réalisent les objectifs, énoncés par le CILSS et le Club du Sahel, dans la stratégie de développement, qu'ils mirent au point pour la région: à moyen terme, désenclaver les zones de production agricole et, à long terme, asseoir davantage le développement sur les possibilités d'échanges intrarégionaux que sur une croissance extravertie dépendant essentiellement des marchés extérieurs à la région ¹.

Etant donné ce rôle privilégié du transport routier au Sahel, nous nous attacherons surtout, dans le présent chapitre, à l'analyse des dépenses récurrentes nées de l'existence et du développement de l'infrastructure routière. Nous réservons cependant la dernière section du chapitre à un bref examen des dépenses récurrentes associées aux autres infrastructures des transports: les chemins de fer; les ports et les installations maritimes, fluviales et lacustres; les aéroports.

¹

infra, chapitre I, section I.2.

VII. 2 *Dépenses récurrentes et l'entretien routier au Sahel: considérations préliminaires*

Se préoccuper des dépenses récurrentes de l'infrastructure routière, consiste essentiellement à poser, dans un cadre d'analyse économique, le problème de l'entretien routier. Les différentes sections du présent chapitre, consacrées aux dépenses récurrentes liées à cet entretien, ne constituent cependant pas un programme d'entretien routier pour les pays du Sahel, qui s'ajouterait d'ailleurs au volume relativement impressionnant d'études techniques sur le sujet disponibles dans la région. Nous avons surtout voulu:

- a) donner un contenu technico-économique suffisamment précis au concept de dépenses récurrentes, proposé au chapitre II, dans le cas concret de l'entretien de l'infrastructure routière (section VII.3);
- b) une fois cette précision fournie, identifier au niveau de la région sahélienne, les causes et problèmes liés à un entretien routier, de toute évidence, insuffisant (section VII.4);
- c) mettre à jour les prévisions, par pays, des dépenses récurrentes nécessaires à l'entretien routier, à l'horizon 1982-1983, qui est à la fois l'année terminale du programme de première génération du CILSS et du Club du Sahel, et la dernière année pour laquelle nous disposons d'une prévision, par pays, de l'extension du réseau routier (section VII.5).

Moyennant les enseignements tirés de l'analyse des points a) à c), nous serons en mesure de proposer un ensemble de recommandations aux pays sahéliens et aux organismes de financement international, dont l'application permettrait, aux administrations nationales des pays sahéliens, de mieux faire face à leurs besoins d'entretien routier (5e partie du rapport).

Avant d'aborder les différents points de l'analyse, il nous apparaît cependant opportun de rappeler brièvement que la mise en place et le bon fonctionnement d'un réseau routier s'intègrent dans un système de relations complexes, dont la solution doit tenir compte d'éléments et d'interactions multiples.

La construction d'une nouvelle route ou l'aménagement d'une ancienne route à un niveau techniquement supérieur (tel le bitumage d'une route en terre) donnent naissance à des dépenses de construction. Le bon fonctionnement de la route dépend de son entretien auquel sont associées les dépenses d'entretien. En l'absence d'un entretien adéquat, la route se détériore, ce qui entraîne des dépenses de réhabilitation. La rentabilité des activités de construction, d'entretien et de réhabilitation des routes s'exprime généralement en termes des diminutions des dépenses, dont bénéficieront les usagers du réseau, dans l'opération et l'entretien de leurs véhicules. Si l'activité d'entretien routier est isolée des deux autres activités, le calcul de sa rentabilité doit aussi tenir compte, en principe, de la diminution qu'un bon entretien entraîne dans les dépenses futures d'entretien et de réhabilitation, comme de l'absence de coût socio-économique lié à la fermeture de routes détériorées.

Alors que les dépenses d'opération et d'entretien des véhicules sont supportées par les particuliers (sauf, bien entendu, en ce qui concerne les véhicules administratifs), les dépenses de construction, d'entretien et de réhabilitation du réseau sont généralement à charge de l'Etat. Toutes les dépenses, quelle que soit la catégorie à laquelle elles appartiennent, ont une composante en devises plus ou moins importante et affectent à ce titre la capacité globale de l'économie d'importer des biens et services.

La programmation de la mise en place et de l'entretien d'un réseau routier serait relativement simple si les relations entre les différentes catégories de dépenses à prendre en considération allaient dans une direction unique: construction du réseau → entretien du réseau → opération et entretien des véhicules. Ce n'est cependant pas le cas: la qualité de l'entretien du réseau a une incidence sur la période d'amortissement de ses coûts de construction, le volume et la composition du trafic routier

influencent le choix entre les différents types de route à construire ainsi que les dépenses nécessaires à leur entretien, etc...¹

Finalement, la réalité offre un degré supplémentaire de complexité quand le programme routier confond activités d'amélioration et de réhabilitation: par exemple, lorsqu'une route en terre, mal entretenue dans le passé, est «réhabilitée» par la pose d'une couche d'asphalte.

VII. 3 *Le contenu technico-économique des dépenses récurrentes nécessaires d'entretien routier*

Seules les dépenses d'entretien du réseau routier, constituent des dépenses récurrentes, au sens strict, à charge de l'Etat, ce dernier terme couvrant aussi bien l'administration centrale que les collectivités territoriales.

L'ingénierie des routes distingue traditionnellement deux types d'entretien: l'entretien courant, qui correspond à des tâches à réaliser annuellement, voire plusieurs fois par an, et l'entretien périodique, auquel sont associées des tâches qui ne doivent être réalisées qu'au terme d'un nombre déterminé d'années. Une classification relativement agrégée de ces deux catégories de tâches, pertinente pour les pays sahéliens, est donnée au tableau 7.1. Indépendamment des définitions, qu'ont adoptées dans le passé, les organismes d'aide au Sahel et les administrations nationales des pays membres du CILSS, nous suggérons qu'entretien courant et entretien périodique engendrent des dépenses récurrentes.

¹

L'importance des relations multiples entre dépenses de construction et d'entretien des routes et dépenses d'opération et d'entretien des véhicules a été illustrée, dès 1965, par W. J. Betz («Highway Maintenance Costs: A Consideration for Developing Areas», *Highway Research Record*, no 94, 1965, pp. 1-27). Ces relations ont été formalisées dans le *Highway Design and Maintenance Standards Model* de la Banque Mondiale, dont une présentation a été faite, par C. G. Harral et P. E. Fossberg, à la conférence panafricaine sur l'entretien et la réhabilitation des routes, tenue à Accra en novembre 1977 (communication intitulée *Evaluating the Economic Priority of Highway Maintenance*).

Tableau 7.1

Tâches d'entretien courant et périodique du réseau routier

Tâches	Fréquence	Type de route
1. Extraction de matériaux graveleux en carrière pour cantonnage	C	T
2. Cantonnage de route en terre	C	T
3. Reprofilage léger	C	T
4. Reprofilage lourd	C	T
5. Lutte contre la tôle ondulée	C	T
6. Entretien des ouvrages	C	T,B
7. Entretien de signalisation	C	T,B
8. Entretien des fossés	C	T,B
9. Rechargement de route	P	T
10. Cantonnage de route bitumée	C	B
11. Point à temps	C	B
12. Réfection de couche d'usure bitumineuse	P	B
13. Rechargement d'accotements	P	B

Source: Direction des travaux publics, Ministère des Travaux publics des Transports et de l'Urbanisme de la Haute-Volta.

Légende: C - entretien courant
P - entretien périodique
T - routes en terre
B - routes bitumées

La dépense d'entretien courante et périodique annuelle nécessaire par kilomètre de route installée (ou dépense récurrente unitaire) est une fonction du taux de détérioration de la route. Le taux de détérioration est lui-même déterminé par les conditions de l'environnement (climat, végétation, topographie), le niveau d'aménagement (routes bitumées, en terre, etc...), ainsi que la composition et le volume du trafic. L'importance relative de ces différents éléments est variable dans la détermination de la dépense récurrente unitaire: bien qu'il n'existe pas d'étude rigoureuse sur le sujet, il est vraisemblable que le taux de détérioration des pistes sahéliennes est moins influencé par le volume du trafic, qu'elles supportent, que par les conditions climatiques de la région (pluies concentrées sur une courte période de l'année, vents de sable, ...); alors que les besoins de certains types d'entretien sont fortement liés au taux d'utilisation de la route (point à temps, rechargement), l'importance d'autres types d'entretien lui est invariante (entretien des fossés et de la signalisation).

A titre illustratif, nous donnons au tableau 7.2 les dépenses unitaires récurrentes (c'est-à-dire d'entretien courant et périodique annuel nécessaire par km de route installée), observées en 1977 et 79, pour sept des huit pays membres du CILSS et selon quatre niveaux d'aménagement des chaussées: routes bitumées, routes en terre améliorée, routes en terre ordinaire et pistes améliorées. Si l'on fait abstraction des différences possibles dans les méthodes d'estimation de ces dépenses entre les pays, les variations inter-pays reflètent, pour un niveau d'aménagement et de trafic donné, des différences d'environnement ainsi que des différences dans les distances séparant, pour chacun des pays, les sites de provenance du matériel, des matériaux et du personnel, des sites à entretenir. L'examen du tableau 7.2 montre en effet que les dépenses unitaires d'entretien sont plus élevées, en général, pour les grands pays enclavés (Mali, Niger, Tchad), que pour les petits pays côtiers (Gambie, Sénégal). La grandeur de la Mauritanie, pays côtier, et son climat difficile, expliquent sans doute que ses dépenses unitaires d'entretien routier soient supérieures à celles du Sénégal, autre pays côtier, et ce, à niveau de trafic comparable ¹.

1

Nous avons pu comparer les chiffres du tableau 7.2, exprimés aux prix de 1977, à ceux, exprimés aux prix de 1979, dans le cas d'un des pays de la région. La différence entre les deux niveaux de prix était essentiellement attribuable à l'augmentation de l'indice général des prix entre 1977 et 1979.

Tableau 7.2

Dépenses unitaires d'entretien du réseau routier sahélien: 1977 et 1979
(milliards de F.CFA/km/an exprimés hors taxes)

Année observée Type de chaussées	Pays	Gambie	Haute-Volta	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal	Tchad
		1977	1979	1979	1977	1979	1977	1977
<i>Routes bitumées (RB)</i>								
entretien courant		n.d.	278	103	n.d.	152	n.d.	n.d.
entretien périodique		n.d.	521	764	n.d.	450	n.d.	n.d.
total		312	799	867	875	602	500	992
(nombre de véhicules/jour)		(100-200)	(30-500)	(192)	(100-200)	(n.d.)	(370)	(100-200)
<i>Routes en terre améliorées (RTA)</i>								
entretien courant		n.d.	n.a.	93	n.d.	280	n.d.	n.d.
entretien périodique		n.d.	n.a.	225	n.d.	234	n.d.	n.d.
total		262	n.a.	318	407	514	165	415
(nombre de véhicules/jour)		(30-60)	n.a.	(32)	(30-60)	(76)	(32)	(30-60)
<i>Routes en terre ordinaire (RTO)</i>								
entretien courant		n.d.	173	n.d.	n.d.	80	n.d.	n.d.
entretien périodique		n.d.	201	n.d.	n.d.	200	n.d.	n.d.
total		n.d.	374	n.d.	149	280	165	380
(nombre de véhicules/jour)		n.d.	(30)	n.d.	(10-30)	(moins de 30)	(32)	(10-30)
<i>Pistes améliorées (PA)</i>								
entretien courant		n.d.	61	22	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
entretien périodique		n.d.	93	113	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
total		45	154	135	68	n.d.	165	145
(nombre de véhicules/jour)		(au plus 10)	(15)	(17)	(au plus 10)	n.d.	(32)	(au plus 10)

Source: ¹ Gambie, LBI, tableau 1.1.3/1. Niveau d'entretien dit intermédiaire.

² Haute-Volta: BCEOMIV, p. 3 3/1. Pour les PA, il s'agit de la dépense unitaire d'entretien moyenne des pistes améliorées de niveau A (couche de roulement constituée par un matériau sélectionné sur la majeure partie de la longueur) et de niveau B (couche de roulement constitué par un matériau sélectionné de façon discontinue): pondération 34% (A) et 66% (B). Toutes les dépenses correspondent au niveau d'entretien dit minimal.

³ Mali: Ministère des Transports et des Travaux Publics. Les niveaux de trafic quotidien moyen sont ceux de l'année 1976. Les dépenses sont celles de 1974 actualisées pour 1979 à l'aide d'un taux annuel d'inflation de 10.15%.

⁴ Mauritanie: LBI, tableau 1.1.3/1. Niveau d'entretien dit intermédiaire.

⁵ Niger: BEN. Les dépenses sont celles de 1974 actualisées pour 1979 à l'aide d'un taux annuel d'inflation de 12%. Pour RB, il s'agit de chaussées à 2 voies.

⁶ Sénégal: LBI, pp. 8.18/19. Niveau d'entretien dit optimal.

⁷ Tchad: LBI, tableau 1.1.3/1. Niveau d'entretien dit intermédiaire.

Légende: n. d. = non disponible; n. a. = non applicable

Note: a) Les références aux sources LBI, BCEOMIV et BEN sont données en détail ci-après (section VII.5)

b) Le nombre de véhicules par jour est le niveau de trafic, par référence auquel a été calculé la dépense unitaire d'entretien, et pas nécessairement le niveau de trafic actuel.

Trois intrants entrent directement dans la composition de la dépense unitaire d'entretien: les matières premières (bitume, matériaux graveleux,...), les services de la main-d'oeuvre et les services de l'équipement. Chacun de ces trois intrants a un coût en devises plus ou moins important: le bitume est en général importé; certains ingénieurs employés par les services nationaux d'entretien sont des expatriés, dont le rapatriement d'une partie du salaire entraîne une utilisation de devises; l'équipement d'entretien est acheté par l'ensemble des pays sahéliens à l'étranger. Le problème des dépenses récurrentes de l'infrastructure routière ne doit donc pas être confondu avec celui des dépenses en monnaie locale et doit être ainsi analysé simultanément en regard des contraintes macroéconomiques d'épargne nationale et de balance des paiements extérieurs.

Si la dépense unitaire d'entretien doit servir de base à une estimation des besoins budgétaires et en devises, de nature récurrente, liés à l'entretien du réseau routier présent et futur, il y a lieu de rappeler, dans ce cas concret, où l'équipement joue un rôle essentiel, que les services fournis par l'équipement d'entretien, doivent être valorisés à leur valeur locative brute, c'est-à-dire à la valeur permettant de l'opérer, de l'entretenir et de le remplacer. Il y a aussi lieu d'inclure dans la dépense unitaire d'entretien une estimation des frais généraux permettant de financer soit les services de l'administration centrale, mobilisés par la réalisation du programme d'entretien, si ce dernier est fait en régie, soit les dépenses indirectes des entrepreneurs privés, si l'entretien est laissé à l'entreprise.

Les responsables sahéliens des services d'entretien routier sont d'ailleurs, parfaitement conscients de la nécessité d'appliquer de telles règles, dans la comptabilisation des dépenses récurrentes nécessaires. Ils sont, en revanche, peut-être moins conscients de la nécessité de tenir compte du fait, lorsque l'entretien est fait en régie, que l'inutilisation éventuelle du matériel d'entretien de l'Etat, durant une certaine période de l'année, souvent d'ailleurs en raison de l'absence de pièces détachées, entraîne un coût additionnel, dont nous suggérons la comptabilisation au titre des dépenses récurrentes d'entretien. Ce coût de sous-utilisation de l'équipement d'entretien est en effet, sans aucun doute, inclus dans les estimations, données dans le devis, que présenterait une entreprise privée, qui soumissionnerait à une offre de service d'entretien routier, présentée par l'Etat.

L'absence de la prise en considération, dans les estimations, faites par l'administration, du coût de sous-utilisation de l'équipement, a ainsi pour conséquence de biaiser systématiquement le choix (laisser l'entreprise privée entretenir les routes ou de les entretenir en régie) en faveur de ce dernier mode d'entretien. Les Etats sahéliens perdent peut-être là une occasion de stimuler l'activité du secteur non étatique, dans la réalisation de l'entretien d'infrastructures socio-économiques qu'ils ont créées.

VII. 4 *L'insuffisance de l'entretien routier au Sahel: un inventaire régional des causes et des problèmes*

Le tableau 7.5, ci-après, donne la longueur et la composition du réseau routier des pays du Sahel, à l'exception de celui des Iles du Cap-Vert, pour les années 1977 et 1978, selon le cas. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, un indice (ou ensemble d'indices) du taux de détérioration des routes qui ait été mesuré de façon comparable pour les différents pays¹. L'évaluation de l'état des routes a fait l'objet au Sahel, dans certains cas, d'études techniques relativement détaillées (par exemple en Gambie)²; dans d'autres cas, cette évaluation a correspondu à des opinions qualifiées, émises par des ingénieurs de travaux publics en déplacement sur le terrain.

Les nombreuses sources d'information consultées sont néanmoins unanimes à conclure au mauvais entretien, en général, du réseau routier sahélien et, plus particulièrement, à l'état avancé de détérioration des chaussées d'aménagements techniques, dits inférieurs, dont la vocation est surtout agricole, à

¹ Des mesures de la détérioration des routes ont été proposées dans le *AASHO Road Test* (National Academy of Sciences - National Research Council, Washington, D.C., 1962) et ont été incorporées au modèle de programmation du réseau routier de la Banque Mondiale (voir IBRD: *Highway Design Study Phase I: The Model*, Economics Department Working Paper no 96. Washington, January 1971, chap. 3).

² Wilbur Smith and Associates: *National Transport Study: The Republic of the Gambia*, October 1978, final report; pp. 5-12 à 5-15.

savoir les routes en terre et les pistes. Pour certains pays, la situation avait pris, en 1977-1978, des proportions dramatiques et justifie des mesures relativement énergiques qu'ont adoptées, depuis cette époque, les gouvernements concernés, en accord avec les sources de financement international. En 1977, l'administration gambienne considérait que seuls 20,2 % des routes bitumées étaient dans un état qualifié de bon à moyen; ce pourcentage tombait à 4,1 pour les routes en terre. Pour la même année, l'administration malienne estimait que 37,3 % des routes en terre du pays devaient être réhabilitées. Seul dans la région, le Niger semblait avoir maintenu l'entretien des routes à un niveau relativement adéquat et ce, malgré la surcharge de trafic imposée par la sécheresse 1969-1974 et l'inflation des coûts d'entretien, observée surtout depuis 1971: une étude, non publiée, d'une agence de financement international, a estimé qu'au milieu de la présente décennie, le Niger dépensait, pour l'entretien routier, un montant qui n'était que de 2,7 % inférieur au montant exigé par un programme minimum d'entretien; ce pourcentage était de 8,96 pour la Gambie, et montait à 21,14 pour un pays non membre du CILSS, le Cameroun. On pourrait naturellement multiplier les indicateurs de ce genre. Nous croyons que les quelques chiffres, donnés ci-dessus, illustrent suffisamment un état de fait: la difficulté qu'ont les pays sahéliens de satisfaire, à des degrés variables, aux besoins, de nature récurrente, qui leur sont imposés par l'entretien de leur réseau routier.

Nous ferons, dans ce qui suit, l'hypothèse que le mauvais entretien des routes est «mauvais» en soi - en d'autres termes, qu'il entraîne une utilisation sous-optimale du capital de la nation - et que meilleur entretien du réseau est synonyme de mieux-être général. Certains ont en effet vu dans le mauvais entretien des routes une réaction rationnelle des administrations nationales à l'existence d'un surinvestissement dans la construction routière: à ce titre, la détérioration des routes, c'est-à-dire le désinvestissement routier, aurait un caractère optimal dans la mesure où elle permettrait de dégager des ressources budgétaires, initialement affectées à l'entretien routier, pour d'autres utilisations (santé, éducation, développement agro-industriel). L'observation de la réalité ne confirme pas ce dernier point de vue: la Banque Mondiale a calculé, sur base de projets d'entretien routier qu'elle finance dans les pays en voie de développement (y compris en Afrique

de l'Ouest), le taux de rentabilité interne annuel de ces projets¹ : il est de 63 % en moyenne, avec un minimum de 20 % et un maximum de 118 %. Ces taux sont élevés: en moyenne, au moins trois fois plus élevés que la productivité socio-économique du capital. Ils reflètent évidemment la rentabilité des dépenses relativement faibles, par rapport à l'investissement initial, destinées à maintenir, à un niveau adéquat, les services attendus de ce dernier. Ils n'en suggèrent pas moins qu'il y a intérêt, du point de vue de la collectivité, à allouer des ressources additionnelles à l'entretien routier.

Qu'est-ce qui explique alors les difficultés qu'ont eues et qu'ont encore les pays sahéliens à faire face aux besoins d'entretien du réseau routier, ce dernier constituant, nous l'avons vu, l'infrastructure d'un mode de transport considéré comme privilégié dans la région?

Essentiellement cinq grandes catégories de causes ont été suggérées pour expliquer la faible capacité des pays sahéliens d'entretenir adéquatement le réseau routier:

- a) la faible dotation, en général, des pays sahéliens en recettes gouvernementales, devises et personnel spécialisé;
- b) les limites technico-économiques existant dans le choix des méthodes d'entretien au Sahel;
- c) l'attitude des administrations nationales à l'égard de l'entretien routier;
- d) l'attitude des organismes de financement international à l'égard du financement des charges récurrentes d'entretien;
- e) l'insuffisance de l'information technico-économique.

¹

C. G. Harral et P. E. Fossberg, *op. cit.*, 1977, p. 2.

L'énoncé de propositions de recommandations qui permettraient d'augmenter la capacité des pays sahéliens de satisfaire aux besoins d'entretien du réseau routier repose nécessairement sur un examen nuancé et aussi détaillé que possible de ces différentes grandes catégories de causes.

1. *la dotation insuffisante en recettes gouvernementales, devises et personnel qualifié*

Cinq pays sahéliens ont actuellement un fonds routier (Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Sénégal, Tchad). Quelles que soient les variantes institutionnelles, le principe à la base de l'établissement d'un fonds routier est que la route doit «payer pour elle-même». Une règle est établie de manière à définir la relation entre les revenus perçus des usagers de la route, sous forme de taxes particulières, et les dépenses nécessaires à la construction et à l'entretien. L'existence du fonds routier, distincte de celle du budget national, garantit, toujours en principe, que ces ressources locales spécifiques, auxquelles s'ajoute le financement étranger du programme routier, ne soient pas assignées à d'autres fins de dépenses gouvernementales.

Historiquement, les fonds routiers ont eu, en pays développés et en pays en voie de développement, un succès mitigé (à l'exception semble-t-il des Etats-Unis)¹. Particulièrement dans des pays, où il existe un pouvoir exécutif central fort, il fut difficile de maintenir l'intégrité du fonds. Les pays sahéliens sont de ce dernier type; si on ajoute à cela la faiblesse structurelle de leur capacité d'imposition, il n'est pas étonnant que les fonds routiers existants n'aient pas toujours répondu et ne répondront pas nécessairement aux attentes de leurs créateurs. Au Tchad, par exemple, avant 1976, la loi d'établissement du fonds routier avait stipulé que les taxes sur l'essence et de diesel-oil devaient être assignées au financement du fonds et déposées à cette fin dans un compte spécial du Trésor: en fait, seulement 50 % du montant estimé de ces taxes y furent déposés.

En général d'ailleurs, les revenus gouvernementaux perçus à l'occasion de l'usage des routes (non seulement les taxes sur les carburants, mais aussi

1

N. G. Yucel: *Toll Financing of Highways: Economic and Financial Considerations*, IBRD staff working paper n° 187, Washington, D.C., p. 22 (non daté).

les taxes d'enregistrement et d'inspection des véhicules et les impôts douaniers grevant l'importation des pièces détachées et des lubrifiants) sont relativement substantiels (8 % des revenus du gouvernement tchadien en 1971-1975) et suffiraient, dans plusieurs des pays, à financer, même en l'absence de contribution étrangère, la totalité de l'entretien des routes et même une part substantielle de leur construction¹. C'est évidemment leur importance et leur relative facilité de recouvrement, qui font de ces revenus gouvernementaux, un candidat idéal comme source de financement de projets que l'administration voudrait mettre en oeuvre dans des secteurs différents de celui des transports. Par exemple, en Haute-Volta, il a été établi que 59 % des taxes sur les carburants devaient aller financer l'entretien des routes; dans la réalité ce ne sont que de 40 à 50 % de ces taxes qui sont laissés au programme routier, mais à la fois pour fins de construction et d'entretien².

L'enseignement fourni par ces exemples, comme celui tiré d'une expérience historique plus large, ne signifie pas qu'il faille supprimer les fonds routiers là où ils existent, ni même, ne pas en créer de nouveaux. Ils continueront d'attirer l'attention sur la nécessité de financer régulièrement les dépenses récurrentes nécessaires d'entretien, dont le report entraîne pour des raisons techniques, comme nous le montrons plus loin, des coûts supplémentaires significatifs; ils continueront aussi à donner une certaine assurance aux organismes de financement international sur l'affectation des fonds qu'ils octroient. A ce titre, les fonds routiers conserveront un rôle utile et pourront même contribuer à attirer un financement extérieur, qui n'aurait pas été disponible en leur absence: de fait, le financement international est actuellement, dans plusieurs cas, octroyé pour la construction et l'entretien des routes au Sahel, à la condition expresse qu'il existe un fonds routier dont le budget soit distinct du budget national. Ils ne résoudreont cependant pas le problème central auquel sont confrontés les pays sahéliens, dans l'entretien et le fonctionnement de leurs opérations de développement en général, à savoir leur faible capacité d'imposition.

1

Cette affirmation doit être nuancée en période de forte inflation généralisée, comme c'est le cas actuellement, ces droits et taxes ayant fréquemment des taux spécifiques (nombre de francs CFA par litre d'essence acheté), plutôt que des taux *ad valorem* (pourcentage du prix unitaire).

2

De telles situations peuvent être interprétées comme étant des exemples typiques où le coût économique ou d'option des ressources financières affectées (ici au fonds routier) est si élevé, étant donné d'autres priorités, que l'Etat se doit d'opérer une réallocation de ressources à l'avantage de ces priorités (et ainsi ne pas maintenir l'intégrité du fonds routier).

L'entretien routier est coûteux en devises. Le tableau 7.3 montre que les besoins en devises du programme d'entretien routier, proposé, en 1977, au CILSS et au Club du Sahel, par le consultant Louis Berger International-Ingecot (ci-après LBI), pour les pays sahéliens, se chiffraient à plus de 50 % du budget total d'entretien prévu, avec un minimum de 51 % pour la Haute-Volta et un maximum de 88 % pour la Mauritanie. Ces pourcentages déterminent, sans aucun doute, la mobilisation d'une fraction non négociable des recettes d'exportations des pays, à des fins d'entretien routier.

Le consultant LBI avait également établi pour l'année 1977 un inventaire du personnel affecté à l'entretien routier dans les pays du Sahel, accompagné d'une prévision des besoins de formation pour la période 1977-1982 et ce, pour les différentes catégories de personnel à considérer: le personnel d'administration et de gestion, le personnel des ateliers de réparation du matériel d'entretien et le personnel des chantiers routiers. Les résultats de ces estimations (tableau 7.4) suggèrent que la contrainte de disponibilité en main-d'oeuvre spécialisée (qualifiée et semi-qualifiée) a affecté différemment les pays sahéliens, dans la réalisation de leurs programmes d'entretien, quel que soit d'ailleurs le degré de confiance que l'on attache à la valeur précise des chiffres individuels: d'un point de vue global, la Gambie, la Mauritanie et le Tchad, à qui l'on demande d'accroître leurs effectifs, entre 1977 et 1982, de plus de 100 % ont sans aucun doute fortement souffert d'une insuffisance de personnel spécialisé d'entretien; la Haute-Volta et le Niger, où l'accroissement requis se situe entre 50 et 100 %, en ont souffert moyennement, tandis que le Sénégal et le Mali, où l'accroissement requis ne dépasse pas 40 % en ont vraisemblablement peu souffert, sauf pour le Mali en ce qui concerne le personnel des ateliers de réparation du matériel, dont le consultant LBI suggère une augmentation en cinq ans de 56 %. Le tableau 7.4 souligne aussi l'hétérogénéité des besoins en personnel d'entretien des pays concernés: par exemple, alors que le Mali et la Mauritanie ont particulièrement manqué de personnel d'atelier, le Niger et le Tchad ont surtout ressenti l'insuffisance de personnel de chantier; tandis que la Haute-Volta avait en 1977 des besoins urgents en personnel d'administration et de gestion, la Gambie avait des effectifs presque adéquats pour cette catégorie de personnel mais possédait, par contre, des besoins énormes en ce qui concerne les deux autres catégories de personnel.

Tableau 7.3

Part du coût en devises dans la dépense d'entretien routier au Sahel en (%)

Pays	%
Gambie	73
Haute-Volta	51
Mali	69
Mauritanie	88
Niger	69
Sénégal	54
Tchad	74

Source: LBI, p. 1.1-5

Tableau 7.4

Personnel d'entretien routier disponible en 1977 (P) et personnel d'entretien routier requis en 1982 (P') dans les pays du Sahel (nombre de personnes).

	Gambie			Haute-Volta			Mali			Mauritanie			Niger			Sénégal			Tchad		
	P	P'	Δ [%]	P	P'	Δ [%]	P	P'	Δ [%]	P	P'	Δ [%]	P	P'	Δ [%]	P	P'	Δ [%]	P	P'	Δ [%]
Personnel d'administration et de gestion	16	17	6	28	68	143	232	304	31	43	79	84	140	231	65	75	105	40	46	92	100
Personnel des ateliers de réparation du matériel	97	208	114	158	227	44	215	335	56	36	103	186	170	220	29	338	412	22	120	219	83
Personnel des chantiers routiers	35	103	194	340	543	60	525	702	34	175	346	98	436	696	60	625	746	19	158	364	130
TOTAL	148	328	122	526	838	59	972	1341	38	254	528	108	746	1147	54	1038	1263	22	324	675	108

Légende: P : personnel disponible en 1977

P': personnel requis en 1982

$$\Delta = \frac{P' - P}{P} \cdot 100 = \text{taux d'accroissement requis de personnel de 1977 à 1982 (\%)}$$

Source: LBI, annexes 1.10.1/2 à 1.10.1/8

L'insuffisance de recettes gouvernementales et de personnel qualifié, conjuguée à une capacité limitée d'importation, a non seulement expliqué au Sahel une détérioration du réseau routier, mais aussi une sous-utilisation et une dégradation du matériel d'entretien des routes possédé par l'Etat. Les responsables de plusieurs des services nationaux d'entretien routier de la région n'hésitent pas à considérer le problème de l'entretien routier comme étant essentiellement un problème d'accès à une offre suffisante et régulière de pièces détachées, carburant et autres produits nécessaires au fonctionnement et à l'entretien du matériel d'entretien des routes. Ce n'est que tout récemment que le Mali est parvenu à inscrire au budget du fonds routier une annuité qui tienne compte de la valeur de remplacement du matériel d'entretien, aux prix de 1978, annuité qui sera en principe augmentée annuellement pour tenir compte de l'inflation. La Haute-Volta en était encore, en 1979, au calcul de tarifs de location du matériel qui permettraient de tenir compte, d'une manière réaliste, des besoins d'entretien et de remplacement des équipements affectés à l'entretien routier. Seul des pays de la région, le Niger aurait en 1980 un équipement d'entretien entièrement renouvelé.

2. *Les limites technico-économiques au choix des méthodes d'entretien routier au Sahel*

Il est fréquent d'entendre dire que les pays en voie de développement construisent, entretiennent et font fonctionner leurs projets, d'une manière qui est, en général, trop intensive en main-d'oeuvre qualifiée, capital et devises, et trop peu intensive, en main-d'oeuvre non qualifiée et dépenses locales. Une plus grande utilisation de méthodes, à forte intensité de main-d'oeuvre non qualifiée et dépenses locales, diminuerait les coûts unitaires de construction et d'entretien et/ou permettrait, toujours en principe, d'utiliser avec plus de parcimonie, les ressources rares, que constituent dans ces pays, la main-d'oeuvre qualifiée, le capital et les devises. Se faisant l'écho de telles préoccupations, le Bureau international du travail nous a livré récemment un véritable menu de techniques, à forte intensité de main-d'oeuvre non qualifiée, utilisables *a priori* dans la construction et l'entretien routier, le tout agrémenté d'illustrations empruntées, et ici la précision est importante, à des expériences en cours en Asie du sud-est et en Afrique orientale¹. De leur côté, les membres du CAD reconnaissent qu'un financement des dépenses

¹ M. Allal et G. A. Edmonds (in collaboration with A.S. Bhalla); *Manual on the Planning of Labour-intensive Road Construction*, ILO, Geneva, 1977

récurrentes peut être nécessaire ... pour encourager à, ou, en tout état de cause, ne pas dissuader de, choisir des projets et des techniques qui permettent d'utiliser pleinement, dans des conditions économiques, les ressources humaines et matérielles disponibles dans le pays bénéficiaire et, partant pour contribuer à développer l'emploi productif et répondre aux besoins essentiels de l'«être humain» .

Quelles potentialités offrent, au Sahel, les techniques d'entretien routier à forte intensité de main-d'oeuvre non qualifiée, dans une optique de réduction des dépenses récurrentes d'entretien et/ou d'une utilisation plus parcimonieuse des facteurs rares (devises, capital, main-d'oeuvre qualifiée)? La réponse que nous avons reçue à cette question, dans différents pays, est loin d'être encourageante, comme le montre la sélection de réactions enregistrées:

«L'entretien routier ne se fera pas au détriment de la qualité des routes»

«C'est la croissance d'activités agro-industrielles qui doit résoudre le problème de l'emploi et non pas l'entretien routier»

«Utiliser davantage de main-d'oeuvre non qualifiée augmente, au titre de l'encadrement et de la surveillance des travaux, les besoins en main-d'oeuvre qualifiée»

«La période du début des travaux d'entretien routier coïncide avec la fin de la saison des pluies, c'est-à-dire avec la période où le paysan est relativement bien approvisionné, et de ce fait, peu soucieux de se trouver une source alternative de revenu»

«La multiplication des projets de production agricole à entretenir par les paysans (par exemple, au titre du curage des canaux d'irrigation) pose déjà un problème de disponibilité de main-d'oeuvre; il reste donc peu de main-d'oeuvre pour entretenir les routes. Ces mêmes projets de production agricole sont appelés en outre à allonger le calendrier des travaux agricoles proprement dits, ce qui diminuera encore les disponibilités de main-d'oeuvre saisonnière»

¹ O.C.D.E.: *op. cit.*, novembre 1979, p.201.

Seule la Gambie a, en partie, exprimé un avis différent, par la voix d'un ingénieur en charge de l'entretien de routes secondaires à vocation agricole, qui s'est dit satisfait des travaux d'entretien routier donnés à *petty contractors*.

Les réactions données plus haut émanent de personnes expérimentées et familières avec, à la fois, l'organisation générale des travaux d'entretien au niveau des pays et les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre détaillée et quotidienne des tâches correspondantes. L'importance de la question posée fait qu'elle mérite néanmoins un supplément d'analyse.

Le département des transports de la Banque Mondiale, au terme d'une étude détaillée des possibilités de substitution de la main-d'oeuvre à l'équipement dans la construction et l'entretien routiers, a conclu que, parmi les pays sahéliens, la Gambie, la Haute-Volta, le Mali, le Niger et le Tchad auraient, dans une perspective de diminution des coûts unitaires, un intérêt à utiliser des méthodes de construction et d'entretien, plus intensives en main-d'oeuvre, pour des tâches sélectionnées, et ce, sur la base du salaire journalier agricole (ou équivalent) qui prévalait, dans ces pays, en 1975, soit au maximum 1 \$¹ EU. La même étude a cependant souligné l'inexpérience des administrations responsables des pays de la région, dans l'utilisation de telles méthodes, comme elle a exprimé des réserves sur les possibilités de leur mise en oeuvre dans les régions les moins densément peuplées. L'expérience non écrite de la Banque Mondiale nous a en outre appris que la substitution de la main-d'oeuvre à l'équipement n'a pas en général, dans le passé, diminué les coûts unitaires d'entretien, sauf lorsqu'un paysan affecté à l'entretien, est disponible (sans qu'il doive être véhiculé), à chaque mille de route, et que les matériaux servant à l'entretien peuvent être extraits sur le site de l'opération. Si c'est le cas, par exemple, dans certaines régions de l'Afrique orientale et de l'Asie du Sud-est, c'est rarement le cas au Sahel: selon les informations disponibles, les gîtes d'extraction de matériaux seraient, en moyenne, éloignés les uns des autres, au Mali de 5 km;

1

World Bank, Transportation Department: *Study of Labor and Capital Substitution in Civil Construction (background material)*, Washington February 1978, Mimeo, annex II, pp. 1-4. Voir aussi la communication faite par I.K. Sud, C.G. Harral et B.P. Coukis: *Scope for the Substitution of Labour and Equipment in Civil Construction: a Progress Report*, Indian Roads Congress, 37th Annual Session, Bhopal, December 1976, (proceedings, New-Delhi, February 1978, pp. 1-74).

cela signifie qu'il faudrait transporter les matériaux sur une distance moyenne maximale de 2,5 km; pour le Sénégal, les chiffres correspondants seraient respectivement de 10 et 5 km. De telles distances ne favorisent pas le transport non mécanisé des matériaux.

En revanche, et ici nous nous référons à nouveau à l'expérience de la Banque Mondiale, la substitution de la main-d'oeuvre à l'équipement aurait, dans le cas de plusieurs pays en voie de développement, diminué avec succès la part relative des devises dans le coût unitaire d'entretien.

L'évidence disponible suggère, en d'autres termes, que la faible densité de population, l'éloignement des sites d'extraction des matériaux, l'attitude des administrations nationales et la nécessité d'encadrer étroitement la main-d'oeuvre non qualifiée ne favorisent pas, dans le système actuel des prix relatifs des intrants nécessaires à l'entretien, l'adoption, au Sahel, de méthodes d'entretien routier intensives en main-d'oeuvre non qualifiée. Dans les pays qui auraient *a priori* un intérêt économique à adopter de telles méthodes pour des tâches sélectionnées (Gambie, Haute-Volta, Mali, Niger, Tchad), l'effet de cette adoption ne se ferait pas sentir au niveau du budget total d'entretien de nature récurrente mais plutôt sous forme d'une diminution de la part des devises dans un coût unitaire d'entretien qui demeurerait constant en termes réels.

Ces conclusions ne préjugent pas de résultats que l'on pourrait obtenir d'études plus détaillées faites sur l'un ou l'autre pays (telle l'étude, actuellement en cours sur le sujet, au Mali avec la collaboration du BIT). Elles ne s'appliquent pas nécessairement non plus à des situations particulières: les Iles du Cap-Vert, où les matériaux d'entretien d'origine volcanique sont en abondance sur tout le territoire, le sud tchadien où la population est relativement plus dense que dans le reste du Sahel, ainsi que le sud-ouest de la Haute-Volta, où une opération expérimentale d'entretien, à forte intensité de main-d'oeuvre, est actuellement mise en place.

3. *l'attitude des administrations nationales à l'égard de l'entretien routier*

L'importance relative qu'accordent les administrations des pays du Sahel à l'entretien routier est une question complexe et difficilement quantifiable. Elle recouvre, dans une situation de dotation en facteurs de production donnée, d'une part, le choix que font les administrations

entre entretenir les routes existantes et en construire de nouvelles et, d'autre part, celui de l'affectation des fonds publics à l'entretien des routes ou de leur affectation au développement et au fonctionnement d'autres secteurs de l'activité gouvernementale (éducation, santé, défense nationale, ...).

Une comparaison interpays et intersecteurs de la différence relative entre les sommes demandées par les responsables sectoriels, au titre de la formation de capital et du fonctionnement, lors de l'élaboration des budgets nationaux, et les sommes qu'ils obtinrent effectivement et ce, sur une longue période, aurait permis de jeter une certaine lumière sur ce problème de choix. Pour des raisons d'accès à l'information statistique nécessaire, nous n'avons pu effectuer cette comparaison. Là encore cependant, on n'aurait pas pu entièrement éliminer l'influence de variables externes, tel le choix éventuellement imposé par les organismes de financement extérieur.

En d'autres termes, l'examen de l'évolution passée des dépenses d'entretien routier dans les pays du Sahel reste, en l'absence d'information quantitative supplémentaire, plus une indication - lorsque ces dépenses fluctuent d'une année à l'autre (Gambie, Tchad), stagnent (Haute-Volta) ou diminuent (Mauritanie, Sénégal) - de difficultés à réaliser les tâches d'entretien, étant donné l'insuffisance générale des ressources, que d'un manque d'intérêt des administrations locales pour ce genre d'activité¹.

Dans un cas seulement, nous avons trouvé une situation où l'historique des négociations entre un pays sahélien et un organisme de financement étranger, favorablement disposé à financer des dépenses récurrentes, a clairement mis en évidence une préférence marquée, de la part des autorités nationales, pour l'extension d'une route que pour l'entretien d'un tronçon existant. Peut-être existe-t-il d'autres cas similaires.

1

La fluctuation des dépenses réalisées d'entretien, même lorsqu'elle se produit autour d'une tendance à la hausse, est particulièrement préoccupante. L'entretien routier, pour des exigences d'ordre technique, doit en effet être effectué avec une très grande régularité. Seules quelques rares tâches d'entretien (tel le désherbage) peuvent être réduites ou retardées sans que cela n'entraîne une augmentation pénalisante, non seulement des dépenses nécessaires futures d'entretien et de réhabilitation, mais aussi des dépenses d'opération et d'entretien des véhicules des usagers. Un exemple numérique, donné par M. Allal et G.A. Edmonds (*op. cit.*, p. 158), montre qu'un entretien irrégulier, lorsque comparé à un entretien régulier, peut augmenter sur une période de 10 ans la somme cumulée et non escomptée de ces dépenses d'environ 20 %.

Si l'on peut difficilement conclure, sur base de l'information disponible; que construire des routes est, par exemple, aux yeux des administrations nationales des pays du Sahel, plus prestigieux que les entretenir, on peut, en revanche, relever des cas où ces administrations sous-estimèrent l'effet que pouvaient avoir certaines mesures de politique économique sur l'accroissement des dépenses nécessaires d'entretien. Par exemple, lorsque les taux des tarifs de transport furent fixés à un niveau trop bas (c'est-à-dire à un niveau où le transport ne récupère pas ses coûts avec le montant de ses recettes), on assita fréquemment à une tendance, de la part des transporteurs, à surcharger les véhicules, ce qui détermina une augmentation du taux de détérioration des routes et, consé¹quemment, un accroissement des dépenses unitaires nécessaires d'entretien .

4. *l'attitude des organismes de financement international à l'égard de l'entretien routier*

Par rapport à une situation de principe où les donateurs seraient plus disposés à financer, en général, des dépenses de capital que du fonctionnement et de l'entretien², l'entretien routier, étant donné son caractère spécifique, semble susceptible de bénéficier d'un traitement particulier, voire privilégié, de la part des organismes de financement international.

L'entretien routier, du moins au Sahel, est intensif en capital. Or, l'achat de matériel d'entretien est une dépense de formation de capital, donc éligible au financement international. Ce matériel exige l'achat régulier de pièces détachées qui, bien qu'étant une dépense courante, n'en constitue pas moins au Sahel, comme l'achat de matériel, une dépense en devises contribuant à l'accroissement des exportations des pays prêteurs et donateurs.

¹

Le problème délicat et complexe des normes de chargement des véhicules (P.E. Fossberg: *Road Freight Transport Problems with Special Reference to Developing Countries*, symposium sur les poids lourds et leurs effets, O.C.D.E., Paris, 1977) fait actuellement partie des préoccupations de la Communauté Economique de l'Afrique de l'Ouest, dont font partie, au niveau de la région, le Sénégal, le Mali, le Niger, la Mauritanie et la Haute-Volta. Ce dernier pays s'interroge en outre, actuellement, sur le gain net que pourrait lui procurer l'instauration d'un système de péage routier destiné, avant tout, à décourager le surchargement des véhicules, dont ceux en transit, venant du Niger à destination des ports du Golfe de Guinée.

²

voir *infra*, chapitre XIV.

Comme le montre un examen détaillé des déclarations d'intention de ceux des pays qui sont membres du CAD¹, l'achat de pièces détachées d'importation offre des possibilités de financement international. D'autre part, l'entretien périodique, par opposition à l'entretien courant, dans la mesure où il doit être effectué au plus tous les cinq ans, peut être assimilé à de la formation de capital; à ce titre, la Banque Mondiale par exemple, considère que certaines des dépenses d'entretien périodique peuvent être financées sur les prêts qu'elle accorde. Finalement, les ressources nécessaires à la réhabilitation d'un programme routier national sont relativement mobiles entre les différentes activités du programme, que ce soit de la construction, de l'amélioration, de la réhabilitation ou de l'entretien de routes. Une assistance étrangère, fournie ainsi pour des fins principales de construction, d'amélioration et de réhabilitation des routes, accroît également, dans une certaine mesure, la capacité totale de leur entretien.

Il n'est donc pas surprenant de constater que le programme de première génération du CILSS et du Club du Sahel, a enregistré, pour le secteur des transports et de l'infrastructure, dont la majeure partie des projets concerne l'entretien et la réhabilitation des routes, un taux nominal d'engagement tel que calculé à la fin de 1979, égal à 100,8 %².

La recherche de causes de l'insuffisance de l'entretien routier, au niveau des organismes de financement international, doit néanmoins également tenir compte des difficultés pratiques rencontrées dans la mise en oeuvre des projets d'entretien routier, une fois acquis le financement étranger. Par exemple, il est très difficile *a priori* d'apprécier, lorsqu'une firme privée soumissionne pour la fourniture d'équipement d'entretien routier, quelles seront sa capacité de et sa disposition à fournir les services après-vente dans le pays récipiendaire: un des pays sahéliens se plaint amèrement

¹ *infra*, chapitre XIV.

² Source: CILSS - Club du Sahel: *Etat d'avancement des projets de première génération*, Sahel D(79) 47, décembre 1979, p. 111.

d'avoir reçu du matériel d'entretien de firmes appartenant à l'un des pays du CAD, matériel obtenu selon le critère du «meilleur au plus bas prix», et de ne pas avoir bénéficié ultérieurement d'un approvisionnement adéquat en pièces détachées. Une autre difficulté est due au temps qui sépare l'évaluation des besoins d'un programme de sa mise en oeuvre: fréquemment, les clauses de sauvegarde pour inflation et imprévus matériels sont insuffisantes pour éviter les dépassements de coûts, ce qui entraîne, soit la nécessité de rallonges budgétaires au programme initial, soit une plus grande charge budgétaire pour les pays récipiendaires. Une irrégularité dans l'approvisionnement de pièces détachées, dont souffre surtout l'entretien courant et qui augmente les dépenses éventuelles de réhabilitation, ainsi que les coûts des usagers des routes, est un autre problème que l'on rencontre fréquemment en pratique.

5. *L'insuffisance de l'information technico-économique*

L'information technico-économique, requise par l'entretien routier, doit permettre, d'une part, de programmer, d'une manière détaillée, l'affectation, dans le temps et dans l'espace, des ressources matérielles et humaines disponibles pour les tâches d'entretien et, d'autre part, d'arriver à la meilleure prévision possible des besoins budgétaires, en devises et en personnel, du programme d'entretien. Cette information porte essentiellement, au niveau national, sur:

- a) la longueur du réseau routier, et sa composition, selon les différents niveaux d'aménagement technique (*infra*, tableau 7.5);
- b) l'importance et la nature du trafic routier;
- c) les conditions de l'environnement (relief, structure des sols, climat, ...);
- d) les dépenses unitaires d'entretien routier en régie et à l'entreprise;
- e) les dépenses unitaires d'opération et d'entretien des véhicules des usagers.

Les différentes composantes de cette information, nous l'avons vu, ne sont pas indépendantes: l'information de types a), b) et c), permet de mesurer le taux de détérioration des routes qui lui-même génère, en principe, la dépense nécessaire d'entretien, de nature récurrente, c'est-à-dire l'information de type d). L'information de type e) doit être prise en considération lorsqu'il s'agit d'effectuer le calcul du taux de rentabilité interne du programme d'entretien routier.

A l'information requise au niveau national, s'ajoute, au niveau international, la nécessité d'avoir des données, non seulement sur le coût du matériel d'entretien routier chez les fournisseurs étrangers, mais aussi sur leur capacité de et leur disposition à fournir les services après-vente requis par le fonctionnement et l'entretien de ce matériel. Nous ne réexaminerons pas ici ce dernier point, bien que ceci n'enlève cependant rien à son importance.

Nous nous bornerons, ci-après, à commenter brièvement les sources d'insuffisance de l'information des types a), b) et d) et ce, en regard de l'incidence, que peut avoir ce manque d'information, sur l'accroissement non prévu des dépenses récurrentes d'entretien routier dans les pays sahéliens.

Trois concepts de réseau routier se retrouvent au Sahel: le réseau total, le réseau classé et le réseau effectivement entretenu. Rares sont les pays qui distinguent soigneusement entre ces trois concepts. Dans plusieurs cas, il n'existe que de l'information sur le réseau classé et le réseau entretenu, sans qu'on ait des précisions sur la qualité de cet entretien. L'ignorance à cet égard croît naturellement quand on passe des routes bitumées aux routes en terre et aux pistes, ces dernières contribuant cependant le plus, en général, au désenclavement des régions de production agricole. Cette situation fait qu'il est très difficile d'arriver à une estimation fiable des dépenses nécessaires d'entretien et/ou à justifier, du point de vue socio-économique, le pourcentage du réseau que l'administration s'est engagée à entretenir, compte tenu des contraintes, en recettes gouvernementales, devises et personnel qualifié, qui s'exercent sur l'économie.

L'importance et la nature du trafic routier sont un élément essentiel du taux de détérioration des routes, donc de la détermination de la dépense unitaire d'entretien. Les pays sahéliens ont, en général, une information sur l'importance du trafic (nombre de véhicules par jour) sur les différents types de chaussée, mais plus rarement sur sa composition (par exemple, en équivalent-véhicules légers)¹. Or, les tests effectués dans les pays industrialisés (par exemple, le test AASHO aux Etats-Unis) montrent que le taux de détérioration des routes croît de manière exponentielle avec le poids des véhicules. Il est à souligner que ce manque d'information est difficile à combler pour les besoins de prévisions budgétaires d'entretien: dans des économies où les besoins de transport sont en croissance rapide, c'est souvent le bon entretien de la route qui détermine le volume et la composition du trafic. A ce titre, l'expérience du passé peut être mauvaise conseillère pour l'estimation des besoins futurs d'entretien. A cette difficulté s'ajoute, au Sahel, la très grande variation saisonnière du trafic, ce dernier étant surtout intense durant la campagne agricole.

L'information sur les dépenses unitaires d'entretien pose un double problème: le degré d'utilisation de cette information dans l'élaboration des programmes d'entretien, d'une part, et la méthode de compilation de ces dépenses, d'autre part.

A titre d'exemple, la direction des travaux publics d'un des pays du Sahel, rassemble, depuis plusieurs années, par l'intermédiaire de ses services régionaux, une information détaillée sur les dépenses d'entretien des différents types de chaussées, dans les différentes régions du pays et ce, par types de tâches et par types d'intrants (matériaux, services de main-d'oeuvre de différentes catégories, services d'équipement). La direction des travaux publics, au moment de la préparation du budget agrège toute cette information pour obtenir des dépenses nécessaires d'entretien par kilomètre pour les différents types de chaussées, qui multipliées par le kilométrage prévu, donnent le budget d'entretien total. La procédure de calcul a fait entre-temps disparaître toute information sur la structure

¹

La Haute-Volta et la Gambie font exception à cet égard.

des dépenses, ventilées par intrants, comme sur les différences régionales de coûts. Cette information, si elle était conservée dans un format opérationnel, permettrait de mieux apprécier la charge que l'entretien impose sur l'utilisation des différents facteurs de production en quantité limitée au niveau national, comme elle faciliterait l'estimation des coûts de programmes d'entretien dans les régions éloignées du pays.

Pour ce qui est de la comptabilisation des dépenses unitaires, nous avons déjà souligné qu'un manque d'homogénéité dans les pratiques comptables publique et privée, notamment en ce qui concerne le traitement du coût de sous-utilisation du capital, est susceptible d'introduire une distorsion dans le choix des travaux d'entretien à effectuer en régie ou à laisser à l'entreprise.

La recherche de solutions à l'insuffisance de l'information technico-économique requise par l'entretien routier en général, doit cependant être abordée avec prudence: la collecte d'informations est elle-même une charge récurrente pour les pays concernés qui risque, en particulier, de mobiliser une main-d'oeuvre de haute technicité dont l'offre est limitée. Aucun des pays de la région n'est actuellement en mesure, même avec l'assistance technique nécessaire, de mettre sur pied un système sophistiqué et complet de collecte de données, qui soit assuré, à long terme, d'une certaine viabilité. L'établissement de priorités claires dans la recherche de l'information reste donc essentiel.

VII. 5 *Prévisions des dépenses récurrentes nécessaires à l'entretien du réseau routier des pays du Sahel*

1. *sources*

La seule prévision de dépenses nécessaires couvrant l'ensemble des pays du Sahel, a été réalisée par Louis Berger International Inc. et Ingecot, pour le compte de l'équipe de travail «transports et infrastructure» du CILSS. Intitulée *Etude diagnostique d'entretien routier au Sahel* et datée de mars 1978 (ci-après LBI), elle porte sur la période 1978-1982.

Pour trois des pays membres du CILSS (Mauritanie, Sénégal, Tchad), il n'existe pas, à notre connaissance, de révision de la prévision LBI, ou encore, celle-ci a inclus, dans ses *Notes complémentaires*, les corrections demandées par les administrations nationales. En revanche, les administrations nationales de la Gambie, de la Haute-Volta, du Mali et du Niger ont établi de nouvelles prévisions de dépenses, qui diffèrent de celles de LBI, principalement, quant aux dépenses unitaires d'entretien retenues et aux hypothèses faites sur l'importance et la composition du réseau à entretenir, ainsi que sur la fréquence des tâches d'entretien périodique. Les sources de prévisions pour ces quatre pays sont:

- a) *The Gambia: A Study of Road Maintenance Operations*, septembre 1978. Etude réalisée, pour le ministère des Travaux publics et des Communications de la Gambie, par RPT Economic Studies Group, et portant sur la période 1978-1982 (ci-après, RPTG);
- b) le rapport de la phase II de l'*Etude de l'entretien routier en Haute-Volta*, juin 1979. Etude réalisée, pour le ministère des Travaux publics, des Transports et de l'Urbanisme de la Haute-Volta, par BCEOM, et portant à moyen terme, sur la période 1981-1983 et, à long terme, sur la période 1981-1990 (ci-après BCEOMHV);
- c) la *Proposition de schéma de financement d'un programme minimum d'entretien routier*, établie par le ministère des Transports et des Travaux publics du Mali, pour la période 1978-1983 (ci-après PMEM);

- c) l'*Estimation du budget d'entretien entre 1979 et 1983*, faite par le ministère des Travaux publics du Niger (ci-après BEN).

2. *Le réseau 1977-1978-1979 / 1982-1983*

Le tableau 7.5 donne l'évolution prévue du réseau routier des pays du Sahel de 1977-1978-1979 à 1982-1983. La ventilation du réseau correspond à une classification des chaussées, selon leur niveau d'aménagement technique. La lecture du tableau 7.5 doit être faite avec prudence. Les chiffres ne sont pas nécessairement comparables d'un pays à l'autre selon que, par exemple, la classification inclut ou non des pistes à vocation agricole, dont l'entretien est à la charge d'opérations autonomes de développement rural et non à celle de la direction nationale des travaux publics. Plus sérieux est le problème du degré de confiance que l'on doit attacher aux prévisions d'extension du réseau routier à l'horizon 1982-1983: dans le cas des pays couverts par la prévision LBI (Mauritanie, Sénégal, Tchad), il s'agit d'un programme d'extension, suggéré par un consultant externe, qui semble cependant avoir été agréé par les autorités nationales. Dans le cas du Niger, il s'agit d'une proposition d'extension faite par le ministère technique intéressé: il n'était pas sûr, en 1979, qu'elle serait intégralement reprise dans le plan national de développement. Finalement, quel que soit le caractère officiel de ces prévisions, les réalisations de 1982-1983 en seront vraisemblablement plus ou moins différentes.

3. *objectifs d'entretien*

Les prévisions des dépenses récurrentes nécessaires d'entretien routier, dont les résultats sont donnés ci-après, reposent sur des objectifs différents par pays, quant à la part du réseau à entretenir. Les prévisions relatives à la Gambie couvrent l'entièreté des routes bitumées et des routes en terre, recensées au tableau 7.5, et excluent les pistes. Les prévisions relatives à la Haute-Volta, au Niger, au Sénégal et, en principe, celles relatives au Mali, supposent un entretien adéquat des routes bitumées, des routes en terre et d'un sous-ensemble de pistes qui correspond *grosso modo*

Tableau 7.5

Evolution du réseau routier des pays du Sahel
1977/78/79 - 1982/83 (kms)

Types de chaussées	Gambie		Haute-Volta		Mali		Mauritanie		Niger		Sénégal		Tchad	
	1977	1982	1979	1983	1978	1982	1977	1982	1978	1983	1977	1982	1977	1982
Routes bitumées [RB]	272	534	857	1307	1656	2860	615	1939	1892	4276	2836	3586	253	343
Routes en terre améliorée [RTA]	} 557	} 754	} 1964	} 2546	} 1757	} 2100	} 433	} 936	} 2387	} 1670	} 426	} 355	} 671	} 1141
Routes en terre ordinaire [RTO]														
Pistes améliorées [PA]	} 1528	} 1069	} 4874	} 5465	} 2456	} 5457	} 1085	} 340	} 820	} 820	} 3975	} 5283	} 79	} 620
Pistes ordinaires [PO]														
TOTAL	2357	2357	10133	10408	13525	17188	7090	7127	7657	7688	13742	14922	7269	7420

Source: 1. Gambie: RPTG, tableaux 1.1.4 et 1.3.8

2. Haute-Volta: pour 1979: Ministère des Travaux Publics des Transports et de l'Urbanisme; pour 1983: BCEOMIV, tableau 1.1/3 (à l'exclusion des traces)

3. Mali: pour 1978: document non publié du Ministère des Transports et des Travaux Publics; pour 1982: LBI, tableau 5.4.1/1

4. Mauritanie: LBI, p. 1.6-3 et tableau 6.4.1/4

5. Niger: BEN, p. 1 [en 1978, RB comprend 272 kms de routes à une voie]

6. Sénégal: pour 1977: annexe C de la note complémentaire au tome 8 de LBI pour RB et total du réseau [LBI, p. 1.8-5 pour RTO, RTA et PA avec calcul par résidu de PO]; pour 1982: annexe A de la note complémentaire au tome 8 de LBI

7. Tchad: LBI, pp. 1.9-3 et 1.9-7

aux pistes améliorées. Pour ce qui est de la Mauritanie et du Tchad, il a été supposé que le pourcentage entretenu du réseau total en kilomètres, passerait de 1977 à 1982, de 36 à 65 %, pour la Mauritanie, et de 46 à 73 % pour le Tchad.

4. résultats des prévisions

Le tableau 7.6 donne les prévisions d'entretien courant et périodique du réseau routier des sept pays à prix constants et à prix courants pour la période 1978-1979 / 1982-1983.

Le total des dépenses nécessaires d'entretien courant et périodique (T) est la somme des dépenses d'entretien courant et périodique, sans frais généraux et amortissement (E), des frais généraux (FG) et de l'amortissement du matériel d'entretien (A):

$$T = E + FG + A \quad (7.1)^1$$

Les taxes sur achats des intrants d'entretien (TT) sont données pour mémoire. Le total T sous-estime les dépenses réelles nécessaires dans la mesure où il n'inclut pas le coût de sous-utilisation de l'équipement affecté à l'entretien routier.

Dans la mesure où les services d'entretien routier seront également mobilisés par des tâches de réhabilitation du réseau routier nous donnons, au tableau 7.7 les prévisions, à prix courants, du budget total des services d'entretien (BE) qui est la somme des dépenses d'entretien courant et périodique (T), qui sont les charges récurrentes proprement dites, et des dépenses de réhabilitation (R), ces dernières correspondant aux coûts de remplacement d'un capital routier qui s'est détérioré suite à l'absence d'entretien ou à son insuffisance:

$$BE = T + R \quad (7.2)$$

¹

Les dépenses d'entretien périodique sont annualisées dans l'estimation de E.

Tableau 7.6
Prévisions des dépenses nécessaires à l'entretien courant et périodique du réseau routier (T): 1977/1978 - 1982/83

Année	Gambie (millions de P.1.1.1.1.1.)					Haute-Volta (millions de F.CFA)					Mali (millions de FM)					Mauritanie (millions d'1.1.1.1.1.)						
	E	FG	A	T	TT	E	FG	A	T	TT	E	FG	A	T	TT	E	FG	A	T	TT		
	<i>Prix de 1978:</i>					<i>Prix de 1979:</i>					<i>Prix de 1978:</i>					<i>Prix de 1978:</i>						
1978	2,0	---	1,1	---	3,1	n.a.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1785	97,0	24,0	1906,0	n.d.	--	349	--	69,8	418,8	n.d.	
1979	4,0	---	2,2	---	6,2	n.a.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2029,3	97,8	861,3	2988,4	n.d.	--	403,6	--	80,7	484,3	n.d.	
1980	3,0	---	1,6	---	4,6	n.a.	880,0	n.d.	-	880,0	n.d.	2520,5	110,6	-	2631,1	n.d.	--	109,9	--	22,0	131,9	n.d.
1981	2,7	---	1,5	---	4,2	n.a.	1384,5	n.d.	350	1734,5	190,6	2479,2	133,4	625,1	3237,7	n.d.	--	133,7	--	26,7	160,4	n.d.
1982	3,0	---	1,6	---	4,6	n.a.	2007,0	n.d.	510	2517,0	280,6	2341,1	131,1	639,9	3112,1	n.d.	--	142,1	--	28,4	170,5	n.d.
1983	n.d.	---	n.d.	---	n.d.	n.a.	2407,7	n.d.	580	2987,7	331,3	2254,1	127,6	652,0	3033,7	n.d.	--	n.d.	--	n.d.	n.d.	n.d.
	<i>Prix courants: (r = 10%)</i>					<i>Prix courants: (r = 12.5%)</i>					<i>Prix courants: (r = 12.5%)</i>					<i>Prix courants: (r = 10%)</i>						
1978	2,0	---	1,1	---	3,1	n.a.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1785,0	97,0	24,0	1906,0	n.d.	---	349	---	69,8	418,8	n.d.	
1979	4,4	---	2,4	---	6,8	n.a.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2283,0	110,0	969,0	3362,0	n.d.	---	444	---	88,8	532,8	n.d.	
1980	3,6	---	1,9	---	5,5	n.a.	990	n.d.	-	990	n.d.	3190,0	140,0	-	3330,0	n.d.	---	133	---	26,6	159,6	n.d.
1981	3,6	---	2,0	---	5,6	n.a.	1752,3	n.d.	443,0	2195,3	241,2	3530,0	190,0	890,0	4610,0	n.d.	---	178	---	35,6	213,6	n.d.
1982	4,4	---	2,3	---	6,7	n.a.	2857,6	n.d.	726,2	3583,8	399,5	3750,0	210,0	1025,0	4985,0	n.d.	---	208	---	41,6	249,6	n.d.
1983	n.d.	---	n.d.	---	n.d.	n.a.	3856,7	n.d.	929,0	4785,7	530,7	4062,0	230,0	1175,0	5467,0	n.d.	---	n.d.	---	n.d.	n.d.	n.d.
Total	18,0		9,7		27,7	n.a.	9456,6	n.d.	2098,2	11554,8	1171,4	18600,0	977,0	4083,0	23660,0	n.d.	1312		262,4	1574,4	n.d.	

Légende: E = dépenses d'entretien sans frais généraux et amortissement; FG = frais généraux; A = amortissement du matériel d'entretien; T = total des dépenses récurrentes = E + FG + A; TT = taxes sur intrants d'entretien; r = taux annuel d'inflation; n.a. = non applicable; n.d. = non disponible.

Sources: ¹ Gambie: RPTG, tableau 7.2.2 (à prix constants)

² Haute-Volta: BCEOMV, tableaux 4.4.1/2 à 4 et 4.4.1/5 (à prix constants)

³ Mali: PMEM, p. 6 (à prix courants). Nous avons supposé que les valeurs sont données hors taxes.

⁴ Mauritanie: LBI, tableau 1.6.9/2 (à prix courants). Nous avons supposé que A est égal à 20% de E + FG

⁵ Niger: BEN. Nous avons supposé que les valeurs sont données hors taxes.

⁶ Sénégal: LBI, tableaux 8.8.4/1 et 8.8.4/4 (à prix courants)

⁷ Tchad: LBI, tableau 1.9.8 (à prix courants); pour TT (à prix constants): tableau 1.9.7. Nous avons supposé que A est égal à 20% de E + FG.

Tableau 7.6 (suite)
Prévisions des dépenses nécessaires à l'entretien courant et périodique du réseau routier (T): 1977/78 - 1982/83

Année	Niger (millions de F.CFA)					Sénégal (millions de F.CFA)					Tchad (millions de F.CFA)					
	E	FG	A	T	TT	E	FG	A	T	TT	E	FG	A	T	TT	
	<i>Prix de 1979:</i>					<i>Prix de 1978:</i>					<i>Prix de 1979:</i>					
1978	----	n.a.	----	n.d.	n.d.	3343,2	835,8	835,8	5014,8	n.d.	---	---	---	---	---	
1979	----	3487,0	----	3487,0	n.d.	3485,8	871,5	871,5	5228,8	n.d.	---	582,0	---	116,4	698,4	9,0
1980	----	3252,0	----	3252,0	n.d.	3625,1	906,3	906,3	5437,7	n.d.	---	572,8	---	114,6	687,4	9,0
1981	----	3875,0	----	3875,0	n.d.	3795,6	948,9	948,9	5693,4	n.d.	---	556,3	---	111,3	667,6	9,0
1982	----	4519,0	----	4519,0	n.d.	3964,8	991,2	991,2	5947,2	n.d.	---	557,5	---	111,5	669,0	9,0
1983	----	5157,0	----	5157,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	---	n.d.	---	n.d.	n.d.	n.d.
	<i>Prix courants: (r = 12%)</i>					<i>Prix courants: (r = 10%)</i>					<i>Prix courants: (r = 10%)</i>					
1978	----	n.d.	----	n.d.	n.d.	3343,2	835,8	835,8	5014,8	n.d.	---	---	---	n.d.	---	---
1979	----	3487,0	----	3487,0	n.d.	3834,4	958,6	958,6	5751,6	n.d.	---	582,0	---	116,4	698,4	9,0
1980	----	3642,2	----	3642,2	n.d.	4386,4	1096,6	1096,6	6579,6	n.d.	---	630,1	---	126,0	756,1	9,9
1981	----	4860,8	----	4860,8	n.d.	5052,0	1263,0	1263,0	7578,0	n.d.	---	673,1	---	134,6	807,7	10,9
1982	----	6348,9	----	6348,9	n.d.	5804,8	1451,2	1451,2	8707,2	n.d.	---	742,0	---	148,4	890,4	12,0
1983	----	8114,6	----	8114,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	---	n.d.	---	n.d.	n.d.	n.d.
TOTAL		26453,5		26453,5	n.d.	22420,8	5605,2	5605,2	33631,2	n.d.		2627,2		525,4	3152,6	41,8

Légende: E = dépenses d'entretien sans frais généraux et amortissement; FG = frais généraux; A = amortissement du matériel d'entretien; T = total des dépenses récurrentes = E + FG + A; TT = taxes sur intrants d'entretien; r = taux annuel d'inflation; n.a. = non applicable; n.d. = non disponible.

Sources: ¹ Gambie: RPTG, tableau 7.2.2 (à prix constants)

² Haute-Volta: BCEOMHV, tableaux 4.4.1/2 à 4 et 4.4.1/5 (à prix constants)

³ Mali: PMEM, p. 6 (à prix courants). Nous avons supposé que les valeurs sont données hors taxes.

⁴ Mauritanie: LBI, tableau 1.6.9/2 (à prix courants). Nous avons supposé que A est égal à 20% de E + FG

⁵ Niger: BEN. Nous avons supposé que les valeurs sont données hors taxes.

⁶ Sénégal: LBI, tableaux 8.8.4/1 et 8.8.4/4 (à prix courants)

⁷ Tchad: LBI, tableau 1.9.8 (à prix courants); pour TT (à prix constants): tableau 1.9.7. Nous avons supposé que A est égal à 20% de E + FG.

Tableau 7.7

Prévisions du budget d'entretien (BE) du réseau routier: 1978/79 - 1982/83
(valeurs hors taxes à prix courants)

	Gambie (10 ⁶ Dalasis)			Haute-Volta (10 ⁶ F.CFA)			Mali (10 ⁶ FM)			Mauritanie (10 ⁶ UM)			Niger (10 ⁶ F.CFA)			Sénégal (10 ⁶ F.CFA)			Tchad (10 ⁶ F.CFA)		
	T	R	BE	T	R	BE	T	R	BE	T	R	BE	T	R	BE	T	R	BE	T	R	BE
1978	3,1	—	3,1	n.d.	n.d.	n.d.	1906,0	n.a.	1906,0	418,8	128,0	546,8	n.d.	n.a.	n.d.	5014,8	110,0	5124,8	—	n.a.	—
1979	6,8	—	6,8	n.d.	n.d.	n.d.	3362,0	n.a.	3362,0	532,8	140,0	672,8	3487,0	n.a.	3487,0	5751,6	133,0	5884,6	698,4	n.a.	698,4
1980	5,5	10,3	15,8	990,0	—	990,0	3330,0	n.a.	3330,0	159,6	128,0	287,6	3642,2	n.a.	3642,2	6579,6	—	6579,6	756,1	n.a.	756,1
1981	5,6	17,4	23,0	2195,3	2076,9	4272,2	4610,0	n.a.	4610,0	213,6	63,0	276,6	4860,8	n.a.	4860,8	7578,0	—	7578,0	807,7	n.a.	807,7
1982	6,7	19,7	26,4	3583,8	1722,8	5306,6	4985,0	n.a.	4985,0	249,6	68,0	317,6	6348,9	n.a.	6348,9	8707,2	—	8707,2	890,4	n.a.	890,4
1983	n.d.	n.d.	n.d.	4785,7	1592,2	6377,9	5467,0	n.a.	5467,0	n.d.	n.d.	n.d.	8114,6	n.a.	8114,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.a.	n.d.
OTAL	27,7	47,4	75,1	11554,8	5391,9	16946,7	23660,0	n.a.	23660,0	1574,4	527,0	2101,4	26453,5	n.a.	26453,5	33631,2	243,0	33874,2	3152,6	n.a.	3152,6

Légende: T: dépenses totales d'entretien courant et périodique (*infra*, tableau 7.6)

R: dépenses de réhabilitation (voir sources du tableau 7.6)

BE: budget total d'entretien (T + R)

n.d.: non disponible;

n.a.: non applicable

Converties en \$ EU, sur base du taux de change officiel du 29 décembre 1978¹, les dépenses d'entretien courant et périodique, de nature récurrente, augmentées des dépenses de réhabilitation, se chiffrent à 583,4 millions de \$ EU à prix courants, pour la période 1978-79/1982-83. A ces dépenses, s'ajoutent, environ 90 millions de \$ EU d'investissements en matériel d'entretien et en formation de personnel spécialisé², soit au total, 673,4 millions de \$ EU, pour l'ensemble du programme correspondant.

A titre de comparaison, les engagements d'APD, cumulés de 1975 à 1978, pour l'ensemble du secteur des transports, et pour à la fois, la construction, l'entretien et la réhabilitation des infrastructures, se sont chiffrés à 624,8 millions de \$ EU à prix courants³.

¹ *Bulletin du FMI* du 29 janvier 1979 (p. 29)

² *LBI*, p. 11-14, corrigé, pour la Haute-Volta, à l'aide de l'estimation du rapport BCEOMHV (tableau 4.4.5/1)

³ *Source*: CILSS-Club du Sahel, *op. cit.*, Sahel D (79)38, octobre 1979, pp. 117-125.

VII. 6 Les dépenses récurrentes de l'infrastructure des transports non routier au Sahel

L'infrastructure des transports non routiers comprend, au Sahel, les chemins de fer, les ports maritimes, fluviaux et lacustres, et installations connexes, et les aéroports. Si c'est le transport routier qui prédomine dans la région, il n'en demeure pas moins que les autres modes de transport ont, en général, des vocations particulières et essentielles, qui leur sont d'ailleurs reconnues:

- a) les transports maritimes et aériens assurent la majeure partie du transport des personnes et des biens, à destination et en provenance des pays tiers à la région ¹ ;
- b) dans les grands pays (Mali, Mauritanie, Niger), le transport aérien peut avantageusement concurrencer la route, en ce qui concerne le transport des personnes et des produits non pondéreux;
- c) le chemin de fer permet le transport des personnes et des produits pondéreux (minerais, ciment, ...), sur de longues distances, et assure la liaison des régions enclavées avec les ports de l'océan Atlantique;
- d) enfin, des situations géographiques particulières demandent que l'on ait recours au transport non-routier (le transport maritime et aérien entre les différentes Iles du Cap-Vert), ou encore, qu'une meilleure utilisation du transport non-routier soit sérieusement étudiée, eu égard au coût, particulièrement élevé, de la construction et de l'entretien des routes (les autorités gambiennes ont, par exemple, reconnu l'existence d'un déséquilibre, dans leur programme passé d'investissements, en matière de transports, qui a entraîné une surextension du réseau routier par rapport aux possibilités qu'offre la voie naturelle du fleuve Gambie).

¹

Cette donnée risque d'être modifiée, à l'achèvement de la route trans-saharienne, qui mettra en contact les pays sahéliens avec les ports de la Méditerranée.

Rappelons, en outre, que les modes de transport non-routier seront aussi appelés à assurer le désenclavement de certaines sous-régions, particulièrement étendues. La réalisation, par l'Office de la Mise en Valeur du Sénégal (OMVS), des barrages de Diama et de Manantali, rendra le fleuve Sénégal navigable, tout au long de l'année, de l'embouchure à Kayes (Mali)¹. Le CILSS et le Club du Sahel ont commencé, de leur côté, l'étude préliminaire des effets que pourrait avoir sur le développement à long terme (au-delà de l'horizon 2000) des pays sahéliens, l'extension de l'actuelle voie ferrée Dakar-Bamako jusqu'à Niamey, capitale du Niger².

Alors que l'entretien de la route est financé, sur le plan intérieur principalement, à partir des recettes budgétaires générales et des recettes réservées (taxes sur les carburants, paiement de la vignette, ...), les infrastructures non-routières imposent, à leurs utilisateurs, le paiement d'un coût d'usage, appelé tarif ou redevance, selon le cas, qui est généralement fonction du nombre d'unités transportées, ou ayant accès aux capacités installées, voire de la distance sur lesquelles elles sont véhiculées, comme c'est le cas pour les chemins de fer³. Les tarifs ou redevances sont des recettes facilement recouvrables. Le calcul du coût d'usage correspondant doit permettre de faire fonctionner, d'entretenir et de remplacer les équipements, et doit, en principe, inclure le coût de sous-utilisation des équipements d'entretien qui auraient un usage alternatif dans les économies nationales.

Le calcul du coût d'usage doit cependant tenir compte, entre autres, du fait:

- a) qu'une augmentation de la redevance ou du tarif moyen, risque de réduire, dans certaines situations, les recettes totales de redevances;

¹ L'OMVS, organisme africain, regroupe les pays riverains du fleuve Sénégal, à l'exception de la Guinée, à savoir le Mali, la Mauritanie et le Sénégal.

² SEMA-METRA International: *La réalisation d'une voie ferrée transsahélienne et le développement du Sahel*, étude réalisée pour le Club du Sahel, novembre 1977.

³ Cette situation, qui prévaut actuellement au Sahel, serait naturellement modifiée, si certains pays de la région s'orientaient vers la mise en place de systèmes de péage routier, qui correspondent, eux aussi, à un paiement de coût d'usage.

- b) que la redevance et le tarif entrent dans la détermination du prix final des biens transportés. En particulier, ils affectent les prix des biens à l'exportation et, en conséquence, risquent de faire disparaître l'avantage comparatif de ces biens sur le marché international.

Il s'agit là de considérations aussi élémentaires qu'évidentes. Elles restent néanmoins des plus pertinentes pour les pays sahéliens.

D'une manière générale, les besoins d'entretien des infrastructures non-routières au Sahel ont été rarement couverts par les seules recettes de redevances, payées par les usagers. Il y a cependant des exceptions à cet égard: le port autonome de Dakar qui a maintenu le coût des services de ravitaillement aux navires à un niveau compétitif, et qui, à ce titre, concurrence plus qu'avantageusement les ports de la côte ouest-africaine, dont les ports mauritaniens de Nouadhibou et de Nouakchott; la Régie ferroviaire Abidjan-Niger, qui est parvenue à faire face aux augmentations, d'origine inflationniste, de ses dépenses de fonctionnement et d'entretien, en doublant ses tarifs de 1970 à 1976, mais qui, à partir de 1977, sous peine de devenir non concurrentielle par rapport à la route, a décidé de faire appel aux subventions gouvernementales pour assurer l'entretien des voies.

Sauf pour les aéroports, dont le fonctionnement et l'entretien sont régis par des réglementations internationales, la solution au problème des dépenses récurrentes de l'infrastructure non routière au Sahel, repose, en grande partie, sur la modernisation des équipements existants et une meilleure programmation des besoins en personnel, ce dernier ayant souvent atteint un niveau pléthorique (régies sénégalaise et malienne des chemins de fer). On n'en évitera pas pour autant les perturbations externes qui, soit, augmentent les coûts unitaires de fonctionnement et d'entretien (accroissement du prix des carburants), soit, diminuent dramatiquement les recettes de redevances (l'interruption des exportations de cuivre mauritanien ont substantiellement diminué les recettes-marchandises du port de Nouakchott).

Enfin, relevons que, l'autorité des ports de la République de la Gambie (*Gambia Ports Authority* ou GPA) offre un exemple, particulièrement intéressant, de l'existence d'un système de subventions croisées des dépenses récurrentes de l'infrastructure non routière, qui échappe, dans une large mesure, à l'autorité du budget central de l'Etat. Bien que la GPA équilibre les recettes et dépenses de son budget global de fonctionnement, elle a régulièrement transféré le surplus de certaines de ses opérations (port maritime de Banjul, services des ferrys de la rivière Gambie) à des fins de financement d'opérations, dont elle a la charge, et qui, elles, sont déficitaires (services du bateau fluvial Lady Chilel Jawara, services du ferry Banjul-Barra). On peut légitimement s'interroger sur l'efficacité d'un tel système, du point de vue de l'intérêt de la collectivité nationale. En effet, certaines des opérations déficitaires ne devraient-elles pas être reprogrammées, voire supprimées, afin de dégager un surplus global qui pourrait être affecté à d'autres secteurs prioritaires, différents du secteur des opérations de transport maritime et fluvial, ou encore à l'extension de celles des opérations du secteur lui-même, qui s'avèreraient financièrement rentables à leur phase de fonctionnement normal?

CHAPITRE VIII: LES RESSOURCES HUMAINES: EDUCATION ET SANTE

VIII. 1 Caractéristiques et problèmes communs

Les bénéfices attendus des projets d'éducation et de santé ont en commun deux principales caractéristiques, qui ont elles-mêmes une incidence significative sur la façon dont doivent être analysées les dépenses récurrentes et les possibilités de recouvrement de ces dépenses dans le cas des deux secteurs concernés:

- i. les projets (ou opérations) d'éducation et de soins de santé produisent simultanément des biens publics et des biens privés;
- ii. l'apparition d'une grande partie des premiers bénéfices de ces projets (ou opérations) ne se produit que plusieurs années après que les dépenses aient été effectuées.

De nombreux exemples de biens publics existent en effet dans les secteurs de l'éducation et de la santé. L'augmentation du taux d'alphabétisation accroît l'efficacité de fonctionnement du système socio-économique, et par conséquent, la qualité de la vie en général: même ceux qui sont exclus du programme d'alphabétisation en verront, dans une certaine mesure, leur bien-être amélioré. Les campagnes de vaccination des populations contre les maladies contagieuses, diminuent les risques de maladies, même pour ceux qui n'ont pas été vaccinés. L'existence, dans une communauté donnée, d'un hôpital ou ou d'un dispensaire crée un bien public dans la mesure où tous les membres de la communauté en retirent le sentiment qu'ils peuvent avoir accès aux facilités de diagnostic et de traitement qu'offre l'hôpital ou le dispensaire; la jouissance que procure ce sentiment est naturellement susceptible d'être différente de celle que procure l'utilisation effective de ces facilités, celle-ci pouvant être sujette à un paiement exigé pour les services rendus ¹.

¹

Il est à rappeler que même des secteurs essentiellement producteurs de biens privés (au sens où la consommation de ces biens par certains diminue les possibilités de leur consommation par d'autres) sont à même de donner naissance à un volume plus ou moins important de biens publics: un éleveur qui fait vacciner son troupeau contre la peste bovine diminue les risques de maladie pour le troupeau de l'éleveur voisin qui n'aurait pas pris la même initiative (chapitre V); la mise en place de forêts artificielles réduit le danger de désertification, ce dont bénéficieront aussi les agriculteurs installés près des plantations (chapitre VI).

Previous Page Blank

L'apparition dans le temps des bénéfices d'une opération permet de distinguer un secteur directement productif d'un *secteur social*. Dans le cas d'un secteur directement productif, les bénéfices sont perçus au moment où sont consommés le bien ou le service produit. S'il s'agit d'un service (assurance, transport, ...), sa production et sa consommation prennent d'ailleurs place simultanément. S'il s'agit d'un bien (mil, boubou, ...), sa consommation a lieu quelque temps après la production, bien que dans le cas de biens durables et semi-durables (réfrigérateur, automobile, ...), elle s'étende sur plusieurs années.

Par contre, pour un secteur social, comme celui de l'éducation, les bénéfices correspondent à l'accroissement de productivité que procurent à un individu, et durant toute sa vie active, une meilleure connaissance et une spécialisation accrue. Il est vrai que le secteur de l'éducation génère aussi des bénéfices immédiats ou quasi immédiats: être étudiant ou stagiaire peut être très satisfaisant, voire prestigieux, pour l'intéressé. Il est cependant tout aussi certain que ce ne sont pas ces bénéfices immédiats qui inciteront une collectivité quelconque à allouer une part substantielle de ses ressources à l'expansion et au fonctionnement du secteur de l'éducation.

Dans le cas de la santé, les bénéfices immédiats ou quasi immédiats sont sans aucun doute plus nombreux que dans celui de l'éducation: disparition des douleurs ou de l'inconfort physiques, réduction du nombre de journées chômées suite à une cure réussie... Les bénéfices à long terme des programmes de santé humaine n'en restent pas moins très importants, à la fois pour l'individu concerné et la collectivité dans laquelle il vit: une salubrité accrue, des facilités permettant un traitement adéquat, préventif et curatif, des maladies, concourent simultanément à garantir à l'individu une productivité économique et sociale améliorée dont il sentira les effets toute sa vie durant et dont bénéficiera la communauté. A ces bénéfices du secteur de la santé, on peut d'ailleurs ajouter la prolongation de l'espérance de vie elle-même, qui ne dépasse pas, à l'heure actuelle, au Sahel, le cap des quarante-cinq ans.

Voyons comment ces deux caractéristiques (biens publics et bénéfiques à long terme), influencent la manière dont doivent être envisagés, dans le cas des secteurs de l'éducation et de la santé, la programmation (optimale) des dépenses, la distinction entre dépenses récurrentes et non récurrentes et le recouvrement des dépenses récurrentes.

La programmation des dépenses. Etant donné que, par définition, les biens publics ne font pas l'objet d'échange dans le marché, leur associer un prix devient un exercice hautement subjectif. En outre, étant donné que les bénéfiques privés que retire un individu d'une meilleure santé et d'une bonne éducation, affectent toute sa vie, physique et professionnelle, la projection de tels bénéfiques est sujette à une marge d'erreur sans doute plus grande que celle que l'on rencontre dans l'analyse bénéfiques-coûts des projets d'autres secteurs. C'est ainsi que l'analyse bénéfiques-coûts, telle qu'appliquée aux projets des secteurs directement productifs, est rarement recommandée pour les projets d'éducation et de santé. On lui préfère une procédure de programmation dite par objectifs: des objectifs alternatifs sont proposés concernant le taux de scolarisation des différents niveaux d'âge, le nombre d'habitants par docteur, ...; certains de ces objectifs rencontrent l'approbation des décideurs de la politique économique et sociale; les différentes possibilités de réaliser les objectifs retenus au moindre coût sont étudiées. Il faut préciser que ces objectifs ne sont pas posés *in abstracto*: la programmation par objectifs est un processus itératif au cours duquel les décideurs deviennent de plus en plus conscients des dépenses associées à la réalisation d'objectifs alternatifs, ainsi que des procédures possibles de recouvrement de ces dépenses; le processus de programmation augmente également leur prise de conscience des arbitrages qui existent entre la réalisation des objectifs sociaux et celle d'autres objectifs de la politique nationale. C'est ainsi qu'aucune autre solution que celle retenue au terme de ce processus, ne sera capable de gagner un consensus politique et social aussi total de la nation.

Dépenses récurrentes et non récurrentes. La comptabilité nationale traite l'ensemble des dépenses d'éducation et de santé, autres que celles correspondant à de la formation de capital physique, comme de la consommation publique ou privée, selon le cas. Une vue plus générale de la dynamique du développement suggère, par contre, qu'une part substantielle des dépenses d'éducation et de santé, quelles soient courantes ou de capital, doit être considérée comme étant de la formation de *capital humain*, l'exception principale étant celle des dépenses d'éducation qui visent à produire des finissants

qui iront remplacer le personnel atteint par de limite d'âge (il n'y a en effet, dans ce cas, aucune addition *nette* au stock de capital humain de la nation). Au Sahel cependant, le secteur de l'éducation croît lentement, à partir, d'ailleurs, d'une base relativement faible, et peu de cadres formés sont proches de l'âge de la retraite: concrètement, cela signifierait, si l'approche «capital humain» était adoptée, que le secteur de l'éducation n'y donnerait naissance à aucune dépense récurrente.

Si les pays sahéliens adoptaient une telle approche face aux donateurs et soumettaient, en conséquence, l'ensemble de leurs importants budgets, en matière d'éducation et de santé, au financement international, sous prétexte que toutes les dépenses correspondantes sont des dépenses de développement, ils ne feraient que se conformer à des préceptes reconnus et largement acceptés de la théorie moderne du développement économique. Les procédures de classification des dépenses budgétaires exigent toutefois que soient respectées les conventions de la comptabilité nationale: c'est ainsi que la contribution au produit national brut des secteurs de l'éducation et de la santé est mesurée par les dépenses annuelles de personnel augmentées des dépenses d'amortissement du capital physique¹. L'investissement comprend les dépenses de construction des écoles, hôpitaux et dispensaires, ainsi que les achats d'équipements, dont le degré d'éligibilité au financement international est en général élevé; ces dépenses sont normalement inscrites au budget d'équipement des Etats. Les salaires et bénéfices sociaux du personnel, l'aide aux étudiants, l'achat de matériel courant (cahiers, médicaments, ...), l'entretien des bâtiments et de l'équipement sont considérés comme des dépenses de fonctionnement et d'entretien nécessaires à la production des bénéfices attendus du capital investi; ces dépenses sont inscrites au budget (récurrent) de fonctionnement des Etats et ne sont pas, en général, éligibles au financement international, sauf dans deux cas, celui de l'assistance technique et celui du financement des dépenses courantes de certaines opérations nouvelles. Les assistants techniques étrangers sont au Sahel une part encore importante du personnel employé dans certaines activités d'éducation et de santé. Quelques-uns des donateurs ont financé une portion significative des dépenses récurrentes, en matière d'éducation, lorsqu'il s'est agi de mettre en place des programmes de formation qui représentaient des expériences originales d'enseignement.

¹ Voir cependant, notre discussion de l'amortissement (*infra*, chapitre II, section II.5).

On ne peut cependant s'empêcher de constater, que dans le cas du secteur de l'éducation proprement dit, les donateurs semblent avoir été moins hardis dans l'application du concept de capital humain, que dans d'autres secteurs. Particulièrement dans le cas des secteurs directement productifs et de l'infrastructure des transports, les donateurs ont accepté sans réticence de financer, comme dépenses de développement, la formation du personnel affecté au fonctionnement et à l'entretien de l'équipement (conducteurs de tracteurs, mécaniciens,...). Dans beaucoup de pays, y compris ceux du Sahel, les enseignants du primaire et du secondaire sont formés dans des institutions spécialisées (écoles normales,...). Traditionnellement, les dépenses de fonctionnement et d'entretien de telles institutions ont, par contre, été assimilées par les donateurs à des dépenses récurrentes, donc peu éligibles au financement international. C'est sans doute le caractère régulier de ces dépenses qui a motivé l'attitude des donateurs, lorsqu'une approche, plus conforme aux enseignements de la théorie moderne du développement, leur aurait fait assimiler de telles dépenses à de la formation d'un capital humain nécessaire à l'expansion du secteur de l'éducation en tant que tel .

Le recouvrement des dépenses. Le fait que les projets d'éducation et de santé produisent un volume important de biens publics, a une implication évidente en matière de recouvrement des dépenses récurrentes: on peut difficilement faire payer à l'individu l'entièreté du coût du service rendu (en se faisant vacciner, l'individu diminue en effet les risques de contagion pour ses voisins et à ce titre, il devient inéquitable de lui faire payer le prix plein du vaccin). Une autre difficulté est introduite par le fait que les bénéficiaires sont à long terme: il devient difficile de demander aux bénéficiaires de payer comptant pour les services rendus; ce que l'on peut espérer est que l'impact à long terme des opérations sera suffisant pour que les générations futures puissent rembourser à partir de leur revenu accru, et sous formes d'impôts, les dépenses présentement supportées par l'Etat.

1

A la décharge de l'approche traditionnelle des donateurs, il faut toutefois rappeler que si les nouveaux enseignants ne font que remplacer les enseignants décédés ou mis à la retraite, leur apparition dans le système correspond à du remplacement de capital plutôt qu'à un investissement net.

Les difficultés de recouvrement immédiat des dépenses d'éducation et de santé, combinées avec l'insuffisance des ressources budgétaires en général, font qu'au Sahel, actuellement, seuls des sous-ensembles de la population ont accès à un minimum de formation et de soins médicaux: dans quatre des pays les plus peuplés de la région, les taux de scolarisation primaire peuvent être aussi bas que 13 % et n'excèdent pas 44 % (année 1978); bien que le Niger soit en avance, par rapport aux autres pays de la région, pour ce qui est de la fourniture de soins de santé primaires, il ne parvient cependant pas à toucher plus de 20% de la population du pays.

La distribution des services d'éducation et de santé est basée actuellement au Sahel avant tout sur des considérations d'ordre politique et géographique: localisation des populations bénéficiaires par rapport au siège du gouvernement central, facilité d'accès des régions touchées par les programmes, ..., le tout allant dans le sens d'un déséquilibre campagnes-villes, favorisant la population urbaine. Les implications sont là aussi évidentes: les habitants des villes et des régions les plus accessibles, qui bénéficient souvent d'un niveau de vie supérieur à celui des habitants du reste du pays, reçoivent gratuitement des services dont ils seraient peut-être prêts à payer une partie, tandis que le reste de la population n'a aucun accès aux facilités de formation et de santé.

Dans certains cas, cette anomalie est partiellement corrigée au Sahel par l'existence d'un système de paiement explicite ou de fait ¹.

Il nous faut finalement souligner qu'une étude complète des possibilités de recouvrement des dépenses d'éducation et de santé doit reposer sur une analyse de la distribution des revenus des populations bénéficiaires. L'évidence limitée que nous avons pu rassembler, dans le cadre du présent travail, ne nous permettra pas d'offrir des conclusions rigoureuses et d'ordre quantitatif qui s'appuieront sur une telle approche du problème du recouvrement des dépenses récurrentes.

¹

infra, sections VIII.3, titre 3 (pour l'éducation) et VIII.5 (pour la santé).

VIII. 2 *L'éducation: la situation présente*

1. *L'information de base*

Une information a été rassemblée sur les principaux agrégats du secteur de l'éducation et de ses sous-secteurs (investissement, dépenses de fonctionnement et d'entretien) pour les quatre pays des plus peuplés du Sahel (Haute-Volta, Mali, Niger, Sénégal). Trois opérations ont été en outre étudiées dans le détail: la reprise des écoles et centres d'éducation générale au Niger, l'opération d'éducation rurale en Haute-Volta et l'école de médecine, de dentisterie et de pharmacie du Mali.

La reprise des écoles et centres d'éducation générale (CEG) au Niger est une opération financée par le 4^e Fonds de développement européen (FED) et destinée à réhabiliter 166 écoles primaires et 16 CEG d'enseignement secondaire inférieur qui avaient été construits dans différentes régions du pays avec l'assistance des 1^e et 2^e FED. La détérioration des établissements a eu elle-même pour origine l'insuffisance d'entretien dont souffrirent les constructions sur une période allant de 9 à 14 ans. L'opération comprend également la mise sur pied et la formation d'une équipe d'entretien des écoles. L'étude de l'opération a permis de soulever les problèmes suivants: l'adéquation aux conditions locales des normes initiales de construction; l'arbitrage entre l'accroissement des rendements de l'enseignement suite à un entretien régulier des bâtiments, et les rendements obtenus de l'allocation des fonds correspondants à d'autres fins; le financement d'un entretien, reporté dans le temps, à partir de l'aide étrangère; les conditions nécessaires à la réalisation d'un entretien efficace.

L'opération d'éducation rurale en Haute-Volta vise à donner une éducation de base, portant sur trois années, à de jeunes ruraux âgés d'environ 14 ans. Ce modèle de formation est destiné à maintenir le lien entre les exigences d'une éducation de base et les besoins de formation liés aux activités de la ferme, tout en limitant les aspirations des élèves à quitter la campagne pour la ville. Commencée en 1961, l'opération est entrée en 1979 dans sa troisième phase. L'assistance financière a été donnée par la Banque Mondiale et le FED. Les problèmes soulevés sont: le modèle est-il une alternative viable à l'enseignement primaire de type classique? la réalisation des objectifs en termes de la minimisation des coûts des services d'éducation; l'insuffisance de l'entretien des bâtiments et de l'équipement; la participation des donateurs au financement des dépenses récurrentes; le fardeau éventuel de l'opération sur le budget national de la Haute-Volta.

L'école de médecine, de dentisterie et de pharmacie au Mali a été fondée en 1968. La première promotion de médecins date de 1974 et plus de la moitié des médecins maliens, exerçant actuellement dans le pays, y ont été formés. Les problèmes soulevés sont: le choix, du point de vue de son incidence sur le budget malien, de former les médecins au pays ou de les envoyer chercher une formation à l'étranger, compte tenu des disponibilités d'assistance financière étrangère à l'école, d'une part, et des disponibilités de bourses d'études à l'étranger, d'autre part; l'incidence, sur le taux d'utilisation de l'école, du nombre limité de médecins que peut accomoder le budget malien de la santé; la nécessité de limiter la capacité de formation de l'école aux ressources budgétaires prévisibles qui pourront être allouées à l'achat d'intrants complémentaires à l'exercice de la profession médicale (médicaments, seringues, vaccins, pansements, ...).

2. *le coefficient r des dépenses récurrentes*

Le tableau 8.1 donne les valeurs estimées de r pour 9 sous-secteurs d'éducation au Sahel. Le numérateur du coefficient comprend les paiements annuels des salaires du personnel enseignant (y compris les bénéfices sociaux), les achats de matériel didactique et une estimation des coûts d'entretien¹.

Le dénominateur de r correspond à notre estimation du coût de remplacement des bâtiments et de l'équipement aux prix de l'année à laquelle ont été comptabilisées les dépenses inscrites au numérateur du ratio. On ne trouve pas ainsi au dénominateur de r des dépenses courantes de mise en place, dont l'importance a été, entre autres, soulignée au chapitre IV des opérations de développement agricole. Ces dépenses courantes pourraient avoir une certaine importance, par exemple, dans le cas d'opérations de formation différentes des modèles classiques d'enseignement.

Lorsqu'approprié, quatre estimations alternatives de r sont données au tableau 8.1: un premier élément de différenciation est constitué par l'aide aux étudiants (bourses et frais de logement et de nourriture), qui est exclue ou incluse selon le cas²; le deuxième élément de différenciation est l'assistance

¹

Le coefficient d'entretien a une valeur qui est égale à 0,025 - 0,05 de la valeur construite et de l'équipement. Le Groupe de travail, sur base de ses observations, doute qu'un tel niveau d'entretien soit effectivement assuré dans la plupart des cas, bien que cette insuffisance puisse être partiellement compensée par des programmes de réhabilitation (voir ci-après).

²

L'exclusion de l'aide aux étudiants (numérateur de r) a entraîné l'exclusion des dépenses de construction et d'équipements de l'internat (dénominateur de r).

Tableau 8.1

Estimation du coefficient r des dépenses récurrentes
dans le cas de 9 sous-secteurs de l'éducation

Sous-secteurs	Aide aux étudiants exclue		Aide aux étudiants incluse	
	Avec assistance technique	Sans assistance technique	Avec assistance technique	Sans assistance technique
1. programmes d'alphabétisation	0,30-2,00			
2. enseignement primaire	0,20-0,30			
3. enseignement secondaire général	0,10-0,12	0,10-0,14	0,11-0,14	0,11-0,16
4. enseignement secondaire technique	0,10-0,12	0,10-0,14	0,11-0,14	0,11-0,16
5. formation professionnelle	0,12	0,13	0,17	0,18
6. écoles normales	0,14-0,20	0,16-0,30	0,20	0,24
7. enseignement supérieur (sciences humaines, lettres et droit)	0,11-0,16	0,13-0,25	0,13	0,15
8. enseignement supérieur (sciences pures et appliquées)	0,13-0,23	0,20-0,35		
9. éducation rurale	0,26-0,32	0,29		

technique qui, dans une variante, est payée par l'aide étrangère, et, dans l'autre variante, est supposée être remplacée par du personnel local payé à même le budget national.

3. *les manifestations du problème des dépenses récurrentes*

Il y a un «problème» sectoriel de dépenses récurrentes lorsque la capacité installée est utilisée en-deça de son niveau optimal, étant donné l'insuffisance des fonds publics destinés à son fonctionnement et entretien. La capacité installée dans le secteur de l'éducation comprend les bâtiments scolaires, l'équipement et les cadres enseignants. *A priori*, le problème des dépenses récurrentes *peut* donc s'y manifester de différentes façons.

Il y a suffisamment d'enseignants qualifiés mais, faute de ressources budgétaires, certains postes sont laissés vacants. Alternativement, les salaires et bénéfices sociaux sont fixés à un niveau tel que le personnel enseignant reçoit une rémunération inférieure à celle dont il bénéficierait dans d'autres emplois, c'est-à-dire inférieure à son coût d'option: là aussi des postes restent vacants, mais faute de personnel qualifié, ou encore certains des postes sont remplis par du personnel insuffisamment qualifié. L'aide aux étudiants et/ou les conditions d'hébergement offertes aux élèves-pensionnaires sont insuffisantes pour attirer des candidats de qualité. Le manque de fournitures scolaires diminue l'efficacité de l'enseignement. La détérioration des bâtiments et de l'équipement est telle que la discipline et l'enthousiasme d'apprendre sont considérablement réduits, jusqu'au point où, dans certains cas, l'enseignement doit être interrompu. Un taux de détérioration élevé peut lui-même être la conséquence d'une insuffisance de fonds d'investissements en constructions et équipements qui explique une «congestion» des facilités existantes.

Qu'en est-il au Sahel?

Une première constatation d'importance est que les salaires et bénéfices sociaux représentent la majeure partie des dépenses récurrentes du secteur sahélien de l'éducation (plus de 90 % des dépenses récurrentes totales, nettes de l'aide aux étudiants, dans le cas des écoles villageoises). Il n'est donc pas exagéré de dire, qu'au Sahel, la disponibilité de fonds pour payer les enseignants constitue, de toute évidence, la *contrainte dominante* limitant l'expansion du système d'éducation. C'est d'autant plus vrai que cette expansion du

système ne semble pas avoir été sévèrement handicapée par une insuffisance de fonds d'investissements, la communauté internationale ayant traditionnellement mis à la disposition des Etats sahéliens du capital à bon marché à des fins de construction scolaire. Dans d'autres cas, les communautés locales ont, sur une base bénévole, construit leurs propres écoles, à un point tel qu'au moins un des gouvernements sahéliens a dû réglementer cette construction «sauvage»: lorsque l'école était terminée, l'administration centrale était en effet mise devant le fait accompli et, sous peine de heurter les susceptibilités locales, était obligée de fournir des enseignants au-delà de ce que permettaient les prévisions salariales du secteur public.

Dans la mesure où l'expansion du système d'éducation au Sahel a été principalement subordonnée aux possibilités, qu'a l'Etat, de rémunérer les enseignants, on y a rarement observé l'existence de postes vacants ou d'enseignants à la recherche d'emploi, faute de classes disponibles. Tout au plus, a-t-on observé, dans des situations budgétaires difficiles, des interruptions temporaires de paiements de salaires, mais, dans ces cas, ce ne sont vraisemblablement pas uniquement les enseignants qui en ont souffert mais bien l'ensemble des employés de la fonction publique.

La question de savoir si le *niveau des salaires* offerts est parvenu à attirer des enseignants de qualité, est un problème différent et relativement plus complexe. En général, les salaires et autres avantages offerts aux employés de la fonction publique ont, sur la base de nos observations, augmenté au moins aussi rapidement que les prix des 6 ou 8 dernières années (ce qui a naturellement pu signifier un accroissement nul du niveau de vie réel des intéressés). Parallèlement, la croissance de l'activité économique a été trop faible pour créer un nombre substantiel d'emplois alternatifs qui auraient attiré des enseignants vers le secteur non étatique des activités directement productives (industries, entreprises de services économiques, ...)¹. En d'autres termes, la disponibilité en personnel enseignant s'est rarement avérée comme étant une contrainte dominante.

¹

infra, troisième partie.

L'aide aux étudiants varie, en importance et en nature, selon les institutions de formation considérées: selon qu'elles accordent ou n'accordent pas aux élèves un hébergement gratuit, selon que les étudiants jouissent ou ne jouissent pas d'un statut temporaire de fonctionnaire, ce dernier leur donnant généralement droit à un présalaire en plus des avantages traditionnels. Pour certaines des institutions, où prévaut le système du pré-salariat, les données montrent que l'aide financière correspondante accordée aux étudiants peut monter jusqu'au double des dépenses d'enseignement. Le ratio diminue dans le cas des institutions d'enseignement technique et professionnel où les dépenses d'enseignement sont relativement plus élevées compte tenu de la cherté du matériel didactique et du nombre plus faible d'élèves par enseignant.

Il est de l'avis des consultants du Groupe de travail, que dans plusieurs sous-secteurs de l'éducation au Sahel, l'aide octroyée aux étudiants dépasse ce qui serait requis pour attirer des candidats de qualité. Le système contient même un élément certain d'iniquité, dans la mesure où cette aide est généralisée à tous les élèves d'un sous-secteur donné, indépendamment du niveau de revenu familial. Une réallocation des ressources budgétaires visant surtout à assister les élèves les plus méritants et ce, en relation avec la capacité des parents de faire face à une part plus ou moins grande des dépenses nécessaires à la subsistance de leurs enfants, augmenterait certainement l'efficacité du système d'aides. En faisant cette observation, les consultants du Groupe de travail, sont pleinement conscients des difficultés politiques que seraient susceptibles de rencontrer les Etats s'ils modifiaient le système actuel qui est considéré comme faisant partie des droits acquis.

Au niveau de l'administration de l'Etat en général, l'évidence empirique montre que les dépenses courantes de matériel sont le plus susceptibles de souffrir d'une insuffisance de financement des dépenses récurrentes¹. Le secteur de l'éducation n'échappe pas au Sahel à une telle situation: non seulement les *fournitures scolaires* sont, en général, insuffisantes, mais souvent la quantité limitée disponible n'est mise à la disposition des élèves qu'après le début de l'année scolaire. Dans certains cas, des parents aisés n'ont pas hésité à avancer les fonds nécessaires au bénéfice de leurs enfants.

1

infra, chapitre XI.

Il apparaît que presque partout au Sahel *l'entretien des bâtiments et des équipements* est en-deçà de ce que jugent être adéquat les ingénieurs et les entrepreneurs de construction. Les administrateurs scolaires ont été cependant hésitants à estimer l'incidence négative d'un entretien inadéquat sur la performance du système d'éducation.

En effet, au début de la vie d'une école, l'incidence d'un mauvais entretien sur la capacité de l'école d'assurer sa mission, semble faible, voire imperceptible. Ce n'est qu'au bout de quelques années que les effets d'un mauvais entretien se cumulent et entraînent de sérieux problèmes de fonctionnement.

Il faut aussi souligner que tout n'est pas prioritaire en matière d'entretien des bâtiments scolaires. Les fissures des murs et des dallages, le déchaussement des fondations, l'effacement de la peinture, les dégâts variés infligés aux portes et fenêtres ne mettent vraisemblablement pas en péril, du moins en-deçà d'un certain seuil de détérioration, la poursuite des activités scolaires. La situation est tout autre s'il s'agit du manque d'eau, du blocage des installations sanitaires, de l'écroulement des murs d'enceinte, du bris de tables et de chaises, et surtout de la désintégration des faux-plafonds qui permet au sable et à la poussière d'envahir les classes durant les «brumes sèches» et les tornades, nécessitant, dans beaucoup de cas, la suspension des cours.

Dans le cas de l'opération de reprise des écoles et CEG au Niger, décrite plus haut, l'absence d'entretien de plus de 150 écoles et de 16 écoles secondaires, durant une période allant de 8 à 14 ans, a suffisamment inquiété les autorités (certaines des classes commençaient à être abandonnées) pour qu'elles sollicitent un prêt de réhabilitation auprès de l'organisme étranger qui avait financé la construction des bâtiments. L'information relative à cette opération souligne d'ailleurs la complexité avec laquelle se pose le problème de l'entretien des installations scolaires aux Etats sahéliens.

Le coût de réhabilitation d'une école primaire, dans le cadre de cette opération, fut estimé à environ 150 000 francs CFA, aux prix de 1975, ce qui équivaut à plus ou moins 15 % du coût de remplacement de cette école (y compris le logement de l'instituteur) estimé aux mêmes prix. En d'autres termes, le coût de réhabilitation correspond à un flux annuel de dépenses d'entretien égal à 1,5 % du coût de remplacement du capital, si calculé sur une période de 10 ans.

Devant le choix d'entretenir l'école (au taux de 1,5 %) ou de différer cet entretien jusqu'au moment de la réhabilitation, l'Etat ne peut être laissé indifférent: étant donné qu'un franc CFA a une valeur présente supérieure à sa valeur dans 10 ans (et ce, même en l'absence d'inflation), et dans la mesure où le report des tâches d'entretien ne diminue pas significativement la performance de l'école, on peut concevoir que l'Etat préfère opter pour la deuxième alternative: elle lui permet en effet d'allouer durant plusieurs années des fonds, initialement destinés à l'entretien, à l'expansion du système scolaire. Sur base du taux de 1,5 %, nous avons calculé que l'Etat nigérien a pu, en reportant l'entretien des écoles couvertes par l'opération, ouvrir 25 écoles supplémentaires et augmenter ainsi les effectifs d'élèves de 15 %. Si on retient le taux de 3 %, vers lequel penchent des ingénieurs, sans doute influencés par les normes européennes d'entretien, le report de l'entretien a permis d'ouvrir 50 écoles supplémentaires et d'augmenter les effectifs de 30 %. On ne peut qu'être sympathique au choix retenu quand on connaît la pression, qui s'exerce sur les Etats sahéliens, pour augmenter les occasions de formation d'une population dont les attentes ont été considérablement accrues, depuis l'indépendance. On doit aussi rendre hommage à la perspicacité politique, qui sous-tend un tel choix: la réhabilitation, qui est considérée comme une dépense d'investissement, est en effet généralement éligible au financement international, tandis que l'entretien l'est peu ou pas du tout.

Notre propos n'est pas ici de prétendre que le Niger a consciemment laissé se dégrader les écoles et CEG, financés par le FED, pour en ouvrir d'autres (les responsables nigériens s'en sont d'ailleurs défendus). Nous avons simplement voulu montrer qu'un tel choix existe et que, dans une situation où les besoins d'alphabétisation et de formation sont immenses, la meilleure réponse n'est pas évidente.

VIII. 3 L'éducation: les perspectives

1. prévisions à l'horizon 1984 - 85

A l'époque (juin 1979) où le Groupe de travail a rassemblé son information sur le secteur de l'éducation, seuls des pays sahéliens, la Haute-Volta, le Mali et le Sénégal, avaient des projections disponibles des investissements d'éducation. Le consultant calcula les dépenses récurrentes correspondantes en utilisant, si les données prévisionnelles appropriées manquèrent, les valeurs du coefficient r données au tableau 8.1 et ce, jusqu'à l'année 1984-85. Le tableau 8.2 permet de comparer les taux de croissance projetés des dépenses récurrentes, ainsi calculés, avec ceux réalisés dans le passé.

De telles projections sont inévitablement sujettes à une marge d'erreur qui peut être importante: tous les investissements ne seront pas nécessairement réalisés, les investissements prévus n'incluent pas nécessairement tous les projets qui engendreront des dépenses récurrentes. Plus sérieuse est notre ignorance quant aux efforts d'amélioration de l'entretien et du fonctionnement des installations scolaires, que s'imposeraient les Etats sahéliens, et aux augmentations réelles de salaires, qu'ils consentiraient aux enseignants, toutes décisions qui, sans aucun doute, accroîtraient la valeur de r au-delà de ce qui est estimé au tableau 8.1.

Tableau 8.2

Taux de croissance annuelle des dépenses récurrentes d'éducation
(projection et réalisation): à prix constants

Pays	Projection 1978/79 - 1984/85	Réalisation 1972/74 - 1978/79
Haute-Volta	3,1 %	5,0 %
Mali	2,5 % ou 3,1 % ¹	7,2 %
Sénégal	3,5 %	3,8 %

¹

Le taux de 3,1 % suppose que les investissements seront réalisés au bout de six ans au lieu de cinq.

Nonobstant ces incertitudes, les résultats du tableau 8.2 suggèrent que les plans d'investissements d'éducation des trois pays n'entraîneront pas, jusqu'à l'horizon 1984-85, des taux de croissance des dépenses récurrentes supérieurs à ceux observés dans le passé, et n'imposeront pas, en conséquence, un fardeau intolérable aux budgets nationaux de fonctionnement de ces pays.

Ce résultat est forcément global, et par le fait même, cache les problèmes qui pourront se poser à certains sous-secteurs de l'éducation: celui des établissements classiques d'enseignement, où existent des coûts unitaires élevés, et celui des opérations nouvelles visant à accélérer l'alphabétisation et la formation d'aptitudes en milieu rural selon des schémas différents du modèle classique.

Les établissements classiques d'enseignement à coûts unitaires élevés sont ceux qui en général offrent une formation hautement spécialisée, dont la demande intérieure est réduite (facultés de droit, écoles de médecine); il n'est pas ainsi possible de diminuer les coûts d'enseignement via la réalisation d'économies d'échelles. L'exigence d'avoir un nombre réduit d'étudiants par professeur, les nécessités d'acheter, le plus souvent à l'étranger, un volume important de matériel didactique (manuels, produits de laboratoire, ...) et l'importance de l'équipement requis par étudiant, concourent à maintenir les dépenses de fonctionnement et d'entretien à un niveau très élevé. Dans une certaine mesure, les dépenses salariales peuvent être réduites par la présence d'un personnel d'assistance technique important, financé par l'étranger, mais ceci augmente souvent la vulnérabilité de ces institutions à des décisions prises de l'extérieur tout en accroissant leur dépendance à l'égard de gestionnaires imposés eux aussi de l'extérieur. Généralement, la création de telles institutions fait l'objet d'un véritable débat national à l'occasion duquel les autorités se demandent s'il n'est pas préférable de former simplement les étudiants à l'extérieur, compte tenu des bourses d'études à l'étranger disponibles, plutôt que de s'engager dans un programme local de formation.

L'objectif des programmes de formation rurale est de diminuer les coûts d'enseignement et d'offrir une formation telle que les élèves, tout en ayant acquis des aptitudes utiles aux activités du monde rural, ne puissent pas aspirer à gravir les échelons supérieurs de formation, comme le leur permettent les modèles classiques d'enseignement. Les problèmes typiques auxquels se sont heurtés dans le passé de tels programmes sont: des dépassements de coûts de fonctionnement et d'entretien qui ont finalement amené les dépenses à un niveau égal ou supérieur à celui des dépenses correspondantes des programmes classiques; le départ du village des élèves et des finissants, dont les aspirations sont malgré tout restées liées aux possibilités, réelles ou imaginaires, qu'offre une vie en dehors de la petite exploitation agricole.

En fait, dans les deux cas (institutions hautement spécialisées et formation rurale), le problème le plus sérieux est sans doute celui du manque de crédibilité, qu'ont ces programmes, aux yeux des autorités budgétaires et de planification de l'administration centrale. Dans le cas particulier des institutions hautement spécialisées, comment peut-on en effet justifier, devant l'opinion publique, que le coût annuel de formation d'un individu puisse atteindre 800 000 francs CFA dans un pays où le revenu *per capita* ne dépasse pas 37 500 francs CFA? L'incertitude, liée au recrutement du personnel d'assistance technique, tant du point de vue de la quantité que celui de la qualité, peut en outre, dans le cas de telles institutions, créer des problèmes sérieux et à court terme d'encadrement des étudiants, ce qui oblige les administrateurs de ces institutions à aller quémander des fonds supplémentaires auprès de la direction du trésor des Etats, fonds qui leur sont d'ailleurs généralement refusés.

Nous n'avons pas la présomption de porter ici un jugement sur les techniques de formation en usage au Sahel; ceci n'est d'ailleurs pas inscrit à notre mandat. Nous sommes en revanche particulièrement conscients, sur base de nos investigations, que les sous-secteurs mentionnés ci-dessus souffriront vraisemblablement d'une insuffisance de financement des dépenses récurrentes, du fait que les autorités sahéniennes elles-mêmes ne sont pas arrivées à une évaluation finale quant à la contribution que peuvent apporter le maintien et/ou l'expansion de ces sous-secteurs à un mieux-être de la population sahénienne.

2. *vers un concept élargi du «problème» des dépenses récurrentes de l'éducation au Sahel*

Le tableau 8.3 donne les taux de scolarisation de la population en âge d'école primaire pour quatre pays sahéliens pour les années 1972-73 et 1977-78. La faible augmentation des taux, déjà bas au départ, entre ces deux années, illustre la limite qu'impose à la croissance des pays sahéliens, une scolarisation insuffisante, un des véhicules importants du développement étant, sans aucun doute, une formation élémentaire accrue des populations. Face à ces taux modestes de scolarisation, on constate que les Etats concernés allouent déjà, dans l'ensemble, une partie, qui peut être considérée comme maximale, de leurs ressources budgétaires à l'éducation. En 1977-78, le budget de fonctionnement de l'éducation à tous les niveaux, en pourcentage du budget national, était de 25,8 % en Haute-Volta, 31,6 % au Mali, 27,5 % au Niger et 26,5 % au Sénégal¹. A ce titre, il est certain que toute assistance étrangère à l'expansion et au fonctionnement du secteur d'éducation primaire au Sahel aura un impact significatif sur le développement des pays, tout en apportant une solution partielle au «problème élargi» des dépenses récurrentes.

¹

Estimations du consultant.

Tableau 8.3

*Taux de scolarisation primaire (1972-73 et 1977-78)
(en pourcentage de la population âgée de 7 à 12 ans)*

	1972-73	1977-78
Haute-Volta	9	13
Mali	19	24
Niger	13	20
Sénégal	37	44

Source: Calculé par le consultant du Groupe de travail, chargé de l'étude du secteur de l'éducation sur base des données contenues dans les sources ci-dessous, ajustées par les dernières statistiques d'inscriptions scolaires fournies par les ministères de l'éducation des différents pays:

1. Haute-Volta: données fournies par le Ministère du Plan
2. Mali: documents de travail du séminaire sur l'Education Nationale, décembre 1978
3. Niger: UNESCO: *Analyse et développement de l'éducation*, 1978
4. Sénégal: UNESCO: *Développement de l'Education: Analyse et perspectives*, 1977.

Outre la possibilité de voir davantage d'aide extérieure s'orienter vers le secteur de l'éducation, il faut aussi s'interroger sur les potentialités qui existent de réduire, suite à une augmentation des effectifs d'élèves, la principale composante des dépenses récurrentes d'éducation, à savoir les salaires et bénéfices des enseignants. Le consultant du Groupe de travail, en charge du secteur, a en effet relevé, que dans la plupart des pays sahéliens, le salaire des enseignants est égal à 9 ou 20 fois le revenu *per capita*, alors que le même ratio est de 2, au maximum 3, dans les pays industrialisés. Afin d'obtenir les services des enseignants à un coût réduit, on peut envisager d'augmenter la formation secondaire, ainsi que celle donnée dans les institutions de formation des enseignants, à un niveau dépassant les besoins du secteur public proprement dit.

Cette offre excédentaire permettrait de maintenir l'évolution des salaires des enseignants plus en ligne avec celle du revenu moyen de la population, tout en garantissant une «réserve» de main-d'oeuvre qualifiée à un secteur non étatique directement productif dont l'expansion nous semble être¹ une condition *sine qua non* du développement des pays sahéliens en général .

3. recouvrement des dépenses récurrentes

Il semble que trois méthodes soient utilisées par les administrations sahéliennes pour obtenir des collectivités locales et/ou des parents d'élèves des contributions au financement des dépenses d'éducation:

- i. l'expansion de l'enseignement privé est laissé relativement libre, avec parfois des subventions gouvernementales qui, étant donné que les maîtres seront payés par les parents, déterminent, au total, un coût par élève moindre que dans l'enseignement public. Entre 5 et 10 % des effectifs de l'enseignement primaire sont dans des écoles privées; ce pourcentage est même plus élevé pour l'enseignement secondaire;

¹

Ce point est élaboré à la 3^e partie du rapport.

- ii. le financement de certaines dépenses, dont celles de construction et d'entretien, est officiellement imposé aux collectivités locales ou, comme au Mali, à des associations de parents d'élèves. Ces associations ont contribué en moyenne, en 1977-78, à 4 000 francs maliens par élève, ce qui a représenté, au total, à peu près 6 % du montant du budget malien de l'éducation;
- iii. dans certains cas, collectivités locales et/ou associations de parents d'élèves sont mises devant le fait accompli: l'Etat annonce qu'il n'est plus à même de faire face à certaines des dépenses au financement desquelles il est commis par la loi. Nous avons cité le cas de parents qui ont financé l'achat de livres et de cahiers, mais, en général, ce genre d'«ultimatum» a eu un succès pour le moins mitigé.

L'application de l'ensemble de ces méthodes de recouvrement n'a certainement pas permis de financer, au grand maximum, plus de 5 % du total des dépenses d'éducation au Sahel.

Dans le cas de l'enseignement primaire, les communautés les plus riches, particulièrement celles situées dans les capitales, ou à leur périphérie, sont certainement capables de faire d'avantage: on pourrait envisager de lever des taxes scolaires évaluées sur base de la valeur de la propriété résidentielle.

En ce qui concerne les enseignements secondaire et supérieur, la gratuité de l'éducation qui y est donnée, renforce les inégalités sociales, étant donné que ceux qui y ont accès sont souvent déjà issus de familles privilégiées. Il y a un mérite certain à défendre le principe que, tant qu'un Etat n'est pas à même d'offrir une éducation primaire gratuite pour tous, une partie significative des dépenses d'enseignement secondaire et supérieur doit être recouverte sur la base de paiements faits par les bénéficiaires et calculés en fonction du revenu des parents, des réductions pouvant toujours être accordées aux meilleurs étudiants.

VIII. 4 La santé: l'analyse des dépenses de soins de santé primaires

1. L'information de base

Les cinq opérations de santé, retenues dans l'échantillon, sont des opérations de *soins de santé primaires*: un programme national au Niger et quatre opérations locales au Sénégal (Siné-Saloum, Fatick, Gossas, Pikine). Le programme nigérien et trois des opérations sénégalaises desservent les zones rurales, tandis que la quatrième opération sénégalaise est située à Dakar (Pikine). Le financement des opérations sénégalaises a été fourni par la Belgique, le Canada, les Etats-Unis et les Pays-Bas. L'opération nigérienne est principalement financée sur fonds nigériens, avec une assistance du Canada, des Etats-Unis, des Pays-Bas et de deux organisations non gouvernementale (Africare et Oxfam). A ces cinq études de cas, se sont ajoutées une analyse des budgets de la santé des pays sahéliens et l'étude, déjà mentionnée, de l'école de médecine, de dentisterie et de pharmacie de Bamako. Des limites de temps et de ressources n'ont malheureusement pas permis d'étudier une action de santé considérée comme prioritaire par le CILSS, à savoir le *programme élargi de vaccination*.

2. La notion de soins de santé primaires

Les soins de santé primaires sont définis comme étant les soins que reçoit le patient lors de son premier contact avec le système de santé pour un problème donné ainsi que les soins médicaux qu'il reçoit par la suite pour le même problème. Par opposition, les soins secondaires sont dispensés par un praticien mieux formé auquel le patient a été adressé par le praticien de soins primaires. Alors que les soins primaires sont donnés par des infirmiers ou d'autres praticiens faiblement spécialisés, fréquemment appelés agents de santé communautaire, les soins secondaires sont, en règle générale, dispensés par un médecin dans un hôpital ou un dispensaire.

Les soins de santé primaires visent principalement à soulager les douleurs physiques et l'anxiété mentale, plutôt qu'à traiter des maladies incurables ou débilitantes. Les biens publics produits par de tels programmes sont importants: accès des populations aux facilités sanitaires; réduction des dangers de contagion à la suite de vaccination; réduction de la mortalité infantile par la guérison de la diarrhée; capacité de la collectivité, dans son ensemble, de mieux répondre aux besoins essentiels de ses membres et, en général, accroissement de la productivité de la main-d'oeuvre.

3. *les dépenses récurrentes et non récurrentes*

Les dépenses non récurrentes d'une opération de soins de santé primaires comprennent toutes dépenses d'investissement et courantes, associées à la mise en place de l'unité de capacité: les équipements, la formation des agents de santé communautaire et une première inspection. Il faut cependant remarquer que la plus grande partie du programme nigérien, retenu dans l'échantillon, a environ 20 ans d'âge, alors que les opérations sénégalaises en sont encore à la phase expérimentale de la mise en place. A ce titre, toutes leurs dépenses, quelles qu'elles soient, sont des dépenses non récurrentes ou de développement.

Il nous faut aussi souligner que les dépenses de *formation* sont principalement une fonction des qualifications initiales des stagiaires et de la localisation du programme de formation lui-même. Des stagiaires trop jeunes et/ou trop instruits au départ seront en effet, dans beaucoup de cas, peu enclins à rester au village: ceci augmentera les dépenses de formation de l'opération, étant donné qu'il faudra fréquemment remplacer les ASC. Des stagiaires choisis parmi les membres respectés de la communauté villageoise seront le plus à même de s'imposer aux villageois, ce qui augmentera le rendement de l'opération. C'est précisément une décentralisation du programme de formation au niveau d'un grand nombre de villages qui permet d'intéresser ce genre de personne à devenir ASC.

Une définition exhaustive des dépenses récurrentes des opérations de soins de santé primaires demande que l'on y inclut:

- i. la rémunération des ASC;
- ii. les dépenses d'achat des médicaments¹ ;
- iii. les dépenses d'inspection régulière.

¹

«médicaments» est ici utilisé pour «médicaments et autres produits de pharmacie (bandages, ouate, ...)).

En incluant la *rémunération* des ASC, nous nous conformons aux principes retenus au chapitre II consacré à la définition des dépenses récurrentes: même si cette rémunération est supportée par les villageois, elle doit être prise en considération si l'on s'attache à déterminer la viabilité du programme dans son ensemble. La rémunération des ASC peut prendre plusieurs formes: paiement en espèces ou en nature, purement forfaitaire ou avec une marge dépendant du nombre de traitements effectués, commission sur l'achat de médicaments. A la limite, elle peut être nulle si les agents sont volontaires. Selon nous, cependant, l'absence de rémunération ou une rémunération trop faible favorisent une rotation excessive de personnel: ce qui est épargné en termes de frais de rémunération risque d'être perdu en frais supplémentaires de formation.

En ce qui concerne les dépenses de *médicaments*, doit-on les considérer comme n'importe quel intrant de production (fertilisant, carburants, ...) et ne comptabiliser comme dépense récurrente que le déficit encouru par l'Etat à l'occasion, par exemple, de la vente de ces médicaments à un prix subventionné? Ou, alternativement, le total de leur prix d'achat doit-il figurer dans les dépenses récurrentes? Nous penchons pour la deuxième alternative étant donné que la santé est avant tout un secteur social, ce qui la différencie de l'agriculture, entre autres. Il y aura lieu cependant, dans chaque cas particulier, d'évaluer l'incidence nette, sur le budget de l'Etat, du principe de financement retenu.

Une *inspection* insuffisante réduit la qualité des services offerts par les ASC et augmente les risques d'abandon. Une situation budgétaire difficile diminue les possibilités d'inspection en limitant principalement la capacité d'effectuer les tournées dans les villages, faute de carburants ou de pièces détachées nécessaires à la bonne marche des véhicules.

Finalement, dans une perspective de recouvrement des dépenses, il est utile de distinguer deux sortes de dépenses récurrentes: celles nécessaires au maintien des facilités de traitement et celles représentant le coût additionnel lié au traitement d'un patient supplémentaire (ou *coût marginal*). Dans le cas des opérations de soins de santé primaires, on rencontre, dans la première catégorie de dépenses, les salaires et bénéfices sociaux du personnel et les dépenses d'inspection. Dans la seconde catégorie, on trouve le coût des médicaments et la rémunération additionnelle payée à l'ASC à l'occasion du traitement d'un patient supplémentaire. Au sein de la deuxième catégorie de dépenses, on peut aussi distinguer celles qui sont liées au traitement de patients vivant à domicile de celles liées à des traitements de désordres

sérieux nécessitant une hospitalisation, voire une évacuation sanitaire. Dans le premier cas, le coût marginal du traitement peut en général être supporté par la majorité des patients même si leurs revenus sont faibles; dans le deuxième cas, seule une petite minorité privilégiée sera capable de supporter ce coût.

4. *le coefficient r des dépenses récurrentes*

Sur base des données du tableau 8.4, le coefficient des dépenses récurrentes d'une Equipe de santé villageoise du département de Niamey au Niger, est de 0,35. Soulignons que le numérateur de r n'inclut que les dépenses récurrentes de l'Equipe, qui sont à la charge du budget de l'Etat nigérien. Etant donné que le programme nigérien des soins de santé primaires est basé sur le double principe que les ASC sont des volontaires et que la distribution des médicaments doit s'autofinancer, cela signifie que sont exclus, au tableau 8.4 des dépenses récurrentes, la rémunération que reçoivent, dans certains cas, les ASC directement des villageois, ainsi que le coût des médicaments. Le consultant s'attend d'ailleurs à ce que la valeur de r augmente avec la généralisation du programme à d'autres régions du Niger ¹.

Etant donné le caractère récent des opérations sénégalaises, aucun r n'a pu être estimé, en ce qui les concerne.

¹

On peut en effet, par exemple, s'attendre à ce que les dépenses d'inspection par opération installée augmentent, le programme s'étendant à des populations de plus en plus éloignées, voire de moins en moins réceptives.

Tableau 8.4

Estimation des dépenses supportées par le budget national nigérien pour une Equipe de santé villageoise du département de Niamey (francs CFA) et estimation du r correspondant (1979)

Fonctions / Nature des dépenses	Salaire de personnel	Transport et entretien des véhicules	Indemnités de déplacement	Divers	Total
<i>I-DEPENSES NON RECURRENTES</i>	31358	27986	3114	97533	159991
1. animation ¹	8778 ²	12600 ³	1740	300	23418
2. formation	16380	11400 ⁴	216	39200	67196
3. équipement				58000	58000
4. inspection (environ 4 mois)	6200	3986	1158	33	11377
<i>II-DEPENSES RECURRENTES</i>	24059	15757	3546	13167	56529
1. inspection	18599	11957 ⁵	3474	100	34130
2. recyclage	5460	3800	72	13067	22399

$$r = \frac{56529}{159991} = 0,35$$

1

2 visites par village

2

6 hommes-jours X 2 visites par village = 12 hommes-jours

3

250 km de tournée d'animation dans 1 à 3 villages

4

200 km de transport des stagiaires durant la formation

5

11 000 km de voyages par an et par arrondissement

VIII. 5 La santé: le recouvrement des dépenses de soins de santé primaires

1. critère de recouvrement

Comme il a été dit dans la première section du présent chapitre, aucun Etat sahélien n'est actuellement en mesure d'envisager d'offrir des soins de santé gratuits à plus d'une faible fraction de sa population. Actuellement, les Etats sahéliens allouent de 5 à 10 % de leur budget récurrent à la santé. Selon nos estimations, l'Etat nigérien devrait dépenser 75 % de son budget récurrent actuel s'il voulait offrir gratuitement à tous les citoyens de tels soins, ceci supposant naturellement que l'infrastructure aurait déjà été mise en place. Cela n'apparaît pas évidemment réalisable, compte tenu des autres activités que l'Etat doit assurer dans le domaine socio-économique ou autre. En d'autres termes, pour le Niger comme pour les autres pays sahéliens, le rythme auquel de nouveaux villages auront accès au programme dépend crucialement du degré de recouvrement des dépenses des opérations existantes et à venir.

Les opérations, étudiées par le Groupe de travail, ont montré que des populations à revenu faible sont prêtes à, et capables de payer le coût marginal du traitement sans hospitalisation, y compris, l'achat de médicaments¹. Il serait inéquitable pour les Etats de ne pas tirer parti d'une telle situation: en effet, cela reviendrait à dénier à une majorité de citoyens les bénéfices du programme, alors qu'ils sont prêts à contribuer financièrement, dans le but d'offrir les services correspondants aux populations actuellement touchées par le programme et ce, à un prix inférieur à celui qu'elles sont disposées à payer.

Nous référant à notre catégorisation des dépenses récurrentes des opérations de soins de santé primaires, nous pouvons suggérer les critères suivants de recouvrement (optimal) de ces dépenses:

- i. le paiement du coût marginal du traitement sans hospitalisation y compris l'achat de médicaments et les honoraires de l'agent de santé. Ce paiement devrait être exigé de tous, sauf dans des cas d'indigence notoire, qui soient identifiés par la collectivité villageoise de la manière la plus démocratique possible;

1

De fait, les guérisseurs traditionnels ont toujours été rémunérés par les patients ou leur famille, ces guérisseurs entrant, d'ailleurs en quelque sorte, en concurrence avec les ASC dans les régions où fonctionnent des équipes de santé villageoise.

- ii. le paiement du salaire de base de l'agent de santé y compris les frais indirects de maintien des facilités de traitement. Une partie de ce paiement devrait être assurée par les collectivités villageoises à partir de leurs propres ressources budgétaires, le reste étant à la charge de l'Etat.

2. procédures actuelles de recouvrement des dépenses récurrentes

Les études de cas ont montré que quatre procédures sont actuellement en usage au Sahel:

- i. comme dans le cas nigérien, les ASC ne sont pas rémunérés, mais les médicaments sont payés au comptant. Si le système continue de fonctionner cela montre qu'au moins les ASC qui achètent les médicaments aux dépôts de l'Etat ou aux pharmaciens privés, recouvrent leurs coûts. Sous réserve de l'existence de paiements officieux de salaires aux ASC pris à charge par les villageois, la situation nigérienne suggère que, dans une certaine mesure et pour des programmes bien particuliers tels les soins de santé primaires, il existe des possibilités de limiter les dépenses¹ récurrentes de l'Etat en faisant appel à l'esprit de volontariat.
- ii. le paiement d'une somme forfaitaire par visite (50 ou 100 francs CFA) indépendamment de la nature du traitement fourni, du type de médicament administré et du temps consacré par l'agent de santé. Cette procédure de recouvrement est utilisée dans deux des opérations sénégalaises: Pikine (Dakar) et Siné-Saloum. Au total, aucune des opérations ne recouvre ses dépenses de médicaments. l'une entre elles recouvre en moyenne les frais de personnels; la performance de l'autre opération à cet égard n'est pas claire;
- iii. toutes les familles paient un droit de base, indépendamment de leur utilisation de facilités de traitement, augmenté d'un paiement par traitement offert. Cette procédure s'applique à une

¹

Rappelons cependant qu'un système de volontariat peut entraîner une rotation élevée de personnel qui augmenterait des dépenses totales non récurrentes de formation.

opération (Fatick): seulement une faible minorité de villageois avaient payé le droit de base;

- iv. le paiement par traitement est calculé sur base du coût de remplacement des médicaments (Gossas). Il n'est pas clair si ce paiement est inférieur ou supérieur au coût des médicaments. Aucune évidence existe en ce qui concerne la performance d'une telle procédure.

Dans toutes les opérations étudiées, il semble exister un consensus chez les villageois d'exonérer les indigents, bien qu'une définition opérationnelle de l'indigence ne semble pas prévaloir pour l'ensemble des opérations.

3. *facteurs déterminant l'insuffisance du recouvrement des dépenses*

Quatre ensembles de facteurs peuvent être considérés:

- i. le projet initial comporte des erreurs de conception ou n'a pas anticipé les problèmes possibles: l'opération fournit en conséquence des services de traitement en-deça de ce qui a été promis et les villageois sont réticents à payer;
- ii. le contrôle financier fait défaut et l'on assiste à une confusion quant à la nature des fonds: par exemple, un infirmier mélange avoirs personnels et paiements de médicaments, ce qui entraîne une insuffisance de fonds pour alimenter les stocks de médicaments de la collectivité. Le comptable assigné, au niveau du village, n'est pas compétent. Une alternative pourrait être de laisser le boutiquier du village vendre directement les médicaments aux agents de santé avec une marge dont il pourrait, par exemple, garder la moitié;
- iii. l'absence de critères opérationnels permet difficilement de déterminer ceux qui doivent être exonérés des paiements: c'est particulièrement le cas lorsque les ASC sont jeunes ou peu intégrés à la collectivité dans laquelle ils travaillent; il leur est difficile de refuser des demandes de soins gratuits, ce qui détermine pour l'opération un manque à gagner;

iv. la dépendance à l'égard des donateurs: tant que le village reste convaincu que les donateurs continueront à intervenir directement sous forme d'assistance financière et/ou de personnel, la motivation de payer est absente. Il serait ainsi souhaitable que les donateurs continuent à intervenir dans le financement des frais indirects et l'expansion de tels programmes, mais en veillant soigneusement à ne pas se substituer à l'initiative et aux contributions locales, ce qui correspondrait à décourager de telles initiatives à long terme lorsque le programme serait repris en charge par l'Etat du pays récipiendaire. En outre, si les donateurs persistent dans de telles voies, il deviendra de plus en plus difficile à l'Etat d'intégrer ces actions dans le cadre des schèmes ayant été adoptés au niveau national.

CHAPITRE IX: QUE CONCLURE?

IX. 1 *Besoins de fonctionnement et d'entretien des opérations de développement au Sahel: la situation actuelle, ses causes et ses effets*

En général, les Etats sahéliens ne sont pas parvenus à satisfaire de manière adéquate les besoins de fonctionnement et d'entretien des opérations de développement dont ils ont la charge. Ceci se manifeste par une rentabilité socio-économique amoindrie des investissements et/ou l'existence d'indices de détérioration du capital physique et institutionnel correspondant. Une telle conclusion reste trop globale dans la mesure où:

- i. l'insuffisance, en matière de fonctionnement et d'entretien des opérations, n'est pas la cause unique de la faible rentabilité des investissements;*
- ii. l'insuffisance de financement des dépenses correspondantes des opérations (les dépenses récurrentes) n'explique pas à elle seule l'insuffisance constatée en matière de fonctionnement et d'entretien;*
- iii. l'analyse de la situation dans le cadre étroit de l'opération ou du secteur ne pose qu'une partie du problème: référence doit également être faite à la structure de l'économie dans son ensemble et aux choix et limites de la politique nationale.*

1. *l'insuffisance du fonctionnement et de l'entretien et la faiblesse de rentabilité des investissements*

Il serait dangereux de croire que le faible taux de rentabilité observé *ex post* pour plusieurs programmes et opérations de développement au Sahel, a pour cause unique, ou même principale, une incapacité de faire fonctionner et d'entretenir les facilités existantes. On pourrait en effet en conclure qu'une

augmentation des moyens matériels et humains, nécessaires au fonctionnement et à l'entretien, serait suffisante pour permettre à ces opérations de connaître des résultats proches de ceux prévus dans les projets initiaux. Deux ensembles de raisons peuvent être avancés pour expliquer un faible taux de rentabilité dont la cause n'est pas à rechercher du côté d'un fonctionnement et entretien inadéquat. Ce sont:

- i. les insuffisances et/ou erreurs techniques qui ont affecté la conceptualisation et la mise en place d'opérations et programmes;
- ii. l'existence de conditions socio-économiques peu favorables.

Nous reportons principalement la discussion du point ii à la 3^e partie du rapport, bien qu'un examen préliminaire en soit fait au titre 3 de la présente section.

En ce qui concerne les insuffisances et/ou erreurs techniques, définies au sens large, les chapitres qui précèdent ont mis en lumière l'existence d'opérations, parfois à grande échelle, qui s'appuient sur l'introduction de technologies mal contrôlées ou pas encore mises au point. Les opérations de développement agricole ont particulièrement souffert de cet état de chose: introduction de techniques culturales insuffisamment testées, distribution de semences nouvelles aux faibles performances, ... Dans d'autres cas, une connaissance superficielle des conditions du milieu a entraîné dès la phase critique de mise en place, un mauvais choix de personnel d'encadrement, ce qui n'a pas permis aux opérations de «décoller», étant donné l'absence de contact productif entre ce personnel et les populations concernées. Non seulement des opérations agricoles en ont souffert (encadreurs trop jeunes et inexpérimentés, voire absentéistes) mais aussi des opérations de santé (agents de santé communautaire sans autorité suffisante dans le village). Beaucoup de ces opérations font déjà partie du domaine des faits accomplis: le personnel de gestion a été formé, les structures administratives locales ont été créées, les donateurs se sont engagés à verser des sommes importantes sur un certain nombre d'années. Dans certains cas même, les opérations se maintiennent, comme mues par une force d'inertie, bien que les donateurs et récipiendaires soient tacitement d'accord sur l'absence de viabilité de telles entreprises: c'est le cas, encore, d'opérations agricoles, et aussi de certaines opérations d'éducation aux modèles de formation éloignés de ceux de l'enseignement classique (formation rurale).

Dans son ensemble, la situation peut être liée au fait que les conceptualisateurs des projets ont, en général, *sous-estimé la période de mise en place* nécessaire aux opérations, comme ils ont fréquemment omis de distinguer *phase d'expérimentation* et phase de mise en place proprement dite.

Il faut ici envisager trois cas possibles:

a. l'opération pour laquelle il n'existe pas encore de technologie probante (la semence améliorée n'a pas été trouvée);

b. l'opération pour laquelle il existe une technologie probante, mais les conditions de son introduction dans le milieu physique et humain sont encore mal connues;

c. l'opération pour laquelle il existe une technologie probante, dont les conditions d'introduction dans le milieu physique et humain sont bien connues.

C'est surtout le cas *b* qui doit nous préoccuper ici. Dans le cas *a*, il s'agit de limiter la dimension de l'opération à une activité de recherche, de nature fondamentale, en touchant le moins de population possible, et ce, jusqu'au moment où des résultats scientifiques probants auront été obtenus. Le cas *c* est celui, surtout, d'opérations qui concourent à l'installation d'une infrastructure physique conventionnelle (une route, une école d'enseignement primaire classique, un centre d'hospitalisation, ...). Le processus de mise en place consiste à répéter ce qui a déjà été fait au niveau de la communauté touchée par l'opération, ou dans d'autres régions du pays. Aucun blocage «culturel» n'est à anticiper: soit la population locale est indifférente (c'est le cas de la construction de la route de grand parcours qui traverse une région où les villages sont dispersés), soit elle est extrêmement réceptive *a priori* (les gens attendent depuis plusieurs années qu'on leur construise une école primaire ou un dispensaire). Bref, dans le cas *c*, dès que l'infrastructure est construite et que le personnel requis a été affecté, commence la phase de fonctionnement normal et il s'agit de se soucier des dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien, et de leur recouvrement.

Dans le cas *b*, par opposition au cas *a*, la semence améliorée a été testée avec succès dans le centre de recherche agronomique, mais on ne connaît pas ou peu les exigences qui sont liées à sa multiplication et à sa distribution. Ou encore, on désire profiter des rencontres entre fermiers et encadreurs pour encourager l'utilisation de produits phytosanitaires. On aimerait même rentabiliser l'intérêt, que manifesteront les populations, pour les attirer dans des programmes d'alphabétisation et de soins de santé primaires et ainsi aboutir à une véritable entreprise de développement rural intégré. Dans ce cas, la phase d'expérimentation (distincte de, et consécutive à la phase de recherche fondamentale) risque d'être longue et on a intérêt à ce qu'elle ne touche qu'un échantillon représentatif, mais réduit, de la population: on n'insistera en effet jamais assez sur le coût psychologique, politique et social d'une opération qui échoue, lorsqu'une population importante est affectée par cet échec. Ce n'est qu'au terme d'une phase d'expérimentation réussie qu'on peut parler de mise en place proprement dite.

L'évidence, qu'a donnée l'étude des opérations sur la durée de la phase d'expérimentation et de celle de mise en place pour les opérations des différents secteurs, reste peu manifeste: c'est inévitable car on manque, au Sahel, du recul historique nécessaire pour la plupart des actions sectorielles. Pour des opérations agricoles visant à l'amélioration des techniques culturales, expérimentation et mise en place semblent devoir prendre environ 15 ans au total. Des opérations de protection de cultures prendraient quant à elles environ 12 ans. L'opération de motorisation des barques de pêche a pris 4 ans au Sénégal pour atteindre sa phase de fonctionnement normal, mais le contexte y était favorable, les pêcheurs sénégalais ayant déjà eu partiellement recours à l'utilisation des moteurs, avant le début de l'opération étudiée, et ayant de ce fait déjà constaté la rentabilité de la technologie proposée. Les responsables de la pêche mauritanienne considèrent, par exemple, que la mise en place d'une opération similaire, dans leur pays, prendrait de 6 à 8 ans. Pour les plantations forestières, une, au maximum deux années, de mise en place semblent seulement nécessaires. Ces opérations sont cependant bien particulières: la mise en place est relativement intensive en capital physique; les populations agricoles voisines de la plantation sont conscientes, en général, de la contribution que peut apporter l'aménagement d'une forêt à la prévention du dénuement des sols (ce qui n'exclut pas nécessairement un abattage clandestin).

Finalement, phases d'expérimentation et de mise en place prennent d'autant plus de temps que sont confondues, dans une même opération, activités directement productives (cultures, pêche, ...) et activités sociales (éducation, santé, ...) et qu'est faible la capacité de l'administration centrale de mettre sur pied un système efficace de communication et de distribution permettant de répondre rapidement aux exigences de l'activité de terrain (fourniture des produits au moment requis, inspection régulière des sites, ...). La mise sur pied d'un tel système de communication et de distribution a, elle aussi, dans beaucoup de cas, un véritable caractère expérimental.

2. *L'insuffisance du financement des dépenses récurrentes et la faiblesse de rentabilité des investissements*

Etant donné le principe de l'*universalité des recettes de l'Etat*, qui permet à ce dernier, d'allouer ses revenus à n'importe quelles fins de dépenses, une opération isolée ne souffre pas *a priori* d'un financement insuffisant de ses dépenses de fonctionnement et d'entretien. En d'autres termes, si l'opération souffre d'un financement insuffisant, c'est que l'Etat a décidé d'allouer ses recettes, intérieures ou étrangères, courantes et d'emprunt, à des fins différentes, socio-économiques ou autres, considérées comme prioritaires¹.

Plusieurs exemples d'opérations de développement au Sahel, illustrent bien ce principe.

Nous avons d'abord le cas d'opérations du type α , mentionné plus haut, où la technologie probante n'a pas encore été mise au point: dans de tel cas, il est en effet optimal pour l'Etat de limiter le fonctionnement et l'entretien des infrastructures à un minimum, voire de laisser ces infrastructures se détériorer, quitte à les réhabiliter lorsque la technologie et/ou l'intrant nouveaux auront été testés avec succès.

1

Le principe de l'universalité des recettes de l'Etat est repris d'une manière plus rigoureuse et détaillée au chapitre X, section X.1.

En ce qui concerne les secteurs sociaux, les besoins d'expansion sont tels en regard, entre autres, du taux élevé d'analphabétisation et des conditions sanitaires déficientes des populations, qu'il peut être optimal pour l'Etat non seulement d'un point de vue strictement économique, mais aussi d'un point de vue politique, de ne pas satisfaire les besoins de fonctionnement et d'entretien des capacités installées selon des normes qui lui seraient recommandées par des ingénieurs: les fonds ainsi épargnés sont consacrés à l'expansion de ces capacités. Le cas de l'opération de reprise des écoles primaires et secondaires au Niger, illustre clairement la possibilité d'un tel choix¹. Ceci est d'autant plus vrai que, dans le cas des constructions scolaires, cout n'est pas prioritaire en matière d'entretien (une fenêtre brisée ne diminue pas la performance de l'enseignement au même titre qu'un pupitre inutilisable) et qu'il est plus facile de faire financer par l'étranger la réhabilitation d'écoles que leur entretien.

Dans de telles situations, une assistance financière accrue des dépenses récurrentes, qui serait imposée de l'étranger à une opération déterminée, peut même violer les conditions d'optimalité: L'Etat récipiendaire préférerait voir ces fonds supplémentaires alloués à des dépenses de développement comme il craint qu'un fonctionnement et entretien de l'opération bénéficiaire, selon des normes d'excellence inusitées pour la région, rende la position de l'administration centrale encore plus difficile, au moment du retrait du donateur (de tels cas d'opérations «choyées» par les donateurs existent, par exemple, au Sahel, dans le secteur de la santé, ce qui, comme nous le soulignerons, peut avoir une influence négative sur la capacité locale à moyen terme de recouvrer les dépenses récurrentes).

3. *l'incidence de l'environnement économique sur la satisfaction des besoins de fonctionnement et d'entretien des opérations*

Cet environnement est principalement donné, d'une part, par les dotations en facteurs de production, et d'autre part, par les prix de ces derniers. Dans la mesure où il y a intervention gouvernementale, les prix des facteurs ne reflètent pas nécessairement leur rareté relative². Ce point, déjà introduit

¹ *infra*, chapitre VIII, section VIII.2.

² D'un point de vue théorique, d'autres raisons peuvent être avancées pour expliquer une telle dichotomie (externalités, économies d'échelle,...).

à la section II.9 du chapitre II, est le mieux examiné dans le cadre d'analyse macroéconomique de la 3^e partie du rapport.

L'évidence empirique recueillie par le Groupe de travail sur les opérations de développement étudiées, donne toutefois des illustrations intéressantes.

L'entretien routier, sauf exceptions, souvent d'ailleurs de nature expérimentale, est réalisé au Sahel d'une manière intensive en capital. S'il est un fait que la faible densité démographique, l'éloignement des sites d'extraction des matériaux d'entretien, la nécessité de réaliser les tâches d'entretien au moment de la saison agricole, concourent à limiter les possibilités de mise en oeuvre de techniques plus intensives en main-d'oeuvre faiblement qualifiée, comme celles en usage, notamment, en Afrique orientale et en Asie du sud-est, on peut néanmoins se demander si la disponibilité d'un capital-devises relativement bon marché ne décourage pas elle aussi l'emploi de telles techniques, qui si elles ne permettraient pas nécessairement de diminuer le coût unitaire d'entretien, pourraient en réduire au moins le coût en devises¹.

D'une manière générale, la disponibilité d'un capital peu dispendieux favorise aussi les dépenses d'expansion d'infrastructures physiques au détriment de dépenses récurrentes, généralement moins coûteuses en capital. Ceci est le mieux illustré, au Sahel, par les opérations de développement des infrastructures des transports non routiers (ports, chemins de fer, ...).

Finalement, le système des prix des biens finals affecte les possibilités de recouvrement des dépenses récurrentes des opérations directement productives (voir ci-après, section IX.3).

4. Les opérations bénéficiant d'un fonctionnement et entretien adéquat

Il serait injuste et inexact, à la fois, de donner l'impression que toutes les opérations de développement au Sahel n'ont pas atteint le taux de rendement socio-économique désiré et que tout y est mauvais fonctionnement et délabrement. Comme partout ailleurs l'histoire y a distribué échecs et succès, et, en ce qui concerne nos préoccupations, l'analyse des succès est tout aussi importante que celle des échecs.

¹

infra, chapitre VII, section VII.4, titre 2.

Laissons de côté, pour le moment, les cas où les capacités de recouvrement des dépenses récurrentes expliquent principalement l'existence d'un fonctionnement et entretien adéquat.

Un premier exemple de succès est celui de la motorisation des barques de pêche au Sénégal. Non seulement la nature commerciale de l'opération et la grande réceptivité des pêcheurs sénégalais sont à l'origine de ce succès, mais il y a aussi lieu de créditer à l'opération l'introduction de procédures originales limitant *de facto* un gonflement excessif des dépenses récurrentes. Par exemple, les réparateurs de moteurs ne sont pas des salariés de l'opération: ils conservent le revenu de leur travail tout en payant 15 % de celui-ci pour couvrir les dépenses récurrentes d'électricité et d'entretien des ateliers. Ceci évite à l'opération de devoir leur payer des salaires aux périodes creuses qui surviennent immédiatement après la livraison des moteurs. Les réparateurs semblent satisfaits de cette situation d'autant plus qu'ils peuvent utiliser ces mêmes ateliers pour faire des réparations d'équipements n'appartenant pas directement à l'opération.

Un deuxième exemple est celui de la plantation forestière de la région de Bamako. En plus de la réceptivité des populations et de l'existence du Fonds forestier malien qui retourne à l'opération une partie du produit de la taxe d'abattage, il faut retenir comme cause de son succès le très grand soin qui fut apporté à la mise en place de la plantation, ce qui a entraîné des besoins d'entretien inférieurs à ceux prévus à l'origine.

Un troisième succès, relatif celui-ci, est l'entretien routier. Si le choix de cet exemple peut surprendre ceux qui ont voyagé sur les routes du Sahel, où les interruptions du trafic, dues au défoncement des chaussées, et les accidents et bris de véhicules, sont fréquents, il n'en reste pas moins qu'un ensemble de conditions favorables sont réunies. Les donateurs et les pays récipiendaires ont compris qu'il ne suffit pas de construire les routes: il faut aussi les entretenir. Les programmes de construction comprennent généralement des «volets» importants d'entretien et/ou de réhabilitation. La nécessité a été reconnue de créer un capital humain et institutionnel adéquat (formation de brigades d'entretien, amélioration de la gestion et du fonctionnement des directions des travaux publics). A cela s'est ajoutée la constitution de fonds routiers qui garantissent, dans une certaine mesure, qu'une partie des fonds

obtenus, d'origine locale et étrangère, iront à l'entretien. Dans le cas de l'entretien routier, les problèmes principaux sont plutôt l'importance des fonds qui seront mis à la disposition de telles activités, eu égard aux besoins d'autres secteurs, et la capacité, qu'auront les Etats, de maintenir, dans une situation de fonds limités, un équilibre critique entre la satisfaction des besoins d'expansion du réseau et celle des besoins liés à son entretien.

La réalité sahélienne offre finalement un cas qui est à la fois un succès et un échec, selon la perspective dans laquelle on se place: il s'agit du fonctionnement et de l'entretien de certains établissements scolaires. Plusieurs des pays sahéliens ont en effet subordonné l'expansion des écoles au rythme de croissance des effectifs d'enseignants, lui-même déterminé par les disponibilités du budget de l'éducation nationale¹. Il n'est pas donc surprenant de trouver des écoles fonctionnant dans des conditions relativement satisfaisantes. En revanche, si l'on prend en considération le caractère modeste des objectifs de scolarisation, réalisés et prévus, la situation est loin d'être satisfaisante et le problème de la satisfaction des besoins, de nature récurrente, prend une dimension nouvelle, propre surtout aux secteurs sociaux, et sur laquelle nous reviendrons au chapitre XII.

IX. 2 Le coefficient r des dépenses récurrentes: évidence empirique

Pour une opération déterminée, le coefficient r des dépenses récurrentes a été défini, par P.S. Heller, comme étant le rapport entre les dépenses récurrentes, en une année de fonctionnement normal, et la somme des dépenses non récurrentes (dites aussi de mise en place ou de développement)².

Nous ne reprendrons pas ici toute la discussion, offerte aux chapitres sectoriels, concernant les problèmes que posent à la fois la définition du contenu et l'estimation de r dans les différents secteurs. Bornons-nous à

¹

C'est ainsi qu'un des pays au moins a interdit la construction «sauvage» d'écoles par des collectivités et/ou groupes de parents, écoles pour lesquelles l'Etat était dans l'obligation de fournir des enseignants au-delà de ce qui avait été prévu.

²

infra, chapitre II, section II.7.

souligner que:

- i. pour certains secteurs, au lieu d'estimer r tel que défini plus haut, nous donnons les dépenses récurrentes annuelles par unité de capacité physique (*par* forage hydraulique installé, animal engraisé, kilomètre de route contruite, ...). Dans de tels cas, il a été considéré que, soit l'estimation de la valeur du dénominateur de r était sujette à trop d'incertitude (problèmes de prix, ...) soit que, pour des fins de projection, il était préférable de conserver l'information sous cette forme, étant donné qu'un programme sectoriel, même formulé d'une manière globale, se devait, dans ces cas, d'indiquer le nombre d'unités physiques concernées (nombre de forages et de kilomètres de routes à entretenir, nombre d'animaux à engraisser, ...);
- ii. pour certains secteurs, le coefficient r a été estimé ou réestimé par fonction. C'est particulièrement le cas pour les opérations de développement agricole qui réalisent, en général, un nombre impressionnant de fonctions, celles-ci allant de l'entretien des ouvrages d'irrigation à la commercialisation des récoltes, en passant par la production, la recherche, l'encadrement, pour n'en citer que quelques-unes ¹.

Le tableau 9.1, ci-après, permettra au lecteur de retrouver dans les chapitres sectoriels les tableaux donnant les estimations du r ou du ratio des dépenses récurrentes par unité de capacité physique. Pour des raisons de commodité de présentation, nous n'avons en effet pas cru utile de juxtaposer tous ces tableaux individuels dans un tableau général qui aurait tout simplement fait double-emploi.

¹

Voir *infra*, chapitre IV, section IV.1, tableau 4.1.

Tableau 9.1
Tableau de référence: Le coefficient r des dépenses récurrentes des opérations de développement au Sahel

Secteurs	N° du tableau dans le rapport ¹	Mode de définition de r (ou son substitut)	Aire géographique	Commentaires
I. Agriculture	4.2	en valeur	Haute-Volta, Mali, Niger, Sénégal, Tchad	peu significatif (par opération).
	4.3	en valeur	Haute-Volta, Niger, Sénégal	significatif (par fonction) pour le développement communautaire, la formation de coopératives, la santé animale et l'entretien des infrastructures
II. Hydraulique rurale	4.5	par forage installé	Sénégal	
III. Elevage	5.5	par tête de bétail	Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Sénégal	santé animale, embouche paysanne, opérations pastorales extensives.
IV. Pêche				peu applicable dans le cas des 2 opérations étudiées.
V. Forêts	6.1	en valeur	Haute-Volta, Mali	
VI. Infrastructure des transports routiers	7.2	par kilomètre de route construite	Haute-Volta, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad	comprend entretien courant et périodique pour quatre niveaux d'aménagement technique des chaussées.
VII. Education	8.1	en valeur	Haute-Volta, Mali, Niger, Sénégal	donné pour 9 niveaux de formation et selon 4 variantes (avec et sans aide aux étudiants; avec et sans assistance technique).
IX. Santé	8.4	en valeur	Niger	s'applique aux dépenses récurrentes et de développement (formation) supportées par le budget national pour une Equipe de santé villageoise du département de Niamey.

¹ La pagination des tableaux, est donnée au début du rapport, à la table des matières.

207

IX. 3 *Le recouvrement des dépenses récurrentes: un problème à plusieurs facettes*

Rappelons que les opérations peuvent recouvrer les dépenses récurrentes de trois manières, si l'on exclut les dons et emprunts: paiement d'un coût d'usage (ou taxe d'usager), réservation de recettes, dotation budgétaire de l'Etat. Rappelons aussi, qu'au niveau d'une opération déterminée, un problème se pose quant au calcul du montant des recettes de l'Etat (directes et indirectes) qui revient à l'opération¹. Que nous a appris l'étude des opérations et secteurs?

Pour les opérations directement productives (opérations de production agricole, élevage, pêche, forêts), la capacité de recouvrer les dépenses est simultanément fonction du prix à la production offert ainsi que des possibilités qui existent d'imposer les différentes étapes de la chaîne (ou filière) de production et de distribution.

Un prix au producteur fixé trop bas, comme c'est généralement le cas pour les cultures vivrières, l'élevage et, dans une certaine mesure, les forêts, non seulement diminue la capacité directe de recouvrement (c'est-à-dire sur base de l'imposition des recettes de l'opération de production), mais réduit également les possibilités pour l'Etat de transférer au secteur non étatique certaines activités de commercialisation et de distribution des intrants et/ou de l'excrant. Ces activités, qui sont généralement réalisées par des entreprises publiques, ont traditionnellement imposé aux Etats sahéliens des charges de financement au titre de leurs déficits d'opération; un prix à la production trop faible ne permet toutefois pas à des entrepreneurs privés de prendre la relève, étant donné que les marges bénéficiaires ne parviendront pas à couvrir les coûts de commercialisation et de distribution qu'ils seront appelés à supporter².

¹ *infra*, chapitre II, section II.6.

² Le fait qu'il existe au Sahel un circuit de commercialisation privé, plus ou moins important, des produits agricoles vivriers et d'élevage, n'est pas en contradiction avec ce dernier point; il le renforce même: les produits sont en effet vendus, dans ce cas, dans un marché libre où prévaut un prix supérieur au prix du marché réglementé.

Les cultures de rente sont quant à elles dans une situation plus favorable: le prix offert est largement déterminé par celui du marché international et n'est pas soumis à une limite supérieure réglementée, étant donné que les biens produits n'entrent pas ou peu dans le panier de consommation locale. D'autre part, la commercialisation et l'évacuation de la récolte jusqu'au port d'embarquement sont organisées d'une manière relativement centralisée, ce qui accroît d'autant la capacité qu'a l'Etat¹ d'imposer les différentes étapes de la chaîne de production et de distribution.

Un sous-secteur particulier de l'agriculture vivrière est constitué par les opérations d'alimentation humaine (le paysan produit pour la satisfaction de ses besoins alimentaires et de ceux de sa famille)². La capacité de recouvrement des dépenses récurrentes y est quasi inexistante: la récolte n'est pas vendue et il n'y a ainsi aucune chaîne de distribution en aval de la production. Il s'agit d'opérations où un accroissement de l'assistance financière internationale (possiblement non gouvernementale) pourrait se justifier dans la perspective d'augmenter la satisfaction des besoins essentiels des populations les plus déshéritées du Sahel.

Par opposition aux opérations directement productives, nous avons les opérations des secteurs sociaux (éducation et santé) où l'apparition à long terme des bénéficiaires rend difficile *a priori* l'instauration d'un système de recouvrement immédiat. En outre, l'importance des bénéficiaires publics (c'est-à-dire ceux qui profitent non seulement au bénéficiaire direct des services mais à la communauté dans son ensemble) rend, dans une certaine mesure, l'imposition du paiement du coût plein relativement inéquitable; à ce titre, le paiement par l'Etat d'une partie du prix d'un vaccin ou du coût d'un programme d'alphabétisation, peut se justifier. Il est cependant tout aussi inéquitable de rendre les services entièrement gratuits: étant donné la situation budgétaire des Etats sahéliens, une telle politique condamne irrévocablement la majeure partie des sahéliens, et spécialement ceux des campagnes et régions reculées, à ne pas recevoir une formation élémentaire et des soins de santé primaires avant de nombreuses décennies. La même remarque doit être faite pour le secteur de l'hydraulique rurale où dans le cas de l'opération étudiée (Sénégal) aucune taxe d'utilisateur n'est actuellement imposée aux bénéficiaires à revenu élevé.

1

Le lecteur a trouvé au tableau 4.4 du chapitre IV, une estimation des coefficients de recouvrement de quelques-unes des opérations agricoles étudiées: rarement ce coefficient est supérieur à 0,6 (cultures de rentes) et peut, dans certains cas, être inférieur à 0,3 (cultures vivrières).

2

Rappelons qu'aucune opération de ce sous-secteur n'est incluse dans notre échantillon.

Des formes différentes de recouvrement peuvent être suggérées, dont certaines sont déjà plus ou moins en vigueur: paiement du coût marginal (soins de santé primaires), du coût plein (hospitalisation et évacuation sanitaire des personnes les mieux nanties), d'un coût supérieur au coût plein (consommation d'eau distribuée à domicile par le moyen de branchements)¹. Des exceptions au paiement de tels coûts d'usage peuvent toujours être retenues pour les plus pauvres à condition que le statut d'indigence soit défini d'une manière qui ne facilite pas les passe-droits, et fasse l'objet de décisions prises le plus démocratiquement possible (conseils de village, associations de parents d'élèves, ...). Finalement la capacité de recouvrement, par l'imposition de paiements du coût d'usage, dépend de la capacité qu'ont les opérations d'offrir des services réguliers et de qualité au moindre coût, et de l'absence d'interventions des donateurs qui, s'ils se substituent à court terme comme pourvoyeurs de fonds de fonctionnement, risquent de décourager, au moins pour le temps d'une génération, la disposition des populations à payer pour des services qu'elles considèrent comme essentiels. Les coûts de perception liés au recouvrement des taxes d'usager peuvent eux-même être réduits si la perception est organisée d'une manière décentralisée (par exemple, les communautés villageoises pour la taxe de consommation d'eau potable).

Ce qui a été dit pour les secteurs sociaux vaut *mutadis mutandis* pour celles des opérations de développement rural intégré, qui contiennent des volets de formation et de santé, ainsi que pour le sous-secteur de la santé animale, où les bénéfices publics peuvent être importants (vaccination contre les maladies épidémiques du bétail), ce qui peut justifier que l'Etat prenne à sa charge une partie des dépenses récurrentes. Lorsque le paiement d'un coût d'usage ou d'une taxe d'usager est demandé à un producteur (l'achat du vaccin par un éleveur, la taxe d'eau levée sur l'agriculteur), il faut finalement être attentif au fait que l'intéressé ne sera prêt, dans des conditions économiques favorables, à payer au maximum que pour ce qu'il reçoit: faire financer des frais indirects administratifs par le paiement d'un coût d'usage est irréaliste au Sahel, du moins dans les circonstances présentes.

1

La capacité de faire payer le coût plein pour certains traitements médicaux pourrait d'ailleurs être augmentée si *une partie* de la population était couverte par un système d'assurance médicale qui à son tour stimulerait la demande de soins de santé différents des soins primaires. Il n'est cependant pas envisageable à l'heure actuelle, d'un point de vue administratif, d'inclure dans un tel système l'ensemble de la population sahélienne: les pays industrialisés eux-mêmes ont considéré qu'une généralisation du système d'assurance médicale est impraticable pour les éléments les plus pauvres de leur société.

Le recouvrement des dépenses récurrentes déterminées par l'entretien de l'infrastructure des transports, la plus importante au Sahel, à savoir les routes, est un problème distinct. Dans la plupart des pays, le recouvrement de ces dépenses pourrait être réalisé à 100 %, sinon plus, par voie de réservation du total des taxes sur les carburants et autres droits et taxes payés par les propriétaires des véhicules. Le fait qu'il n'en est pas ainsi est le résultat d'une situation budgétaire générale de l'Etat qui est difficile et où ce genre de recettes est conséquemment très apprécié, compte tenu de sa facilité de perception. En outre, comme il l'a déjà été souligné, l'Etat est souverain en matière d'allocation de ses revenus, et il peut estimer qu'il est plus rentable pour la collectivité d'avoir plus d'enseignants que de routes bien entretenues.

Rappelons qu'il n'y a pas de péage routier au Sahel, bien que la Haute-Volta en discute actuellement le principe et les modalités d'application. Traditionnellement, les systèmes de péage routier ont été considérés comme difficilement réalisables en pays en voie de développement (frais administratifs élevés, possibilités d'évitement, ...). Nous croyons, quant à nous, qu'au Sahel, au moins devraient être examinées les possibilités pour certains Etats de faire payer aux transports lourds de nature transitaire un certain droit aux frontières (nous avons ici surtout à l'esprit les cas de la Gambie et de la Haute-Volta qui reçoivent une grande partie de ce trafic).

Finalement, l'étude du secteur des infrastructures des transports a montré que lorsque l'entretien est fait en régie les services concernés incluent rarement dans la valeur locative brute du matériel d'entretien une estimation du coût de sa sous-utilisation possible. Il n'est d'ailleurs pas exclu que la même situation prévale dans d'autres secteurs où il existe des infrastructures physiques importantes qu'il faut entretenir par des moyens mécaniques (barrages, forages, ...). Une telle omission, croyons-nous, a une double conséquence: sous-estimer les dépenses récurrentes réelles, d'une part, et biaiser la décision de confier les travaux d'entretien à l'administration plutôt qu'à des entreprises du secteur non étatique, qui elles pour survivre doivent inclure dans leurs frais indirects une estimation de ce coût de sous-utilisation¹.

¹

Si le rendement réel d'une machine d'entretien, coûtant par exemple 10 millions de francs CFA, est de 15 % et que cette machine est immobilisée 4 mois par an il s'agirait d'ajouter à la valeur locative brute de cette machine la somme de 500 000 francs CFA (= 10 millions X 0,15 (rendement) X 1/3 (4 mois d'une année)) correspondant au coût de sous-utilisation.

TROISIEME PARTIE

LES ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'ETUDE DES COMPTES
DES ETATS ET DE LEUR PROJECTION A MOYEN TERME

Previous Page Blank

CHAPITRE X: LA DIMENSION MACROECONOMIQUE DU COMPTE DE L'ETAT

X. 1 *Le concept de l'universalité des recettes de l'Etat*

En principe, l'Etat est libre d'allouer ses recettes, fiscales, de transferts et d'emprunts, à n'importe quelles fins de dépenses.

C'est ce qu'il faut comprendre par *universalité* des recettes de l'Etat.

Cette liberté, qu'a l'Etat, souligne immédiatement la fragilité d'une analyse des dépenses récurrentes qui serait limitée à l'estimation de déficits et de surplus de financement des opérations et secteurs, et qui ignorerait, d'une part, la situation globale de financement de l'Etat, et, d'autre part, les choix et les limites de la politique nationale.

Dans la mesure où ses recettes sont limitées, l'Etat, présume-t-on, affecte ces dernières, dans un souci de maximiser le bien-être de la collectivité nationale, jusqu'au point où sont égaux les rendements du dernier franc CFA (dalasi, escudo cabo-verdais, ouguiya ou franc malien), alloué à chacune des fins de dépenses, socio-économiques ou autres. C'est ainsi que l'Etat peut considérer que ses recettes ont été dépensées d'une manière optimale, même si les dépenses liées au fonctionnement et à l'entretien n'ont pas reçu un financement adéquat: de fait, un des pays sahéliens, qui fut confronté, durant les années 70, à des problèmes de sécurité nationale, a, de toute évidence, considéré qu'il était optimal d'affecter à des programmes de défense nationale certaines des recettes dont l'affectation avait été prévue à des fins socio-économiques.

Des désaccords peuvent exister, à divers échelons de la fonction publique comme entre différents groupes sociaux, sur la nature des composantes qui entrent dans la définition du bien-être collectif, ainsi que sur la contribution relative de chacune des catégories de dépenses gouvernementales à la réalisation de ce bien-être. C'est ainsi que politiciens, technocrates, gestionnaires d'entreprises publiques et privées, peuvent avoir des avis divergents sur la priorité à accorder aux dépenses de fonctionnement et d'entretien relativement aux dépenses de capital et d'administration générale, sur la part des dépenses de fonctionnement qui doit être financée par l'étranger, ou encore sur la pertinence de maintenir des investissements publics trop onéreux en frais de fonctionnement et d'entretien.

Des désaccords de même nature peuvent aussi surgir entre pays récipiendaires de l'aide et donateurs. Il est évident qu'au plus le budget de l'Etat est faible, au plus élevée est la contribution au bien-être de la collectivité du dernier franc dépensé. L'Etat peut ainsi, par exemple, en période d'inflation, décider d'amputer d'un milliard de francs le budget de l'entretien routier et d'allouer les fonds dégagés au paiement des salaires des instituteurs. Le donateur, de son côté, s'est engagé, à l'égard de ses propres autorités budgétaires et de contrôle, à garantir que les routes dont il a financé la construction, seront entretenues de manière adéquate par le pays récipiendaire, et même s'il est prêt à accorder un financement supplémentaire, au titre des dépenses récurrentes, il exigera sans doute que ce financement aille à l'entretien des routes et non pas au paiement de salaires d'enseignants, quoi que puisse en penser l'Etat récipiendaire.

La seconde implication générale du concept de l'universalité des recettes de l'Etat est que le dégagement d'un financement suffisant pour les dépenses des opérations de développement, est déterminé, en grande partie, par un ensemble de décisions qui portent sur les affectations prioritaires des recettes budgétaires de la nation. L'analyse des opérations et des secteurs, en isolation, ne peut pas jeter un éclairage particulier sur le contexte dans lequel sont prises de telles décisions.

Il est à remarquer, enfin, que l'existence de recettes *réservées*, ou à assignation pré-déterminée, ne limite pas, sauf dans un cas, l'aire d'application du concept de l'universalité des recettes de l'Etat.

Font partie des recettes réservées, les apports étrangers aux opérations de développement, ainsi que des impôts assignés au financement de certaines actions spécifiques, telle la taxe sur les carburants dont les recettes vont fréquemment à la construction et l'entretien routiers. Ces ressources sont d'ailleurs, en général, créditées à des budgets distincts de celui de l'administration centrale (comptes spéciaux d'opération, fonds routiers, ...). Le concept de l'universalité des recettes de l'Etat n'en est pas pour autant limité, dans son aire d'application, dans la mesure où les secteurs concernés ont une telle priorité pour l'Etat que de toute façon ils auraient bénéficié d'un volume de financement adéquat: l'existence de recettes réservées a simplement permis à l'Etat d'allouer, sans restriction particulière, le reste de ses revenus aux autres fins de dépenses. Le seul cas où une limite est imposée, dans les faits, au concept de l'universalité, est celui où l'existence de recettes réservées encourage le financement de l'expansion, du fonctionnement et de l'entretien d'un secteur, *au-delà* de ce que l'Etat aurait financé en leur absence: par exemple, on construirait et entretiendrait, grâce à un fonds routier bien pourvu, les routes, selon des normes difficilement justifiables en regard des niveaux de trafic existants ou prévus, tandis que, faute d'entretien, des écoles seraient simultanément fermées malgré le taux élevé d'analphabétisation de la population. Finalement, le fait que les recettes *réservées* par la loi soient dépensées à d'autres fins, n'affaiblit évidemment pas le concept de l'universalité, mais au contraire, le renforce.

X. 2 Equilibre ex post et déficit ex ante de financement de l'Etat: un rappel théorique

Il faut d'abord rappeler que, quel que soit le pays considéré, le total des dépenses de l'Etat, courantes et de capital, est égal, par définition, pour une année déterminée, au total de ses recettes fiscales, de transferts et d'emprunts, augmentées de la variation nette des avoirs officiels extérieurs et des dépôts de l'Etat auprès des institutions financières locales. Cet équilibre purement comptable, dit aussi équilibre *ex post*, s'écrit sous la forme d'une identité dépenses-recettes, où chaque agrégat est, exprimé à sa valeur *réalisée* de l'année courante:

$$\boxed{G^* \equiv R^*}$$

(équilibre *ex post*)

(10.1)

où: * dénote qu'il s'agit de valeurs réalisées;

et:

G^* : dépenses courantes et de capital de l'Etat;

R^* : recettes fiscales, d'emprunts et de transferts, augmentées de la variation nette des avoirs officiels extérieurs et des dépôts de l'Etat auprès des institutions financières locales;

\equiv : signe d'identité

Alors que l'équilibre *ex post* existe par définition, rien ne garantit qu'il existe un équilibre *ex ante* défini comme l'égalité des engagements de dépenses et des recettes prévues (respectivement G et R):

$$\boxed{G = R}$$

(équilibre *ex ante*)

(10.2)

où: l'absence de * dénote qu'il s'agit d'engagements ou de valeurs prévues.

Tous les Etats sont confrontés à des demandes pour leurs services qui excèdent, en termes financiers, ce que l'on peut normalement prévoir au titre des ressources budgétaires disponibles pour de tels engagements, qu'elles proviennent des contribuables, des donateurs ou des créanciers. Sauf dans le cas où l'Etat s'impose une discipline budgétaire absolue, on peut normalement s'attendre à ce que ses engagements de dépenses soient supérieurs aux recettes prévues:

$$G > R$$

(déséquilibre *ex ante*)

(10.3)

où: > signifie «supérieur à» et où le déficit *ex ante* de financement de l'Etat (symbole D) est lui-même défini comme la différence entre engagements de dépenses et de recettes prévues:

$$D \equiv G - R$$

(déficit *ex ante* de financement)

(10.4)

Les engagements de dépenses sont eux-mêmes égaux à la somme:

$$G \equiv G_1 + G_2 + G_3 + P + I$$

(somme des dépenses prévues)

(10.5)

où:

G_1 = dépenses liées au fonctionnement et à l'entretien des opérations de développement;

G_2 = dépenses de fonctionnement et de transfert à des fins socio-économiques, à l'exclusion des dépenses de type G_1 (fonctionnement général des services socio-économiques, aides aux consommateurs, subventions d'opération aux entreprises, ...);

G_3 = dépenses de fonctionnement et de transfert à des fins non socio-économiques (administration centrale, défense nationale, affaires extérieures, ...);

P = paiements d'intérêts et remboursement du principal de la dette publique intérieure et extérieure;

I = dépenses de capital (achats d'équipements et construction administrative, travaux publics, subventions de capital aux entreprises et prises de participation de l'Etat au capital des sociétés).

De leur côté, les recettes prévues sont égales à:

$$\boxed{R \equiv T + F + E + B} \quad (10.6)$$

(somme des recettes prévues)

où:

T = recettes fiscales et autres recettes courantes (redevances, recettes du domaine, ...);

F = dons et prêts publics en provenance du reste-du-monde;

E = accroissement net de l'endettement de l'Etat sur le marché intérieur;

B = diminution nette des avoirs officiels extérieurs et des dépôts de l'Etat auprès des institutions financières locales.

Dans le cas où le déficit *ex ante* de financement, tel que défini par (10.4) est positif, diverses forces peuvent concourir à l'établissement de l'équilibre *ex post* donné par (10.1).

Du côté des dépenses, certains engagements ne sont pas remplis et il se produit une «insuffisance» de dépenses, symbolisée par S^* (vu qu'il s'agit d'un concept *ex post*, il est à sa valeur réalisée). D'où:

$$\boxed{S^* \equiv G - G^*} \quad (10.7)$$

(«insuffisance» de dépenses)

Les engagements de dépenses étant supérieurs aux dépenses réalisées, S^* est positif (cette «insuffisance» de dépenses peut en fait être considérée comme une épargne réalisée).

Du côté des recettes, l'Etat peut être à même d'emprunter à court terme sur le marché intérieur ou à l'étranger; il peut recevoir des aides au-delà de ce qui avait été prévu, des aides d'urgences, par exemple. Ces recettes «non programmées», symbolisées par C^* , sont égales à:

$$\boxed{C^* \equiv R^* - R} \quad (10.8)$$

(recettes «non programmées»)

avec C^* également positif, les recettes réalisées étant supérieures aux recettes prévues.

Le déficit *ex ante* de financement de l'Etat est dès lors couvert par une «insuffisance» de dépenses et l'existence de recettes «non programmées»:

$$\boxed{G - R \equiv D = S^* + C^*} \quad (10.9)$$

(couverture du déficit *ex ante* de financement)

Nous sommes finalement prêts à lier la relation (10.4) qui exprime le déficit *ex ante* de financement comme une différence entre engagements de dépenses (G) et recettes prévues (R), et l'équilibre *ex post* (10.1) des dépenses et recettes réalisées (G^* et R^*):

$$\boxed{D \equiv G - R = (G^* + S^*) - (R^* - C^*)} \quad (10.10)$$

(transformation du déficit *ex ante* en équilibre *ex post*)

X. 3 *Déficit ex ante et équilibre ex post du compte de l'Etat au Sahel*

L'existence de déficits *ex ante* de financement de l'Etat est clairement un phénomène général au Sahel. Les comptes publics montrent, qu'en 1977/78 ou 1978, cinq des sept pays sahéliens qui font l'objet d'une analyse macroéconomique dans le présent rapport, avaient dû faire appel à des crédits à court terme (C^{*}) afin d'atteindre l'équilibre *ex post* tel que décrit dans la précédente section. Le ratio de ces emprunts par rapport aux recettes courantes de l'Etat était respectivement de 0,60 (Gambie), 0,48 (Iles du Cap-Vert), 0,14 (Mali), 2,19 (Mauritanie) et 0,03 (Sénégal)¹. Les comptes publics ne montrent naturellement pas quel est le volume des engagements de dépenses qui ne put être respecté ou dû être différé, mais la situation décrite à la 2^e partie du rapport, suggère que ce volume a été important.

L'assistance financière à court terme a pris la forme de facilités supplémentaires de tirage auprès du Fonds Monétaire International (FMI) (tableau 10.1), d'aides STABEX (accordées par la CEE en cas de baisse imprévue des recettes d'exportation de certains produits de base), d'aides alimentaires dont les Etats bénéficiaires revendent une partie des produits sur le marché, et de certaines aides budgétaires globales ou de support à la balance des paiements extérieurs. Le tableau 10.2 montre que l'aide hors projet, constituée par les soutiens budgétaires et à la balance des paiements, ainsi que par l'aide alimentaire et les secours humanitaires d'urgence, a été, de 1975 à 1977, égale à plus de 20 % du total de l'APD qui fut accordée à l'ensemble du Sahel, tout en s'étant maintenue à 18 % de ce total pour l'année 1978.

¹

Source: *infra*, chapitre XI, tableau 11.1.

Tableau 10.1

Tirages des pays du Sahel auprès du Fonds Monétaire International: 1973-1979
(en millions de DTS courants)

	Montant cumulatif en 1973	Tirages annuels					
		1974	1975	1976	1977	1978	1979
Montants	32,0	14,8	28,5	22,3	9,9	28,0	14,8

Source: FMI (*Statistiques Financières Internationales*)

DTS = droits de tirages spéciaux

Tableau 10.2

Aide hors projet sous forme de soutiens budgétaires et à la balance des
paiements, d'aide alimentaire et de secours humanitaires d'urgence:
1975 - 1978 (en % de l'APD total au Sahel)

Années	1975	1976	1977	1978
% d'APD	25,2	20,4	21,6	18,0

Source: CILSS - Club du Sahel. *L'aide publique au développement dans les pays membres du CILSS*, Sahel D(79) 38, volume I, octobre 1979, p. 76.

Outre les apports étrangers d'urgence et/ou à court terme, les Etats sahéliens ont eu recours à d'autres sources de fonds, également à court terme, mais d'origine intérieure celles-là: arrérages de paiements aux fournisseurs locaux de l'Etat; transferts de recettes réservées à des fins de dépenses différentes de celles auxquelles ces recettes sont assignées souvent de par la Loi; emprunt accru auprès de la Banque Centrale et d'autres institutions financières telles que les banques commerciales et le système des chèques postaux.

Il faut finalement rappeler que, si l'on considère la composante «dépenses» du compte de l'Etat, la présomption à la base du mandat d'étude qui nous fut accordé par le CILSS et le Club du Sahel est que:

la sévérité de la contrainte budgétaire de l'Etat au Sahel a déjà affecté, et risque d'affecter, encore plus à l'avenir, la capacité de faire fonctionner et d'entretenir les opérations de développement d'une manière adéquate.

En termes des concepts de la précédente section, le danger est que l'équilibre *ex post* sera principalement réalisé via une «insuffisance» de dépenses (S^*) qui affectera surtout les engagements associés à un fonctionnement et un entretien adéquats des opérations de développement (G_1).

L'étude des secteurs et des opérations nous a montré que ce fut en effet le cas pour certains(es) d'entre eux(elles). Dans d'autres cas, les donateurs n'hésitèrent pas à se substituer aux Etats bénéficiaires, en finançant des dépenses de fonctionnement normal ou récurrentes: la présomption du CILSS et du Club du Sahel reste valable pour de tels cas, étant donné que rien *a priori* ne permet de supposer qu'un financement de ce type sera maintenu. Enfin, pour une troisième catégorie de cas, les dépenses récurrentes ont été plus ou moins adéquatement financées, mais les engagements correspondants avaient été fixés compte tenu d'objectifs sociaux relativement, voire excessivement, modestes.

Notre démarche, sur le plan macroéconomique a donc été la suivante:

- i. projeter à moyen terme pour chacun des pays sahéliens, le déficit ex ante de financement de l'Etat, dans l'hypothèse générale du maintien des politiques nationales et pratiques du financement international (chapitre XI, sections XI.1 et XI.2);*
- ii. analyser les contraintes, qui pèsent sur les principales dépenses et recettes, et qui donnent au déficit ex ante des Etats sahéliens un caractère que l'on peut, dans le contexte des politiques actuelles, qualifier de structurel (chapitre XI, sections XI.3 et XI.4).*

Les résultats de cette démarche nous ont permis d'ajouter à l'inventaire des instruments et mesures de politique interne et de coopération internationale, destinés à l'amélioration des opérations et des actions sectorielles, un ensemble d'instruments et de mesures susceptibles d'augmenter la capacité globale de financement des Etats sahéliens (quatrième partie).

CHAPITRE XI: LA PROJECTION DU DEFICIT EX ANTE DE FINANCEMENT DE L'ETAT
METHODES ET RESULTATS

XI. 1 Principales hypothèses et méthodes de projection

La projection du déficit *ex ante* de financement de l'Etat a été conduite sur la base d'une analyse détaillée, pour chacun des pays sahéliens (sauf pour le Tchad), des finances publiques et des principaux agrégats de l'activité économique de la dernière décennie.

Un effort particulier a été fourni pour arriver à une estimation d'un compte *consolidé* de l'Etat, c'est-à-dire où sont non seulement considérées les dépenses et recettes, inscrites au budget de l'administration, mais aussi les dépenses et recettes qui apparaissent à des comptes extra-budgétaires: comptes spéciaux du Trésor et d'opérations, comptes de fonds particuliers (routiers, forestiers, ...), comptes d'entreprises publiques à caractère non commercial. Les entreprises publiques à caractère commercial ont été appréhendées à partir de leur solde d'opération qui, s'il est négatif, diminue les ressources financières disponibles de l'Etat.

Notre intention n'est pas ici de présenter d'une manière détaillée, ni même de résumer, l'évidence rassemblée par les auteurs des sept études de pays dont l'ensemble couvre plus d'un millier de pages. Rappelons que ces études se basèrent sur une information qui fut collectée de mai à juin 1979 et qu'elles furent soumises aux Etats par le Groupe de travail durant la période novembre 1979 - février 1980. Dans tous les cas où les échanges de vues entre administrations nationales et le Groupe de travail justifiaient des révisions de données et/ou d'hypothèses, il fut tenu compte de telles modifications et les projections furent ajustées en conséquence. Dans ce processus d'échange, les délégués nationaux à l'étude, membres du Groupe de travail jouèrent d'ailleurs un rôle déterminant, à la fois d'aviseurs et d'intermédiaires.

C'est ainsi que le présent chapitre s'attache avant tout à:

- i. présenter les résultats globaux de projections, ventilés par pays;
- ii. mettre en évidence les raisons principales qui sont à la source des déficits projetés;

- iii. dégager les implications de la situation présente et projetée pour l'élaboration d'une meilleure programmation des investissements au Sahel et de leur financement.

La projection du déficit *ex ante* a, dans chacun des cas, retenu trois hypothèses de base:

- i. la capacité installée au Sahel depuis le début des années 70 et ayant résulté de la coopération entre récipiendaires et donateurs, fonctionnera et sera entretenue au niveau qui avait été prévu lors de sa mise en place;
- ii. les pays récipiendaires ne modifieront pas substantiellement leurs politiques actuelles: maintien des taux nominaux d'imposition et de recettes fiscales, absence de dévaluation de la monnaie nationale, absence générale de fermetures d'opérations déficitaires, ...;
- iii. les agences de financement international ne modifieront pas significativement leurs pratiques d'octroi de l'aide en accélérant, par exemple, leurs versements au titre d'aides budgétaires globales et sectorielles, ou encore, de financement des dépenses récurrentes des opérations, au-delà de ce qui est présentement pratiqué.

L'horizon de projection retenu pour cinq pays (Gambie, Iles du Cap-Vert, Mauritanie, Niger, Sénégal) a été l'année 1984 avec 1982 comme année intermédiaire de projection et année terminale du programme de première génération du CILSS et du Club du Sahel¹. Pour les deux autres pays (Haute-Volta, Mali) la projection s'est arrêtée à 1982, faute de données prévisionnelles suffisantes.

Compte tenu des hypothèses de base, les recettes et celles des dépenses de l'Etat *non liées* au fonctionnement et à l'entretien des opérations de développement, ont été principalement projetées sur base des tendances observées. Les dépenses *liées* au fonctionnement et à l'entretien des opérations, existantes et

¹ *infra*, chapitre I, section I.2.

prévues jusqu'à l'horizon de projection, ont été projetées, quant à elles, selon trois méthodes, l'une d'entre elles ayant été retenue pour un pays donné, sauf dans le cas des Iles du Cap-Vert où deux méthodes furent utilisées conjointement.

La projection des dépenses nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des opérations peut en effet être effectuée de trois manières:

1. *l'addition*. Dans la mesure où les opérations existantes avaient été recensées de manière exhaustive et que les opérations prévues à l'horizon de la projection étaient connues avec un certain degré de confiance, il fut possible de calculer le total national des dépenses récurrentes en additionnant les dépenses correspondantes telles que données dans les dossiers de projets. Cette méthode fut retenue pour deux pays de la région, les Iles du Cap-Vert et le Sénégal.
2. *la tendance*. Cette méthode, qui fut retenue pour la Gambie, la Haute-Volta, le Mali et la Mauritanie, a simplement consisté à projeter les principales composantes des dépenses récurrentes sur base des tendances observées, moyennant ajustement dans les cas où une information additionnelle était disponible.
3. *la globalisation du coefficient de dépenses récurrentes*. Cette méthode consiste à multiplier la capacité installée en chaque année de la projection, pour l'ensemble de l'économie, par un coefficient macroéconomique de dépenses récurrentes (appelons-le r_m pour «*r-macro*»). Un tel coefficient fut utilisé pour les Iles du Cap-Vert et le Niger. Il fut estimé en divisant soit, l'accroissement total des dépenses récurrentes liées aux projets (Niger, période 1974-79), soit, l'accroissement du budget courant des ministères à vocation économique (Iles du Cap-Vert, période 1977-78), par l'investissement brut de l'Etat de la période correspondante.

Il faut d'abord remarquer que les dépenses récurrentes telles que projetées selon l'une ou l'autre de ces trois méthodes, sont différentes, d'un point de vue conceptuel, de la notion de dépenses récurrentes proposée au chapitre II et à laquelle s'est constamment référée l'analyse des secteurs et opérations faite à la 2^e partie du rapport. Plus précisément, les données sous-jacentes

à de telles projections sont influencées par les concepts de dépenses récurrentes utilisés dans les comptes publics et les documents de préparation de projets. Ces documents considèrent comme récurrentes toutes dépenses de fonctionnement et d'entretien postérieures à la phase de mise en place telle que prévue par le document de l'opération. Comme nous l'avons souligné à la 2^e partie, la durée de cette phase de mise en place est fréquemment sous-estimée et à ce titre, certaines des dépenses courantes de fonctionnement et d'entretien doivent continuer à être considérées comme étant non récurrentes¹. En conséquence, les projections macroéconomiques généralement surestiment les dépenses récurrentes et sous-estiment celles de développement, par rapport à une application stricte du concept donné au chapitre II. Il faut toutefois souligner que cela n'affecte pas la projection du déficit *ex ante* de financement lui-même, étant donné que la différence entre les deux catégories de dépenses est sans influence sur le résultat global².

Une deuxième remarque est que dans la mesure où les capacités existantes furent sous-utilisées et/ou inadéquatement entretenues dans le passé, des projections basées sur des données statistiques observées, auront tendance à projeter dans l'avenir cette insuffisance d'utilisation et/ou d'entretien des capacités (dans le cas de la méthode de l'addition, ce problème se pose pour la projection des dépenses de fonctionnement et d'entretien des capacités existantes plutôt que de celles à venir). Les consultants responsables des projections par pays ont été évidemment conscients de ce problème et ont essayé de faire les ajustements qui s'imposaient. Une marge d'incertitude subsiste toutefois.

Finalement, chacune de ces trois méthodes de projection a une marge d'incertitude qui lui est propre :

1

Nous pouvons naturellement avoir le cas suivant: s'il s'agit de données chronologiques portant sur le passé et si le donateur (ou à défaut, un autre donateur), s'étant rendu compte que la phase de mise en place initialement prévue était trop courte, a conséquemment accepté de financer une deuxième phase (dite, par exemple, de «consolidation»), toutes les dépenses sont correctement comptabilisées comme non récurrentes.

2

A la fois G₁ et I entrent dans la définition de G (voir ci-dessus, équation (10.5)¹).

1. *l'addition*. Le taux de réalisation des projets prévus à un horizon allant de 3 à 6 ans - et en conséquence le rythme auquel ces projets engendrent des besoins de nature récurrente - n'est pas connu avec certitude. Etant donné que les documents des plans nationaux surestiment presque invariablement le taux de réalisation des projets retenus, l'application de la méthode requiert que l'on fasse une hypothèse séparée sur le taux de réalisation des investissements prévus par le plan national.

2. *la tendance*. Pour une variété de raisons, la moindre n'étant pas au Sahel l'aléa climatique, les tendances passées sont sujettes à des chocs. Les influences auxquelles seront soumises, durant les 3 ou 6 prochaines années, les composantes des dépenses et recettes publiques, risquant d'être différentes de celles observées dans le passé.

3. *la globalisation du coefficient de dépenses récurrentes*. Quelque soit la procédure d'estimation du coefficient macroéconomique r_m , la méthode de projection, basée sur son utilisation, implique qu'un milliard de francs de dépenses de développement entraînera pour chacune des années futures, le même flux de dépenses récurrentes (80 millions de francs, par exemple, si $r_m = 0,08$). Dans les faits, cependant, le total des dépenses de développement couvre un ensemble hétérogène d'investissements qui ont des périodes variables de gestation, fréquemment supérieures à une année, et qui se trouvent ainsi à des étapes différentes de réalisation. En outre, les dépenses récurrentes apparaissant au début de la période de projection seront fortement influencées par les dépenses de développement ayant été effectuées dans un passé récent, et dont l'estimation de r_m n'a pu tenir compte. Nous avons donc plusieurs raisons de croire que la relation future entre dépenses récurrentes et non récurrentes sera différente de la relation observée dans le passé.

XI. 2 Résultats de projection

Le tableau 11.1 donne une estimation du déficit *ex post* de financement de l'Etat pour sept pays sahéliens en 1978, c'est-à-dire en ne tenant pas compte des emprunts à court terme et des apports d'urgence de cette année-là. Le tableau donne aussi une projection du déficit *ex ante* de financement pour 1982 (les 7 pays) et 1984 (tous à l'exception de la Haute-Volta et du Mali).

Il est important de distinguer la différence conceptuelle existant entre les déficits *ex post* et *ex ante*. Les dépenses de 1978 sont les dépenses *réalisées* (c'est-à-dire après soustraction des dépenses dont l'engagement ne put être respecté, à savoir S^* ou «insuffisance de dépenses»). Les recettes par contre correspondent aux recettes effectivement perçues *mais* nettes d'emprunts à court terme et d'apports d'urgence. Le déficit *ex post* n'est donc rien d'autre que ces emprunts à court terme et apports d'urgence, à savoir une estimation de la variable C^* ou «recettes non programmées».

Le déficit projeté en revanche est bien le déficit *ex ante* entre les engagements de dépenses et les recettes prévues de l'Etat. En l'absence de politiques visant à la réduire, il sera couvert par à la fois S^* et C^* , comme il l'a été expliqué aux sections X.2 et X.3 du chapitre X.

Le total, pour l'ensemble des Etats, du déficit *ex ante* de l'année 1982, est égal, aux prix de 1979, à 179,8 millions de \$ EU. Pour quatre d'entre eux, ce déficit représente une proportion élevée de leurs recettes courantes prévues, cette proportion étant même supérieure à 20 %.

Tableau 11.1

Déficit de financement des Etats sahéliens:
observé (1977 (78)) - projeté (1982 - 84)

Années	Gambie	Iles du Cap-Vert	Haute-Volta	Mali	Mauritanie	Niger	Sénégal
<i>A. Déficit de financement en monnaie nationale</i>							
	millions D	millions ECV	milliards F.CFA	milliards FM	millions UM	-- milliards F.CFA --	
1978	40,0	250,0	-0,2	7,8	3600,0	-3,0	4,2
1982	32,5	231,0	3,0	19,6	1502,0	1,6	11,6
1984	36,5	284,0			1341,0	7,2	15,2
<i>B. Déficit de financement en millions de \$ EU</i>							
1 \$ EU =	1,96 D	29,8 ECV	213 F.CFA	426 FM	45 UM	-- 213 F. CFA --	
1978	20,4	8,4	-1,0	18,3	191,1	-14,1	19,7
1982	16,6	7,8	14,0	46,0	33,4	7,5	54,5
1984	18,6	9,5			29,8	33,8	71,4
<i>C. Déficit en pourcentage des recettes courantes de l'Etat (%)</i>							
1978	60	48	-1	14	219	-6	3
1982	45	34	8	23	24	2	8
1984	48	41			22	8	10

Note: les années 1982 et 1984 sont aux prix de 1980 pour les Iles du Cap-Vert.

Source: rapports des consultants du Groupe de travail, chargés des études de pays (voir annexe B). Révisions faites par H.I.I.D. et C.R.D.E. sur base des commentaires reçus en février 1980 des fonctionnaires sahéliens et sur base des informations statistiques nouvelles.

Le déficit donné pour l'année 1978 est le déficit *ex post*: il est calculé comme la différence entre les dépenses réalisées et les recettes fiscales augmentées des recettes du capital (étranger et intérieur) telles que prévues, c'est-à-dire à l'exclusion des recettes de capital à court terme (aides d'urgence, supports à la balance des paiements, ...). Pour 1982 et 1984, il s'agit du déficit *ex ante* qui mesure la différence entre engagements de dépenses et recettes prévues (voir explication donnée dans le texte).

Tableau 11.2

Hypothèses et méthodes de projection (taux de croissance exprimés en termes réels)

(Année de la base de la projection)	Gambie (1978/79)	Iles du Cap-Vert (1978)	Haute-Volta (1977)	Mali (1978)	Mauritanie (1978)	Niger (1979)	Sénégal (1978/79)
A. <i>Produit intérieur brut</i> (taux de croissance annuelle jusqu'à 1982 ou 1984)	4 %	6,8 % (base: 1980)	3,0 - 5,0 %	4,0 %	2,0 %	7,0 %	3,2 %
B. <i>Dépenses récurrentes</i>							
1. addition sur les projets		(1)					oui
2. taux de croissance annuelle implicite des dépenses récurrentes jusqu'à 1982 ou 1984/85		14,0 % (base: 1980)	10,0 %		2,5 %		20,0 % (base: 1980/81)
3. coefficient macroéconomique des dépenses récurrentes (r_n)		0,05				0,06-0,08	
C. <i>Autres dépenses courantes de l'Etat</i> (taux de croissance annuelle implicite jusqu'à 1982 ou 1984/85)		5,0 %	3,0 - 4,0 %		diminution	7,3 %	2,5 %
D. <i>Total des dépenses de l'Etat = B + C + dépenses d'investissement du budget</i> (taux de croissance annuelle implicite jusqu'à 1982 ou 1984/85)	3,4 %	6,2 %	5,0 - 7,0 %	11,6 %		11,3 %	4,5 %
E. <i>Recettes totales de l'Etat</i> (Taux de croissance annuelle implicite jusqu'à 1982 ou 1984/85)	2,2 %	5,2 %	2,0 - 4,0 %	9,4 %	diminution	9,2 %	3,5 %

¹ Pour les besoins de la projection, le consultant a utilisé le coefficient macroéconomique des dépenses récurrentes (r_2) tel qu'obtenu sur base d'une addition des projets.

Note: la notion de «taux implicite» pour les postes B.2, C, D et E signifie, en général, que c'est le taux global résultant de projections des composantes principales des recettes ou dépenses.

734

XI. 3 *Le déficit de financement et l'inflation*

Quand l'Etat a des obligations de dépenses qui sont supérieures à ses recettes prévues, il lui reste la possibilité d'emprunter d'une manière accrue auprès de la Banque Centrale. Ceci favorise inévitablement une poussée inflationniste qui s'accompagne d'un déficit accru de la balance des paiements.

Moyennant la constance des dépenses nominales, l'augmentation des prix rend, dans ce cas, les dépenses réelles *ex post* inférieures à celles prévues (augmentation de S^*). Du côté des recettes, un déficit à caractère inflationniste a d'abord pour conséquence d'augmenter les recettes réalisées (R^*) au-dessus du niveau prévu (R), ce qui engendre des recettes «non programmées» (C^*). Ensuite, si la structure des taux d'imposition est progressive, la création additionnelle de monnaie, due à l'emprunt de l'Etat auprès de la Banque centrale, augmente plus que proportionnellement les recettes fiscales de l'Etat. Finalement, le déficit de la balance des paiements attire du financement à court terme, bilatéral ou multilatéral, ce qui entraîne aussi une augmentation de C^* .

L'existence d'une réglementation monétaire qui a limité les possibilités d'emprunts des Etats sahéliens auprès de leurs banques centrales, et à laquelle se sont ajoutés les supports extérieurs fournis à leurs balances des paiements, a cependant permis aux pays de la région de connaître, durant les années récentes, des taux d'inflation inférieurs à la moyenne des pays industrialisés, pris dans leur ensemble: le taux moyen d'inflation de six des huit pays du Sahel (Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad et Sénégal) a été de 8,1 % par an pour la période 1970-77 (ou 1970-76)¹, soit un taux inférieur à celui que connaissent la majeure partie des pays industrialisés, durant la même période .

Aucun changement significatif s'est à prévoir à moyen terme pour ce qui est de la réglementation monétaire. Elle reflète:

la volonté implicite des Etats du Sahel de ne pas utiliser l'inflation comme instrument de financement de leur déficit ex ante.

1

Source: World Bank: *World Development Report*, Washington D.C., 1979. L'interprétation des taux d'inflation des pays sahéliens doit cependant être faite avec prudence, étant donné que les indices de prix correspondants sont, dans une certaine mesure, biaisés à la baisse suite à l'inclusion de prix réglementés pour certains produits de consommation de première nécessité (céréales viande ...)

Il est à souligner que l'on ne pourra continuer à pratiquer une telle politique avec quelque chance de succès, qu'à la condition que se maintienne le support étranger à la balance des paiements. En son absence, on peut prévoir que les pays sahéliens seront dans l'obligation de renforcer leur contrôle des importations, ce qui déterminera inévitablement un renchérissement des prix intérieurs des biens et services importés et de leurs substituts locaux.

XI. 4 Contraintes sur les recettes de l'Etat

Si l'on considère les *recettes fiscales*, un pays a, en général, *a priori* cinq moyens d'en augmenter le montant:

- i. introduire de nouveaux impôts et taxes;
- ii. augmenter les taux nominaux d'imposition au-dessus de leur niveau actuel;
- iii. augmenter la progressivité des impôts;
- iv. augmenter le taux de perception fiscale, c'est-à-dire augmenter le pourcentage des impôts perçus par rapport aux impôts qui sont dûs;
- v. favoriser une expansion rapide de la base d'imposition en termes réels.

L'étude des systèmes d'imposition en vigueur dans les pays du Sahel, à la fin des années 70 (tableau 11.3), montre que les trois premières avenues leur sont quasi-fermées.

La plupart de ces pays possèdent en effet un arsenal d'impôts et taxes, comparable à celui des pays européens, ce qui ne doit pas étonner outre mesure.

étant donné qu'il est, pour une large part, un des legs de l'héritage colonial¹. Par rapport aux pays européens, on relève seulement l'absence de droits successoraux (y compris ceux frappant les dons et transferts *inter vivos*) ainsi que de taxes sur la propriété urbaine, qui, dans d'autres pays, financent surtout les services urbains d'utilité publique. La base d'imposition de tels droits et taxes reste cependant faible au Sahel, et les recettes qu'ont devrait attendre de leur instauration, seraient de ce fait, peu importantes, du moins à première vue.

La sévérité du système fiscal, tel qu'exprimé par les taux nominaux d'imposition et leurs modalités d'application, y est en outre également comparable à celle des pays industrialisés et des pays en voie de développement les plus «fiscalistes». En particulier: l'imposition des revenus des particuliers est très progressive; l'absence d'intégration des systèmes d'imposition des revenus des particuliers et des sociétés, comme c'est le cas en France actuellement, consiste à imposer, d'une manière relativement plus sévère, les bénéfices des sociétés; les taux de taxe à la production sur les ventes, ou de la valeur ajoutée, sont comparables aux taux européens; le recours aux taxes d'exportation est en général supérieur à la normale. En outre, une augmentation des taux des droits d'importation, au-dessus de leur niveau actuel, risquerait d'affaiblir la compétitivité des activités sahéliennes de production, suite à un protectionisme excessif. D'où:

il est difficile d'envisager un accroissement des taux nominaux d'imposition au-dessus de leur niveau présentement en vigueur dans les pays sahéliens.

1

Sources publiées:

- i. International Bureau of Fiscal Documentation's periodical tax service: *African Tax System*: Gambie (octobre 1977), Haute-Volta (juillet 1977), Mauritanie (février 1976), Niger (printemps 1979), Sénégal (juillet 1978), Tchad (printemps 1979).
- ii. Amadou Ouattara: *Les finances publiques du Mali et la théorie générale des finances publiques*, Editions populaires, Bamako, 1975.
- iii. John R. Hill: «Sales taxation in Francophone Africa», *Journal of Developing Areas*, 11, 1977, pp. 165-184.

Tableau 11.3

Description générale des systèmes fiscaux des pays sahéliens en vigueur entre 1975 et 1979

Types d'impôts et taxes	Aire géographique d'application	Taux nominaux	Remarques	Evaluation
I. <i>Impôts directs</i>				
I.1 Impôt sur le revenu des particuliers	tous les pays	de 0 à environ 70 %		régime très progressif d'imposition si évalué sur base des taux nominaux.
I.2 Impôt sur le revenu des sociétés	tous les pays	45 % (Gambie et dans certains cas, Tchad) 40 % (Haute-Volta, Mauritanie, Niger) 50 % (Tchad, en général, et Mali) 38 1/3 % (Sénégal)	pour le Mali, il s'agit de l'impôt sur les bénéfices des sociétés de capitaux	régime d'imposition plus sévère que le régime français actuel qui donne un crédit d'impôt à l'actionnaire individuel pour un montant égal à la moitié de l'impôt sur les sociétés grevant le revenu à partir duquel les dividendes sont payés.
I.3 Autres impôts directs:				
impôt sur les revenus de valeurs mobilières	Haute-Volta Niger Tchad	de 10 à 27 % de 8 à 25 % de 20 à 30 %	} information non-exhaustive	
impôt sur les salaires	Haute-Volta et Tchad Tchad Sénégal	taxe d'apprentissage de 3 % (Haute-Volta) et de 1,2 % (Tchad) 5 % d'impôt additionnel imposé aux employeurs 2 % sur les salaires payés aux nationaux et 4 % sur les salaires payés aux étrangers		
impôt sur les revenus immobiliers	Haute-Volta Sénégal Tchad	2 % de la valeur de location de 3 à 15 % jusqu'à au moins 20 %	} appliqué aux logements loués ou habités par le propriétaire information non exhaustive	difficilement comparable avec d'autres pays
taxe de contribution patriotique	Haute-Volta			

2/28

Tableau 11.3 (suite)

Description générale des systèmes fiscaux des pays sahéliens en vigueur entre 1975 et 1979

Taux d'impôts et taxes	Aire géographique d'application	Taux nominaux	Remarques	Evaluation
II.1 <i>Impôts indirects</i> II.1 taxes à la production, sur les ventes, ou de la valeur ajoutée ¹	Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad	taux (taxe comprise): 13% (Haute-Volta), 20% (Mali), 9% (Mauritanie), 18% (Niger), 9% (Sénégal), 12,5% (Tchad)	taxes payées par le producteur et/ou le vendeur, s'appliquant en général, seulement aux produits manufacturés et aux importations, et excluant le commerce de gros et de détail; s'applique, dans certains cas, aux services (taxe de prestation de services); permet, dans le cas de la taxe à la production et sur les ventes, la déduction des taxes payées sur les produits intermédiaires physiquement incorporés dans la fabrication du produit final à l'exclusion des biens de capital physique.	taux comparables aux taux de la taxe sur la valeur ajoutée (taxe comprise) en vigueur dans les pays européens: Allemagne (10,71%), Autriche (15,25%), Belgique (13,79%), Danemark (16,84%), France (15%), Grande-Bretagne (13,04%), Irlande (16,7%), Italie (14%), Luxembourg (9,09%), Norvège (16,67%), Pays-Bas (15,25%), Suède (17,1%).
II.2 impôts de succession	aucun		certaines droits d'enregistrement et/ou de paiement de timbres fiscaux sur documents successoraux, peuvent jouer le rôle d'impôts de succession.	
II.3 droits d'enregistrement et/ou timbres fiscaux	tous	très variable		difficilement comparable
II.4 droits d'accises	tous	très variable	application au tabac, aux produits alcoolisés, aux carburants et automobiles	représentent 1 % des recettes fiscales en Gambie (1977), 7,9% en Haute-Volta (1973), 2,8% au Mali (1977), 4% en Mauritanie (1978), 5,3% au Niger (1976/7) et 3,9% au Tchad (1976). Si pour certains pays (Gambie, Mali) un plus grand recours aux droits d'accises semble possible, il n'en reste pas moins que ces droits s'appliquent à des produits de luxe qui n'entrent que pour une faible part dans le panier de consommation locale.
II.5 droits et taxes d'importation	tous	taux moyens des droits de douane exprimés sur base de la valeur CAF des importations: 17,9% en Gambie (1978) 21,0% en Haute-Volta (1973) 15,4% au Mali (1977) 19,1% en Mauritanie (1977) 13,4% au Niger (1976) 14,3% au Sénégal (1975) 11,5% au Tchad (1976) ²	aux droits de douane peuvent s'ajouter une taxe d'importation pouvant aller jusqu'à 70%, ainsi qu'une taxe de coopération régionale frappant les importations de biens en provenance de pays tiers à la CEAO	taux comparables à ceux d'autres pays en voie de développement. L'augmentation de tels droits et taxes risque d'affaiblir la compétitivité des industries locales suite à un protectionisme accru.
II.6 taxes d'exportation	tous à l'exception de la Gambie	très variable	s'applique en général à des produits particuliers d'exportation (bétail en Mauritanie, arachide au Sénégal) sauf en Haute-Volta et au Mali où la taxe d'exportation est généralisée.	constituent une recette fiscale relativement plus importante, à l'heure actuelle, au Sahel, que dans les autres pays en voie de développement.

¹ la taxe sur les ventes est fréquemment appelée taxe à la consommation: elle est cependant différente de la *consumption tax* anglo-saxonne, dans la mesure où elle est perçue par le fisc directement chez le producteur (ou l'importateur).

² à l'exception du Niger et du Sénégal, ces taux incluent les taxes à l'importation différentes des droits de douane (sources: International Monetary Fund: *International Financial Statistics*.

234

Envisager un tel accroissement aurait même, croyons-nous, un effet désincitateur pour l'activité économique dans son ensemble, qui à son tour réduirait le montant des recettes fiscales, via un rétrécissement de la base d'imposition.

L'examen des possibilités d'augmenter le taux de perception fiscale, ou son substitut, le taux de recettes fiscales - qui est défini comme le rapport entre le total des recettes fiscales et le produit national - doit également tenir compte, au départ, des efforts fournis à cet égard par d'autres pays.

A l'exception de la Mauritanie et du Sénégal, les pays du Sahel avaient, pour la période 1972-76, un taux de recettes fiscales, inférieur au taux moyen de 15,8 %, tel que calculé par Tait, Gratz et Eichengreen, pour 63 pays en voie de développement² (tableau 11.4).

Peuvent-ils faire davantage? Il faut d'abord souligner que, même avec des taux faibles de recettes fiscales, les pays sahéliens, laissaient derrière eux, au milieu des années 70, des pays tels que le Liban, le Mexique et les Philippines, dont le taux était inférieur à 10,8, ou taux le plus faible des pays sahéliens (à l'exception des Iles du Cap-Vert).

Considérant qu'à taux de recettes fiscales égaux, deux pays peuvent, en réalité, faire preuve d'un effort fiscal différent, compte tenu du niveau et de la structure de leurs activités économiques, Tait, Gratz et Eichengreen construisirent un *indice de comparaison fiscale* (ICF) pour les pays de leur échantillon, dont trois pays sahéliens: la Haute-Volta, le Mali et le Sénégal. L'ICF est égal, pour un pays donné, au rapport entre le taux de recettes fiscales auquel on devrait s'attendre «en moyenne» pour ce pays - compte tenu de certains indicateurs globaux de la capacité de l'Etat de lever des impôts, comme le PNB *per capita*, la part non exportée de ce dernier et le pourcentage des exportations non minières dans le produit national - et le taux observé. Si l'ICF est supérieur à l'unité, le pays fait un effort particulièrement grand en matière de

1

Certaines améliorations sont cependant possibles, telle que la transformation des taux en général *spécifiques* (francs par unité consommée) dans le cas des droits d'accises - particulièrement ceux frappant la consommation de carburants - en taux *ad valorem* (pourcentage du prix unitaire): cette conversion est, bien entendu, surtout rentable, du point de vue des finances publiques, en période d'inflation.

2

«International comparisons et taxation for selected developing countries», *Staff Papers*, International Monetary Fund, March 1979, vol. 25, n° 1, pp. 123-156.

Tableau 11.4

Taux de recettes fiscales des pays du Sahel

Pays	Période	Taux de recettes fiscales (% de la base)	Base	Sources
Gambie	1972-76	14,9	PNB	TGE ¹
Haute-Volta	1972-76	11,3	PNB	TGE
Iles du Cap-Vert	1977	8,1	PIB	non publié
Mali	1972-76	13,0	PNB	TGE
Mauritanie	1975	16,0	PIB	non publié
Niger	1976/7	10,8	PIB	non publié
Sénégal	1972-76	20,2	PNB	TGE
Tchad	1975	13,6	PIB	non publié
Moyenne de 63 pays en voie de dévelop- pement	1972-76	15,8	PNB	TGE

¹ TGE: A.A. Tait, W.L.M. Gratz, B.Y. Eichengreen: «International comparisons of taxation for selected developing countries, 1972-76», *Staff Papers*, International Monetary Fund, March 1979, vol. 26, n° 1, pp. 123-156.

Légende: PIB: produit intérieur brut aux prix du marché
PNB: produit national brut aux prix du marché

Note : si l'on ajoute les recettes gouvernementales non fiscales (redevances, ...) aux recettes fiscales, trois pays améliorent significativement leur situation: le taux cabo-verdais passe de 8,1 % à 10,5 % en 1977, le taux gambien de 12,1 % à 16,9 % en 1973-74 et le taux mauritanien de 16,0 % à 20,9 % en 1975.

de perception fiscale; s'il est égal à l'unité, l'effort du pays est considéré comme normal; s'il est inférieur à l'unité, cet effort est particulièrement faible¹. Pour la période 1972-76, l'ICF était de 0,955 pour la Haute-Volta, de 0,968 pour le Mali et de 1,021 pour le Sénégal, en bref, un ICF voisin de l'unité, c'est-à-dire correspondant à un *effort normal*. De plus, cet effort restait supérieur à celui, non seulement du Liban, du Mexique et des Philippines, mais aussi de la Corée, de l'Egypte, de l'Indonésie et de Singapour, pays pour lesquels l'ICF était significativement inférieur à l'unité.

On reste néanmoins frappé par l'écart qui sépare le degré de sévérité, caractérisant le système fiscal des Etats sahéliens, en général, et le taux réalisé de recettes fiscales de ces pays. Sous réserve de l'octroi, par les Etats, d'exemptions fiscales, cet écart ne peut être expliqué que par l'existence d'une *évasion fiscale* importante, elle-même encouragée par l'insuffisance d'un personnel administratif, spécialisé dans la perception des impôts, et par l'étendue de certains des territoires concernés, favorisant, entre autres, les activités de commerce de contrebande.

Il est évident qu'un coût est attaché à l'amélioration du système de perception des impôts. Dans certaines situations même, le coût de perception des impôts peut excéder les recettes perçues, comme dans le cas des taxes de parcours levées sur les éleveurs nomades et transhumants². Nous croyons cependant qu'il existe en général, au Sahel, des possibilités encore inexploitées de *réallouer* à des tâches de perception fiscale, et moyennant un complément de formation, *une partie du personnel* actuellement employé à des tâches peu productives au service des Etats et/ou des entreprises publiques. Dans une telle perspective, il y aurait un gain net pour les Etats à améliorer le système de perception des impôts³.

1

Pour le détail du calcul de l'ICF et les problèmes que pose son interprétation exacte, le lecteur est prié de consulter l'article original, cité à la précédente note de renvoi.

2

infra, chapitre V.

3

Il faut souligner que l'objectif n'est pas ici, dans une perspective essentiellement «fiscaliste», de combler à 100 % l'écart existant entre le taux réalisé de recettes fiscales et le taux moyen d'imposition nominal. On peut en effet prétendre que le maintien d'une certaine évasion fiscale, ou de certaines lacunes dans la législation fiscale, qui permettent aux plus perspicaces des contribuables, d'éviter de payer un impôt maximum, atténuent aussi certains des éléments désincitateurs pour l'activité économique, que pourrait contenir un régime fiscal trop sévère.

Comme beaucoup de pays développés et en voie de développement, dési- rant favoriser les activités d'investissement dans le secteur directement productif des biens et services, les Etats sahéliens accordent des *exemptions fiscales* à certains des investisseurs. Le détail de ces exemptions est trop variable, d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre, pour que l'on puisse en faire un résumé utile. Bornons-nous à mentionner l'octroi fréquent de «congrés fiscaux» qui permettent à des investisseurs de ne pas payer d'impôts sur le revenu des sociétés, durant les 5 ou 10 premières années qui suivent la date de création de l'entreprise, cette période allant parfois jusqu'à 15 et même 25 ans. Rappelons aussi la possibilité, pour certaines entreprises, d'importer, en franchise ou à un taux de droit de douane privilégié, des intrants de production.

Il est évident que de telles mesures ont permis la mise en place d'investissements productifs qui n'auraient pas été réalisés en l'absence de ces mesures. Au total cependant, le gain net, du point de vue des finances publiques, risque d'être négatif, dans la mesure où les Etats sahéliens, dans l'octroi des exemptions fiscales aux sociétés, non seulement se concurrencent mutuellement, mais entrent aussi en concurrence avec d'autres pays en voie de développement et des pays industrialisés, désireux, eux aussi, d'attirer les capitaux privés. De fait, la perte nette risque d'être substantielle par rapport à une situation où tous les pays, d'un commun accord, s'entendraient pour ne pas avoir recours à de telles exemptions. Finalement, il faut rappeler que la théorie économique n'est jamais parvenue à justifier l'octroi d'exemptions fiscales aux sociétés, sauf dans le cas où l'entreprise, au terme de la période d'exemption, connaît, suite à un apprentissage progressif, un coût moyen de production inférieur à celui qu'elle connaissait au moment de son inception (argument des industries «naissantes»). Ce rappel théorique est susceptible de constituer un point de départ utile pour un réexamen du système d'exemptions fiscales dont bénéficient actuellement certaines des sociétés au Sahel.

L'*expansion* de la base d'imposition, en termes réels, est surtout limitée par le taux de croissance du produit intérieur brut à prix constants. Le tableau 11.5 donne les taux de croissance de six des pays du Sahel pour les périodes 1960-70 et 1970-76/77, ainsi que les taux moyens correspondants pour l'ensemble des pays en voie de développement à revenu bas (moins de 200 \$ EU en 1977) et à revenu moyen (entre 200 et 499 \$ EU)¹.

¹

Seuls des pays sahéliens, la Mauritanie et le Sénégal sont classés parmi les pays en voie de développement à revenu moyen.

Tableau 11.5

*Taux moyen de croissance annuelle du produit intérieur brut
à prix constants de six pays sahéliens : 1960 - 70 et 1970/76-77
(en pourcentage)*

Pays	1960-70	1970/76 - 1977
Haute-Volta	3,0	3,3
Mali	3,3	3,5
Mauritanie	n.d.	2,3
Niger	2,7	1,8
Sénégal	2,6	2,8
Tchad	0,5	0,8
Pays en voie de développement à revenu bas (moyenne)	3,9	3,2
Pays en voie de développement à revenu moyen (moyenne)	6,2	6,1

Source: World Bank, *World Development Report*, Washington D.C., 1979.

n.d. non disponible.

Le fait que quatre des six pays, représentés au tableau 11.5, aient eu, de 1970 à 1976/77, un taux de croissance inférieur à la moyenne des pays en voie de développement à revenu bas, ne doit pas étonner compte tenu de l'indice de la sécheresse qui a sévi dans la région de 1969 à 1974¹.

Il n'en reste pas moins que, si l'on considère les deux périodes d'observation, 1960-70 et 1970-76/77, on ne peut s'empêcher de constater que, compte tenu du taux élevé de croissance démographique, qui est supérieur à 2 % pour la région:

l'ensemble des pays sahéliens connaissent, depuis près de deux décennies, une situation voisine de la stagnation.

Il ne fait aucun doute que la population sahélienne est pauvre et que l'environnement naturel de la région présente un énorme défi à tout accroissement de la productivité. Le fait que son revenu national soit initialement bas ne condamne cependant pas nécessairement un pays à connaître indéfiniment des taux faibles de croissance. Les quelques pays d'Asie et d'Amérique latine, qui connaissent actuellement des taux d'expansion satisfaisants, n'avaient pas, durant les années 50, une croissance supérieure à celles des économies sahéliennes. Ces pays réussirent néanmoins à introduire les changements institutionnels qui permirent de libérer les énergies d'une population laborieuse et de placer ainsi leurs économies sur la voie de la modernisation et de l'amélioration du bien-être.

Se basant sur un examen détaillé de l'évidence disponible, les consultants membres du Groupe de travail, ont été amenés à affirmer, dans la plupart des cas, que l'expansion des économies du Sahel et, par voie de conséquence, de leur base d'imposition, est sérieusement limitée par trois des composantes caractéristiques des politiques gouvernementales actuellement en vigueur, à savoir:

1

Pour une étude détaillée de l'incidence de la sécheresse sur les économies du Sahel, voir E. Berg: *The economic impact of drought and inflation in the Sahel* (Center of Research on Economic Development, University of Michigan, Ann Arbor, discussion paper n° 51, May 1976), dont communication fut faite à la conférence constitutive du Club du Sahel, tenue à Dakar en 1976.

- i. l'appropriation, prédominante par l'Etat, des facteurs rares que sont le capital et la main-d'oeuvre qualifiée et semi-qualifiée;
- ii. la suspicion inhérente à l'égard du secteur non étatique;
- iii. la sous-évaluation du coût du capital et des devises.

L'appropriation, prédominante par l'Etat, des facteurs rares, conduit à mobiliser, dans certains pays, jusqu'à 80 % des crédits bancaires au profit d'entreprises, qu'il détient ou contrôle, et auxquelles il est ainsi permis d'accumuler de larges déficits d'opération (dans un des pays concernés, un ministère de tutelle considère que, sur 26 des entreprises qu'il contrôle, 16 d'entre elles ne pourront pas survivre en 1980 sans subventions gouvernementales). Dans certains des pays, l'Etat s'est engagé à recruter jusqu'à 100 % des diplômés de l'enseignement post-élémentaire. Cet engagement favorise inévitablement une croissance pléthorique et non sélective, c'est-à-dire peu adaptée aux besoins de la fonction publique. Il augmente aussi les coûts salariaux du secteur non étatique de production qui se voit dans l'obligation, s'il veut récupérer certains des cadres de l'administration et de ses agences, de leur consentir une compensation monétaire pour la perte de la permanence d'emploi que leur garantissait la fonction publique.

La philosophie, prévalant au Sahel, du rôle de l'Etat dans l'activité économique, s'accompagne d'un sentiment de suspicion à l'égard des agents du *secteur non étatique*, à l'exception, dans une certaine mesure, des paysans et artisans. La capacité du secteur non étatique de contribuer au bien-être collectif par le biais d'une concurrence accrue sur le marché des biens et services y est dénigrée d'une façon quasi systématique. Le rôle des intermédiaires commerciaux privés, sur des marchés caractérisés par des différences importantes de prix, fréquemment créées d'ailleurs par l'intervention gouvernementale, est considéré comme anti-social et entaché d'un esprit spéculatif. Or, c'est précisément cette intervention de l'Etat qui s'accompagne d'un contrôle des prix sur des marchés concurrentiels par nature, qui donne naissance à des pénuries et oblige les commerçants privés, désireux de se protéger contre les risques inhérents au système, à demander des marges commerciales accrues. L'administration souffre à son tour de cet état de choses: elle est en effet obligée de consacrer, à des activités de réglementation et d'examen de permis et licences de tous genres, une partie de son temps et de ses ressources pour un montant qui est excessif par rapport au gain qu'en retire la collectivité.

Deux facteurs-clés de production, le *capital et les devises*, ont un prix nominal inférieur à leur prix de référence, c'est-à-dire au prix reflétant la rareté relative de ces facteurs pour chacune des économies sahéliennes, prise dans son ensemble. Cette situation est le résultat, d'une part, d'une certaine inertie (le désir de maintenir, sur une longue période, des prix nominaux stables) et, d'autre part, de la croyance que la croissance économique passe nécessairement par la fourniture à bon marché de facteurs de production, croyance dont les pays sahéliens sont d'ailleurs loins d'avoir le monopole.

Le prix nominal du capital est donné par le (ou les) taux d'intérêt en vigueur sur le marché financier organisé des pays (tableau 11.6). On constate que les taux d'intérêt offerts sur les dépôts à vue et à court terme furent systématiquement inférieurs aux taux d'inflation: en d'autres termes, le taux d'intérêt réel (taux d'intérêt nominal diminué du taux d'inflation) fut négatif. Même les taux d'intérêt à moyen terme, supérieurs aux autres taux, furent fréquemment négatifs en termes réels, et ne dépassèrent pas, toujours en termes réels, le seuil de 6,2 %, qui est, de toute évidence, inférieur au prix de référence déterminé par la rareté relative du capital en pays en voie de développement.

Le prix nominal des devises est donné par le taux de change officiel¹. La tendance des avoirs extérieurs nets des pays sahéliens à diminuer d'une manière quasi continue, même jusqu'à des niveaux négatifs, comme nous le constatons au tableau 11.7, est un indicateur probant du déséquilibre sur le marché des changes de ces pays: il indique que les taux de change officiels surévaluent les monnaies nationales ou, en d'autres termes, sous-évaluent le coût des devises exprimé en ces monnaies.

Un certain nombre d'entreprises et de secteurs ont inévitablement bénéficié de la sous-évaluation du coût du capital et des devises. Les entreprises publiques et celles des entreprises privées qui eurent accès aux allocations de crédit sur le marché financier organisé, c'est-à-dire à du capital à bon marché, ont pu, selon les cas, limiter leurs pertes financières ou augmenter leurs bénéfices d'exploitation par rapport à une situation où

1

Le taux de change officiel des monnaies sahéliennes (au 31 décembre 1979) est donné au tableau présenté en début de volume.

Tableau 11.6

Taux d'intérêt nominaux et réels dans les pays sahéliens: 1974 - 79 (en %)

Pays	Période	(1) (2) Taux d'intérêt nominaux*		(3) Accroissement annuel des prix à la consommation (%) **	(4) (5) Taux d'intérêt réels	
		Dépôt à terme ou d'épargne	Prêts commerciaux bancaire à moyen terme (maximum)		Dépôts à terme ou d'épargne (1) - (3)	Prêts commerciaux bancaires à moyen terme (maximum) (2) - (3)
Gambie	1974-77	6,0		13,8	-7,8	
	1978	7,0		8,8		
Iles du Cap-Vert	1976-77	6,0	8,0	9,2	-3,2	-1,2
Haute-Volta	1976-79	5,5	13,0	17,1	-11,6	-4,1
Mali	1974-76	3,5		16,8 (1977-78)	-13,3	
	1979	6,0	14,0-15,0	14,9		
Niger	1976-79	5,5	13,0	13,9	-7,5	-0,9
Sénégal	1976-79	5,5	13,0	7,5	-2,0	5,5
Tchad	1976-77		12,5	6,3		6,2

* Source: banques centrales des pays

** Source: pour tous les pays (sauf Iles du Cap-Vert et Mali): FMI: *Statistiques Financières Internationales*, Avril 1980. Iles du Cap-Vert: estimation du consultant. Mali: indice des prix à la consommation «groupe alimentaire», marchés officiels (Banque centrale du Mali: *Bulletin Trimestriel*, Bamako, mars 1979, pp. 15-16).

Tableau 11.7

Avoirs extérieurs nets des institutions monétaires des pays du Sahel: 1973-79 (31 décembre)

Pays	Unités	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Gambie	Millions de D.	28,9	51,8	61,1	49,9	38,4	21,0	-14,8
Haute-Volta	Milliards de F.CFA	15,3	17,3	15,9	12,6	5,9	-1,3	
Mali	Milliards de FM	-48,0	-64,0	-89,7	-105,6	-98,2	-100,8	
Mauritanie	Millions d'UM	341	1534	2	-14	-1969	-2575	
Niger	Milliards de F.CFA	11,9	20,7	11,0	18,7	23,4	20,0	
Sénégal	Milliards de F.CFA	-3,4	-5,9	-10,3	-10,7	-12,9	-35,8	
Tchad	Milliards de F.CFA	-1,0	-0,2	-5,3	-0,4	-2,3	-4,5	

n.d. = non disponible

Source: Fonds Monétaire International: *Statistiques financières internationales*

le capital aurait été offert à son prix de référence. La sous-évaluation du coût des devises a, de son côté, encouragé les importateurs à acheter d'avantage à l'étranger, comme elle a favorisé un équipement, relativement peu dispendieux, en termes financiers, de l'administration et d'un nombre limité d'entreprises. La sous-évaluation du coût des devises, et partant, de celui des importations au taux de change officiel, a nécessité la mise en place de tarifs douaniers et de contingents d'importations destinés à protéger les producteurs locaux de biens de substitution aux importations: ceci a permis à ces mêmes producteurs d'atteindre des niveaux de production que leur aurait sans doute refusés une situation de libre-échange.

L'impact global de la sous-évaluation des coûts des facteurs rares reste néanmoins négatif. L'épargne nationale est découragée en présence de taux d'intérêt faibles, à la fois en termes nominaux et réels. La distribution d'un stock de capital financier réduit ignore en général les besoins des petites et moyennes entreprises qui n'ont pas une position connue et établie sur le marché organisé des capitaux, et qui, en conséquence, doivent aller emprunter sur un marché inorganisé (ou usuraire) où les taux d'intérêt peuvent être supérieurs à 50 %. Le taux de change en vigueur n'encourage que faiblement les entreprises exportatrices qui ne sont pas en mesure de profiter des économies d'échelles que leur assurerait une demande mondiale accrue, déterminée par un réajustement à la hausse du taux de change¹. Finalement, la sous-évaluation des coûts du capital et des devises n'incitent, ni les producteurs, ni les services techniques de l'administration, à rechercher des technologies de production, de fonctionnement et d'entretien mieux appropriées aux dotations réelles en facteurs des pays, dont celles favorisant l'emploi d'une main-d'oeuvre non qualifiée: l'utilisation de technologies intensives en capital, permises par un suréquipement à bon marché, reste la règle générale.

Face à une telle situation, les consultants du Groupe de travail estiment que:

1

Rappelons que le taux de change mesure le nombre d'unités monétaires nationales (francs FCA) nécessaires à l'achat d'une unité de devises (1 \$ EU); d'où, si le taux monte il y a dépréciation (ou dévaluation) de la monnaie nationale, et s'il baisse, il y a appréciation (ou réévaluation) de cette monnaie.

La croissance des recettes fiscales des Etats sahéliens est principalement liée à une expansion de la base réelle d'imposition mais, en l'absence d'un changement significatif des politiques nationales en vigueur, cette expansion est loin d'être assurée.

Finalement, nous nous devons également d'examiner, au chapitre des recettes, quelles possibilités restent aux Etats sahéliens de couvrir leur déficit à l'aide d'emprunts à court terme autres que l'emprunt à caractère inflationniste auprès de la Banque Centrale qui a fait l'objet de la section XI.3. Au 29 février 1980, le montant cumulé des tirages (nets) des pays du Sahel auprès du FMI se chiffrait à 89,7 millions de droits de tirage spéciaux (DTS) auxquels il faut ajouter les 75,4 millions du Fonds fiduciaire, soit au total 165,1 millions de DTS ou 215 millions de \$ EU. La position de réserve de la région auprès du FMI, qui détermine son accès aux possibilités de tirages additionnels, n'était que de 11,7 millions de DTS (6,7 millions de DTS ou 8,7 millions de \$ EU, si l'on exclut le Niger)¹. En d'autres termes, cela signifie que tout tirage additionnel auprès du FMI aura un caractère conditionnel: l'Etat devra justifier ses besoins auprès du Fonds et lui donner satisfaction quant aux politiques qu'il entend poursuivre. On ne peut pas prévoir à l'heure actuelle quelles sont les disponibilités de financement accrues que le FMI mettra à la disposition des pays sahéliens.

Si l'on étudie les possibilités de crédit local à court terme, on doit d'abord rappeler l'existence au Sahel d'une réglementation monétaire qui limite les emprunts des Etats auprès des banques centrales. Il est bien entendu qu'un certain accroissement de la masse monétaire, en ligne avec celui du produit intérieur brut, est nécessaire. C'est ainsi que les Etats membres de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) peuvent emprunter annuellement auprès de cette dernière un montant qui ne peut cependant pas dépasser 20 % des recettes fiscales de l'année précédente. A la fin de 1979,

¹

Ces chiffres sont été obtenus de *Statistiques Financières Internationales* publié par le FMI.

les créances de la BCEAO auprès de ses Etats membres du Sahel (Haute-Volta, Niger et Sénégal) ne représentaient pas plus de 5 % de leurs recettes annuelles. Dans le cas des autres Etats, qui ont leur propre banque centrale, le pourcentage était de loin supérieur (plus de 150 % pour le Mali, plus de 50 % pour la Gambie et environ 30 % pour la Mauritanie).

En plus des financements que les Etats sahéliens peuvent obtenir, dans certaines limites, de la Banque Centrale, nous avons déjà noté qu'ils eurent recours à d'autres sources de financement (arrérages, réallocation de recettes réservées, emprunts à d'autres institutions financières). Il apparaît qu'à l'heure actuellement, peu de ressources additionnelles soient susceptibles de provenir des institutions financières locales.

XI. 5 Contraintes sur les dépenses

L'examen des limites, qu'imposent les politiques nationales, à l'expansion accrue de la base réelle d'imposition des pays sahéliens, a mis implicitement en évidence les deux contraintes principales qui affectent le volume des dépenses publiques en rendant ces dernières particulièrement rigides à la baisse: d'une part, la nécessité de payer des effectifs croissants de fonctionnaires, d'autre part, l'obligation de financer les déficits d'opération des entreprises publiques. On peut affirmer sans se tromper que, dans une situation de déficit *ex ante* de financement de l'Etat, les dépenses correspondantes ont un rendement décroissant pour la collectivité dans son ensemble.

1. *l'expansion de l'emploi dans le secteur public.* Dans le cas où les données statistiques le permettaient, nous avons calculé le taux de croissance des effectifs de la fonction publique au Sahel: une croissance annuelle moyenne de 5 à 6 % fut observée, ce taux ayant été, en outre, extrêmement stable, c'est-à-dire peu sensible aux conditions financières du moment. Il est vrai que les effectifs du personnel de l'Etat sont appelés à augmenter sous la pression, entre autres, des besoins de fonctionnement des opérations de développement. Il est cependant tout aussi vrai qu'engager un fonctionnaire supplémentaire, en période de tension budgétaire, peut avoir un coût d'option élevé pour ces mêmes opérations: dans une situation budgétaire serrée, le paiement d'un salaire additionnel entraîne presque invariablement une diminution des fonds disponibles pour l'achat de produits et de matériel.

A titre d'illustration, nous donnons au tableau 11.8, pour la période 1974-1976/77/78, et pour six pays sahéliens, le *ratio* observé entre dépenses publiques en produits et matériel et dépenses publiques en salaires, à prix courants. Le ratio élevé pour la Mauritanie reflète sans aucun doute la situation de guerre dans laquelle elle s'est trouvée durant la deuxième moitié de la dernière décennie. Plus intéressant, pour notre discussion, est le cas du Niger, où les recettes de l'Etat, au titre de l'extraction et de la vente de l'uranium, lui ont permis de doubler le ratio par rapport à ceux de la Haute-Volta et du Mali. Le ratio est resté relativement stable, dans le temps, pour la Haute-Volta et le Sénégal, tout en ayant diminué pour le Mali et le Tchad. Il faut cependant souligner que le maintien d'un ratio stable à prix courants a, de toute évidence, correspondu au déclin du ratio correspondant à prix constants, les prix des produits importés (en particulier, les carburants) ayant augmenté plus rapidement que le salaire moyen de la fonction publique: en d'autres termes, on peut affirmer que dans quatre des six pays représentés au tableau 11.8, un employé de l'Etat avait moins de produits et de matériel à sa disposition, pour remplir ses tâches, en 1977 qu'en 1974. Concrètement, une telle situation peut signifier que, faute de carburant, des ingénieurs agricoles employés par le ministère du développement rural, restent dans la capitale ou dans les chefs-lieux de district et perdent ainsi un contact essentiel avec le «terrain», ou encore, que des infirmiers ne peuvent pas soigner faute de médicaments.

Nous avons déjà mentionné que certains des Etats se sont engagés à employer la totalité des diplômés de l'enseignement post-élémentaire. Une telle attitude était justifiée durant les années qui suivirent immédiatement l'indépendance des pays concernés: il fallait remplacer le plus rapidement possible au moins ceux des expatriés, originaires de l'ancienne métropole, qui occupaient des positions-clés dans l'administration du pays. Malheureusement, après que ces positions furent pourvues en personnel local, une pression se maintint pour garantir aux nouvelles générations la garantie d'emploi que peut offrir la fonction publique.

Plusieurs Etats considèrent qu'ils ne peuvent pas actuellement, pour des raisons essentiellement politiques, introduire un système sélectif d'embauche dans la fonction publique, basé sur des examens de notes et de dossiers ou sur l'organisation de concours. Nous croyons, pour notre part, que ces raisons resteront contraignantes tant que ces Etats continueront à sous-

Tableau 11.8

*Ratio entre dépenses publiques en produits et matériel et dépenses en salaires pour 6 pays sahéliens:
1974-1976/77/78
(ratio à prix courants)*

Pays	Années				
	1974	1975	1976	1977	1978
Haute-Volta	0,27	0,25	0,25	0,25	0,28
Mali	0,30	0,27	0,27	0,28	n.d.
Mauritanie	0,55	0,59	0,62	0,73	n.d.
Niger	0,51	0,64	0,65	n.d.	n.d.
Sénégal	0,35	0,42	0,36	n.d.	n.d.
Tchad	0,44	0,46	0,39	0,32	n.d.

n.d. = non disponible

Source: Estimations du consultant

estimer la capacité du secteur non étatique de jouer un rôle accru dans l'essor de l'activité économique, en général, et dans la création d'emplois, en particulier. Une disparition de ce sentiment, que serait renforcée par des encouragements accordés au secteur non étatique, dans les limites du maintien du jeu de la concurrence du marché, modifierait, selon nous, la situation, et permettrait à ce secteur d'attirer, moyennant des salaires rémunérateurs, une part croissante des diplômés.

Au cours de ses travaux sur l'estimation des dépenses récurrentes du secteur de l'éducation, le Groupe de travail a d'ailleurs plusieurs fois été pressé, par des responsables sahéliens, d'inclure, dans les dépenses récurrentes d'opérations de formation, le coût salarial additionnel que devra supporter l'Etat, lorsqu'il sera obligé d'embaucher les personnes nouvellement formées. Le fait même qu'une telle suggestion ait été faite, illustre bien que les nouveaux diplômés sont surtout perçus comme un «fardeau» fiscal plutôt qu'une ressource de développement, et que la pratique de l'embauche automatique par l'Etat a atteint un point où on ne s'attend plus à voir l'employé additionnel du secteur public contribuer d'une manière positive au bien-être de la collectivité en général.

2. les déficits d'opération des entreprises publiques. L'évidence recueillie par le Groupe de travail a montré que, dans plusieurs pays sahéliens, les déficits d'opération des entreprises publiques mobilisent, au titre de leur financement, une part importante des ressources qui auraient pu être allouées par l'Etat à d'autres fins. Mention a déjà été faite de la part importante du crédit bancaire (jusqu'à 80 %) qui va à ces entreprises. Le problème ne s'arrête pas là et ne manque d'ailleurs pas d'une certaine complexité.

Les entreprises publiques ont fréquemment un monopole, qui leur a été accordé par l'Etat, pour l'importation et l'exportation de certains biens et/ou la distribution dans le pays de produits spécifiques. Ce privilège leur permet, dans plusieurs cas, d'imposer des marges de distribution ou de bénéficier de rentes de rareté, supérieures à ce qui existerait en situation de concurrence. Si le monopole était resté à l'Etat c'est ce dernier qui en aurait bénéficié. En d'autres termes, l'octroi de monopoles commerciaux à des entreprises publiques, entraîne une sous-estimation, à la fois, de leur déficit d'opération et des recettes potentielles de l'Etat.

Il est vrai que dans son souci de combattre l'inflation, l'Etat n'hésite pas dans certains cas à limiter, par voie de réglementation, le niveau des marges distributives, notamment lorsqu'elles portent sur des produits de première nécessité. L'incidence, d'un point de vue comptable, de cette politique, est d'imputer, au budget des entreprises publiques concernées, le coût de ce qui est en fait une subvention aux consommateurs de ces produits. Le déficit d'opération des entreprises publiques en est conséquemment accru.

La stabilité financière des entreprises publiques est finalement mise en danger par la nécessité, qui leur est imposée, de pourvoir des emplois à une main-d'oeuvre que n'ont pas pu absorbée les entreprises du secteur privé. Si dans le secteur privé, la survie économique de l'entreprise oblige l'employé à apprendre et à remplir sa tâche le plus efficacement possible, sous peine d'être démis de ses fonctions, dans le secteur des entreprises publiques, par contre, l'employé est rarement soumis à une telle pression: il sait que le maintien de son emploi n'est pas directement lié à sa productivité d'autant plus que la direction est assurée d'obtenir, en dernier ressort, une aide du Trésor, dans le cas où les revenus de l'entreprise ne permettraient pas de financer une masse salariale excessive.

Le Groupe de travail a enregistré un grand nombre de doléances, émanant de responsables sahéliens, quant au mauvais fonctionnement et à l'importance trop grande des entreprises publiques dans les pays. Dans certains des pays, ont été élaborées des plans d'assainissement des entreprises publiques ou de certaines d'entre elles. Des services de consultation, en matière de gestion, ont été garantis à ces entreprises. Des intentions ont été formulées de rendre au secteur non étatique quelques-unes des entreprises déficitaires, ou du moins, de leur enlever la protection, que leur accorde l'Etat, par rapport aux entreprises privées. Les consultants du Groupe de travail restent cependant convaincus, qu'à moyen terme, en l'absence d'une politique concertée favorisant le secteur non étatique, on ne peut espérer une réduction significative de l'importance des fonds publics que mobilise le secteur des entreprises d'Etat au Sahel.

CHAPITRE XII: QUE CONCLURE?

Les possibilités qu'a un Etat d'assurer un financement suffisant au fonctionnement et à l'entretien des opérations de développement, sont intimement liées à sa situation globale de financement, ainsi qu'aux choix et limites de sa politique d'allocation des facteurs rares.

L'expression quantitative de la situation globale de financement de l'Etat est donnée par le déficit *ex ante* de financement qui est défini, comme la différence entre engagements de dépenses, courantes et de capital, et recettes prévues, fiscales, de transferts et d'emprunts.

Ce déficit à moyen terme (1982) est estimé à 179,8 millions de \$ EU pour l'ensemble du Sahel (à l'exclusion du Tchad). Les implications d'un tel déficit sur le fonctionnement et l'entretien des opérations de développement ont été abondamment illustrées à la 2^e partie du rapport, où il a été montré qu'elles peuvent essentiellement prendre deux formes principales: une insuffisance de fonctionnement et d'entretien proprement dit, ou la nécessité de maintenir la croissance des secteurs, surtout sociaux, à un rythme peu compatible avec celui de l'augmentation des besoins les plus essentiels de la population. Les contraintes pesant sur les dépenses et recettes donnent au déficit, dans le contexte des politiques actuelles, un caractère proprement structurel.

Dans la mesure où les Etats sahéliens semblent implicitement refuser un financement à caractère inflationniste de leur déficit *ex ante*, seule leur reste, du côté des ressources, la possibilité d'accroître le montant des recettes fiscales. Sous réserve d'une amélioration de la perception des impôts et taxes et d'une révision du système des exemptions fiscales consenties à certains investisseurs, l'augmentation des recettes fiscales reste tributaire au Sahel de l'accroissement de la base d'imposition en termes réels, qui est elle-même déterminée par le rythme d'expansion de l'activité économique en général. Or, cette expansion est surtout limitée à l'heure actuelle par les caractéristiques des politiques gouvernementales des pays sahéliens, à savoir principalement, l'appropriation prédominante par l'Etat, et le secteur public en général, de facteurs rares (le capital et la main-d'oeuvre qualifiée et semi-qualifiée), la suspicion entretenue à l'égard du secteur d'activité non étatique, et la

sous-évaluation du coût du capital et des devises, qui décourage la formation d'une épargne productive et favorise un certain suréquipement, au détriment de la création d'emplois qui seraient ouverts à une main-d'oeuvre faiblement spécialisée.

En ce qui concerne les dépenses publiques, la nécessité, pour des raisons principalement politiques, d'assurer aux finissants du système scolaire et de formation un emploi garanti dans la fonction publique, et l'obligation pour l'Etat de financer, en dernier ressort, les déficits d'opération d'entreprises publiques, laissent très peu de liberté dans l'allocation de fonds publics à des fins socio-économiques dont la contribution au bien-être général serait reconnue.

Les éléments de changement sont à rechercher du côté d'une politique concertée, destinée à encourager le développement du secteur d'activité non étatique, moyennant un transfert à ce secteur de certaines des fonctions actuellement quasi monopolisées par le secteur public, et moyennant un développement des conditions d'accès au crédit et à la main-d'oeuvre qualifiée, offertes aux petites et moyennes entreprises de production.

Il est évident que l'adhésion des Etats sahéliens à de tels changements dans les politiques qu'ils pratiquent, ne pourra avoir qu'une incidence graduelle et donnera lieu à des coûts non négligeables d'ajustement, à la fois en termes économiques, politiques et sociaux. Les donateurs se devront de reconnaître l'existence de tels coûts et être prêts à modifier leurs pratiques et modalités d'intervention en conséquence.

En termes d'horizon, nous ne croyons pas que la situation pourra s'équilibrer avant 1990, et encore, les changements demandés aux politiques nationales devront être mis en oeuvre dès 1980-81 pour qu'une telle échéance puisse être respectée .

¹

Le fait que nous ayons retenu, 1990, n'a pas correspondu à une réestimation de nos projections jusqu'à cet horizon, dans laquelle nous aurions tenu compte de changements de politiques nationales et/ou de coopération. Nous nous sommes basés sur le fait que la plupart des opérations, actuellement en place, ont été commencées dans la deuxième partie des années 70, et que la période la plus longue qui sépare le moment où une première dépense d'investissement est effectuée de celui où débute le fonctionnement normal, prend de 12 à 15 ans (*infra*, chapitre IX, section IX.1).

Si à l'année 1990, on peut prévoir que les Etats sahéliens seront proches, sous les conditions données ci-avant, d'un équilibre *ex ante* de leur financement, le problème des dépenses récurrentes, défini dans son sens le plus large, n'aura cependant pas cessé d'exister. En effet, les Etats sahéliens peuvent légitimement faire valoir que le véritable déficit de financement, auquel ils sont confrontés dans la réalité est le fossé qui sépare les recettes disponibles des dépenses qu'ils devraient effectuer pour gagner avec succès leur lutte contre la pauvreté. Cette pauvreté se traduit par l'existence d'un PNB *per capita* régional, en 1977, de 190 \$ EU, d'une espérance de vie à la naissance d'environ 40 ans, d'un taux de mortalité infantile de 32 % pour les enfants de moins de 4 ans, d'un taux d'alphabétisation des adultes ne dépassant pas 10 %. Elle est illustrée par le fait que moins de 30 % de la population a un accès direct à l'eau potable, moins d'un tiers des enfants d'âge scolaire trouvent des places dans les écoles, la nourriture consommée quotidiennement ne satisfait fréquemment que 20 % des besoins individuels journaliers en calories.

Il faut rappeler que le déficit *ex ante* de financement de l'Etat, que nous avons projeté, n'a pris explicitement en compte que les dépenses de fonctionnement et d'entretien liées aux opérations *existantes* et *prévues*. Or, ces opérations ont été programmées à des niveaux de fonctionnement *extrêmement modestes* en regard des besoins dramatiques de la population sahélienne, en termes d'éducation, de santé et de nutrition, et ce, quel que fût le volume de financement alloué à leur mise en place.

En bref, si l'année 1990 peut être considérée comme une année-objectif pour la disparition du déficit *ex ante* de financement de l'Etat, *tel qu'il découle du rythme actuel d'évolution de la mise en place des opérations*, on devra cependant réévaluer cet horizon dans le cas où les pays sahéliens décideraient de se fixer des objectifs plus ambitieux d'amélioration du bien-être, moyennant un investissement accéléré dans, particulièrement, les secteurs sociaux.

Il faut finalement souligner que rien, dans notre approche, nous permet d'affirmer que s'il y a équilibre *ex ante* du compte de l'Etat, cet équilibre correspond nécessairement au taux de croissance le plus élevé que l'on pourrait obtenir d'une utilisation efficace des facteurs de production disponibles au niveau de la nation. La réponse à une telle question demanderait une réévaluation du programme d'investissements publics existant et à venir, tâche qui déborde largement le cadre du mandat qui nous fut confié par le CILSS et le Club du Sahel.

QUATRIEME PARTIE

LA MOBILISATION DES RESSOURCES INTERNES ET EXTERNES
NECESSAIRES AU FINANCEMENT
DES DEPENSES RECURRENTES

Previous Page Blank

CHAPITRE XIII: LES ETATS SAHELIENS: INSTRUMENTS ET MESURES DE POLITIQUE ECONOMIQUE

XIII. 1 *La solution au problème des dépenses récurrentes ne repose pas uniquement sur un accroissement des ressources extérieures*

De 1977 à 1978, dernière période pour laquelle l'information statistique est disponible, les versements d'APD au Sahel ont augmenté, en termes nominaux de 50,3 % alors que ceux à l'ensemble des pays en voie de développement n'ont augmenté que de 14 %. C'est ainsi que les pays sahéliens ont reçu en 1978 un montant d'APD *per capita* égal à 38 \$ EU, ce qui représentait quatre fois environ le montant correspondant reçu la même année par l'ensemble des pays en voie de développement ¹.

Il serait cependant naïf de croire que la solution au problème des dépenses récurrentes doit uniquement être recherchée du côté de la continuation, voire de l'accroissement, d'un tel effort de la part des donateurs. En effet:

- i. les conséquences dramatiques de la sécheresse des années 70, firent du Sahel un destinataire relativement privilégié des fonds de financement, de nature concessionnaire, qui étaient disponibles au niveau international durant la dernière décennie. Les fortes tensions auxquelles fut soumis, à la fin des années 70, l'ordre politique international, ont remis sur la carte du monde d'autres pays ou régions «prioritaires» en matière d'octroi de l'aide (Pakistan, Turquie, péninsule indochinoise, Afrique et Amérique centrales). En outre, le paiement de la facture pétrolière pose des problèmes sévères de balance des paiements, particulièrement à ceux des pays en voie de développement non exportateurs de pétrole qui ont une base industrielle plus large que celle des pays sahéliens. Le Sahel entrera inévitablement en concurrence avec au moins ces deux catégories de pays/régions dans la répartition de l'APD

¹

Source: Club du Sahel: *Note sur la croissance de l'APD attribuée aux pays du Sahel entre 1974 et 1978*, mimeo, Paris, mars 1980.

totale, qui sera faite à l'échelle de la planète, au début des années 80;

- ii. les gouvernements des pays donateurs où l'inflation et un ralentissement de l'activité économique ont diminué les ressources réelles disponibles pour la réalisation de programmes nationaux (support à l'enseignement et à la recherche, maintien et extension des systèmes de sécurité sociale, ...), sont de plus en plus soumis aux questions d'une opinion publique qui s'interroge sur l'utilisation de fonds collectés à même les contribuables. Si la dimension du problème peut difficilement être appréciée dans les pays récipiendaires d'APD, dont le revenu *per capita* ne représente souvent que de 2 à 2,5 % de celui des pays donateurs, elle ne doit cependant pas être sous-estimée. Des citoyens influents des pays donateurs (législateurs, hommes d'affaires, propriétaires de *mass media* et même syndicalistes) posent en effet des questions de plus en plus précises, voire sophistiquées, sur la forme et les finalités de l'aide, même si certaines de ces questions peuvent avoir un relent de «cartiérisme» passé: quelle est l'incidence de notre aide? qu'arriverait-il aux pays bénéficiaires si elle était interrompue? le fait que cette aide va en principe aux secteurs prioritaires des pays bénéficiaires ne permet-il pas à ces derniers d'allouer leurs ressources propres, déjà faibles, à d'autres fins sans grande importance? l'aide ne décourage-t-elle pas la mobilisation des ressources locales et ne crée-t-elle pas ainsi une relation de dépendance à l'égard des donateurs, relation qui repousse l'horizon auquel les pays en voie de développement pourront s'engager sur la voie d'une croissance auto-entretenu?
- iii. finalement, les échanges de vues qu'a eus le Groupe de travail avec les représentants des agences donatrices ont mis en relief que ces dernières ne semblent pas prêtes, du moins à l'heure actuelle, à vouloir se précipiter dans l'adoption de pratiques nouvelles de coopération qui seraient susceptibles d'apporter une solution immédiate et directe au problème du financement des dépenses récurrentes: financement explicite des dépenses récurrentes de projets, aides budgétaires globales et sectorielles, ... Plusieurs facteurs peuvent expliquer une telle réticence de la part des donateurs: leurs propres

procédures budgétaires qui les obligent souvent à adhérer à une approche de financement par projet, limitée aux seuls investissements, la crainte que le financement de budgets récurrents devienne un engagement «ouvert» dont ils ne pourront se désengager qu'au prix d'un coût politique élevé, et aussi la crainte qu'un tel engagement les oblige à s'impliquer directement dans des procédures de contrôle des dépenses budgétaires des Etats récipiendaires.

En conséquence:

Une solution réaliste au problème des dépenses récurrentes doit aussi, sinon avant tout, être recherchée du côté de mesures de politique interne à prendre par les Etats sahéliens eux-mêmes.

Les gouvernements des pays sahéliens sont, nous l'avons constaté, conscients de cet ensemble de données de la coopération internationale. Ils connaissent aussi les limites que peut imposer à leur souveraineté un financement extérieur excessif.

XIII. 2 Une classification des instruments et mesures de politique interne

Au Sahel, comme ailleurs, l'objectif ultime, explicite ou implicite, d'une politique de développement économique et social, consiste à maximiser l'utilité totale, actualisée à l'horizon de planification, que retire l'ensemble de la population de la consommation de biens et services locaux et importés, sous réserve d'une distribution équitable des bénéfices d'une telle croissance, et compte-tenu d'une valorisation des facteurs de production à leurs prix de référence. En dernière analyse, c'est en fonction de son incidence sur la réalisation de cet objectif, que devra être mesurée l'efficacité de toute mesure proposée.

Dans une perspective de solution au problème des dépenses récurrentes, les Etats sahéliens peuvent *a priori* faire appel à un ensemble d'instruments et de mesures que nous avons jugé commode, pour fins d'analyse, de regrouper en instruments et mesures de nature microéconomique, d'une part, et macroéconomique, d'autre part.

Les instruments et mesures de nature *microéconomique* viseront, dans leur application, à améliorer la programmation des dépenses associées à la mise en place et au fonctionnement d'une opération, activité ou secteur déterminés, ainsi que les possibilités de recouvrement des dépenses dans le cadre de cette même opération, activité ou secteur. Les instruments et mesures de nature *macroéconomique*, dont l'application est gouvernée par le principe de l'universalité des recettes de l'Etat¹, viseront quant à eux, soit, à permettre la mobilisation d'une plus grande partie des fonds disponibles à des fins de financement des dépenses récurrentes, soit, à augmenter l'ensemble des recettes de l'Etat. Etant donné que la discussion a déjà porté, aux 2^e et 3^e parties du présent rapport, sur plusieurs de ces instruments et mesures, nous en ferons ci-après un exposé volontairement succinct, d'autant plus que nous leur associerons des propositions de recommandations à la 5^e partie.

XIII. 3 *Instruments et mesures de nature microéconomique: la programmation des dépenses*

Etant donné le rôle important que les donateurs ont joué dans la préparation des projets qu'ils financent au Sahel, ayant même, dans certains cas, fourni un personnel d'assistance technique spécialisé dans ce domaine, la présente section s'adresse aussi bien aux organismes de financement international qu'aux Etats sahéliens. Ce sont cependant les Etats sahéliens qui ont, en dernier ressort, la responsabilité politique de la nature et de la forme des activités qui seront associées aux projets et opérations. Il est donc normal d'inclure le thème de la programmation des dépenses dans le chapitre consacré aux instruments et mesures que peuvent adopter ces Etats.

¹ *infra*, chapitre X, section X.1.

1. *L'amélioration du flux d'information*

La première, et la plus évidente, des mesures à considérer est l'amélioration du flux d'information relatif aux implications de nature récurrente des activités de développement. Chaque année, les planificateurs sahéliens sont confrontés à des requêtes les obligeant à s'adresser à l'administration du Trésor pour l'obtention de fonds additionnels destinés à financer les dépenses de fonctionnement et d'entretien d'opérations. Dans certains cas, cette demande de fonds additionnels a pour origine l'optimisme excessif dont ont fait preuve des conceptualisateurs des projets quant aux possibilités de recouvrement des dépenses. Dans d'autres cas, il y a tout simplement eu sous-estimation des dépenses, cette sous-estimation ayant elle-même correspondu, selon les cas, à un oubli, une mise en place inefficace des opérations ou une omission de prendre en considération l'accroissement des coûts, déterminé par la mise en place simultanée de plusieurs opérations qui sont en concurrence pour l'obtention de facteurs rares (capital, devises, main-d'oeuvre qualifiée et semi-qualifiée).

Quelle que soit la cause, il nous semble évident, sur base de nos investigations, que le fardeau budgétaire des dépenses récurrentes n'a pas reçu au Sahel l'attention qu'il mérite: l'attention additionnelle, qui y serait dévolue, a encore à l'heure actuelle des bénéfices supérieurs au coût en temps et ressources humaines qu'exige l'effort correspondant.

Plusieurs des documents de projets examinés par le Groupe de travail, ne font en effet qu'une brève mention des besoins de fonctionnement et d'entretien. Lorsque la prévision des dépenses correspondantes est donnée dans le document, elle est souvent grossière: le plus fréquemment, elle sous-estime les coûts que devra effectivement supporter l'Etat récipiendaire. Même quand la prévision est de bonne qualité, nous avons constaté, avec quelque surprise, qu'elle est rarement connue des planificateurs locaux qui n'ont pas eu accès aux documents pertinents mis au point par le donateur et ses consultants. Il est symptomatique que seulement dans le cas de deux pays sahéliens (Iles du Cap-Vert et Sénégal), les consultants du Groupe de travail aient réussi à projeter les dépenses récurrentes totales de la nation sur la base des estimations contenues dans les documents de projets, et encore, dans un des cas seulement, cette information s'est trouvée être centralisée auprès d'un service de l'administration nationale (Sénégal) ¹.

¹

infra chapitre XI, section XI.1.

Quelque soit la marge d'erreur, dont puisse souffrir une telle procédure de projection, il n'en reste pas moins qu'elle réduit considérablement l'incertitude associée aux projections budgétaires à moyen terme et par voie de conséquence, celle liée aux décisions à prendre en matière de recouvrement des dépenses et de programmation des investissements futurs. Il nous semble ainsi hautement désirable qu'une unité du Ministère des finances et/ou du Plan de chacun des Etats soit chargée de rassembler, sur une base permanente, toute information relative aux engagements de nature récurrente de l'Etat. Quel que soit d'ailleurs son statut administratif précis, cette unité aurait, entre autre, le mandat d'exiger des agences donatrices et de leurs consultants que soit communiquée à l'Etat récipiendaire, l'information pertinente, voire que soit améliorée la qualité de cette information.

La deuxième partie du présent rapport, consacrée aux secteurs et opérations, nous a permis d'identifier un ensemble d'aires d'interventions qui devraient permettre aux Etats sahéliens de minimiser le fardeau des dépenses récurrentes sur le budget national. Ce sont:

- i. la comparaison des implications en matière de fonctionnement et d'entretien liées à des formes alternatives de projets;
- ii. l'utilisation des prix de référence dans la valorisation des ressources financières disponibles pour le financement des dépenses récurrentes des opérations;
- iii. une meilleure prise en considération, au stade de la conceptualisation des opérations, d'une part, des incertitudes liées à leur mise en place et leur fonctionnement et, d'autre part, de l'insuffisance d'information pertinente;
- iv. la réévaluation permanente de la performance des opérations, accompagnée d'un redimensionnement de ces dernières dans une perspective de maximisation des bénéfices nets de la collectivité nationale.

Le reste de la présente section est consacrée à l'examen de ces quatre points.

2. *la comparaison des implications des formes alternatives a priori des projets*

Si l'analyse des besoins récurrents est commencée, une fois l'opération mise en place, la nature et l'importance de ces besoins sont déjà du domaine des faits accomplis. *A contrario*, si une attention spéciale est accordée à ces besoins au moment où commence la phase de conceptualisation du projet, plusieurs alternatives peuvent s'offrir au planificateur en matière de fonctionnement et d'entretien, alternatives dont il choisira celle qui est la plus appropriée compte tenu de la dotation nationale en facteurs de production et des objectifs de la politique nationale. Par exemple, dans le domaine de la construction (routes, bâtiments, ...), il existe un choix entre construire du «solide»¹ (investissement initial coûteux) et l'importance des besoins d'entretien. Les opérations des secteurs directement productifs (agriculture, élevage, pêche, forêts, ...) offrent plusieurs modèles de fonctionnement possibles: nombres différents d'encadreurs et d'agents de l'administration par millier d'habitants concernés, rôles respectifs de l'Etat et du secteur non étatique en matière de commercialisation de l'extrait et de distribution des intrants. Une fois les modèles de fonctionnement possibles identifiés, il appartiendra aux planificateurs d'y associer le revenu non engagé de l'Etat évalué à son prix de référence (voir ci-après) de manière à ce que puissent être choisis les projets contribuant le plus au bien-être de la collectivité.

3. *l'utilisation des prix de référence dans la valorisation des ressources financières*

La différence qui existe entre les prix observés dans le marché et ceux qui reflètent la rareté relative des facteurs de production oblige les conceptualisateurs de projets à utiliser dans la valorisation des facteurs nécessaires à la mise en place et au fonctionnement, des prix différents de ceux effectivement observés: ces prix sont dits de référence. L'utilisation de prix de référence aboutit fréquemment à un choix de projets différent de celui qui serait basé sur l'utilisation des prix du marché.

1

Il est à remarquer que ceci n'est vrai qu'à degré comparable d'utilisation des facilités: une route de bitume à grand trafic peut avoir des besoins d'entretien, par km installé, supérieurs à ceux d'une route en terre à faible trafic (*infra*, chapitre VII, tableau 7.2).

La contrainte budgétaire sévère qui s'exerce actuellement sur les Etats sahéliens, exige, qu'en plus des prix de référence des facteurs, soit utilisé un *prix de référence du revenu non engagé de l'Etat*, c'est-à-dire de son revenu total diminué des engagements auxquels il ne peut pas ou peut difficilement se soustraire (dépenses de défense nationale, service de la dette publique, dépenses de contre-partie, ...). La plupart des Etats sahéliens ne sont en effet plus en mesure de procurer à leurs employés une part importante des intrants complémentaires dont ceux-ci auraient besoin pour remplir leurs fonctions (carburant des véhicules d'inspection, pansements demandés par les agents de santé, ...). Dans une telle situation, le prix (de référence) à associer à un revenu gouvernemental additionnel de, par exemple, un million de francs CFA est supérieur en réalité à un million : si une équipe de vaccination a été immobilisée faute de carburant, il est en effet évident que l'octroi du million de francs qui permettrait l'achat du carburant a une incidence positive sur le bien-être de la communauté, *supérieure à un (le million)*, compte tenu du fait que l'ensemble du programme de vaccination peut être réalisé. En général, étant donné la difficulté, essentiellement d'ordre politique, à réduire les budgets de personnel, c'est surtout le budget de matériel qui a ainsi une valeur de référence supérieure à sa valeur nominale, celle-ci étant, en outre, bien supérieure aux bénéfices socio-économiques que pourraient générer de nouveaux projets, que ce soit au titre de leurs dépenses récurrentes et non récurrentes.

L'utilisation d'un prix de référence *supérieur à 1,0* pour la valorisation du revenu non engagé de l'Etat favorisera, au stade des choix, les alternatives de projets et d'activités qui épargnent les ressources budgétaires allouées au financement des dépenses récurrentes. *Ceteris paribus*, une telle procédure favorisera les alternatives susceptibles d'attirer la participation des agents du secteur non étatique et celles capables de donner naissance à un recouvrement des dépenses fondé sur le paiement d'un coût d'usage. L'introduction d'une telle procédure ne doit pas être confondue avec l'utilisation du critère de la minimisation des dépenses récurrentes par unité de capacité installée, comme critère absolu de choix des projets. L'utilisation d'un tel critère est d'ailleurs erronée car elle ne se soucie pas des bénéfices socio-économiques des projets. Ce que nous proposons ici consiste simplement à reconnaître, dès la phase du choix des projets, l'importance de la contrainte budgétaire, présente et future, au même titre qu'on est prêt à reconnaître, dans la pratique actuelle d'évaluation des projets, celles relatives aux dotations en facteurs de production.

1

Dans leur jargon, les économistes diront que le rendement marginal d'une unité de revenu gouvernemental est égale, dans ce cas, à la totalité des bénéfices socio-économiques générés par la fonction qui n'a pas pu être réalisée.

De prime abord, le calcul de la valeur exacte de ce nouveau prix de référence n'est pas un exercice facile. En principe, on devrait, sur la base d'itérations successives faites sur des programmes alternatifs de dépenses budgétaires, calculer quel est le prix qui rend nul la valeur nette actualisée du projet le moins rentable alors que le budget disponible est épuisé. En pratique, une telle procédure est difficilement réalisable. Même une procédure qui consisterait à estimer la perte de bénéfices socio-économiques entraînée par le rejet à la marge des activités et opérations futures suite à une capacité budgétaire insuffisante, reste un exercice complexe et difficile.

Ce que nous suggérons en échange est d'avoir recours à une analyse de sensibilité qui consisterait à calculer la valeur nette actualisée (ou pour ceux qui le préfèrent, le taux de rendement interne) du projet, en multipliant les fonds budgétaires alloués à ce dernier par un coefficient qui prendrait une série de valeurs allant, par exemple, de 1,5 à 2,0. Si répétée pour tous les projets, cette procédure aboutissait à des ordonnancements de projets - selon, par exemple, les valeurs décroissantes de la valeur nette actualisée - très différents les uns des autres, la situation justifierait qu'à la fois les donateurs et récipiendaires conjugent leurs efforts pour arriver à une valeur plus précise du prix de référence du revenu non engagé de l'Etat. L'exercice aurait en outre montré que le problème existe et qu'il y a un intérêt certain à ce que soit reconnue, dès la phase du choix des projets, l'importance de la contrainte budgétaire de l'Etat.

Si l'on retient le principe du calcul d'un prix de référence pour le revenu non engagé de l'Etat, qui soit supérieur à l'unité, la logique économique nous commande d'affecter un coefficient *inférieur à 1,0* aux *ressources d'aide étrangère liées à la réalisation d'opérations auxquelles le donateur accorde une plus grande importance que l'Etat récipiendaire*. Il est évident que l'Etat préfère invariablement recevoir des aides budgétaires globales qu'il peut allouer à sa propre discrétion. Pour les raisons données à la première section du chapitre, de telles aides ne forment cependant pas la grande partie de l'APD octroyée aux pays en voie de développement et, en toute vraisemblance, cette situation n'est pas appelée à être modifiée. Le cas le plus général est celui où soit, l'Etat récipiendaire accepte l'aide qui lui est donnée pour des actions sectorielles spécifiques programmées selon des modalités acceptables par le donateur, soit, le donateur s'en va dépenser ses fonds dans d'autres pays. En d'autres termes, il est très difficile pour les pays en voie de développement,

et particulièrement les plus pauvres, de s'opposer aux préférences des donateurs même si la combinaison d'activités qui en résulte au niveau national, puisse être très éloignée de ce que l'Etat récipiendaire aurait aimé voir réaliser s'il avait eu le même montant à sa disposition sous forme d'aides budgétaires globales.

Au plus exigeant est le donateur quant à la destination des fonds qu'il octroie, au plus faible est le prix de référence qu'y attache le récipiendaire dans la mesure où il ne lui est pas permis d'allouer ces fonds à des usages alternatifs¹. Du point de vue du problème général qui nous préoccupe, cela peut signifier que l'Etat laissera se détériorer une partie de la capacité ainsi installée, préférant utiliser ses propres recettes à d'autres fins de dépenses qu'il considère comme prioritaires. Il reste cependant encore une marge de manoeuvre pour les Etats récipiendaires face à une telle situation: minimiser, dans le processus de planification, l'ouverture d'opérations faiblement prioritaires, financées par les donateurs, dans le but d'éviter que ne soient immobilisés, dans l'avenir, des fonds de l'Etat pour le financement des dépenses récurrentes de telles opérations; tempérer l'enthousiasme de fonctionnaires (ou groupes privés) locaux pour des opérations établies en dehors des priorités nationales.

4. *la meilleure prise en considération des incertitudes et de l'insuffisance d'information*

L'analyse des opérations et secteurs a mis en relief l'existence au Sahel de plusieurs activités, mises en place par les Etats avec le concours de la communauté internationale, dont le contenu «technologique», défini au sens large, c'est-à-dire biologique, administratif et socio-économique, est loin d'être maîtrisé. Nonobstant les limites que pourraient imposer les donateurs, il existe encore des possibilités pour les Etats sahéliens de reconsidérer de telles opérations soit, en étudiant des modèles alternatifs de fonctionnement, soit, en limitant l'incidence de ces opérations sur la population (la phase expérimentale), ou encore en introduisant suffisamment de souplesse dans leur exécution de manière à les faire bénéficier régulièrement de l'enrichissement de l'information qui accompagne inévitablement l'accumulation de l'expérience. Dans la mesure où ces enseignements seront mis en pratique, la capacité de recouvrement des dépenses s'en trouvera accrue et allégera d'autant le fardeau budgétaire des Etats.

¹

le prix de référence de l'aide n'est évidemment rien d'autre que son coût d'option (*infra*, chapitre II, section II.9).

5. *la réévaluation permanente de la performance des opérations et leur redimensionnement*

Un principe important sous-jacent à la maximisation de la valeur nette présente des bénéfices est que toutes les ressources dépensées ou irrévocablement engagées dans une activité jusqu'à un moment donné du temps, doivent être considérées comme irrécupérables dans le sens où elles ne doivent pas influencer les décisions de dépenses futures (concept anglo-saxon de *sunk costs*): la route existe; elle n'est plus suffisamment importante cependant pour que l'Etat la reconstruise si un tremblement de terre venait à la détruire; la route est néanmoins utilisée et bénéficie d'un entretien minimum. Il est évident que les dépenses de construction sont ici considérées comme irrécupérables (aucun donateur ne serait prêt à financer la reconstruction de la route; l'Etat n'a jamais envisagé d'amortir le coût de construction). Le principe de la nature irrécupérable de certaines dépenses s'applique, comme le montre cet exemple, aussi bien aux pays développés qu'aux moins développés: dans les deux catégories de pays, on trouve des capacités installées dont le maintien risque d'occasionner des dépenses dont le rendement pour la collectivité est négatif. Dans de telles situations, la décision la plus raisonnable est soit, de fermer l'opération, soit d'en réduire l'importance en laissant par exemple une partie de son infrastructure se détériorer. Ce n'est pas toujours facile. Certains groupes sociaux peuvent avoir un intérêt purement privé à voir l'opération continuer à fonctionner. Si en plus, l'opération a été financée par un donateur, ce dernier risque d'être soumis à des questions embarrassantes posées par les contribuables de son propre pays dont les impôts financèrent le projet initial.

Les Etats sahéliens, dans la mesure où de telles opérations existeraient chez eux (et, nous l'avons vu au chapitre IV, le secteur agricole, par exemple, n'en est pas exempt), se doivent de convaincre à la fois leur propre opinion publique et les donateurs qu'une situation budgétaire serrée exige que ces opérations soient redimensionnées, à défaut d'être fermées.

Une politique appropriée de redimensionnement consisterait à appliquer la procédure du «budget à base nulle» qui a récemment gagné la faveur de plusieurs pays industrialisés. La procédure consiste à évaluer, lors de la soumission budgétaire présentée par une agence de l'Etat, non pas simplement les changements nouveaux proposés, mais le programme de l'agence dans son entièreté, y compris sa partie déjà établie, de manière à estimer si ce programme génère pour la

collectivité un bénéfice net positif. Si les obstacles politiques que rencontre la décision de fermeture d'une activité improductive de l'Etat, ne sont pas moindres au Sahel que dans les pays industriels, le coût social, mesuré en termes du bien-être de la collectivité, qu'entraîne le maintien d'une telle activité y reste supérieur compte tenu des besoins énormes des populations de la région.

XIII. 4 Instruments et mesures de nature microéconomique: le recouvrement des dépenses

Lorsqu'on examine le problème du recouvrement des dépenses récurrentes, il serait dangereux de partir du principe qu'il faut nécessairement maximiser le coefficient de recouvrement de ces dépenses. Si une opération génère des biens publics, à côté des biens privés (santé humaine et animale, éducation, hydraulique rurale), faire payer aux utilisateurs des capacités installées (malades, étudiants, éleveurs, ...) un coût d'usage supérieur au coût marginal attaché à la production du bien privé, risque de réduire l'utilisation de telles capacités jusqu'au point où leur maintien aura un rendement négatif pour la collectivité. A titre d'illustration, si l'éleveur est obligé de payer plus que le coût du vaccin, le supplément payé allant, par exemple, couvrir les frais de personnel de l'administration centrale du ministère du développement rural, non seulement il s'en apercevra très rapidement (il connaît le prix du vaccin sur le marché) mais il risque également de sortir du programme de vaccination augmentant ainsi le danger d'épidémie pour le reste du bétail vivant dans la région.

Nonobstant cette réserve, il faut toutefois admettre que l'étude des opérations et secteurs sahéliens a mis en évidence un ensemble de situations où un recouvrement additionnel des dépenses semble non seulement possible mais hautement désirable.

Quelques-uns des pays de la région adhèrent à une philosophie, souvent d'ailleurs par tradition, selon laquelle il existerait une sorte de contrat social qui les oblige à fournir leurs services à titre gratuit, par exemple, en matière de santé humaine et de la santé animale. Il est bien entendu que la production de tels services génère des biens publics et à ce titre, une certaine subvention gouvernementale est justifiée. Le problème qui se pose est qu'une minorité de la population est touchée, compte tenu de la contrainte

budgétaire, tandis que non seulement le reste ne jouit pas des bénéfices privés (beaucoup ne sont pas vaccinés) mais aussi la production de bénéfices publics reste en-deça de ce qu'elle pourrait être (de larges régions restent contaminées). Un recouvrement partiel des dépenses permettrait dans de tels cas d'augmenter à la fois bénéfices publics et privés.

La gratuité de certains services conduit à des situations, que l'on pourrait qualifier d'absurdes, dans le cas où les bénéficiaires sont prêts à payer plus que le coût plein (le consommateur d'eau à domicile) mais ne peuvent être servis car l'activité de l'agence concernée (la société de distribution de l'eau) est limitée par le montant de la dotation budgétaire que lui accorde l'Etat.

En général, le principe de la gratuité des services n'est justifié au Sahel que pour les plus pauvres. Si le principe de la gratuité *pour tous* peut, et encore, être justifié, pour des considérations purement sociales, dans le cas des pays riches, son application au Sahel diminue le gain que pourrait retirer la population des efforts de développement qui y sont consentis à l'heure actuelle.

Les Etats sahéliens ont en outre la possibilité additionnelle de faire payer les populations les plus privilégiées (certains citadins et habitants des régions d'accès facile, ...) sur la base d'un système où le mieux nanti paierait le plus. Le mieux nanti n'est pas ici nécessairement celui dont le revenu nominal est le plus élevé mais plutôt celui dont le pouvoir d'achat est le plus grand compte tenu, par exemple, de sa facilité à se procurer des biens alimentaires à des prix subventionnés. Un tel système de recouvrement des dépenses a au Sahel un champ d'application particulièrement prometteur, croyons-nous, entre autre, dans le secteur de l'enseignement secondaire et supérieur où se justifie actuellement avec difficulté la gratuité des services dont bénéficient tous les étudiants indépendamment de leur revenu familial.

Dans le cas de la santé, où le paiement du coût marginal semble possible pour les soins de santé primaires, il semble par contre assez irréaliste de croire que les traitements de maladies sérieuses, hospitalisations et évacuations sanitaires pourront donner systématiquement lieu à un remboursement obtenu directement des intéressés, bien qu'à nouveau, dans le cas des personnes à revenu et pouvoir d'achat élevés, cela ne soit pas hors de question. Rappelons qu'une possibilité serait d'inclure *une partie* de la population dans un système d'assurance médicale qui à son tour stimulerait la demande de soins de santé différents des soins primaires.

Finalement, le recouvrement des dépenses récurrentes des opérations agricoles reste limité au Sahel suite à l'existence de prix officiels au producteur peu rémunérateurs qui ont principalement pour objet de subventionner les populations urbaines. Le recouvrement des dépenses de ce secteur passe inévitablement par une modification des termes d'échange intérieur (*ratio* du prix moyen agricole sur le prix moyen des produits industriels) qui serait favorable aux paysans. L'étude de ce point particulièrement sensible, sur le plan politique, fait, comme nous l'avons dit, l'objet du mandat d'un groupe de travail distinct du CILSS et du Club du Sahel.

XIII. 5 Instruments et mesures de nature macroéconomique

A la 3^e partie du rapport, et spécialement aux chapitres XI et XII, il a été suggéré que la solution globale à long terme au problème des dépenses récurrentes est à rechercher du côté d'un ensemble de politiques qui s'attacheraient à élargir la base réelle d'imposition des Etats sahéliens. Les consultants non sahéliens du Groupe de travail sont d'avis que ces politiques devraient comprendre une augmentation des incitations accordées aux producteurs privés de l'agriculture, de l'élevage et des autres secteurs primaires et secondaires de production, un relâchement des restrictions bureaucratiques imposées à l'investissement du secteur non étatique, une diminution du rôle joué par les entreprises publiques sauf lorsqu'il s'agit de monopoles naturels (télécommunications, eau, électricité, ...), et une restructuration du marché du crédit visant à garantir des rendements suffisants, en termes réels, aux épargnants ainsi qu'à faire bénéficier d'un crédit non usuraire des petits et moyens entrepreneurs exclus *de facto* du marché organisé actuel de crédit où la prévalence de taux d'intérêt faibles explique l'existence d'un rationnement des fonds qui y sont disponibles.

La mise en oeuvre de telles politiques devrait aboutir à une réduction des obligations des Etats qui sont déterminés, à l'heure actuelle, principalement par l'engagement de fournir à tous les diplômés, sinon à la majeure d'entre eux, un emploi dans le secteur public, et celui de financer les déficits d'opération des entreprises de l'Etat.

Il est bien évident que ce n'est pas le souci de résoudre le seul problème des dépenses récurrentes qui devrait mener à des réorientations aussi fondamentales dans les politiques actuellement pratiquées. Mais dans la mesure où, selon les consultants non sahéliens du Groupe, la solution au problème macroéconomique des dépenses récurrentes, dont ils ont abondamment illustré les manifestations, est inséparable d'une augmentation du taux de croissance économique, il aurait été malhonnête de leur part de ne pas mentionner les obstacles qui, selon eux, s'opposent à une croissance plus élevée.

Le cadre de ce rapport ne permet cependant pas d'établir une revue détaillée des stratégies possibles offertes aux pays sahéliens en matière de production, d'investissements, d'exportations et d'importations. Tout ce que le Groupe de travail peut recommander est que continue et s'élargisse le dialogue de nature macroéconomique commencé, il y a plusieurs années, entre les Etats membres du CILSS et les experts sahéliens et non sahéliens à l'occasion des discussions sur les politiques céréalières pratiquées au Sahel.

En ce qui concerne les autres aspects liés à la mobilisation des ressources nationales, le Groupe de travail a examiné les possibilités d'augmenter les taux d'imposition nominaux et de perception fiscale. La revue des taux et des modalités d'imposition des Etats sahéliens, au chapitre XI, a montré, que le système actuel permet difficilement soit, d'augmenter ces taux soit, de rendre plus sévères les modalités d'imposition. L'effort de perception semble de son côté, lorsque comparé à celui d'autres pays, normal, compte tenu des caractéristiques des économies sahéliennes. Un, au maximum deux, des Etats sahéliens ont cependant récemment introduit des réformes fiscales et essayé simultanément d'accroître leur capacité de perception: il en est résulté une augmentation significative des recettes fiscales et il n'est pas exclu que d'autres pays de la région puissent en faire autant, quoique puisse conclure une analyse *a priori* des potentialités de telles réformes.

Finalement, bien que cela ait également débordé du cadre de son mandat, le Groupe de travail sur les dépenses récurrentes s'est brièvement penché sur une question qui fut soulevée par certains des donateurs: dans quelle mesure est-ce que la stratégie de développement qui fut retenue en 1977 pour le Sahel, n'a-t-elle pas, étant donné qu'elle fut élaborée au lendemain d'une catastrophe naturelle aux conséquences humaines dramatiques, négligé les secteurs *financière-*
ment les plus rentables pour l'Etat au profit de programmes destinés avant tout

à améliorer le niveau de vie et la satisfaction des besoins essentiels des populations du milieu rural? Le secteur des télécommunications fut mentionné à cette occasion.

Notre brève investigation à cet égard a montré que, nonobstant l'insistance qu'ont mise les donateurs en général sur des projets visant à satisfaire les besoins essentiels, de telles occasions d'investissements publics (c'est-à-dire financièrement rentables) ont été rarement ignorées par les planificateurs sahéliens et que les fonds étrangers, de nature concessionnaire ou autres, ont été obtenus sans difficultés particulières pour les opérations correspondantes. Le danger est même que les secteurs concernés souffrent actuellement d'un certain sur-équipement accompagné de la mise en place de technologie sophistiquée et onéreuses à l'usage desquelles poussent inévitablement les fournisseurs étrangers.

Plus spécifiquement, en ce qui concerne le secteur des télécommunications, plusieurs pays sahéliens utilisent déjà les recettes téléphoniques et de services télégraphiques, qui sont appréciables étant donné la possibilité qu'il y a de faire payer des prix de monopole (c'est-à-dire le coût plein augmenté d'une rente de rareté), à des fins de financement d'opérations cousines en déficit, telle la distribution du courrier particulièrement onéreuse au Sahel du fait des distances à parcourir à l'intérieur des pays. D'autre part, l'administration reste au Sahel le consommateur le plus important des services de télécommunications (40 % en général de la demande totale) et fréquemment est en retard de paiement, ce qui revient à transférer le surplus créé, d'une branche de l'Etat à une autre, sans qu'il y ait de surplus net pour l'ensemble de l'appareil administratif. A nouveau, et invariablement, il nous semble que, s'il y a des possibilités de mettre en place des opérations financièrement rentables au Sahel, ce sera au secteur non étatique de les réaliser et le surplus sera ainsi appelé à être récupéré par la voie fiscale.

CHAPITRE XIV: LES ORGANISATIONS DE FINANCEMENT INTERNATIONAL: MESURES ET POLITIQUES D'AIDE ET CRITERES D'INTERVENTION POUR LE FINANCEMENT DES DEPENSES RECURRENTES

XIV: 1 Généralités

Quelle sera la réaction des organisations de financement international au diagnostic du «problème» des dépenses récurrentes, tel que nous l'avons présenté aux 2^e et 3^e parties du rapport? Même si les donateurs acceptent intégralement ce diagnostic, ils auront à leur disposition un large éventail de réponses possibles.

Une première réponse pourrait être d'offrir aux Etats sahéliens une aide budgétaire globale égale aux déficits *ex ante* de financement des Etats, tels que projetés à la 3^e partie du rapport, soit, pour l'année 1982, un montant total équivalent à 180 millions de \$ EU (aux prix de 1979). Il serait trop facile cependant de croire que si cette réponse était donnée, le «problème» des dépenses récurrentes aurait tout simplement cessé d'exister.

La coopération internationale est en effet une mécanique complexe aux éléments et relations multiples; c'est ainsi que le déficit projeté dépend non seulement du volume et de la nature de l'aide qui a été octroyée dans le passé, mais aussi de *la perception qu'ont les Etats récipiendaires du maximum d'aide qu'ils pourront obtenir dans un avenir prévisible*. Si la réponse des donateurs, au diagnostic du Groupe de travail, prenait la forme d'une déclaration d'intention dans laquelle une aide budgétaire globale de 180 millions de \$ EU serait accordée pour 1982 et les années suivantes, les Etats sahéliens mettraient vraisemblablement en place, et d'une manière quasi immédiate, un ensemble d'actions nouvelles caractérisées par une intervention massive du secteur public. Le résultat serait que tôt ou tard un nouveau groupe de travail soumettrait au CILSS et au Club du Sahel, une projection mise à jour des dépenses et recettes des Etats qui correspondrait à un déficit *ex ante* accru, et le processus risquerait de continuer indéfiniment.

Une deuxième réponse possible de la part des donateurs, diamétralement opposée à la première, serait de considérer que les mesures de politique interne, discutées à l'intention des Etats sahéliens au chapitre précédent, sont tout à fait suffisantes pour combler le déficit projeté, et qu'en conséquence ils n'ont aucune raison de modifier leurs modalités d'intervention.

Dans le cas où les Etats récipiendaires utiliseraient un argument analogue vis-à-vis des donateurs, selon lequel ils font actuellement tout ce qui leur est possible pour limiter leurs dépenses et augmenter leurs recettes, et que c'est aux donateurs de combler le déficit avec 180 millions de \$ EU supplémentaires en 1982, on peut prévoir que beaucoup des problèmes mis en relief aux 2^e et 3^e parties ne feraient que s'aggraver.

L'impression qu'a recueillie le Groupe de travail, après des discussions suivies avec les représentants des administrations sahéliennes et des agences de financement international, est que les deux parties semblent accepter le principe que le problème des dépenses récurrentes ne pourra être résolu qu'à la suite d'un effort conjoint impliquant des changements parfois importants dans la manière dont les choses se font actuellement.

XIV: 2 Un rappel: aide étrangère et aggravation du problème des dépenses récurrentes

Suggérer des approches nouvelles aux donateurs, pour qu'ils puissent contribuer à la solution du problème des dépenses récurrentes au Sahel, peut prendre deux formes non exclusives:

- i. proposer des accroissement d'APD ou encore, des réallocations de l'APD selon des modalités nouvelles;
- ii. attirer l'attention des donateurs sur celles de leurs pratiques qui, à l'heure actuelle, contribuent à aggraver le problème des dépenses récurrentes.

La présente section est consacrée à l'examen de ce second point. Le premier point fera l'objet de la section XIV.3 et suivantes.

Les pratiques des donateurs qui aggravent à l'heure actuelle, au Sahel, le problème des dépenses récurrentes, sont liées à la conception et à la mise en place des projets, ainsi qu'à la réalisation des phases consécutives à la phase initiale des projets.

1. *les pratiques liées à la conception et la mise en place des projets*

Sous ce titre, le Groupe de travail a identifié trois domaines où la responsabilité des donateurs est partiellement engagée: l'utilisation de technologies inappropriées, l'augmentation du prix des facteurs, la réalisation d'opérations selon des dimensions inappropriées.

L'utilisation de technologies inappropriées. Dans une des opérations d'éducation étudiées existent actuellement des constructions peu adaptées aux conditions locales: par exemple, le système de ventilation, établi selon les normes du donateur, a été prévu pour un pays de climat tropical et non pas pour un pays de climat sahélien. Il en est résulté, à l'intérieur des bâtiments, de fréquents déplacements de nuages de sable et de poussière, ce qui oblige à interrompre l'enseignement tout en augmentant les besoins d'entretien.

L'intervention excessive d'un donateur dans la réalisation d'une opération est une autre manifestation de l'utilisation de «technologies inappropriées». L'attention du Groupe de travail a été attirée sur le cas d'un donateur qui, dans son désir légitime de voir «son» opération «réussir», a employé son propre personnel, de haute qualification, dans un programme de soins de santé primaires. La communauté touchée bénéficie en conséquence d'un système de traitement supérieur à celui dont jouissent les communautés voisines, mais l'opération, quant à elle, n'est assurée d'aucune viabilité financière après le retrait du donateur.

1

Nous n'avons naturellement rien *a priori* contre le fait qu'une communauté reçoive des soins supérieurs à la moyenne du pays, bien au contraire. Le problème que nous soulevons ici est celui de la justification, pour l'ensemble de la collectivité nationale, de l'accroissement net des coûts correspondants en regard des bénéfices obtenus.

Finalement, les documents d'évaluation de projets, préparés sous la supervision des donateurs, n'incluent que très rarement des alternatives d'entretien et de fonctionnement des capacités à installer, dans une perspective de minimisation du coût financier que devra supporter le budget de l'Etat récipiendaire au moment où ces capacités auront été mises en place.

L'incidence sur les prix des facteurs. Les donateurs se préoccupent en général peu de l'incidence cumulative, qu'aura l'ensemble des projets qu'ils financent, sur le degré d'utilisation des facteurs rares disponibles dans le pays bénéficiaire (la main-d'oeuvre qualifiée et semi-qualifiée, le capital, les devises). A l'heure actuelle, au Sahel, le coût économique (ou coût d'option) d'un projet nouveau, exprimé en termes des ressources locales qu'il mobilise, est supérieur à celui du projet précédemment mis en place. Cette situation, à laquelle se réfèrent les économistes lorsqu'ils parlent de *coût social marginal croissant* des projets, se manifeste de plusieurs manières. La multiplication d'opérations dans certaines régions (irrigation, routes, ...) fait, qu'au salaire payé, il n'est plus possible de recruter suffisamment de main-d'oeuvre locale pour assurer l'entretien des infrastructures physiques (dans de tels cas, demander à cette même population d'assurer l'entretien de manière bénévole, comme certains voudraient le voir faire, est devenu tout simplement illusoire). Dans d'autres cas, deux ou plusieurs donateurs se concurrencent pour obtenir les meilleurs cadres locaux disponibles, comme personnel de corré-partie des projets qu'ils veulent mettre en place (les «homologues»): le résultat fréquent de cette concurrence est que les homologues seront finalement payés, par les donateurs, à des salaires (y compris les avantages en nature) supérieurs à ceux accordés en général, à qualification égale, par la fonction publique du pays récipiendaire. Plusieurs administrateurs sahéliens se sont plaints de cette situation qui fait que la réintégration de tels cadres, après le départ du donateur, pose des problèmes délicats, générateurs de tensions entre l'administration nationale et les intéressés. Si suite est donnée aux exigences de ces derniers, on assiste à une augmentation du budget national récurrent. Il ne s'agit pas ici de condamner une telle situation, qui ne fait que refléter le jeu des forces de marché. Il s'agit plutôt d'attirer l'attention sur le fait que la mise en place d'un projet additionnel détermine actuellement au Sahel un accroissement de coûts qui se doit d'être justifié le plus rigoureusement possible, sur base d'une comparaison

avec l'accroissement des bénéfices générés par cette même opération: l'époque semble révolue où ce qui était demandé, en contre-partie additionnelle, aux pays sahéliens bénéficiaires de l'aide, pouvait être considéré comme ayant un coût nul pour ces pays.

Dimensions inappropriées des opérations. Des exemples existent où les donateurs ayant cédé aux pressions exercées par leurs propres bureaucraties, voire par certains de leurs groupes nationaux ont poussé à la mise en place d'opérations dont la dimension était sans commune mesure avec l'état actuel des connaissances sur les coûts et bénéfices correspondants. Il est évident que de telles opérations sont susceptibles d'avoir leurs défenseurs dans certains des services de l'administration locale, dont la stratégie d'expansion ou même de survie, est de «faire jouer les donateurs contre les instances de planification et budgétaires de l'Etat récipiendaire». De toute façon, et quoiqu'il en soit, la responsabilité des donateurs est ici engagée dans plusieurs opérations et programmes en cours au Sahel.

2. *les pratiques liées à la réalisation des phases subséquentes des projets*

Quatre points seront soulevés ici.

Le manque d'attention accordée à la programmation budgétaire des phases subséquentes. C'est normalement le récipiendaire qui est responsable d'une telle programmation de manière à éviter qu'il ne s'engage, à l'égard du donateur, dans le financement du fonctionnement d'opérations qui finalement se révéleront comme ayant une faible priorité. Il n'en reste pas moins que le donateur, compte tenu de l'influence qu'il a inévitablement sur les choix locaux, grâce aux fonds qu'il apporte, se doit d'être attentif aux répercussions budgétaires éventuelles des opérations qu'il finance. Un des donateurs a librement admis qu'il avait fait preuve d'imprudence en finançant la mise en place d'une institution de formation d'enseignants dont les exigences d'entretien et de fonctionnement imposèrent une telle charge à l'Etat récipiendaire que ce dernier, pour y faire face, dut fermer deux institutions similaires... D'autres

cas furent rapportés, où l'agence donatrice et ses consultants avaient étudié les implications budgétaires de projets dont ils faisaient l'évaluation, sans jamais en référer à l'Etat récipiendaire ¹.

La sous-estimation du temps de mise en place des opérations. La 2^e partie du rapport mentionne le problème de la sous-estimation de la période d'expérimentation et de mise en place de beaucoup d'opérations, appartenant surtout au secteur de l'agriculture, sous-estimation dont le donateur n'est pas uniquement responsable mais à laquelle il n'est pas étranger: en général, les donateurs programment leurs engagements sur des périodes peu compatibles avec la période que requiert effectivement la mise en place des opérations qu'ils assistent (jusqu'à 15 ans). Le budget de fonctionnement des Etats hérite ainsi des situations, au moment du retrait du donateur, ou les dépenses à financer n'ont rien à voir avec du fonctionnement normal. Il est vrai que la pratique fréquente de financer des phases successives où interviennent le même donateur ou des donateurs différents, si elle ne s'adresse pas nécessairement au fond du problème, le résout, au moins partiellement, du point de vue financier.

Certaines des agences donatrices utilisent parfois des documents internes de planification des projets où sont considérées des périodes plus réalistes de mise en place, dont la longueur excède cependant l'horizon auquel elles peuvent, de par leurs statuts, prendre des engagements de nature irrévocable à l'égard des Etats récipiendaires. Au cours de leurs échanges de vues avec les membres du Groupe de travail, les donateurs ont maintenu que cette façon de procéder, inévitable dans le contexte mouvant des relations internationales, a l'avantage de forcer les partenaires à faire des évaluations *ex post* fréquentes des opérations en cours tout en n'empêchant pas les donateurs d'être présents sur de longues périodes dans un souci d'aider à la réalisation des objectifs de développement.

Incapacité de faire face aux exigences techniques du suivi des projets. L'attention du Groupe de travail a été attirée, dans le cas de la construction et de l'entretien routier sur le fait que le donateur fréquemment ne dispose

¹ *infra*, chapitre XIII, section XIII.3, titre 1.

pas de (ou n'a pas mis à la disposition du bénéficiaire) l'information sur la capacité des entreprises étrangères, fournisseuses d'équipements de construction et d'entretien, d'assurer les services après-vente et de ravitaillement en pièces détachées. L'équipement peut ainsi être immobilisé durant de longues périodes, ce qui augmente les dépenses récurrentes liées au coût de sous-utilisation de ce matériel.

Inconstance des stratégies de développement favorisées par le donateur.

Il faut finalement souligner que, n'ayant pas à supporter directement le coût social et politique de la fermeture d'opérations et de la détérioration d'infrastructures dans les pays récipiendaires, les organismes donateurs sont aussi plus enclins à modifier leurs pratiques d'assistance financière sous l'effet de changements survenant dans la philosophie du développement et des relations Nord-Sud: satisfaction des besoins essentiels ou croissance, recherche de technologies intermédiaires ou transfert de technologies modernes, ... (dans un des pays donateurs, au moins, on trouvait même clairement, en 1979, ces différentes conceptions du développement défendues par des sous-groupes distincts de la majorité gouvernementale). Si l'incidence d'une telle situation peut difficilement être évaluée on ne peut s'empêcher de relever l'incertitude qu'elle peut créer auprès d'Etats bénéficiaires ayant un intérêt fondamental à ce que les engagements des partenaires soient programmés sur des périodes longues et avec le plus de précision possible.

XIV. 3 Que peuvent faire les donateurs?

Outre les décisions que peuvent (ou ne peuvent pas) prendre les donateurs pour éviter que leurs pratiques et modalités de fonctionnement n'aggravent le problème des dépenses récurrentes, ainsi que nous l'avons examiné à la précédente section, ils peuvent (ou ne peuvent pas) décider:

- i. d'augmenter leur APD totale;
- ii. de modifier, indépendamment du volume total d'APD octroyé, les procédures et mécanismes d'assistance financière, y compris le

transfert des fonds disponibles d'une catégorie à une autre (par exemple, en convertissant de l'aide aux projets en aides budgétaires sectorielles ou en aide en nature, ...)

Les membres du Groupe de travail appuient avec force le principe d'un plus grand transfert de ressources des pays riches vers les pays en voie de développement, et approuvent toutes mesures destinées à réduire l'écart immense qui sépare actuellement le niveau de vie des habitants des pays riches de celui des habitants du Sahel. Ce n'est cependant pas au Groupe de travail qu'il revient de conseiller les pays donateurs sur les mérites relatifs des différentes utilisations qu'ils feraient de l'ensemble de leurs ressources: les transférer au Sahel ou les investir dans les marchés internationaux de capitaux, aider les pays pauvres ou leurs propres nationaux les moins privilégiés, ou encore laisser ces ressources entre les mains des contribuables. En conséquence, le Groupe de travail s'abstiendra de faire une recommandation formelle aux donateurs qui leur demanderait d'augmenter l'aide totale à l'ensemble des pays sahéliens ou à l'un d'entre eux, en particulier.

En revanche, le Groupe de travail considère qu'il est de son mandat de considérer des procédures et mécanismes alternatifs possibles d'assistance aux pays sahéliens afin d'alléger le poids du «fardeau» des dépenses récurrentes (tel qu'il a été indentifié dans le présent rapport) même en l'absence d'une augmentation de l'APD totale. C'est en effet, dans le cadre d'une APD limitée, qu'il est nécessaire d'examiner avec le plus grand soin possible le coût d'option, mesuré en termes de bien-être sacrifié par la communauté récipiendaire, des différents mécanismes et procédures de transferts de l'aide.

Sous la question «que peuvent faire les donateurs?», nous considérons deux catégories de mesures: i. amélioration de la programmation des dépenses des projets et opérations; ii. réallocation d'une partie de l'aide engagée actuellement dans le financement de la mise en place de projets, à d'autres formes plus flexibles de transfert d'APD comme l'aide budgétaire sectorielle et le financement des dépenses récurrentes des opérations.

XIV. 4 L'amélioration de la programmation des dépenses des projets et opérations

Un petit nombre seulement des mesures retenues à l'intention des Etats sahéliens¹, pourra être mis en place sans le support actif des donateurs, ces derniers jouant un rôle prééminent aussi bien dans la préparation de projets que dans le contrôle de leur exécution. Les agences donatrices ont un accès souvent plus direct aux informations relatives aux besoins de fonctionnement et d'entretien des projets que les administrations des pays récipiendaires et particulièrement, parmi ces dernières, que celles qui ne sont pas directement concernées par la réalisation technique des opérations: cette catégorie inclut malheureusement, entre autres, les autorités budgétaires des Etats. La raison en est simple: ceux qui sont chargés d'estimer les besoins de fonctionnement et d'entretien des projets sont le plus fréquemment consultants à contrat avec les agences donatrices.

La possibilité existe pour les donateurs d'attirer l'attention des autorités de planification et budgétaires des Etats, d'une manière systématique et régulière, sur toute information qui serait en leur possession, relativement aux conséquences de nature récurrente des projets dans lesquels ils sont impliqués. Il est suggéré qu'un tel apport soit mis en oeuvre au moins sur une base annuelle, et assez tôt dans l'année pour que l'information pertinente puisse être intégrée dans le budget des Etats. L'information donnée devrait concerner trois catégories de projets ou d'opérations: les opérations existantes,

¹ *infra*, chapitre XIII.

celles en cours de mise en place et les projets dans le financement desquels le donateur jouera un rôle. Cette information devrait aussi inclure toute révision importante des prévisions en matière de fonctionnement et d'entretien, qui aurait pour origine des changements apportés, durant l'année précédente, dans la mise en place. Les estimations de dépenses devraient être présentées sous une forme qui soit compatible avec les classifications budgétaires en usage chez le récipiendaire.

Il faut mentionner que cette information serait présentée par les donateurs sur une base purement consultative et, à ce titre, n'impliquerait, pour les Etats récipiendaires, aucune obligation, morale ou autre, de concrétiser cette information sous forme d'actions budgétaires spécifiques. Cet apport d'information pourrait finalement déboucher sur un véritable échange dans la mesure où il donnerait l'occasion, aux Etats récipiendaires sahéliens et aux agences donatrices, de faire régulièrement le point sur leurs priorités et intérêts respectifs.

Tout aussi important sera le support que donneraient les donateurs aux autres mesures qui permettraient d'améliorer la programmation des dépenses et qui furent discutées à la section XIII.3 du chapitre XIII: l'utilisation d'un prix de référence pour le revenu non engagé de l'Etat, la meilleure prise en considération des incertitudes et du manque d'information, l'évaluation régulière de la performance des opérations avec, si nécessaire, leur redimensionnement.

XIV. 5 La réallocation de l'aide

La réallocation de l'aide consiste à transférer une partie de l'APD disponible pour un mode de financement déterminé à un autre mode de financement.

Nous envisageons ici deux types de réallocation possibles de l'APD:

- i. financement accru des dépenses d'investissement local (section XIV.6);
- ii. accroissement de l'aide hors projet (section XIV.7) à savoir, principalement les aides budgétaires sectorielles (XIV.8) et le financement explicite des dépenses récurrentes (XIV.9).

Il faut ajouter que nous considérerons que le mode initial de financement, dont certains fonds seront réalloués, est *l'aide aux projets*, définie comme le financement par l'APD des dépenses non récurrentes d'opérations déterminées. L'étude des opérations et des secteurs à la 2^e partie du rapport a en effet mis en évidence que plusieurs opérations sont à l'heure actuelle menées à une échelle peu compatible avec notre connaissance des conditions techniques et socio-économiques de leur réussite. Un redimensionnement de telles opérations pourrait ainsi prendre la forme d'une réallocation de l'aide actuellement accordée aux projets, à d'autres modes de transfert à la fois plus flexibles et dont la contribution à l'accroissement du bien-être de la collectivité récipiendaire semble supérieure, du moins dans les circonstances présentes. Une telle procédure de redimensionnement aurait aussi le mérite de ne pas entraîner - comme on pourrait le croire, à première vue, lorsqu'on parle de redimensionnement - une baisse de l'APD totale.

XIV. 6 Le financement des dépenses d'investissement local

Dans le cas de tous les pays sahéliens, les versements d'APD financent au moins 2/3 des dépenses d'investissement budgétaires et extra-budgétaires du secteur public. Dans certains des pays, la part du donateur dans le total du financement des dépenses d'investissement est même supérieure à 90 %.

Il reste toutefois, pour la plupart des pays, un montant de dépenses d'investissements qui doit être couvert par les ressources locales. L'information relative à ce montant, pour les différents pays sahéliens, telle qu'elle fut recueillie par le Groupe de travail, est donnée au tableau 14.1.

Tableau 14.1

Dépenses d'investissement local public des Etats sahéliens (1978)¹

	Gambie (millions D)	Iles du Cap-Vert (millions ECV)	Mali (milliards FM)	Mauritanie (millions UM)	Haute-Volta (milliards F.CFA)	Niger	Sénégal
Taux de change ²	2,08	--	452,0	46,2	226		
En monnaie nationale	21,4	0	3,4	570	3,0	14,8	13,2
En millions de \$ EU	10,3	0	7,5	12,3	13,2	65,5	58,4

¹ Pour le Sénégal: année fiscale 1977/78; pour la Haute-Volta, année 1977

² Nombre d'unités monétaires nationales pour 1 \$ EU (taux moyen de l'année 1978, selon les *Statistiques financières internationales* du FMI).

Ces dépenses d'investissement local représentent soit, la contribution nationale aux projets bénéficiant d'une assistance financière étrangère («dépenses d'investissements de contre-partie»), soit des dépenses de capital qui, selon la doctrine établie en matière de développement, ne contribuent pas au développement «en tant que tel» (défense nationale, représentation extérieure et administration générale du gouvernement)¹.

¹

Il ne s'agit pas de confondre ici le terme de «dépenses d'investissement local» avec celui de «dépenses en monnaie locale». Les dépenses d'investissement local peuvent en effet correspondre, dans certains cas, à des dépenses en devises.

En ce qui concerne la contribution nationale en dépenses d'investissement - qui est censée démontrer l'intérêt qu'attache le récipiendaire à la réalisation du projet ou programme concernés - les donateurs ont ces dernières années ¹ fortement diminué leurs exigences, surtout pour les pays les plus pauvres .

Même lorsqu'un montant de dépenses d'investissements de contre-partie est retenu, la donateur accepte, en général, une évaluation généreuse de la contribution en nature (les terrains, par exemple) et permet de comptabiliser comme contribution locale l'assistance octroyée par d'autres donateurs.

La construction de bâtiments administratifs et autres dépenses de capital liées à l'expansion de l'administration, même si elles apparaissent comme étant difficilement capables de satisfaire aux critères d'allocation de l'APD, n'en constituent pas moins une utilisation de ressources pour les Etats, qui diminue d'autant leur capacité de faire face à d'autres besoins (dont ceux de fonctionnement et d'entretien des opérations de développement). Financer de telles dépenses pourrait ainsi apparaître en quelque sorte comme étant la manière la moins compliquée pour les donateurs de permettre aux Etats d'allouer des ressources supplémentaires à des opérations de développement, dont le bon fonctionnement et l'entretien adéquat sont considérés comme prioritaires.

XIV. ? L'aide hors projet

Sous ce titre, nous considérons toute forme d'APD différente de l'aide aux projets, celle-ci étant du financement des *dépenses de développement* (non récurrentes) des opérations. L'aide hors projet comprend donc principalement: l'assistance technique, le support général à la balance des paiements, les aides budgétaires globales et sectorielles, l'aide en nature sous forme de biens de consommation ou de produits intermédiaires, et enfin le financement

1

selon la définition des Nations-Unies, tous les pays sahéliens à l'exception de la Mauritanie et du Sénégal.

direct des dépenses récurrentes (bien que ce financement puisse être associé à une ou plusieurs opérations déterminées).

En ce qui concerne l'aide en nature, il faut rappeler que les produits concernés sont fréquemment vendus par l'Etat sur le marché local. Les recettes de ces ventes sont versées dans des fonds dits de contrepartie qui le plus souvent financent des dépenses non récurrentes en monnaie locale; dans un tel cas, l'aide en nature, indépendamment des modalités initiales de transfert, n'est rien d'autre que de l'aide aux projets. Si en revanche, ces recettes vont financer des dépenses de fonctionnement et d'entretien des opérations, l'aide en nature correspond à du financement explicite des dépenses récurrentes.

L'aide hors projet a été et reste un mode important de transfert d'APD au Sahel. On observe cependant (tableau 14.2) que pour quatre des cinq pays donateurs, membres du CAD, qui octroyaient, en 1978, 89 % du total de l'APD au Sahel, la part relative d'aide hors projet, dont ils firent bénéficier la région pour la période 1975-78, est restée inférieure à la part correspondante calculée par rapport à l'aide qu'ils accordaient en 1978 à l'ensemble des pays en voie de développement.

L'aide budgétaire sectorielle et le financement direct des dépenses récurrentes nous apparaissent comme les deux modes principaux de transfert pour des donateurs qui seraient prêts à considérer un accroissement de l'aide hors projet au Sahel, que ce soit dans le cadre d'une enveloppe totale d'aide constante ou en augmentation.

Tableau 14.2
Part de l'aide hors projet dans l'APD totale
(en pourcentage)¹: non exhaustif

Pays et institutions	A l'ensemble des pays en voie de développement (1978)	Au Sahel (1975-1978)
<i>I-Pays membres du CAD (89% de l'APD au Sahel)</i>		
Allemagne	57,9	30,0
Canada	49,8	22,0 ²
Etats-Unis	74,4 (1977)	49,0 ²
France	73,2	76,0 (FAC) ³
Pays-Bas	49,4	16,5
<i>II-Institutions multilatérales à l'exclusion des institutions liées à l'OPEP et/ou aux pays arabes</i>		
C.E.E.		36,0 (FED)
Banque Mondiale (et AID)		0,0
Fonds Africain et Banque Africaine de développement		0,0
Agences du Groupe des Nations-Unies		30,0 ²
<i>III-Institutions arabes et/ou liées à l'OPEP</i>		
Banque Islamique de Développement		0,0
Banque Arabe pour le Développement de l'Afrique		0,0
Fonds spécial de l'OPEP		72,0 (1976-78) ⁴
Fonds Arabe pour le Développement Economique et Social		0,0 (1976)
<i>IV-Pays arabes</i>		
Arabie Saoudite		54,0 ⁵

Tableau 14.2 (suite)

Pays et institutions	A l'ensemble des pays en voie de développement (1978)	Au Sahel (1975-1978)
Emirats Arabes Unis		42,0 ⁶ (estimation)
Irak		54,0 ⁴ (estimation)
Koweit		0,0 (estimation)

¹ dans le cas de pays donateurs, l'APD totale est l'APD bilatérale

² principalement de l'aide alimentaire

³ dont 47,0 % d'assistance technique

⁴ soutien aux balances des paiements

⁵ soutien budgétaire à la Mauritanie

⁶ aide d'urgence

XIV. 8 Aides budgétaires sectorielles

Le donateur s'engagerait ici à financer, sur une période donnée, une partie du budget récurrent d'un secteur déterminé ou d'un ensemble d'activités de ce secteur, indépendamment de la manière dont a été obtenu le financement qui a permis à ce secteur ou à ces activités d'être mis en place. Ce mécanisme de transfert est différent de celui du financement explicite ou direct des dépenses récurrentes d'une opération donnée dont la mise en place a été financée avec l'assistance étrangère¹.

Le secteur de l'éducation, qui a fait l'objet du chapitre VIII a, par exemple, mis en relief que la plupart des dépenses récurrentes qui y sont effectuées, et surtout celles liées au fonctionnement et à l'entretien des établissements de formation des enseignants, sont en fait des dépenses de formation de capital humain. De tous les secteurs candidats à des aides budgétaires sectorielles, le secteur de l'éducation est ainsi celui qui est sans doute potentiellement le plus attirant pour des donateurs désireux de s'engager dans l'octroi de telles aides. En effet, elles permettraient aux pays sahéliens d'accroître significativement les taux de scolarisation de l'enseignement primaire et secondaire, dont, nous l'avons vu, l'augmentation est à l'heure actuelle excessivement lente.

Un problème se pose cependant quant à la durée d'un tel type d'assistance financière. Aucune administration d'agence donatrice bilatérale ou multilatérale, n'est en effet présentement à même d'engager la responsabilité des administrations qui lui succéderont. Si le principe d'une aide budgétaire sectorielle était retenu pour le secteur de l'éducation cela pourrait signifier concrètement que les Etats sahéliens se trouveraient dans la position inconfortable d'engager et de former des enseignants ainsi que de construire des écoles sans la garantie formelle de pouvoir retenir ces enseignants et entretenir ces bâtiments au-delà d'une période d'au maximum environ 5 ans. Il n'est pas exclu d'ailleurs que même sans la garantie formelle d'une assistance de longue durée, mais simplement sur la base de l'acceptation par les donateurs d'octroyer une première tranche d'aide budgétaire sectorielle (par exemple, sur 5 ans),

¹

voir, ci-après, section XIV.9.

certaines Etats sahéliens ne soient pas prêts à prendre le risque compte tenu des besoins immenses de formation auxquels ils doivent faire face.

Le Groupe de travail est conscient de la réticence traditionnelle des agences donatrices à accorder des aides budgétaires sectorielles qui sont considérées comme un engagement «ouvert» auquel il est politiquement difficile de se soustraire à un moment donné. Ces agences ont cependant admis à plusieurs reprises que la situation précaire de la région sahélienne peut justifier l'acceptation de formes originales de coopération impliquant la reconnaissance explicite de la lenteur et de la difficulté du processus de développement. C'est ainsi que le Groupe de travail nourrit l'espoir que les donateurs considéreront avec un esprit ouvert une recommandation d'aide budgétaire sectorielle à l'éducation au Sahel, comme à la fois un mode efficace et flexible de transfert d'APD.

XIV. 9 Le financement explicite des dépenses récurrentes

Ceci est évidemment la réponse la plus directe que pourraient apporter les donateurs au problème des dépenses récurrentes, mais, comme nous l'avons montré, ce n'est certainement pas la seule réponse possible, ni nécessairement la meilleure. Quelques-uns des fonctionnaires sahéliens en charge des activités budgétaires des Etats ont fait part au Groupe de travail de leur crainte si une telle réponse était apportée au problème des dépenses récurrentes, de se voir dans l'obligation de consacrer un temps précieux à fournir aux donateurs des informations détaillées par catégorie de dépenses (personnel, matériel,...) pour des actions spécifiques, et selon un (ou des) format(s) imposé(s) par les agences de financement international. En outre, il ne faut pas sous-estimer les tensions qui peuvent surgir lorsque donateurs et bénéficiaires sont réunis dans un exercice de *contrôle* des dépenses, qu'il ne faut surtout pas confondre avec l'*échange* d'information entre les partenaires, dont nous avons parlé plus haut (de telles tensions se sont déjà produites dans le passé, à l'occasion de contrôles de dépenses courantes réalisées lors de la mise en

-291-

Tableau 14.3

Financement explicite des dépenses récurrentes et attitude de quelques-uns des membres du CAD

Membres du CAD (non exhaustif)	Position de principe (si connue) ¹	Exception de principe ¹	Cas relevés
Allemagne	réticente	prête à considérer certains frais de personnel de gestion et financement d'un stock initial de produits et pièces détachées d'importation	
Australie			à l'un des pays assistés dans l'hémisphère sud a accordé des aides budgétaires globales s'élevant à 40 % de revenu budgétaire total de l'Etat bénéficiaire
Belgique	réticente	projets à caractère social dans les pays les moins développés	contrairement à son intention initiale a été obligée de financer en 1977 les dépenses récurrentes d'opérations d'hydraulique rurale dans un pays d'Afrique orientale
Canada			finance l'entretien routier au Sahel
Etats-Unis	réticents	prête à considérer financement dégressif et limité des dépenses récurrentes dans le cas des pays les moins développés ²	
France			dans le cas des pays rattachés à la Zone Franc, fait peu de distinction entre dépenses locales et dépenses en devises. A un important programme d'assistance technique ³
Grande-Bretagne	inquiète de l'absence de critères objectifs de financement des dépenses récurrentes tout en reconnaissant y avoir participé ⁴	prête à financer des dépenses récurrentes si cela favorise la réalisation d'objectifs sociaux (emploi)	
Japon	très peu favorable		
Pays-Bas	prêts à examiner le financement de certaines dépenses locales au-delà de la période initiale d'assistance financière		
Suède			sa réceptivité au financement des dépenses récurrentes semble diminuer en fonction de sa participation au financement des dépenses locales
C.E.E.	exclut dépenses administratives et de fonctionnement (Lomé I). Prête à considérer financement dégressif des réparations majeures (Lomé I), ceci pouvant couvrir l'exécution des réparations et la fourniture de matériel d'entretien (Lomé II) ⁵		

¹ Source principale: enquête non publiée du CAD (1978)

² selon une note remise par les EU au secrétariat général de la Commission des Nations-Unies pour le Commerce et le Développement

³ la Caisse Centrale de Coopération Economique, dans une note remise au CAD et communiquée au Groupe de travail a souligné qu'elle finance: i. frais d'entretien et de fonctionnement des opérations de production agricole, lorsque le délai séparant l'investissement de la première récolte est particulièrement long ii. des dépenses d'encadrement et de formation professionnelle iii. des opérations, dites connexes à l'investissement (couverture sanitaire de populations concernées par les opérations de développement rural, mise en place des dispositifs de maintenance d'installations complexes, la recherche d'accompagnement, ...)

⁴ voir interview accordée par Madame Judith Hart, Ministère britannique chargé du développement outre-mer (*Overseas Development Institute Review*), 1978, n° 1, p. 6

⁵ selon note remise par la C.E.E. au CAD et communiquée au Groupe de travail.

place d'opérations). Tout ceci ne constitue naturellement pas un obstacle absolu au financement explicite des dépenses récurrentes par les donateurs. Il s'agit cependant d'un coût à prendre en considération en regard des bénéfices attendus.

Comme nous l'avons mentionné au chapitre II, le Comité d'Aide au Développement de l'O.C.D.E. a examiné de près, depuis 1977, le financement explicite des dépenses récurrentes comme un mode possible de transfert de l'aide à, il faut le préciser, l'ensemble des pays en voie de développement et non pas exclusivement le Sahel. En 1978, le CAD fit une enquête auprès de ses membres sur les politiques ou leurs intentions à cet égard. Les résultats de cette enquête, mis à jour avec une information plus récente rassemblée par notre Groupe de travail, sont résumés au tableau 14.3. A l'examen du tableau, on peut conclure que la plupart des donateurs sont réticents en principe à financer directement les dépenses récurrentes, bien que plusieurs d'entre eux considèrent qu'ils le font *de facto* en finançant de l'entretien différé et/ou des dépenses courantes de mise en place qu'ils considèrent à faux comme étant de nature récurrente. Les définitions que nous proposons au chapitre II, illustrées par les exemples donnés dans le 2^e partie du rapport, devraient fournir aux membres du CAD une base à la fois théorique et opérationnelle qui leur permettrait dorénavant de distinguer s'ils font vraiment du financement explicite des dépenses récurrentes ou s'ils font autre chose comme, par exemple, du financement de dépenses courantes de mise en place des opérations (ou dépenses pseudo-récurrentes).

En contraste apparent avec leur réticence *a priori*, les membres du CAD ont déclaré dans un communiqué de main 1979, qu'ils «s'efforceront de répondre de manière constructive aux demandes de participation au financement des dépenses récurrentes que leur adresseront les pays en voie de développement ..., en tenant compte de facteurs tels que:

1. la capacité de financement intérieure globale du pays en question, les demandes émanant des pays les moins avancés et d'autres pays dont la capacité de financement intérieure est faible devant bénéficier d'un préjugé particulièrement favorable;

2. la nature et le poids des contraintes qui limitent l'aptitude du pays bénéficiaire à faire face aux dépenses récurrentes au moyen de ressources intérieures dans le cadre du projet ou du programme considéré. La prise en charge des dépenses récurrentes devrait particulièrement porter sur des projets présentant un intérêt économique ou social réel mais qui génèrent, normalement au moins au départ, des recettes nettement insuffisantes pour assurer la couverture de ces dépenses;
3. la contribution du projet ou du programme considéré à l'utilisation efficace des ressources humaines et matérielles locales et au développement économique et social du pays bénéficiaire;
4. la capacité du bénéficiaire, évaluée conjointement par les deux parties, de prendre à sa charge une proportion croissante des dépenses récurrentes afférentes au projet ou programme considéré, étant entendu qu'il n'est opportun, ni pour les pays bénéficiaires, ni pour les pays donateurs, que le financement des dépenses récurrentes, par des ressources extérieures, se prolonge trop longtemps .»

On doit, en toute logique, supposer que c'est principalement l'impossibilité pour les Etats sahéliens de satisfaire au critère (4) («capacité du bénéficiaire de prendre à sa charge une proportion croissante des dépenses récurrentes») qui a empêché les donateurs membres du CAD de financer au Sahel une part plus grande des dépenses récurrentes des opérations. En effet, les Etats sahéliens semblent satisfaire aux trois autres critères d'une manière quasi complète. Le critère (1) («capacité de financement intérieur faible») s'applique aux 6 des 8 pays du Sahel qui sont classés parmi les moins développés, selon les Nations-Unies, à l'exception possible du Niger qui bénéficie des revenus de son uranium. Au critère (2), la seule illustration qui est donnée

1

O.C.D.E., Presse/A (79) 21, Paris, 3 mai 1979, pp. 5-6 (repris dans O.C.D.E.: *Coopération pour le Développement: Examen 1979*, Paris, novembre 1979.

de la «nature» et du «poids des contraintes qui limitent l'aptitude du pays bénéficiaire à faire face aux dépenses récurrentes», est l'existence d'opérations «qui génèrent normalement au moins au départ des recettes nettement insuffisantes pour assurer la couverture des besoins». Or au Sahel, nous l'avons vu, c'est le cas de la majorité des opérations dans la plupart des secteurs et c'est le cas, presque par définition, des opérations des secteurs sociaux (éducation, santé). Finalement, étant donné que tous les donateurs, d'une manière ou l'autre, utilisent le critère (3) au moment de la sélection des projets qu'ils désirent financer, et que la majeure partie des opérations sahéliennes est financée de l'extérieur, ce critère est aussi satisfait presque par définition.

La déclaration du CAD ne dit pas clairement ce qu'un Etat doit faire avec une opération qui ne satisfait pas au critère (4), c'est-à-dire qui ne parvient pas à «prendre à sa charge une proportion croissante des dépenses récurrentes». Il semble qu'elle soit, selon le CAD, condamnée à mourir. En outre, il est peu probable qu'un donateur voudra octroyer une aide supplémentaire de financement de développement dans le cas de pays dont la majorité des opérations ne satisfont pas au critère (4).

On peut donc supposer que le critère (4) exprime en fait la réticence telle que reflétée au tableau 14.3 des donateurs pour le financement explicite des dépenses récurrentes, considéré non seulement comme un engagement «ouvert» mais aussi comme une forme de transfert susceptible de réduire l'intérêt et la capacité des Etats récipiendaires de faire fonctionner et d'entretenir les opérations dont la mise en place fut financée par la communauté internationale. Cette interprétation que nous faisons de l'état de la situation, semble d'ailleurs être confirmée à la lecture d'un autre passage du communiqué du CAD où il est dit que: «conformément au principe fondamental de l'auto-développement à long terme, et *afin d'éviter que le bénéficiaire se désintéresse* de projets ou de programmes d'aide particuliers, les Membres du CAD assureront, lorsqu'ils auront décidé de participer au financement des dépenses récurrentes, que leur effort s'effectuera pendant une période déterminée sur la base d'accords prévoyants une prise en charge progressive de ces dépenses par le bénéficiaire ¹ ».

1

mis en italiques par les rapporteurs du Groupe de travail.

Les critères du CAD ne mettent peut-être pas suffisamment en relief les difficultés qu'aurait un donateur à décider de la pertinence de financer les dépenses récurrentes d'une opération ou programme en isolation, c'est-à-dire sans que référence ne soit faite aux autres opérations, qu'il assiste dans le pays, ni aux objectifs qu'il poursuit en fournissant cette assistance. La plupart des donateurs importants programment leur intervention annuelle dans un pays sur la base d'une enveloppe d'aide («quota») qui lui est fixée (la dimension exacte de cette enveloppe est de nature officieuse et est souvent tenue confidentielle). Les enveloppes d'aide établies par le donateur pour les différents pays sont révisées continuellement selon, d'une part, les changements dans la vie internationale, et, d'autre part, les écarts par rapport à l'exécution prévue des opérations et programmes financés. Elles n'en restent pas moins un élément important de la programmation de l'aide. On trouve dans chaque enveloppe d'aide une combinaison différente de modes et de modalités de transferts, la différence ayant pour origine principale la structure des activités de l'économie récipiendaire et l'importance de ses ressources humaines et matérielles.

Si un donateur accepte en principe d'inclure le financement direct des dépenses récurrentes dans ses modes de transfert, la procédure logique serait de prévoir quel va être le résultat net d'une telle décision sur la poursuite des activités du pays, lorsque comparée à d'autres décisions; par exemple, si son intervention A consiste à financer la mise en place d'un grand projet agricole de nature expérimentale et son intervention B à réallouer une partie de ces fonds à l'entretien d'écoles, il lui revient d'examiner avec les autorités du pays récipiendaire et en référence aux interventions des autres donateurs, quelle est la décision qui entraîne le gain net le plus élevé pour la collectivité récipiendaire.

Le secteur où plusieurs donateurs ont décidé que le financement direct des dépenses récurrentes, parfois même de manière détournée, est le meilleur moyen d'assurer le fonctionnement et l'entretien, est le secteur de l'infrastructure routière. Plusieurs raisons ont été avancées au chapitre VI pour expliquer cette situation, dont le taux de rentabilité interne élevé de l'activité d'entretien routier mais aussi son important contenu en intrants fournis par les pays donateurs (bitume, carburant et équipements).

Hormis le cas de l'entretien de l'infrastructure routière, on peut affirmer qu'en général, les donateurs ne sont pas encore engagés au Sahel dans le financement explicite des dépenses récurrentes des programmes et opérations telles que définies au chapitre II du rapport.

Dans l'hypothèse où il serait admis dans les circonstances particulières d'un pays sahélien donné qu'une partie de l'aide au développement des opérations, si elle est réallouée à du financement direct des dépenses récurrentes, peut augmenter l'efficacité avec laquelle sont utilisées les ressources locales et étrangères, il est normal qu'on examine les *moyens qui existent pour les donateurs de limiter leur implication.*

Un moyen possible est de lier le financement des dépenses récurrentes à l'*achat de biens ou services spécifiques*, ce qui est d'ailleurs la procédure en usage lorsqu'il s'agit d'aide à la mise en place d'opérations. A titre d'exemple, les responsables des travaux publics de plusieurs pays sahéliens ont suggéré que pour chaque projet de construction routière, on prévoie expressément au terme de la phase d'investissement, cinq paiements annuels destinés à couvrir les achats de pièces détachées de l'équipement acheté sur le projet. Ces paiements seraient exprimés en pourcentage de la valeur de l'équipement. Dans ce cas précis, 20 % fut mentionné comme étant le ratio annuel des dépenses de fonctionnement et d'entretien de l'équipement par rapport à la valeur de ce dernier. Dans une telle situation, il n'y aurait aucune difficulté pour le donateur à mettre fin à son engagement cinq ans après l'année terminale de la mise en place de projet.

Dans le cas où le donateur n'adopterait pas la procédure précédente de désengagement - qui s'applique d'ailleurs à des situations particulières où le financement des dépenses récurrentes est une extension du financement de l'équipement sur une durée correspondant à son espérance de vie - il reste au donateur la possibilité de soit, financer les dépenses récurrentes d'une manière dégressive, soit, faire dépendre son financement des efforts du récipiendaire en matière de recouvrement des dépenses.

Si le principe d'un *financement dégressif* avec un moment prévu dans le temps où ce financement tombe à zéro, semble simple, son application peut parfois être difficile¹ : un donateur a mentionné avoir accepté de financer de manière dégressive les dépenses de fonctionnement et d'entretien d'une institution dont il avait d'ailleurs financé la mise en place et à laquelle il fournissait de l'assistance technique. Entre temps, cependant, dans une situation budgétaire difficile, l'Etat dut diminuer la dotation budgétaire de l'institution ce qui ne permit pas à cette dernière de financer ce à quoi elle s'était engagée en matière de fonctionnement et d'entretien à l'égard du donateur. Celui-ci accepta de combler la différence.

Faire dépendre le financement des dépenses récurrentes des efforts du bénéficiaire pour recouvrer les dépenses par l'imposition du paiement du coût d'usage, la voie fiscale ou d'autres, a ceci de paradoxal qu'au plus ces efforts sont faibles au plus l'opération a un problème de dépenses récurrentes et au plus le donateur est en principe nécessaire. Quelque soit d'ailleurs la manière dont réagira le donateur individuel à cette situation, la communauté internationale dans son ensemble sera tôt ou tard pressée de faire quelque chose.

XIV. 10 *Une dernière forme d'assistance financière: le support des donateurs aux réformes de politiques internes*

Considérant l'importance que nous donnons à des réformes de politiques internes comme point de départ d'une solution à long terme du problème des dépenses récurrentes au Sahel², ce serait un oubli majeur que de ne pas souligner le rôle que pourraient jouer les donateurs pour aider à minimiser les coûts d'ajustements qu'imposeraient de telles réformes aux pays de la région.

1

Rappelons que toute forme d'aide constante en termes nominaux, est dégressive en termes réels, s'il y a inflation.

2

infra, troisième partie et chapitre XIII.

Ces coûts d'ajustement qu'entraîneraient une décentralisation accrue, plus grande «vérité» des prix, ... pourraient être si élevés à court terme, que des tensions socio-politiques seraient à craindre. Un programme substantiel de *subventions directes aux consommateurs*, au financement duquel s'engagerait la communauté internationale sur, par exemple, une période de cinq ans, pourrait rendre de telles réformes non seulement réalisables mais également attirantes pour les Etats du Sahel.

CINQUIEME PARTIE

PROPOSITIONS DE RECOMMANDATIONS

CHAPITRE XV: PROPOSITIONS DE RECOMMANDATIONS AUX ETATS SAHELIENS, AUX ORGANISMES DE FINANCEMENT INTERNATIONAL, AU CILSS ET AU CLUB DU SAHEL

A. *Elargissement de la base réelle d'imposition*

1. Le Groupe de travail a souligné que la solution à long terme du problème des dépenses récurrentes dépend de la capacité d'élargir la base réelle d'imposition des pays sahéliens (troisième partie).

La recommandation de mesures précises permettant de réaliser cet objectif - et qui portent sur les rôles respectifs de l'Etat et du secteur non étatique, la "vérité" des prix agricoles, l'appropriation par le secteur public du capital et de la main-d'oeuvre qualifiée ainsi que la recherche de prix appropriés pour le capital et les devises - dépasse largement le cadre du mandat du Groupe de travail. Ce dernier recommande cependant au CILSS et au Club du Sahel de continuer à encourager tous échanges entre experts sahéliens et non sahéliens qui pourraient favoriser une meilleure compréhension des incidences globales et sectorielles de ces mesures sur les différents pays de la région.

B. *Procédures d'élaboration et d'exécution des projets et opérations*

2. Le Groupe de travail recommande que soient adoptées, dans les travaux de planification au Sahel, les définitions qu'il propose des dépenses récurrentes et non récurrentes, du coefficient de dépenses récurrentes et du recouvrement des dépenses récurrentes, ainsi que les modalités d'application de ces définitions (pp. 14-34).

3. En conformité avec les définitions proposées et sur la base de son examen, en particulier, des opérations de développement agricole au Sahel, le Groupe de travail recommande que planificateurs sahéliens et organismes de financement international reculent leur horizon de planification des projets, de manière à ce que la période envisagée

puisse couvrir le nombre d'années nécessaires aux opérations pour compléter leur phase de mise en place effective (pp. 16-17, 59-60).

4. Le Groupe de travail, en relation avec le point 3, recommande que les planificateurs sahéliens et organismes de financement international fassent un effort particulier pour séparer, dans les documents des projets, la période d'expérimentation technique, socio-économique et administrative de la période de mise en place proprement dite des opérations, de manière à pouvoir lier explicitement la dimension de l'opération à ses différentes phases de réalisation (pp. 78-79).

5. Etant donné la disponibilité limitée des ressources budgétaires non engagées des Etats sahéliens qui fait que le coût économique (ou coût d'option) des recettes gouvernementales supplémentaires est supérieur à leur valeur nominale, le Groupe de travail recommande que les dépenses des projets dont le financement dépend de ces recettes soient affectées, dans les travaux d'évaluation des projets, d'un coefficient supérieur à l'unité (pp. 269-72).

6. Le Groupe de travail recommande également aux évaluateurs de projets des Etats sahéliens et des organismes de financement international de prendre explicitement en considération le coût marginal croissant des ressources locales qui seront affectées à ces projets (infrastructure, main-d'oeuvre qualifiée et semi-qualifiée) (pp. 282-83).

7. Le Groupe de travail recommande aux évaluateurs de projets de considérer explicitement les alternatives de fonctionnement et d'entretien qui pourraient être mises en oeuvre, en termes des différentes combinaisons possibles de facteurs de production et d'interventions des secteurs étatique et non étatique (p. 269).

8. Le Groupe de travail recommande que, dans l'estimation des dépenses récurrentes prises en considération dans l'évaluation des projets, les évaluateurs ajoutent à la valeur locative brute de l'équipement d'entretien de l'Etat une estimation de son coût de sous-utilisation, si approprié (pp. 134-35).

9. Le Groupe de travail recommande aux agences de financement international, dans le cas de ceux des projets qu'elles financent et qui font appel à de l'équipement étranger, de fournir toute information aux Etats récipiendaires sur la capacité des firmes fournisseuses de cet équipement d'assurer les services après-vente dont l'approvisionnement en pièces détachées. Il est, en outre, recommandé que, même si l'existence de cette capacité est garantie, les agences de financement international usent de leur réseau de communications et de contacts pour que les utilisateurs sahéliens de cet équipement soient assurés de pouvoir communiquer le plus facilement et le plus efficacement possible avec lesdites firmes (pp. 284-85).

10. Le Groupe de travail recommande que les autorités de planification et budgétaires des Etats sahéliens s'assurent auprès des organisations de financement international que leur soit communiquée toute l'information que ces organisations ont en leur possession sur les implications budgétaires de nature récurrente des opérations existantes, en cours de mise en place et prévues, ainsi que toute révision des prévisions correspondantes dues à des modifications dans l'exécution des projets. Il est, en outre, recommandé que cette information soit communiquée sur une base annuelle, dans une forme compatible avec les classifications de dépenses en usage dans les Etats, et qu'à cette occasion, un échange de vues s'établisse entre partenaires sur les priorités respectives ainsi que sur les problèmes que posent la mise en place et le fonctionnement des opérations concernées (pp. 267-68, 287-88).

11. Le Groupe de travail a souligné que certaines pratiques d'aide tendent à aggraver, du fait des donateurs, le problème des dépenses récurrentes (pp.280-85). La recommandation évidente est que de telles pratiques doivent être modifiées, voir supprimées.

C. Mesures spécifiques destinées à augmenter l'efficacité des dépenses récurrentes

Le Groupe de travail recommande que soient considérées certaines mesures permettant de diminuer les dépenses récurrentes unitaires observées, à savoir:

12. décentraliser l'entretien des ouvrages d'hydraulique rurale en chargeant les autorités départementales et communales des tâches correspondantes (pp. 86-87).

13. reconsidérer les montants d'aide aux étudiants excessifs par rapport aux coûts de l'enseignement et au revenu *per capita* en général (p. 187).

D. Recouvrement des dépenses récurrentes

14. *Les prix*. Dans plusieurs secteurs le taux de recouvrement des dépenses récurrentes est fortement dépendant des prix offerts à la production. Le Groupe de travail ne considère pas qu'il est de son mandat de faire des recommandations spécifiques sur les mesures de politique macroéconomique correspondantes à prendre (voir point 1, ci-dessus) et laisse le soin au Groupe de travail, fonctionnant sous les auspices du CILSS et du Club du Sahel, et spécialisé dans les politiques céréalières, de s'adresser plus particulièrement aux problèmes liés aux prix et à la commercialisation des céréales (pp. 72-76).

15. *Paiement du coût plein*. Le Groupe de travail recommande la possibilité de faire payer aux utilisateurs à revenu et pouvoir d'achat élevés le coût plein des services publics. Ceci s'applique aux soins de santé secondaires où le mécanisme de recouvrement pourrait être assorti de la mise en place d'un mécanisme d'assurance médicale limité à une partie de la population (p. 210). Ceci s'applique aux consommateurs privés d'eau extraite des forages d'hydraulique rurale et distribuée au domicile de ces consommateurs par voie de branchements (pp. 85-86).

16. *Paiement du coût marginal.* Dans d'autres secteurs, le Groupe de travail recommande que soit retenu le principe du paiement du coût marginal par les utilisateurs. Ceci s'applique aux services de santé animale (pp. 109-10) et de soins de santé primaires (pp. 193-94). Dans ces secteurs, le Groupe de travail ne recommande pas que soit imposé aux utilisateurs le paiement des frais de personnel administratif (à l'exception, bien entendu, du coût marginal du personnel de traitement: agents de santé communautaire, vaccinateurs).

17. *Taxation.* Le Groupe de travail recommande que soit étudiée la possibilité:

- i. d'augmenter les recettes réservées à l'entretien routier en transformant les taux de la taxe sur les carburants d'un taux spécifique en un taux *ad valorem* (p. 240);
- ii. d'introduire dans les quartiers urbains à revenu relativement élevé un système d'imposition sur la valeur de la propriété qui permettrait de financer une partie des dépenses récurrentes du secteur d'enseignement primaire (p. 187).

E. Contribution des donateurs

18. Le Groupe de travail, tout en appuyant fortement sur le principe de transferts accrus de ressources des pays riches vers les pays du Sahel, ne considère pas qu'il est de son mandat de lancer un appel pour une augmentation de l'aide totale au Sahel. Quelque soit le volume total d'aide attendu ou prévu, le Groupe de travail considère cependant qu'une réallocation d'une partie de l'aide accordée aux projets, à des fins de dépenses d'investissement local de l'administration publique des Etats et/ou à de l'aide hors projet, serait à même (1) de soulager la pression qui s'exerce sur les ressources budgétaires locales disponibles, (2) permettre du financement direct des dépenses récurrentes, (3) réduire une partie des besoins en dépenses récurrentes, ou (4) permettre une combinaison de (1), (2) et (3).

19. Au chapitre de l'assistance hors projet, le Groupe de travail recommande que les donateurs considèrent très sérieusement la possibilité d'octroyer:

- i. une aide budgétaire sectorielle au secteur de l'éducation pour un montant tel que les administrations sahéliennes puissent augmenter les inscriptions aux niveaux primaire et secondaire et permettre au niveau secondaire de produire un volume de diplômés supérieur aux besoins du secteur public de manière à offrir une main-d'oeuvre spécialisée à un secteur non étatique qui serait en expansion (voir point 1, ci-dessus) (pp. 184-6).
- ii. d'augmenter le financement direct des dépenses récurrentes de certaines activités dont le fonctionnement, en l'absence de financement, risque d'être sérieusement perturbé d'ici 1984.

20. Il est recommandé en ce qui concerne le point ii. de demander aux Etats sahéliens de chercher avec les donateurs des modalités qui assureront à ces derniers que cet engagement sera limité dans le temps (p. 302).

ANNEXES

Annexe A

Liste des membres du Groupe de travail sur les dépenses récurrentes

I - *Les délégués nationaux à l'étude*

- Gambie : M. D.T. Davies (Ministry of Finance and Trade)
- Haute-Volta : MM. T. Kafando et Kaboré (Ministère du plan et de la
Coopération)
M. Yedan (Ministère des Finances)
- Iles du Cap-Vert: M. E. Pinto (Ministère du Plan)
- Mali : M. B. Diallo (Ministère des Finances)
- Mauritanie : M. Ould Cheickh Bounena (Ministère du Plan et des
Finances)
- Niger : M. A. Rhousmane (Ministère du Plan)
- Sénégal : MM. A. Sow et M. Diouf (Ministère des Finances)

II - *Les représentants du secrétariat exécutif du CILSS*

MM. Y. Idrissa et S. Traoré

III - *Le représentant du Club du Sahel*

M. G. Bourgoignie

IV - *Membres du secrétariat exécutif du CILSS*

Mlle Jeanne Sorgho

MM M. Keita

L. Ranger

V. Stagliano

V - *Les représentants des organisations de financement international*

(ne comprend pas les personnes additionnelles qui ont participé à la réunion des donateurs tenue à Montréal en mars 1980: voir annexe C).

Etats-Unis : MM. M. Golden, J. Mudge et J. Smith (USAID)
France : Madame F. Duriez et MM. J. Nébert (C.C.C.E.)
et J. Bathany (F.A.C.)
Banque Mondiale: Madame K. Larrecq et M. L. de Azcarate

VI - *Les consultants sahéliens*

MM. B. Bah (Bureau africain de Recherches Appliquées - Mali), W. Boukari (Ecole Nationale de l'Administration - Niger), M. Diouf (Ministère des Finances - Sénégal), S. Fye (Ministry of Local Government - The Gambia), S. Ould Salek (Ministère du Plan et des Finances - Mauritanie), M. Sankaré (Institut de productivité et de gestion prévisionnelle- Mali), A. Zongo (Ministère du Plan et de la Coopération - Haute-Volta), T. Thiombiano (Université de Ouagadougou)

VII - *Les consultants non sahéliens*

France : MM. P. Bénédic et O. Richet (C.C.C.E.), Bosshardt, J.M. Funel et J.P. Lemelle (SEDES) et P. Thénevin (FAC)
Suisse : M. B.A. Jenny (Fondation internationale pour un autre développement)
H.I.I.D. : Madame M. Garrity, MM. E. Berg, P. Bloch, A. Danière, C. Gray (assisté de F. Bove et C. Jones) J. Haughton, G. Lemoine, M. Mc Pherson, M. Over, P. Salin, R. Schneider, C. Shoup, D. Stryker, W. Van Rÿckeghem.
C.R.D.E. : MM. A. De Montigny, N. Essama, O. Havrylyshyn, A. Martens (assisté de J. Kessous), F. Mattart, E. Siggel, A. Sy.

Annexe B

Les études techniques: noms d'auteurs et titres
(toutes ces études ont été réalisées de la fin 1978 au début de 1980)

Catégories et titres	Auteurs(s)	Institution	Disponible dans la langue originale (O) en traduction (T)	
			Français	Anglais
I. Etudes d'opérations de développement (voir aussi, études de secteurs)				
A. Haute-Volta				
Projets d'investissement, coûts récurrents et rendement apparent de l'éducation rurale (formation de jeunes agriculteurs) en Haute-Volta	Danière A.	H.I.I.D.	O	
Les coûts récurrents d'une installation en culture sèche, de 15 000 familles sur les terres neuves aménagées par l'Autorité des aménagements des Voltas	Richet O. et Sorgho J.	C.C.C.E./CILSS	O	
Projet de développement agricole de la Volta occidentale	Schneider R.	H.I.I.D.	T	O
Fonds de développement rural	Schneider R.	H.I.I.D.	T	O
B. Mali				
Charges récurrentes dans l'Opération Arachide et Cultures vivrières	Bah B.	BARA	O	
Le cas de l'Opération Développement de l'élevage dans la région de Mopti	Bah B.	BARA	O	
L'école de médecine, de dentisterie et de pharmacie du Mali: cas d'étude des implications en matière de coûts récurrents	Haughton J.	H.I.I.D.	T	O

2/10

Catégories et titres	Auteur(s)	Institution	Disponible dans la langue originale (O) en traduction (T)	
			Français	Anglais
Coûts récurrents de l'hydraulique rurale au Sénégal	Diouf M. et Garrity M.	Ministère des Finances H.I.I.D.	T	O
Les petits périmètres irrigués de Bakel	Schneider R.	H.I.I.D.	T	O
Les problèmes de coûts récurrents du programme de développement rural de Sédhiou	Schneider R.	H.I.I.D.	T	O
Le développement de l'élevage de la zone sylvo-pastorale du Sénégal	Stryker D.	H.I.I.D.	T	O
E. Tchad				
Etude des charges récurrentes de l'opération de développement rural intégré en zone sud de la République du Tchad	Thénevin P.	FAC	O	
II. Etudes des secteurs				
A. Agriculture				
Résumé des problèmes de coûts récurrents soulevés par cinq études de cas	Schneider R.	H.I.I.D.		O
B. Elevage				
Les dépenses récurrentes des services de santé animale: Haute-Volta, Mali, Mauritanie et Sénégal	Stryker D.	H.I.I.D.	T	O
Le développement de l'élevage et le rôle du gouvernement	Stryker D.	H.I.I.D.	T	O
C. Forêts				
Coûts récurrents de projets forestiers au Mali et en Haute-Volta	Jenny B.A. avec Sorgho J.	Coopération au développement Suisse/CILSS	O	T

Catégories et titres	Auteur(s)	Institution	Disponible dans la langue (O) en traduction (T)	
			Français	Anglais
Opération de pêche Mopti: une investigation des coûts récurrents	Haughton J.	H.I.I.D.	T	O
Les coûts d'entretien de la surface aménagée rizicole de l'Office du Niger au Mali	Martens A. avec Sorgho J. et J. Kessous	C.R.D.E./CILSS	O	
Opération d'embouche paysanne au Mali; un cas d'étude pour l'analyse des coûts récurrents au Sahel	Stryker D.	H.I.I.D.	T	O
<i>C. Niger</i>				
Reprise des écoles et CEG	Danière A.	H.I.I.D.	O	
Les dépenses récurrentes du Plan céréalier national et de la protection des cultures au Niger	Essama N. Sy A.	H.I.I.D/C.R.D.E. C.R.D.E.	O	
Etudes des charges récurrentes des aménagements hydro-agricoles au Niger: analyse des principaux résultats économiques	Funel J.M Lemelle J.P.	FAC/SEDES	O	
Projet de développement rural de Maradi au Niger	Schneider R.	H.I.I.D.	T	O
<i>D. Sénégal</i>				
Le cas du projet Siné-Saloum au Sénégal	Bénédic et Bosshardt	C.C.C.E./SEDES	O	
Etude des opérations de développement: le secteur de la pêche au Sénégal (motorisation des pirogues)	De Montigny A.	C.R.D.E.	O	
Coûts récurrents des ouvrages d'hydraulique rurale au Sénégal	Diouf M.	Ministère des Finances du Sénégal	O	

13/8

Catégories et titres	Auteur(s)	Institution	Disponible dans la langue originale (O) en traduction (T)	
			Français	Anglais
D. <i>Infrastructure des transports</i> Les charges récurrentes de l'infrastructure routière des pays du Sahel	Martens A. avec Sorgho J. et Kessous J.	C.R.D.E./CILSS	O	
E. <i>Education</i> L'éducation dans les pays sahéliens	Danière A.	H.I.I.D.	O	
F. <i>Santé</i> Cinq projets de soins de santé primaires au Sahel	Over M.	H.I.I.D.	T	O
III. <i>Etudes de pays</i> Une analyse du problème des coûts récurrents de la <i>Gambie</i>	Mc Pherson M.	H.I.I.D.		O
La situation financière du gouvernement de la <i>Haute-Volta</i> face aux coûts récurrents des projets de développement	Siggel E.	C.R.D.E.	O	
Rapport sur les <i>Iles du Cap-Vert</i>	Van Rÿckeghem W.	H.I.I.D.	T	O
Le financement des coûts récurrents des investissements du <i>Mali</i>	Salin P. avec Haughton J.	H.I.I.D.	O	
L'équation budgétaire <i>mauritanienne</i>	Mattart F.	C.R.D.E.	O	
Analyse globale budgétaire des dépenses récurrentes du gouvernement central du <i>Niger</i>	Havrylyshyn O.	C.R.D.E.	T	O
Rapport sur le financement des coûts récurrents des investissements publics au <i>Sénégal</i>	Garrity M. avec Bove F.	H.I.I.D.	O	

Catégories de titres	Auteur(s)	Institution	Disponible dans la langue originale (O) en traduction (T)	
			Français	Anglais
IV. Etudes diverses				
Les salaires du secteur public au Sahel	Berg E.	H.I.I.D.	T	O
Une évaluation qualitative du système fiscal de 7 pays sahéliens	Shoup C.	H.I.I.D.	T	O
V. Documents				
Directives pour l'étude des opérations de développement	Martens A. (rapporteur)	C.R.D.E.	O	T
Directives pour l'étude de l'équilibre budgétaire des Etats	Gray C.	H.I.I.D.	T	O
Coûts récurrents des projets de développement au Sahel: Etape Novembre 1979	Gray C. et Martens A.	H.I.I.D.	O	T

1980

Annexe C

Liste des participants à la réunion des donateurs sur le financement des dépenses récurrentes

(Université de Montréal, les 27 et 28 mars 1980)

I. *Organisations bilatérales*

- Belgique : M. L. de Josez (A.G.C.D.)
- Canada : MM. G. Saint-Martin, M. Messier et J.P. Bolduc
(ACDI)
- Etats-Unis : MM. J. Kelly, J. Mudge, D. Lawrence et J. Smith
(USAID)
- France : MM. J. Bathany (FAC) et P. Bénédic (C.C.C.E.)
- Suisse : M. R. Grossenbacher (Ambassade de Suisse, Washington)

II. *Organisations multilatérales*

- Banque Mondiale : Madame K. Larrecq
- Fonds Européen
de développement : M. R. Brenner
- Fonds Monétaire
International : M. P. Heller
- Organisation de
Coopération et
de Développement
Economiques : M. F. Livingston (CAD)

III. *Secrétariat exécutif du CILSS (à titre d'observateur)*

- MM. S. Traoré et L. Ranger
Mlle J. Sorgho

IV. *Secrétariat du Club du Sahel*

- MM. G. Bourgoignie (président de la séance) et A. Fell

V. *Consultants*

- H.I.I.D. : M. C. Gray et Miles F. Bove et C. Jones
- C.R.D.E. : MM. A. Martens et J. Kessous