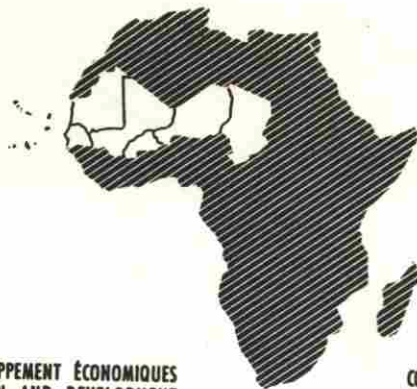


00158



OCDE/OECD

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

CILSS

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHERESSE DANS LE SAHEL
PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

CLUB DU SAHEL

SAHEL D(85)264

Juin 1985



DIFFUSION GÉNÉRALE

PLANIFICATION MACROECONOMIQUE
ET DEPENSES RECURRENTES AU SAHEL :
UNE NOTE D'ORIENTATION

PLANIFICATION MACROECONOMIQUE
ET DEPENSES RECURRENTES AU SAHEL :
UNE NOTE D'ORIENTATION

par

André MARTENS
Centre de Recherche
et Développement en Economique
de l'Université de Montréal

et

Clive GRAY
Harvard Institute for
International Development



Cette note a été coordonnée par les
Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel
(OCDE). Le texte qui suit n'engage que la
seule responsabilité de ses auteurs à
l'exclusion de celle du CILSS, du Club du
Sahel, de l'OCDE et des Etats Membres.

Club du Sahel
OCDE - OECD
2 rue André Pascal
75775 PARIS CEDEX 16

CILSS
B.P. 7049
Ouagadougou
BURKINA FASO

TABLE DES MATIERES

	Page
I. Les grandes dimensions de l'analyse macroéconomique des dépenses récurrentes	1
II. Un préalable: le choix de l'horizon	5
III. L'étape I: L'agrégation des dépenses récurrentes directement liées à des opérations et projets de développement socio-économique	8
IV. L'étape II: La projection du déficit de financement de l'Etat	22
V. L'étape III: La recherche de solutions alternatives de nature macroéconomique au problème du financement des dépenses récurrentes	29
ANNEXE 1: Formulation simple des coefficients micro-économiques et macroéconomiques de dépenses récurrentes pour les besoins de projection	46
ANNEXE II: Exemple numérique d'application d'un prix de référence aux ressources budgétaires non allouées de l'Etat ...	52

I. Les grandes dimensions de l'analyse macroéconomique des dépenses récurrentes¹

Si le terme de macroéconomie est pris dans son sens le plus large ("l'examen de la structure et des mécanismes de fonctionnement de l'économie considérée dans son ensemble"), on s'entend immédiatement sur un point fondamental lorsqu'on parle d'analyse macroéconomique des dépenses récurrentes:

l'appréciation du problème général des dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien des opérations et projets individuels, et de ses solutions possibles, est étroitement liée à une connaissance approfondie de la structure et du fonctionnement de l'économie dans laquelle s'insèrent ces opérations et projets.

De nombreux exemples permettent d'illustrer ce point. Entre autres:

- a. si le taux de change extérieur est fixé par les autorités monétaires du pays à un niveau tel que la devise, disons le \$ E.U., est

¹ La problématique générale des dépenses récurrentes est exposée dans, entre autres: A. Martens: Dépenses récurrentes: problématique et considérations pratiques pour la planification des programmes de développement, CILSS et Club du Sahel, document Sahel D(84)247, septembre 1984. Ce document donne en annexe une bibliographie sélectionnée des travaux du CILSS et du Club du Sahel dans ce domaine. Tout document du CILSS et du Club du Sahel peut être obtenu auprès de leurs secrétariats: CILSS, B.P. 7049, Ouagadougou, Burkina Faso et O.C.D.E.-Club du Sahel, 2 rue André-Pascal, Cédex 16, Paris 75775, France.

sous-évaluée par rapport à la monnaie nationale, il faut s'attendre à ce que les opérations dont la production est destinée à l'exportation - les opérations de cultures industrielles, par exemple - produisent, en l'absence d'une industrie transformatrice de ces cultures et en l'absence de subventions aux exportateurs, à un niveau inférieur à leur capacité de production. Les prix mondiaux libellés en devises, lorsque convertis en monnaie nationale sur la base du taux de change officiel, paraissent en effet insuffisamment rémunérateurs aux producteurs. Or, même si la production est faible, les équipements (matériel agricole, réseau d'irrigation, ...) doivent continuer à être entretenus, ce qui génère des dépenses récurrentes dont toutefois, faute de ressources suffisantes, le financement pourra difficilement être assuré;

- b. si le taux d'intérêt débiteur offert par les banques nationales de développement aux promoteurs de projets publics est maintenu faible, c'est-à-dire à un niveau ne reflétant pas la rareté relative du capital pour l'économie dans son ensemble, il faut s'attendre à ce que ces promoteurs fassent appel, dans leur conception des projets, d'une manière excessive, à des technologies fortement utilisatrices de capital. Une telle situation, outre qu'elle découragera l'emploi de la main-d'oeuvre faiblement qualifiée, accroîtra les dépenses récurrentes en pièces de rechange, services après-vente, ..., dont un volume important devra sans doute être acheté à l'étranger avec des devises déjà trop rares;
- c. si l'Etat a décidé de créer des emplois pour les finissants du système scolaire en multipliant les entreprises publiques, indépendamment de leur coût financier et économique, les déficits d'opération de ces entreprises grèveront d'une manière régulière ("récurrente") le budget national, etc.

Or, les politiques du taux de change, du crédit et de l'emploi sont des variables macroéconomiques qui, tout en étant déterminées, par

définition, en dehors du cadre étroit des opérations et projets, ont une incidence directe sur l'ampleur du problème des dépenses récurrentes auquel est confronté l'Etat et, conséquemment, sur sa capacité de financer adéquatement le fonctionnement et l'entretien des opérations et projets individuels. On pourrait même affirmer que, du point de vue du financement, le problème des dépenses récurrentes est seulement de nature macro-économique, puisqu'à la limite, une opération ou projet pris isolément pourra toujours être adéquatement financé, si l'Etat en a décidé ainsi.²

Ce point de départ étant acquis, on peut concevoir que l'analyse macroéconomique des dépenses récurrentes passe par trois grandes étapes successives:

1. l'étape de l'agrégation qui porte sur le calcul, à un horizon de temps déterminé, du total des dépenses récurrentes des opérations et projets de développement à caractère socio-économique, l'horizon pouvant être lui-même, du moins a priori, à court terme (le budget de l'Etat), à moyen terme (le Plan national de développement) ou à long terme (les perspectives nationales de développement);
2. l'étape du déficit qui consiste à calculer, à ce même horizon de temps, la différence entre le total des dépenses récurrentes des opérations et projets de développement à caractère socio-économique et ce qu'il reste des recettes courantes de l'Etat après que celles-ci aient été affectées au financement, d'une part, de dépenses qui, bien que récurrentes et de nature socio-économique, ne sont pas directement liées à des opérations et projets indivi-

2

Le document cité, Sahel D(84)247, souligne cependant que le mauvais fonctionnement des opérations et projets individuels et l'entretien inadéquat de leurs infrastructures n'ont pas nécessairement pour origine exclusive un financement insuffisant: imperfections techniques dans la conception et la mise en oeuvre des projets, préparation insuffisante des populations, goût immodéré pour les opérations à grande échelle, peuvent aussi être à l'origine du problème.

duels (service de la dette, prise en charge des déficits d'opération d'entreprises publiques, subventions directes aux consommateurs, etc) et, d'autre part, de dépenses, elles aussi récurrentes, mais n'ayant pas un caractère socio-économique (sécurité nationale, justice, affaires extérieures, administration générale, etc);

3. l'étape des solutions, celles-ci pouvant être d'origine interne (lorsqu'elles visent à améliorer la couverture du déficit de financement des dépenses récurrentes à l'aide des recettes intérieures) ou externes (quand l'amélioration de cette couverture est liée à une augmentation ou à une restructuration du financement étranger).

II. Un préalable: le choix de l'horizon

La question posée ici est: à quel horizon de temps, calculera-t-on (projetera-t-on) les dépenses récurrentes et le déficit de financement?

La réponse, que nous privilégions, à cette question est:

la projection des dépenses récurrentes et du déficit de financement doit être faite à l'horizon à moyen terme du Plan national de développement, c'est-à-dire, en général, sur une période qui va de 4 à 6 ans.

Pourquoi?

1. c'est le Plan qui offre l'information la plus complète sur les opérations en cours et les projets à réaliser, cette information étant fréquemment assortie d'un calendrier pluri-annuel des engagements de dépenses de mise en place;
2. c'est dans le contexte temporel ex ante du Plan de développement que sont posés concrètement les choix de développement global et sectoriel, que s'élaborent les grandes orientations économiques et sociales de la nation et que s'inscrivent les mesures de politique commerciale, fiscale, monétaire et sociale;

3. c'est à ce même horizon à moyen terme que les bailleurs de fonds étrangers sont, en général, les plus enclins à préciser leurs engagements et à revoir leurs pratiques de financement;

4. si la projection est faite à l'horizon du Plan, on est en outre assuré d'avoir à sa disposition une projection à court terme qui pourra être intégrée au budget annuel de l'Etat, le budget n'étant, lorsqu'il s'agit de dépenses et recettes, qu'un "découpage" annuel du Plan qui lui, par définition, est pluri-annuel.³

Le choix d'un horizon de projection à moyen terme a bien entendu, comme tout autre choix d'ailleurs, des limites qui lui sont propres.

On sait, par exemple, que les individus et, fréquemment, les gouvernements qui les gouvernent, attachent une plus grande valeur au court terme qu'au moyen et long termes. C'est ainsi qu'un bon programme d'investissements à moyen terme peut exiger à court terme des sacrifices en termes de consommation courante des ménages, qui sont politiquement et socialement insoutenables pour des populations dont le niveau de vie est déjà au voisinage du seuil de pauvreté et qui ne sont donc pas prêtes à attendre dans un dénuement accru que les investissements mis en place portent les fruits attendus. On sait aussi que la période de mise en place de certains projets particulièrement complexes, dont ceux visant à modifier des pratiques culturelles et d'économie familiale, peut excéder la période d'un plan, voire de deux plans, ce qui signifie que leur rentabilité n'est attendue qu'à long terme (dans 10 ou 15 ans). La manière dont seront traitées les dépenses de fonctionnement et d'entretien de tels projets en regard de la problématique générale des dépenses récurrentes, méritera quelque réflexion.

3

Sous réserve, bien entendu, des incompatibilités qui peuvent exister entre le format comptable du budget et celui du Plan quant au degré de couverture des transactions enregistrées.

D'une manière générale d'ailleurs, le va-et-vient entre considérations de court, moyen et long termes, prendra une importance accrue lorsqu'il s'agira de trouver des solutions au problème des dépenses récurrentes et lorsqu'il s'agira de convaincre les bailleurs de fonds étrangers de faciliter, par leurs interventions, le passage d'un horizon de temps rapproché à un horizon de temps plus éloigné. C'est essentiellement à ce problème que s'adressait récemment Monsieur Mamoudou Touré, Ministre de l'économie et des finances du Sénégal, lorsqu'il déclarait, se référant au cas de l'Afrique: "Il faut combler le vide entre les interventions du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale.... J'ai l'habitude de dire que les programmes du Fonds sont des programmes annuels, tandis que la Banque prête à partir de 15 ans si bien qu'il faut bien que les pays vivent entre 1 et 15 ans".⁴

⁴ Afrique Industrie, no 309, octobre 1984, pp. 6-10.

III. L'étape I: L'agrégation des dépenses récurrentes directement liées à des opérations et projets de développement socio-économique

Première question: quels sont les secteurs et sous-secteurs d'activité pour lesquels on doit comptabiliser les dépenses récurrentes lorsqu'on effectue l'agrégation?

La réponse générale à cette question est: il s'agit des secteurs et sous-secteurs dont le financement des dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien est à la charge de l'Etat et de ses agences spécialisées, dans la mesure où ces dépenses sont associées à des opérations et projets individuels, et quel que soit le mode de financement de ces dépenses (recettes générales, recettes réservées, paiements de redevances, financement direct par les bailleurs de fonds étrangers, etc.).

Bien que simple dans son énoncé, une telle réponse soulève immédiatement une série de problèmes de nature pratique dont celui de savoir ce qui "est à la charge de l'Etat et de ses agences".

La théorie économique est relativement à l'aise lorsqu'il s'agit d'ouvrir un tel débat: un projet ou opération est normalement à la charge de l'Etat, dans sa totalité ou partiellement, s'il génère des bénéfices publics, c'est-à-dire, grosso modo, s'il accroît le sentiment de bien-être de tous les individus qu'ils soient bénéficiaires directs ou non dudit projet ou opération. A ce titre, sont éligibles les opérations de cultures vivrières et, particulièrement celles mises en oeuvre dans des régions relativement défavorisées, de telles interventions contribuant à la "paix sociale" de l'ensemble de la nation, les opérations de reboisement, surtout si elles participent à la lutte contre la désertification, l'avance du désert étant un fléau pour tout le monde, les opérations de

santé et d'éducation, l'ensemble de la nation se "sentant mieux" si le nombre des individus en meilleure santé et mieux éduqués s'accroît dans le temps, les projets d'infrastructures de transports, un acheminement rapide des produits vivriers et des intrants agricoles et industriels augmentant bien-être et productivité à l'échelle du pays, etc.

Dans leur première tentative d'analyse des dépenses récurrentes, le CILSS et le Club du Sahel considérèrent comme générateurs de dépenses récurrentes les secteurs suivants:⁵

1. l'agriculture (principalement les cultures vivrières pluviales et irriguées);
2. l'hydraulique rurale;
3. l'élevage;
4. la pêche;
5. les forêts;
6. l'infrastructure des transports;
7. l'éducation;
8. la santé.

Bien que des considérations liées à la notion de bénéfices publics eussent été sous-jacentes à ce choix de secteurs, il faut avouer que la considération qui domina fut le fait que ces secteurs avaient été retenus comme prioritaires dans la stratégie de développement élaborée en 1976-77 par le Club du Sahel et le CILSS pour les pays de la région.⁶

Certains voudront conserver le statu quo et procéder ainsi à la projection des dépenses récurrentes de tous les projets et opérations de

⁵ CILSS-Club du Sahel: Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel: analyse et recommandations, Ouagadougou et Paris, août 1980.

⁶ Club du Sahel: Stratégie et programme de lutte contre la sécheresse et de développement dans le Sahel, O.C.D.E., Paris, mai 1979.

développement des huit secteurs mentionnés. D'autres voudront, à la veille de la mise en oeuvre d'un nouveau plan, procéder à un choix plus raffiné (planifier, n'est-ce pas choisir?) en excluant certains projets et opérations normalement classés dans ces secteurs. Un bon exemple est celui de l'opération sénégalaise de vente des moteurs de barques de pêche. L'Atelier national sur les dépenses récurrentes, tenu à Dakar en juillet 1984, a pu constater que l'administration sénégalaise était devenue un intermédiaire quasiment inutile, bien que coûteux, dans l'opération de vente de ces moteurs: la nécessité de motoriser n'est, en effet, plus à démontrer aux pêcheurs de la côte sénégalaise et il existe des sociétés commerciales de la place qui ont une bonne expérience de ce genre de transaction. L'Etat sénégalais doit sortir d'une telle opération, ont conclu les participants de l'Atelier national. Ceux qui seront appelés à projeter les dépenses récurrentes du prochain plan de développement du Sénégal (1985-89), s'ils veulent être cohérents avec une telle recommandation, devront donc ignorer les dépenses récurrentes engendrées par la vente des moteurs, celles-ci devant être prises en charge par les sociétés privées de commercialisation concernées. D'autres finalement, verront une justification dans le fait d'ajouter à la liste des opérations et projets certains projets nouveaux n'appartenant pas aux huit secteurs mentionnés. Cela pourrait être le cas de projets expérimentaux visant à la mise au point et à la production de matériaux de construction utilisant des matières et sous-produits locaux (sable, coquillages, brisures de riz, etc.). Il est, en effet, défendable de demander à l'Etat d'intervenir, du moins durant un certain temps, dans le financement de la mise au point de tels matériaux, étant donné que la recherche de technologies appropriées peut aussi être considérée comme un bénéfice public: cette recherche, si couronnée de succès, permet de libérer des ressources rares telles les devises mobilisées par l'achat de matériaux importés.

Un autre problème soulevé par la réponse à la première question posée ci-dessus, est: que faut-il entendre par "l'Etat et ses agences spécialisées"? Nous suggérons de définir comme opérations et projets relevant de l'Etat et ses agences spécialisées, sous la réserve qui a été faite plus haut, toutes opérations et projets relevant de l'administration de l'Etat (centrale et locale) et de ses agences à l'exclusion des entre-

prises publiques et semi-publiques. Ceci correspond, à titre d'exemple, à retenir les opérations et projets mis en oeuvre par les sociétés nationales de développement (l'Office du Niger au Mali, la SONADER en Mauritanie, la SAED au Sénégal, ...) et à exclure, du moins à l'étape I, les investissements réalisés par des entreprises où l'Etat intervient à titre d'actionnaire, majoritaire ou non (les raffineries de sucre, les complexes chimiques et autres).⁷

Ne pas considérer les entreprises publiques à l'étape I ne signifie par qu'elles seront ignorées lorsqu'il s'agira de projeter le déficit de l'Etat à l'étape II: les entreprises publiques qui ont des déficits d'opération mobilisent les ressources budgétaires de l'Etat; celles qui ont des surplus augmentent de telles ressources.

Deuxième question: quels sont les grands postes comptables des dépenses récurrentes et quel en est leur contenu?

Etant donné qu'à l'Etape I, l'unité d'observation de base est l'unité micro-économique constituée par l'opération ou le projet, il est normal que, par souci de cohérence, on retienne dans l'exercice de projection macroéconomique les grands postes comptables qui furent identifiés dans le Guide pratique de comptabilisation des charges récurrentes des projets et opérations de développement, tel qu'il fut élaboré par le CILSS et le Club du Sahel.⁸ Ces grands postes sont:

⁷ Une exception pourrait être celle d'entreprises publiques à qui l'Etat a imposé certaines obligations périphériques, voire étrangères, à leur vocation principale.

⁸ Document du Club du Sahel D(84)242, juillet 1984.

1. les achats de biens et services;
2. les frais de personnel;
3. le coût d'amortissement de l'équipement de fonctionnement et d'entretien;
4. les subventions sur achats d'intrants de production, définies comme la différence entre prix du marché et prix subventionnés.

Il est inutile de reproduire ici la description du contenu exact de ces quatre grands postes, les notes explicatives données dans le Guide étant aussi explicites que possible à cet égard. Bornons-nous à rappeler que:

- a. les dépenses comptabilisées à ces postes sont celles nécessaires à un fonctionnement et entretien qui soit conforme à celui décrit dans le document du projet;
- b. ces dépenses sont comptabilisées à leur prix acheteur tel qu'observé sur le marché, c'est-à-dire taxes et marges de commercialisation incluses, et sans donc que ne soient apportées à ce prix des corrections qu'expliquerait l'existence de distorsions dues à des structures de marchés (monopoles, oligopoles, etc.) ou à l'intervention gouvernementale (contrôles des prix, rationnements, etc.);
- c. ces dépenses correspondent dans certains cas à des imputations de coûts dans la mesure où les tâches correspondantes sont effectuées à titre bénévole. C'est le cas, par exemple, des prestations en nature offertes par les paysans lorsqu'ils entretiennent les canaux et drains des réseaux tertiaires et quaternaires des infrastructures d'irrigation;
- d. finalement, sont exclus de ces dépenses:
 - i. le coût d'amortissement de gros ouvrages et infrastructures (barrages, routes, bâtiments scolaires et hospitaliers, etc.) et ce, en vertu du principe que l'investissement qui a permis

de mettre en place de tels équipements a été réalisé à fonds perdus, ou encore, que le remplacement à long terme de ces équipements se fera nécessairement sur un financement extérieur;

- ii. le service de la dette (principal et intérêt) si l'opération ou le projet est financé sur un prêt; l'argument est ici que les éléments qui déterminent le remboursement du prêt (taux d'intérêt, période de grâce, échéance) sont largement définis en dehors du cadre étroit des opérations et projets et sont avant tout liés à la nature et aux pratiques des sources de financement sollicitées, publiques et privées. En d'autres termes, ce qui est généralement appelé "dépenses financières" est exclu au niveau de la comptabilisation des dépenses récurrentes de l'opération ou projet individuel, mais, comme nous le verrons, sera comptabilisé au niveau de l'étape de la projection agrégée ou étape II;
- iii. l'entretien des ouvrages et de l'équipement dont sont propriétaires les bénéficiaires d'un projet ou opération indépendamment de l'existence de celui-ci (petit équipement agricole possédé à titre individuel, logements familiaux pré-existant au projet, etc.) ainsi que le coût des intrants directs de production (semences, engrais, pesticides, etc.) achetés par ces bénéficiaires à l'occasion de leurs activités de production, dans la mesure où de tels intrants sont achetés au prix du marché et non pas à un prix subventionné.

Troisième question: une fois les secteurs, sous-secteurs et postes comptables identifiés, comment effectuer la projection agrégée des dépenses récurrentes socio-économiques liées à des opérations et projets individuels?

Trois méthodes s'offrent à nous. Par ordre croissant de généralité, ce sont la méthode dite exhaustive (I), la méthode dite de Heller (II) et la méthode dite globale (III). Voyons cela plus en détail.

Méthode I: Cette méthode est dite exhaustive car elle entraîne le moins de perte d'information. Fondée sur l'utilisation du Guide pratique, cité plus haut, elle consiste, pour chaque opération individuelle et pour chaque année, à appréhender directement les dépenses récurrentes et leurs composantes comptables, à savoir les achats de biens et services, les frais de personnel, le coût d'amortissement et les subventions.

Une sommation "sur" toutes les opérations pertinentes, pour chaque année, nous donnera le total des dépenses récurrentes socio-économiques de l'année, liées à des opérations et projets individuels, ainsi que ses composantes.

La méthode exhaustive, bien qu'étant plus directe, est celle qui, dans son application, est la plus coûteuse en temps et en effort: elle demande, en effet, que l'on remplisse les tableaux du Guide pour chaque opération concernée et pour chaque année du Plan. Mais où trouver cette information et, en particulier, pour les opérations qui auront leur mise en place parachevée durant les années intermédiaires du Plan et pour lesquelles on n'a donc aucune base d'observation en ce qui concerne le fonctionnement et l'entretien? Dans certains cas, les dossiers de projets des opérations seront suffisamment complets à cet égard; dans d'autres cas, il existera déjà une expérience nationale du fonctionnement et de l'entretien d'opérations similaires (forages, pistes, bâtiments scolaires, etc...); finalement, dans une troisième catégorie de cas, on pourra utiliser des coefficients micro-économiques de dépenses récurrentes observés pour des opérations plus ou moins identiques déjà en fonctionnement dans d'autres pays, le coefficient microéconomique de dépenses récurrentes d'une opération ou projet étant le ratio du flux des dépenses récurrentes en une année de fonctionnement normal et de la somme des

dépenses de mise en place. Ceci nous amène immédiatement à la description de la méthode II de projection ou méthode de Heller, qui est précisément fondée sur l'utilisation de tels coefficients.¹⁰

Méthode II: La méthode dite de Heller est, comme il vient d'être souligné, fondée sur l'utilisation des coefficients micro-économiques de dépenses récurrentes. Ceux-ci, lorsque multipliés, pour chaque opération, par le total des dépenses de mise en place donnent, par définition, les dépenses récurrentes de l'opération en l'année.¹¹

Cette méthode suppose, bien entendu, que l'on connaisse les coefficients micro-économiques sur la base, soit de l'expérience nationale, soit de l'expérience d'autres pays. Or, ce que l'on sait actuellement sur la valeur de quelques-uns de ces coefficients, nous montre que, pour les opérations d'un même sous-secteur et pour une année donnée, leur intervalle de variation peut être très grand: de 0,06 à 7,0 pour les écoles primaires, par exemple (voir tableau I). Il est clair que, dans un tel intervalle, il ne nous sera possible de choisir une valeur unique que si nous avons une information additionnelle sur les caractéristiques techniques, économiques, voire humaines, de l'opération pour laquelle le coefficient a été estimé, caractéristiques qui seront comparées à celles de l'opération dont la mise en place sera parachevée: dans le cas des écoles primaires, quel type de construction? quel taux d'utilisation des classes? 2 ou 3 périodes par jour? quel type d'équipement didactique? traditionnel? audio-visuel? etc. A cet égard, tout effort de construction de banques de données internationales et détaillées sur les coefficients micro-économiques de dépenses récurrentes serait d'un apport inestimable pour les praticiens chargés de la projection de ces dépenses.

¹⁰ Du nom de Peter S. Heller qui est le premier économiste à avoir systématiquement abordé l'analyse du problème des dépenses récurrentes dans le contexte du développement. Voir son article: "L'insuffisance du financement des coûts de développement récurrents", Finances et développement, vol. 16, no 1, mars 1979, pp. 38-42.

¹¹ Le lecteur trouvera en annexe I une formulation algébrique simple du coefficient de dépenses récurrentes.

Tableau I

Coefficients microéconomiques de dépenses récurrentes
pour un échantillon d'opérations financées par la Banque mondiale

SECTEURS	r_t^x
I. Agriculture, etc...	
pêche	0,08
forêts	0,04
agriculture générale	0,10
élevage	0,14
développement rural	0,08 - 0,43
services vétérinaires	0,07
II. Bâtiments	0,01
III. Education	
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. Santé	
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. Logement	0,03
VI. Industrie, commerce et construction	0,01
VII. Routes	
routes secondaires	0,06 - 0,14
routes principales	0,03 - 0,07
VIII. Développement social et rural	0,04
IX. Tourisme	0,05

Source: P.S. Heller, "L'insuffisance du financement des coûts de développement récurrents", *Finances et développement*, volume 16, no 1, mars 1979, pp. 38-42.

Un autre problème soulevé par l'application des coefficients micro-économiques connus actuellement est qu'en général ceux-ci ne furent estimés que pour une année moyenne de fonctionnement, ce qui impliquerait que les dépenses récurrentes de l'opération sont constantes dans le temps.

Quelle est la perte d'information occasionnée par une telle simplification? C'est difficile à dire, sauf qu'il est à prévoir que, dans le cas de certaines opérations particulières, la réalité aura été exagérément simplifiée: par exemple, on sait qu'il existe, dans le cas des routes, un entretien annuel dit courant (cantonnage, reprofilage, ...), mais aussi un entretien dit périodique car ne prenant place qu'à des intervalles déterminés d'années (le rechargement qui se fait tous les 5 ans), ce qui au total entraîne une variabilité dans le temps du volume des dépenses récurrentes d'entretien de l'opération individuelle.

Dans la pratique d'ailleurs, il est vraisemblable que les méthodes I et II seront utilisées concurremment: par exemple, il serait bon lorsque, pour une opération déterminée, on a estimé le total des dépenses récurrentes sur une base exhaustive (méthode I), que l'on compare le coefficient micro-économique implicite correspondant avec celui qui fut observé pour des opérations similaires qui furent mises en place dans le pays ou à l'étranger (méthode II). Une telle combinaison des méthodes I et II a déjà été retenue par trois pays membres du CILSS (Iles du Cap-Vert, Mauritanie et Sénégal) lors d'estimations de dépenses récurrentes d'opérations et de programmes de développement, qui furent faites sur une base quasiment exhaustive.

Méthode III: Cette méthode dite méthode globale ne s'embarasse pas de connaître le "menu" des opérations individuelles qui généreront des dépenses récurrentes durant la période du Plan. Tout ce dont elle a besoin est l'estimé du total des dépenses de mise en place, calculé pour l'ensemble de l'économie au 1er janvier de l'année considérée, dans la mesure où ces dépenses de mise en place entraîneront des dépenses récurrentes durant l'année. Cet agrégat étant connu, on le multiplie par un coefficient macroéconomique de dépenses récurrentes, estimé de manière purement agrégée, pour obtenir le total des dépenses récurrentes.

Une telle méthode, bien que peu coûteuse en temps et en effort dans son application, est évidemment très grossière.

Supposons, en effet, un instant que les coefficients micro-économiques des dépenses récurrentes soient constants d'une année à l'autre, ce qui, nous l'avons vu, risque déjà, dans certains cas, de fortement simplifier la réalité. Pour que, dans une telle situation, le coefficient macroéconomique soit lui aussi constant dans le temps, il faudrait que l'une des deux conditions suivantes soit nécessairement satisfaite, indépendamment, bien entendu, de variations stochastiques aux effets compensatoires:

- i. soit, que les coefficients micro-économiques sont égaux pour toutes les opérations;
- ii. soit que les différentes opérations gardent, d'une année à l'autre, la même part relative dans le total des dépenses de mise en place.

Or, la lecture du tableau I nous a déjà montré que la condition i est tout à fait irréaliste: les coefficients micro-économiques diffèrent, fortement selon les types d'opérations envisagées. La condition ii est tout aussi irréaliste étant donné, entre autres, que, durant la période du Plan, des opérations ferment leurs portes et d'autres les ouvrent, les secondes n'ayant pas nécessairement les mêmes parts relatives dans les dépenses totales de mise en place que les premières. Ceci équivaut à affirmer que la méthode globale ne peut être appliquée que sur la base de la connaissance d'un coefficient macroéconomique qui varie dans le temps. Mais étant donné que les sources de variations sont données par les coefficients micro-économiques et par les parts relatives des opérations dans les dépenses de mise en place, autant dire que la méthode III est redondante par rapport aux méthodes I et II et, qu'en conséquence, seules les méthodes I et II méritent d'être considérées.

On ne peut pas clore la discussion consacrée aux méthodes de projection des dépenses récurrentes sans s'interroger sur un dernier point:

Quand est-ce qu'une opération finit de générer des dépenses de mise en place, ou encore, quand commence-t-elle à générer des dépenses récurrentes?

Comme le montre le tableau II, trois approches sont possibles.

Une première approche est celle de la comptabilité nationale au sens strict. Les dépenses de mise en place sont assimilées à des dépenses de formation brute de capital fixe. A ce titre, le total des dépenses de mise en place est la mesure d'un stock de capital fixe installé au 1er janvier de l'année considérée (des constructions, des machines, des véhicules). La variation annuelle de ces mêmes dépenses est un flux d'investissement net et le total des dépenses récurrentes est un flux de dépenses courantes.

L'approche est claire. Elle repose sur des concepts connus et largement utilisés: ceux de la comptabilité nationale. Elle est, en outre, conforme à certaines pratiques budgétaires de l'Etat où l'on distingue entre budget d'équipement et budget courant. Par contre, étant donné son caractère purement comptable et mécanique, elle ignore presque entièrement la problématique de la "récence" en tant que telle. Voyons cela avec un exemple.

Prenons le cas d'une opération de soins de santé primaires. Il est à prévoir que la formation de capital associée à une telle opération sera faible: une petite construction où l'agent de santé habitera avec sa famille, veillera à ses tâches administratives et recevra les malades; un réfrigérateur dans lequel il entreposera des médicaments; une Land-rover avec laquelle il visitera les patients alités; une table et quelques chaises. C'est peu. Les dépenses courantes couvriront la formation de l'agent de santé, son salaire, les dépenses de carburant et d'entretien du véhicule, les achats de médicaments. Or, durant un temps plus ou moins

long, de telles dépenses, bien que courantes d'un point de vue strictement comptable, seront des dépenses de mise en place. C'est particulièrement vrai pour les dépenses de formation de l'agent. Cela peut être vrai pour les autres dépenses courantes. En effet, ce n'est pas parce que la Land-rover circule dans la région et que l'agent de santé est rémunéré, que le programme de soins fonctionne adéquatement: les populations peuvent être réticentes à avoir recours aux services offerts par le programme, préférant faire appel à des pratiques traditionnelles de guérison, familiales et autres; l'agent lui-même a pu être mal choisi au départ; des pannes fréquentes d'électricité entraînent la destruction de médicaments qui doivent être conservés au froid, etc. Ce n'est donc qu'après une certaine période qu'on pourra affirmer que l'opération fonctionne normalement ("a atteint sa vitesse de croisière", dira-t-on). Entretemps, les diverses dépenses courantes, identifiées plus haut, devront être considérées comme des dépenses de mise en place et non pas comme des dépenses récurrentes.

En plus de l'approche de comptabilité nationale, il existe deux autres approches possibles: une approche dite classique (car relativement conforme à ce que l'on trouve dans les dossiers de projets), où, dans la définition des dépenses de mise en place, on ajoute à la formation de capital des dépenses courantes, essentiellement d'encadrement et de formation du personnel; une approche dite récurrente (dans la mesure où elle assimile la notion de récurrence à celle de répétitivité des dépenses de fonctionnement normal de l'opération) où sont également incluses dans les dépenses de mise en place des dépenses d'assistance technique et des frais de subventions destinés à disparaître, une fois le fonctionnement normal atteint.

Le rapport du Groupe de travail du CILSS et du Club du Sahel privilégie l'approche récurrente: elle est non seulement conforme à la nature, essentiellement dynamique, du processus de développement et de la mise en oeuvre des opérations qui sous-tendent ce processus. Elle souligne aussi que la mise en place d'une opération n'est pas nécessairement achevée parce que l'Etat a décidé d'inscrire les dépenses qu'elle occasionne au budget de fonctionnement plutôt qu'au budget d'équipement ou encore parce que le bailleur de fonds étranger a décidé de mettre un point final à ses engagements financiers.

Tableau II
De la comptabilité nationale à l'approche récurrente

OBJET DE LA DEPENSE	Concept de comptabilité nationale	Concept financier	
		Approche classique	Approche récurrente
A. Constructions (y compris infrastructures physiques) et équipement (machines, matériel de transport)	Formation brute de capital fixe (A)	Dépenses de mise en place (vue "minimaliste")	Dépenses de mise en place (vue "maximaliste")
B. Dépenses autres que A, liées à la mise en place: assistance technique, formation des responsables, encadrement, etc.	Dépenses courantes (B + C + D)	(A + B)	(A + B et portion de C)
C. Dépenses dites de fonctionnement appelées toutefois à disparaître lorsque l'opération aura atteint sa phase de fonctionnement normal: certains subventions, certains salaires d'assistants techniques		Dépenses d'entretien et de fonctionnement (C + D)	Dépenses récurrentes (D et portion de C)
D. Dépenses de fonctionnement et d'entretien qui se répèteront d'année en année durant la phase de fonctionnement de l'opération			

Source: Tableau confectionné par Yves Garneau (Club du Sahel) et Clive Gray (Harvard Institute for International Development).

IV. L'étape II: la projection du déficit de financement de l'Etat

Pour chaque année t de la période du Plan, l'Etat a un ensemble de dépenses prévues. Si G_t est le total du volume prévu des dépenses de l'Etat en l'année t , nous avons:

$$G_t = R_t + GSE_t + GNSE_t + SD_t + I_t \quad (1)$$

où R_t : volume prévu des dépenses récurrentes liées à des opérations de développement socio-économique, en l'année t ;¹²

GSE_t : volume prévu en l'année t des dépenses de fonctionnement et de transferts liées à des fins socio-économiques et non incluses dans R_t (le fonctionnement des ministères et services administratifs à vocation socio-économique,¹³ les aides directes aux consommateurs, les subventions d'opération aux entreprises publiques, etc.);

$GNSE_t$: volume prévu en l'année t des dépenses de fonctionnement et de transferts non liées à des fins socio-économiques (administration centrale, sécurité nationale, affaires étrangères, etc.);

SD_t : volume prévu en l'année t du service de la dette intérieure et extérieure (paiements d'intérêts et remboursement du principal);

I_t de l'identité (1) est lui-même défini comme:

12

Les méthodes alternatives de l'estimation de R_t ont été discutées à la section précédente.

13

A l'exclusion des dépenses de fonctionnement de l'autorité administrative des opérations individuelles, normalement incluses dans R_t .

$$I_t \equiv I_t^1 + I_t^2 \quad (2)$$

où I_t^1 : volume prévu en l'année t des dépenses de capital de l'Etat, de nature socio-économique ou non: formation brute de capital, subventions de capital aux entreprises publiques, participation de l'Etat au capital des sociétés;

I_t^2 : volume prévu en l'année t des dépenses courantes de mises en place des opérations de développement.¹⁴

De même, pour chaque année t, l'Etat prévoit percevoir un volume de recettes dont le total est symbolisé par T_t avec:

$$T_t \equiv TF_t + EMP_t \quad (3)$$

où TF_t : volume prévu en l'année t des recettes fiscales et autres recettes courantes de l'Etat (redevances, produits du domaine public, etc.);

EMP_t : volume prévu en l'année t des recettes d'emprunts (et de dons), d'origine intérieure et extérieure, revenant à l'Etat.¹⁵

Dans la réalité, et pour les pays qui nous occupent, il est à prévoir que:

$$G_t - T_t > 0 \quad (4)$$

les Etats étant confrontés à des demandes pour les services qu'ils offrent, qui excèdent les recettes prévues qu'elles soient fiscales ou d'emprunts. Appelons la différence positive $G_t - T_t$, D_t , tel que:

¹⁴ Les dépenses en capital de mise en place de ces opérations étant naturellement incluses dans I_t^1 (voir discussion à la fin de la section précédente du présent document).

¹⁵ EMP_t inclut la diminution des avoirs officiels extérieurs et des dépôts de l'Etat auprès des institutions financières nationales.

$$D_t \equiv G_t - T_t > 0$$

où D_t : volume prévu du déficit de financement
de l'Etat

(5)¹⁶

A ce stade-ci de la projection, deux avenues sont possibles.

Une première approche est de revoir à la hausse les différentes recettes ("n'y a-t-il pas moyen de percevoir plus d'impôts et de redevances, de convaincre les créanciers de prêter plus, etc?") et de revoir à la baisse les différentes dépenses ("où couper dans les programmes de dépenses gouvernementales?"). L'objectif est ici de rendre D_t égal à zéro, condition qui doit nécessairement être satisfaite si l'on veut que le Plan soit lui-même cohérent d'un point de vue ex ante.

Une seconde approche est de ne pas se soucier d'un D_t positif (dans lequel cas la cohérence ex ante du Plan est ignorée) et d'espérer que, durant l'exécution du Plan, des recettes non prévues s'ajouteront à celles prévues (emprunts à court terme, aides d'urgence, augmentation inespérée des recettes de taxes d'exportations ad valorem suite à une augmentation soudaine des prix internationaux, etc.), ou encore, que des dépenses prévues pourront être reportées au-delà de l'horizon du Plan (la mise en place de certains projets étant retardée, par exemple) ou tout simplement que les engagements correspondants ne seront pas honorés.

16

D_t tel que défini par (5) est différent de ce qu'on entend traditionnellement par déficit budgétaire de l'Etat, ce dernier étant égal à $G_t - T_t$, la différence $G_t - T_t$ exprimant les besoins de financement (intérieur et extérieur) de l'Etat. Il est aussi différent du déficit budgétaire défini par le F.M.I., qui ne comprend que les seuls emprunts, T_t incluant non seulement les recettes fiscales mais aussi les dons ou subventions.

Quelle que soit l'approche retenue, la crainte majeure des avocats d'un financement adéquat des dépenses récurrentes est naturellement que ce soit le volume prévu R_t des dépenses récurrentes liées aux opérations qui souffrira surtout de ces ajustements. Dans le premier cas, toutes les dépenses autres que R_t (c'est-à-dire GSE_t , $GNSE_t$, SD_t , I_t) seront considérées comme prioritaires, ce qui fait que R_t absorbera entièrement, et de manière ex ante, la révision à la baisse de G_t . Dans le second cas, on aura promis aux opérations un volume de financement de leurs dépenses récurrentes égal à R_t , mais dans les faits (c'est-à-dire ex post), c'est un montant inférieur qui leur sera versé.¹⁷

"S'en remettre au bon Dieu" n'est pas la qualité majeure que l'on veut voir chez un planificateur: l'ajustement ex post ne sera donc pas discuté plus en détail. L'ajustement ex ante est ainsi le seul qui mérite d'être élaboré: c'est l'objet de la prochaine section (section V) du présent document.

Avant d'aborder la section V, il y a lieu toutefois de souligner une série de points méthodologiques soulevés par la projection du déficit prévu de financement D_t tel que défini par (5).

Le premier point touche au principe de la consolidation au niveau de la nation des différentes catégories de dépenses et de recettes définies à (1) et (3). Ce principe demande que l'on retrouve respectivement dans G_t et T_t toutes les dépenses et recettes de l'Etat et de ses agences spécialisées. Dans la pratique, ce n'est pas toujours évident. En effet:

¹⁷ La projection ayant été faite en volumes (c'est-à-dire à prix constants), l'ajustement ex post peut résulter d'une augmentation de prix. Ceci revient au même: pour un financement exprimé à prix courants et donné, la quantité de biens et services que pourront acheter les opérations pour faire face à leurs besoins de fonctionnement et d'entretien aura diminué.

- i. fréquemment, on ne projette que les dépenses et recettes de l'administration centrale de l'Etat, qui sont les seules à être véritablement identifiées. Dans ce cas, GSE_t et $GNSE_t$ seront sous-estimés à concurrence des dépenses des collectivités territoriales; de même, TF_t sera sous-estimé à concurrence des droits et taxes perçus par ces mêmes collectivités dans la mesure où ils ne retournent pas au trésor de l'Etat. Or, il a été montré, et particulièrement au Sahel, que ces droits et taxes peuvent constituer une source significative de financement des dépenses récurrentes liées aux opérations de développement;¹⁸
- ii. fréquemment aussi, tant que les bailleurs de fonds étrangers sont présents dans les opérations de développement, les dépenses de mise en place de ces opérations ne sont pas identifiées avec précision par l'administration nationale, situation qui reflète généralement la faible coordination qui peut exister entre bailleurs de fonds et administrations nationales en matière d'échange de l'information. Seules sont identifiées par l'administration nationale les dépenses locales d'investissement car ce sont les seules qui apparaissent au budget d'équipement de l'Etat. I_t en sera d'autant sous-estimé.

Un deuxième point est lié à l'incompatibilité qui peut exister entre le format de présentation des comptes publics et les besoins de ceux en charge de la projection du déficit de financement. Souvent, en effet, on trouve dans les comptes de dépenses courantes des Ministères trois postes: achats de biens et services, frais de personnel, transferts. S'il s'agit de Ministères à vocation socio-économique (développement rural, pêche, eaux et forêts, industrie, santé, éducation, etc.), la tendance serait d'inclure l'ensemble de ces trois postes dans GSE_t . Or, il y a là un danger réel de double comptabilisation dans la mesure où certains de ces flux ont déjà été appréhendés dans R_t . Un bon exemple est celui du Ministère de l'éducation qui, dans certains cas, comptabilise dans le poste "transferts" les salaires des enseignants d'établissements

¹⁸ Les structures décentralisées: la couverture des charges récurrentes et le développement en milieu rural sahélien, CILSS et Club du Sahel, document SAHEL D(85)258, janvier 1985.

scolaires individuels, le poste "frais de personnel" ne recouvrant que les rémunérations des fonctionnaires directement employés par le Ministère (salaires des inspecteurs d'écoles, du Ministre et de ses agents, etc.). Dans la mesure où les salaires des enseignants ont déjà été inclus dans R_t , la sommation de R_t et de GSE_t entraînera une double comptabilisation et G_t aura conséquemment été surestimé.

Le troisième point est relié au fait qu'il est demandé d'inclure dans R_t une imputation correspondant aux tâches réalisées de manière bénévole par les bénéficiaires directs des opérations.¹⁹ Or, cette imputation est à la fois une dépense et une recette. Deux approches sont ici possibles lors de l'exercice de projection du déficit de financement:

- i. soit R_t est comptabilisé, dans l'exercice de projection de D_t , net de ces imputations et le problème s'arrête là;
- ii. soit R_t est maintenu tel quel et TF_t est augmenté du montant de l'imputation.

Il est clair que, dans les deux cas, la projection de D_t donnera le même résultat.

Un dernier point, sur lequel nous serons volontairement brefs, consiste à choisir la (les) méthode(s) de projection des différentes catégories de dépenses (autres que R_t dont la méthode de projection a été discutée ci-dessus) et de recettes. Bornons-nous à rappeler, que ces méthodes peuvent aller de la projection, souvent dite naïve, de tendances observées dans le passé à l'utilisation d'un modèle mathématique de l'économie dans son ensemble où l'Etat apparaît à côté des autres secteurs de l'économie (ménages, entreprises, reste du monde) et où les relations technologiques et de comportement des différents agents ainsi que les conditions d'équilibre des comptes qui leur sont associés sont soigneusement spécifiées. L'avantage du modèle, dont la construction risque évidemment d'être coûteuse en temps et en effort, est qu'il permet non

¹⁹ Voir section III du présent document.

seulement de projeter le déficit mais aussi d'étudier d'une manière "éclairée" (c'est-à-dire en explicitant soigneusement les hypothèses de travail) son ajustement ex ante.

V. L'étape III: La recherche de solutions alternatives de nature macroéconomique au problème du financement des dépenses récurrentes

Dans la volumineuse étude des dépenses récurrentes au Sahel, publiée en 1980 par le CILSS et le Club du Sahel et que nous avons citée plus haut, trois chapitres, les chapitres XIII, XIV et XV, sont consacrés à l'examen de solutions alternatives au problème posé par les dépenses récurrentes.²⁰ Une distinction est faite, d'une part, entre les solutions de nature microéconomique et celles de nature macroéconomique et, d'autre part, entre celles qui sont de la responsabilité des Etats sahéliens et celles qui sont de la responsabilité des bailleurs de fonds étrangers.

Les mesures de nature microéconomique se réfèrent aux initiatives que devraient prendre les Etats sahéliens, comme les bailleurs étrangers pour, qu'à l'étape de la conception et de la mise en place des projets, les coûts récurrents desdits projets soient correctement prévus, que les différentes variantes de coûts soient compatibles avec les financements prévus et que toutes les avenues de financement de ces coûts soient explorées.

Les mesures de nature macroéconomique se réfèrent quant à elles à des initiatives de nature plus globale, c'est-à-dire sans lien direct avec les caractéristiques individuelles des projets retenus, que pourraient prendre Etats sahéliens et bailleurs de fonds dans un effort de créer un environnement social, économique et institutionnel plus favorable au financement des coûts récurrents engendrés par les programmes de développement.

Ces mesures de nature macroéconomique peuvent être classées dans trois catégories principales:

²⁰ CILSS-Club du Sahel: Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel: analyse et recommandations, Ouagadougou - Paris, août 1980 (pp. 265-316) D(80)108.

1. la formulation de directives destinées aux concepteurs et évaluateurs de projets et concernant la valeur économique à attacher aux coûts récurrents et aux ressources provenant du budget de l'Etat en vue de financer de tels coûts;
2. la recherche de moyens destinés à accroître les ressources budgétaires disponibles pour le financement des coûts récurrents, soit par la voie fiscale, soit par un accès accru du secteur public à l'offre de fonds du marché financier intérieur;
3. la négociation d'ententes avec les bailleurs de fonds étrangers en vue d'accroître le volume de ressources financières, soit directement, lorsqu'il s'agit de ressources externes, soit indirectement, lorsqu'il s'agit de ressources intérieures.

Examinons ces trois catégories de mesures macroéconomiques à tour de rôle.

Catégorie I: la valeur économique à attacher aux coûts récurrents et aux ressources budgétaires les finançant

L'impasse budgétaire est la règle générale au Sahel. Les Etats sahéliens sont dans l'impossibilité d'accorder à leurs fonctionnaires des hausses de salaires qui permettent de compenser la perte de leur bien-être due à la hausse du coût de la vie. Les dotations budgétaires pour l'achat de petit matériel par les différents services de l'administration sont gelées depuis plusieurs années; elles diminuent donc en termes réels,

compte tenu de l'inflation. Et, en liaison plus directe avec notre propos, les coûts récurrents sont de moins en moins adéquatement financés. Les responsables du budget de l'Etat sont constamment dans la situation inconfortable de devoir rejeter des demandes de fonds émanant des différents organes du secteur public, même si ces demandes sont loin d'être exagérées, voire revêtent une très haute priorité.

En principe, les responsables du budget de l'Etat ont la tâche de s'assurer que toute dépense autorisée n'a pas une moins grande priorité pour la nation considérée dans son ensemble que la dépense qui a été refusée. Si les responsables faillent à cette tâche, la nation retirera moins, en termes de bien-être, des ressources disponibles que ce qu'elle aurait pu en retirer. La priorité attachée à une dépense est elle-même assimilée à sa valeur économique.²¹

Etant donné la perspective globale dans laquelle ils situent leurs interventions, les responsables du budget de l'Etat, comme d'ailleurs les planificateurs centraux, sont les mieux placés pour évaluer la valeur économique des postes de dépenses qui ont été acceptés "à la marge" (c'est-à-dire pour le dernier franc CFA de ressources budgétaires disponibles prévues) par rapport à la valeur économique des postes de dépenses qui ont été refusés. Même si la connaissance de l'avenir est difficile et incertaine, responsables du budget de l'Etat et planificateurs centraux sont, en effet, dans une position meilleure que les concepteurs de projets pour prévoir l'évolution des ressources disponibles et, compte tenu des objectifs de développement, apprécier la priorité ou valeur économique relative des dépenses autorisées et des dépenses refusées. C'est donc bien à eux d'éclairer les concepteurs de projets sur ce que ces derniers peuvent s'attendre à voir financer comme activités et dépenses y afférant. C'est aussi à eux de réexaminer les propositions de projets émanant des concepteurs en vue d'assurer que l'Etat ne s'engage pas à l'égard des populations locales et des bailleurs de fonds étrangers sur des montants

21

Certains utilisent le terme de valeur sociale compte tenu du fait que cette priorité est définie en termes du bien-être de la société dans son ensemble.

budgétaires que, de toute façon, l'administration nationale refusera ex post de financer, étant donné l'existence de priorités budgétaires autrement plus élevées.

De quelle manière, et en termes pratiques, les responsables du budget de l'Etat et les planificateurs centraux peuvent-ils remplir un tel mandat?

Une première manière de remplir leur mandat est, pour les intéressés, d'utiliser des règles ad hoc basées sur l'application du ratio dépenses de biens et services (souvent appelées dépenses de matériel) - dépenses de salaires. Appelons ce ratio B/S (B pour achats de biens et services, S pour salaires).

L'examen des dépenses publiques suggère que le ratio B/S varie considérablement entre secteurs (il est, par exemple, très élevé pour les dépenses de défense et très faible pour les dépenses d'éducation) et entre différents niveaux de l'administration (il diminue si l'on passe de l'administration centrale aux collectivités territoriales). Ce même ratio reste en revanche relativement stable si l'on compare des programmes de l'administration centrale mis en place dans un même secteur ou dans des secteurs de même nature. Il est aussi relativement stable si l'on compare des programmes de même nature mis en oeuvre dans des régions administratives différentes ou encore des programmes réalisés dans les différentes sous-régions d'une même région.

La stabilité relative, telle qu'observée, du ratio B/S est surtout expliquée par la pression qui s'exerce sur les gestionnaires de l'Etat de maintenir une certaine équité dans l'allocation du matériel qui permet aux fonctionnaires d'effectuer correctement leurs tâches, contribuant ainsi à la satisfaction que ces fonctionnaires retirent de leur travail. Si, à titre d'exemple, un Ministère décidait d'affecter, par rapport à l'effectif de personnel employé, davantage de matériel (pièces détachées et essence pour les véhicules de service, fournitures scolaires et de bureau, médicaments, etc.) au programme I ou à la région X qu'au programme II ou à la région Y, il est en effet à prévoir que très rapidement fuseront

plaintes et récriminations et qu'un certain sentiment de démoralisation s'installera chez les fonctionnaires relevant du programme ou de la région qui sont défavorisés. Tôt ou tard, le Ministère concerné se verra dans l'obligation de revenir à une allocation plus équitable.

Presque sans exception, les opérations qui furent financées au Sahel par des agences d'aide étrangère ont fourni, durant la période de mise en place, aux agents de ces opérations des possibilités de jouir d'un budget de matériel, par rapport au budget des salaires, de loin supérieur à celui que connaissaient ces agents avant l'existence de l'opération et, sans aucun doute, supérieur à celui que connaissent les agents de l'administration impliqués dans des opérations similaires financées par le budget national. Une des sources fondamentales du "problème" des coûts récurrents au Sahel est liée à cet état des choses: la prise en charge par les Etats des opérations, initialement financées par l'étranger, a signifié, sous peine de ne pas respecter les normes de fonctionnement et d'entretien prévues dans les dossiers des projets correspondants, l'existence de ratios B/S supérieurs, pour les opérations commencées avec l'aide étrangère, aux ratios B/S d'opérations similaires mises en place et fonctionnant grâce aux dotations budgétaires de l'Etat.

Quelle leçon peut-on tirer de cette observation de la réalité?

On pourrait suggérer aux concepteurs de projets des ministères techniques et des agences de financement de considérer dorénavant le ratio B/S comme un paramètre d'allocation des ressources entre programme, projets et opérations. Plus précisément, on devrait décourager les concepteurs de retenir des projets dont le ratio B/S serait, en phase de fonctionnement normal, significativement supérieur au ratio B/S d'opérations similaires financées par le budget national. Cette recommandation serait d'autant plus susceptible d'être acceptée par les concepteurs que les planificateurs centraux fourniraient à ces derniers des estimations de valeurs-limites supérieures à observer pour les ratios B/S des différents secteurs, valeurs qui seraient calculées sur la base d'observations passées.

Ceci ne signifie toutefois pas que l'on devrait rejeter tout projet dont le ratio B/S serait supérieur à la valeur observée dans le passé, qui elle-même a été, par définition, calculée dans une situation d'impasse budgétaire. Il peut très bien exister des projets dont les rendements attendus par les bénéficiaires directs (les paysans, les malades, les parents d'élèves, etc.) sont tels que ces bénéficiaires sont prêts à payer des redevances et des droits d'usage qui permettront de maintenir un ratio B/S supérieur à ce qui a été observé dans le passé. Là, tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes: le poids financier de ce ratio B/S supérieur n'aura aucune incidence sur le budget national.

Il est inutile d'insister sur le fait que l'impact de directives concernant des valeurs-limites de B/S à observer dans le choix des projets sera d'autant plus ressenti par les concepteurs de projets que les planificateurs centraux auront la volonté et le courage politiques de refuser tout projet n'obéissant pas aux normes édictées. C'est particulièrement vrai pour les projets "offerts" par les agences étrangères d'aide, dont le caractère onéreux, en ce qui concerne le fonctionnement et l'entretien, a été fréquemment déploré par les responsables sahéliens. A ce titre, il serait désirable que les responsables des agences d'aide étrangères soient régulièrement informés des directives liées aux valeurs désirées de B/S, telles qu'établies par l'administration nationale. La nature et les implications concrètes de telles directives pourraient d'ailleurs être discutées à l'occasion de réunions techniques qui rassembleraient responsables étrangers et responsables nationaux du Bureau central du plan, du Ministère des finances et des ministères sectoriels concernés.

Il existe une deuxième manière, moins ad hoc que la première, susceptible de permettre aux responsables du budget de l'Etat et aux planificateurs centraux de s'assurer, au stade de l'évaluation ex ante des projets, que les ressources qui seront utilisées dans la mise en place et le fonctionnement des opérations correspondantes, le seront pour le plus grand bien de la nation, c'est-à-dire le plus efficacement possible. Il s'agit de convaincre les concepteurs de projets d'attacher, lors de cette évaluation ex ante, une valeur économique aux ressources budgétaires non

allouées de l'Etat qui soit supérieure à celle attachée aux autres ressources budgétaires de l'Etat ainsi qu'à l'aide étrangère. Non seulement de les convaincre d'ailleurs, mais aussi de leur fournir cette valeur économique.

De quoi s'agit-il exactement?

On peut en effet distinguer au sein des ressources budgétaires de l'Etat deux composantes: des ressources dites allouées et des ressources dites non allouées. Dans les premières, on trouve les recettes de l'Etat affectées au paiement du service de la dette, celles mobilisées par le paiement des salaires des fonctionnaires permanents de l'administration, celles permettant de maintenir un minimum de représentation diplomatique à l'étranger, auxquelles s'ajoutent, par définition, des recettes dites réservées car affectées de manière réglementaire au financement de fonds spéciaux (la taxe sur l'essence allant au fonds routier, la taxe d'abattage du bois retournant à un fonds de lutte contre la désertification, etc.). L'Etat n'a aucun choix en ce qui concerne les ressources allouées: si un pays ne paie pas le service de la dette extérieure, il risque, s'il a épuisé les possibilités de rééchelonnement de cette dette, de se voir coupé tôt ou tard du système commercial et financier international (on ne lui vendra plus rien et on lui prêtera encore moins); des fonctionnaires impayés se croiseront rapidement les bras et paralyseront la machine administrative; si on veut jouir d'une certaine crédibilité internationale, il faut bien qu'on ait des représentants dans les pays-clés et auprès des organisations internationales les plus importantes; finalement, affecter des recettes réservées à des fins différentes de celles prévues par la loi met les Etats concernés en situation d'illégalité. Bref, les ressources budgétaires allouées sont des recettes de l'Etat qui sont déjà mobilisées pour l'avenir et bien avant qu'on ne se soit interrogé sur le menu des projets nouveaux et sur l'importance relative que l'on accordera, d'une part, au fonctionnement et à l'entretien des opérations existantes et, d'autre part, à la mise en place d'opérations nouvelles. L'aide au développement est elle-même, dans une large mesure, une ressource allouée, du moins lorsqu'il s'agit de l'aide servant à la mise en place de projets (par opposition aux aides budgétaires globales et à la balance des paiements extérieurs). En effet, la

ressource correspondante n'existe que lorsque le protocole d'entente relatif au projet a été signé; l'Etat récipiendaire de l'aide n'a donc pas en principe la liberté d'affecter cette ressource à d'autres fins, d'où son caractère de ressource allouée.

Par opposition à ces ressources budgétaires allouées (y compris l'aide-projets), l'Etat a, en général, un résidu plus ou moins important, variable selon les pays, de ressources non allouées auxquelles on pourrait ajouter les aides budgétaires globales et celles à la balance des paiements extérieurs. Il peut affecter de telles recettes, en principe, à quoi bon lui semble: de la mise en place, de l'entretien ou du fonctionnement. La valeur économique de ces ressources sera donc supérieure à celles de ressources affectées et l'évaluation ex ante des projets devrait en toute logique en tenir compte; en d'autres termes, 1 million de francs CFA de ressources non allouées a une valeur économique supérieure à 1 million de francs CFA de ressources allouées, lorsqu'il s'agit d'évaluer un projet.

Les évaluateurs de projets sont en général familiers avec cette façon de voir les choses. Si le projet qu'ils évaluent requiert une main-d'oeuvre non qualifiée et que le salaire de cette main-d'oeuvre est, par voie réglementaire, limité à la baisse (au niveau du SMIG, par exemple), ils savent très bien qu'il existe à ce salaire minimum une offre excédentaire de main-d'oeuvre non qualifiée. Lorsqu'il s'agira d'évaluer le coût économique de la main-d'oeuvre non qualifiée, ils multiplieront le salaire observé par un coefficient de correction, ici inférieur à un (0,8, 0,7, 0,5, selon le cas), de telle manière à ce que le coût pris en compte dans l'évaluation du projet reflète correctement la rareté (ici l'abondance) relative de cette main-d'oeuvre pour l'ensemble de l'économie. Plus précisément, si le SMIG est de 400 francs CFA par jour et que le coefficient de correction est de 0,8, le coût retenu sera de 320 francs CFA. Cette valeur économique de la main-d'oeuvre non qualifiée, à savoir 320 francs CFA, est elle-même appelée prix de référence de la main-d'oeuvre non qualifiée.²²

²² ou, dans le jargon généralement prolifique, et quelques fois hermétique, des économistes: productivité marginale sociale, coût d'option, prix d'ombre, prix implicite, prix d'équilibre, etc.

Des prix de référence, de nature analogue, sont en général utilisés pour corriger le coût observé du capital (fréquemment sous-estimé par une pratique de taux d'intérêt subventionnés) et le coût observé des devises (lui aussi maintenu artificiellement bas à l'aide de tarifs douaniers élevés et de contingentements des importations). Ici, bien entendu, le coefficient de correction retenu sera supérieur à un pour tenir compte de telles sous-estimations de coûts qui déterminent non pas, comme dans le cas de la main-d'oeuvre non qualifiée, des offres excédentaires mais des demandes excédentaires qui, à leur tour, peuvent expliquer l'existence de marchés parallèles (celui du crédit usuraire pour le capital, celui du marché noir des devises).

De tels prix de référence, à savoir des prix observés ajustés par des coefficients de correction sont, il faut le rappeler, des paramètres nationaux d'allocation des ressources, qui doivent être calculés par les planificateurs centraux et être communiqués aux évaluateurs de projets individuels, qui les utiliseront dans l'évaluation indépendamment de la nature des projets considérés. Ce sont, en effet, les planificateurs centraux qui ont la vision la plus claire des déséquilibres de marché (offres et demandes excédentaires) déterminés par des prix qui sont directement ou indirectement réglementés. Adopter des prix de référence différents par secteurs et projets pour un même facteur de production (la main-d'oeuvre non qualifiée, par exemple) est évidemment une absurdité économique.

C'est ainsi qu'en accord avec une telle approche (celle des prix de référence), les auteurs du rapport cité d'août 1980 (pp. 273-276) ont suggéré que l'impasse financière dans laquelle se trouvent les Etats sahéliens milite en faveur de l'adoption d'un nouveau prix de référence: celui des ressources budgétaires non allouées de l'Etat.

Cette recommandation repose directement sur l'observation d'une réalité déjà décrite plus haut: la pénurie de ressources budgétaires disponibles pour le financement du petit matériel fait que les fonctionnaires ont, en général, la plus grande difficulté à remplir les tâches qui leur sont assignées. D'un point de vue économique, une solution appropriée serait de diminuer le nombre de fonctionnaires employés de manière à

retrouver un équilibre raisonnable entre dépenses de matériel et dépenses de salaires (le ratio B/S). C'est toutefois, à quelques exceptions près (les vacataires, les retraités par anticipation,...) une solution politiquement inacceptable.

Dans un tel contexte de rigidité à la baisse des effectifs de la fonction publique, un volume donné des ressources budgétaires, disons 1 million de francs CFA, utilisé pour l'achat de petit matériel additionnel, accroîtra la productivité du personnel existant, exprimée en termes de services rendus à la nation, d'un montant supérieur au million de francs CFA de dépenses impliquées. A contrario, si le million de francs n'était pas utilisé à l'achat de ce petit matériel supplémentaire, la nation perdrait, en termes de services qui lui sont rendus, un montant dont la valeur excéderait un million. Or, pour être considéré comme acceptable pour l'ensemble de la nation, un projet doit générer suffisamment d'avantages (de bénéfices) durant sa phase de fonctionnement normal pour que soit couverte la valeur économique (c'est-à-dire la valeur exprimée aux prix de référence) des ressources mobilisées par ce projet.

Il n'est cependant pas facile de calculer l'accroissement de productivité du personnel de la fonction publique dû à une dépense additionnelle en petit matériel, à savoir la valeur économique de cette dépense. Une manière de faire consisterait à mesurer la sensibilité de la valeur présente nette du projet (la somme des bénéfices escomptés sur la vie du projet diminuée de la somme des coûts escomptés) à des valeurs alternatives du coefficient de correction (1,2, 1,5, 2,0, etc) appliqué aux ressources budgétaires non allouées de l'Etat. Si on se rappelle, qu'en situation de rareté du capital disponible pour la mise en place de projets, un projet est d'autant plus désirable que sa valeur présente nette (VPN) par franc CFA investi est élevée, il s'agirait de voir si l'application d'un coefficient supérieur à un aux ressources budgétaires non allouées de l'Etat modifierait le classement des projets selon un ordre décroissant de la VPN par franc CFA investi, les projets classés en fin de l'ordonnancement étant susceptibles de ne pas être retenus faute de capital disponible. En d'autres termes, des coefficients de correction peu élevés (1,1, 1,2, par exemple) augmenteraient le nombre de projets

considérés comme pouvant être supportés par le budget de l'Etat; des coefficients de correction élevés (2,0, 2,5, ...) diminueraient ce nombre de projets. Nous donnons ci-après, en annexe II, un exemple numérique simple de l'application d'une telle procédure.

Une telle manière de faire éviterait des coupures arbitraires, c'est-à-dire en dehors de critères économiques, dans les programmes prévus. Ce qui est suggéré ici est l'introduction d'une plus grande rigueur dans le choix des projets, cette plus grande rigueur étant elle-même liée à une évaluation correcte de la valeur économique des ressources que mobilisent les projets.

Catégorie II: la recherche de moyens destinés à accroître les ressources budgétaires disponibles pour le financement des coûts récurrents

Une telle recherche est la préoccupation constante des planificateurs centraux et des responsables du budget. C'est également un thème qui a fait l'objet d'une quantité innombrable de livres, d'articles, de rapports officiels et d'études de toutes sortes. En outre, les organismes bilatéraux et multilatéraux de financement public international ne se privent pas de donner aux autorités des Etats récipiendaires des fonds des conseils en la matière. La présente note se bornera à souligner les principaux points pertinents à ce thème qui ont été retenus dans l'étude par le CILSS et le Club du Sahel d'août 1980 sur les dépenses récurrentes.²³ Les points tels qu'énoncés en 1980 restent, en effet, encore d'actualité pour le milieu de la présente décennie.

Quels sont ces points?

²³ Voir, en particulier, la section 5 du chapitre XIII de ce rapport.

1. Le Groupe de travail qui a élaboré l'étude de 1980 a tout d'abord rappelé une vérité fondamentale, à savoir que l'importance de l'assiette fiscale d'un Etat est étroitement liée au volume total des biens et services produits dans l'économie (le produit intérieur brut); en bref, les recettes fiscales augmentent avec le volume de l'activité économique et, à moyen et long termes, la recherche de l'augmentation de telles recettes est inséparable de la recherche d'une stratégie de croissance économique optimale. En relation avec ce point, le Groupe de travail a souligné que:

- i. la croissance des économies sahéliennes pourrait être accélérée par l'élargissement de leurs marchés d'exportations de produits primaires et manufacturés;
- ii. la production de tels biens résulterait principalement de l'effort du secteur non étatique, l'Etat devant se borner à créer les incitations favorables à cet effort plutôt que d'assumer lui-même le rôle de producteur principal.

Pour ce qui est des incitations, le Groupe de travail a souligné l'importance qu'il y aurait à revenir à une plus grande "vérité des prix" non seulement en ce qui concerne les prix agricoles mais aussi les coûts du capital, des devises et de la main-d'oeuvre, qui, étant donné l'existence de contrôles directs et de réglementations multiples, ne reflètent plus au Sahel la rareté relative des facteurs de production concernés.

2. S'interrogeant sur les perspectives à court terme d'augmentation des recettes des Etats, le Groupe de travail a tout d'abord observé que les gouvernements sahéliens utilisent pratiquement toute la gamme d'impôts et taxes en vigueur dans des économies comparables du point de vue de leurs structures et de leur produit national brut par habitant, et que les ratios recettes fiscales-produit intérieur brut des pays sahéliens se comparent bien à ceux de pays également à revenu faible. En conséquence, il est difficile de suggérer aux Etats sahéliens d'introduire de nouveaux impôts et taxes ou d'augmenter les taux d'imposition existants dans une

perspective d'accroissement des recettes fiscales. En fait, ceci pourrait même avoir un effet désincitateur sur l'activité économique, les pertes de production résultant de ces mesures pouvant être supérieures pour la nation aux gains mesurés en termes d'augmentation des recettes fiscales. On obtiendrait sans doute davantage d'une lutte accrue contre l'évasion fiscale que de la mise en place d'un système fiscal plus sévère qu'il ne l'est actuellement.

3. Une solution évidente a priori à l'insuffisance des fonds disponibles pour le financement des dépenses récurrentes est la recherche de possibilités de réduction d'autres dépenses publiques de moins grande priorité. Le Groupe de travail a souligné à cet égard que:

- i. une épargne substantielle pourrait être réalisée par les Etats s'ils acceptaient de réorganiser et de fermer un grand nombre d'entreprises publiques qui, au titre de leurs déficits d'opération devenus quasi permanents, non seulement mobilisent de manière récurrente les ressources publiques mais en outre exercent une ponction tout aussi permanente sur les fonds disponibles sur les marchés financiers intérieurs, les banques locales étant pressées par les gouvernements de financer les découverts de ces entreprises;
- ii. une épargne, aussi importante, pourrait résulter de l'abandon de l'engagement de droit ou de fait pris par la fonction publique d'absorber, d'une manière quasiment automatique, les diplômés d'instituts de formation, voire ceux de niveaux entiers du système d'éducation nationale ("tous les diplômés du secondaire", par exemple).

Le Groupe de travail s'est déclaré pleinement conscient de la difficulté politique qu'il y aurait à modifier de telles pratiques, souvent établies depuis longtemps. Il a toutefois considéré qu'il était de son mandat de souligner que le maintien de ces pratiques a un coût élevé pour la nation quand elles mobilisent des ressources qui pourraient être utilisées pour un meilleur fonctionnement et entretien du patrimoine national présent et futur.

4. Finalement, une part importante des rapports spécialisés du CILSS et du Club du Sahel, qui sont nés de l'étude de 1980, se sont préoccupés de la possibilité de susciter de la part des bénéficiaires des opérations et projets une contribution directe accrue au financement des dépenses récurrentes de ces opérations et projets. Il est inutile de résumer dans une note d'orientation macroéconomique les considérations et recommandations détaillées qui furent faites à ce propos par les auteurs des rapports.²⁴ Par contre, il faut reconnaître que c'est aux planificateurs centraux et aux responsables du budget de l'Etat qu'il appartiendra de voir quelles directives devraient être appliquées aussi bien aux secteurs individuels qu'à l'ensemble des secteurs, concernant la participation accrue des populations au financement des services qui leur sont fournis. A cet égard, il serait souhaitable que les planificateurs centraux examinent d'une manière plus serrée les analyses bénéfices-coûts des projets proposés de manière à écarter ceux d'entre eux qui, bien que générant des services à l'intention des populations, rencontrent chez ces mêmes populations une très grande réticence lorsqu'on leur demande de participer au financement sous la forme de droits et taxes d'usage.

Catégorie III: la modification des pratiques des bailleurs de fonds étrangers

Là aussi, le rapport d'août 1980 a eu son mot à dire.²⁵

Tout en appuyant le principe d'un transfert accru de ressources financières des pays riches vers les pays pauvres, le Groupe de travail considéra plus utile d'examiner quels seraient les modes les plus

²⁴ F. Kaboré et J. Durand: L'hydraulique villageoise dans les pays membres du CILSS: les coûts récurrents, document Sahel D(83)209, décembre 1983.

A. DeMontigny et M. Thibault: Etude sur les coûts récurrents en écologie forestière, Sahel D(83)234, décembre 1984.

J.-J. Faucher et G. Chambas: op.cit., janvier 1985.

²⁵ En particulier aux sections 5 à 10 du chapitre XIV.

appropriées pour les donateurs de transférer les ressources existantes en vue de répondre aux besoins de fonctionnement et d'entretien que de prêcher une augmentation pure et simple de ces ressources. Le Groupe nota que, bien que le Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E. (le CAD) eût spécifié les circonstances dans lesquelles les donateurs auraient intérêt à s'impliquer plus fortement dans le financement des dépenses récurrentes, ces mêmes donateurs restaient dans la réalité hautement réticents à le faire. Les raisons principales évoquées étaient la difficulté de mettre fin à de tels engagements et la crainte qu'une telle implication ferait disparaître les motivations que pourraient avoir les pays récipiendaires à rechercher des moyens viables permettant de faire face à long terme aux besoins de nature récurrente.²⁶

Il fut ainsi recommandé aux donateurs, comme aux Etats sahéliens, de reculer l'horizon auquel les opérations pouvaient être considérées comme réellement mises en place, c'est-à-dire en état de commencer à fonctionner normalement. Une telle recommandation est tout à fait compatible avec la notion de dépenses récurrentes privilégiée par le CILSS et le Club du Sahel: il n'y a dépenses récurrentes que lorsqu'il y a fonctionnement normal des opérations ou, en d'autres termes, la mise en place ne signifie pas seulement des dépenses de formation de capital dans la mesure où un volume souvent appréciable de dépenses courantes doit également être prévu sur une période plus ou moins longue précédant la phase de fonctionnement normal.²⁷ S'ils ont intérêt à ce que les projets qu'ils financent soient assurés d'un minimum de viabilité, les donateurs, en toute logique, devraient en plus des dépenses de capital aider au financement d'au moins une part importante de ces dépenses courantes de mise en place.

²⁶ Le CILSS et le Club du Sahel préparent actuellement (mars 1985) un questionnaire qui sera distribué aux agences publiques de financement intervenant au Sahel et qui est destiné à voir s'il y a eu une évolution de l'attitude des donateurs à cet égard depuis la fin des années 70.

²⁷ Voir la colonne 4 du tableau II donné à la section III du présent document, ainsi que les commentaires faits dans le texte.

Comment?

Ils pourraient le faire directement mais aussi indirectement en substituant de l'aide étrangère à certaines contributions financières locales, de manière à dégager ces dernières pour du financement courant des opérations et projets.

Par exemple, les donateurs pourraient participer au financement d'infrastructures administratives, principalement des bâtiments. Il est clair que le financement de telles infrastructures n'a jamais beaucoup séduit les bailleurs de fonds étrangers étant donné qu'il est difficile d'identifier avec précision l'impact sur le bien-être des populations que peuvent avoir des constructions administratives. Il n'en reste pas moins que ces constructions sont essentielles aux jeunes Etats du Sahel s'ils veulent pouvoir faire face à un minimum d'obligations administratives et de souveraineté. Or, de telles constructions mobilisent des ressources budgétaires locales qui pourraient être allouées aux opérations.

En outre, les donateurs pourraient accorder des aides budgétaires sectorielles. Ceci est particulièrement important pour les secteurs sociaux (santé, éducation, etc.) qui, par définition, ne génèrent pas des recettes de ventes comme les secteurs directement productifs. Or, au Sahel, l'existence de taux élevés de morbidité, de mortalité et d'analphabétisme sont l'illustration d'un problème de dépenses récurrentes même si les infrastructures correspondantes (hôpitaux, dispensaires, écoles, etc.) sont loin d'être sous-utilisées. La situation est, en effet, la suivante: les Etats veulent bien construire de nouveaux dispensaires et écoles (et ils en auraient peut-être les moyens) mais ils sont effrayés de l'accroissement, qui en résulterait, de leurs budgets de fonctionnement au titre des salaires et fournitures diverses. Il est d'ailleurs symptomatique que plusieurs Etats de la région découragent, voire interdisent, la construction bénévole d'écoles par les populations: qui paiera l'instituteur, une fois l'école construite? Dans un tel contexte, la perspective d'obtenir des aides sectorielles permettant d'alléger les budgets de fonctionnement de l'éducation et de la santé favoriserait certainement la mise en place par les Etats eux-mêmes et leurs populations d'infrastructures sociales additionnelles et essentielles à l'augmentation du bien-être, donc de la productivité, des intéressés.

Finalement, le recours plus systématique à de l'aide à l'ajustement structurel pourrait être encouragé pour faciliter des transitions macroéconomiques difficiles comme l'assainissement des entreprises du secteur public, l'ouverture aux marchés extérieurs, l'adoption d'une plus grande vérité des prix, etc.

Est-il nécessaire de souligner que planificateurs centraux et responsables du budget seront fortement impliqués au niveau des négociations avec les bailleurs de fonds étrangers pour que ces modes plus flexibles de financement puissent adéquatement répondre aux besoins et attentes des partenaires?

ANNEXE I

Formulation simple des coefficients micro-économiques et macroéconomiques de dépenses récurrentes pour les besoins de projection

Supposons, par souci de simplification, que nous ayons un plan de développement qui ne couvre seulement que trois années: de 1986 à 1988, par exemple. L'année 1, ou année initiale, est 1986, l'année 2 est 1987, et l'année 3, ou année terminale, est 1988.

Nous définissons:

- Z_1 = somme des dépenses de mises en place des opérations existant au début de l'année 1 (1er janvier 1986) et générant des dépenses récurrentes en l'année 1 (1986);
- Z_2 = somme des dépenses de mise en place des opérations existant au début de l'année 2 (1er janvier 1987) et générant des dépenses récurrentes en l'année 2 (1987)
- Z_3 = somme des dépenses de mise en place des opérations existant au début de l'année 3 (1er janvier 1988) et générant des dépenses récurrentes en l'année 3 (1988);
- R_1 = total des dépenses récurrentes liées à des opérations socio-économiques, en l'année 1 (1986);
- R_2 = total des dépenses récurrentes liées à des opérations socio-économiques, en l'année 2 (1987);
- R_3 = total des dépenses récurrentes liées à des opérations socio-économiques, en l'année 3 (1988).

Les différents agrégats $Z_1, Z_2, Z_3, R_1, R_2, R_3$, sont exprimés à prix constants (ceux de l'année de base 1985): il s'agit donc de volumes.¹

Il est supposé que, pour chaque année du Plan, le total du volume des dépenses récurrentes liées à des opérations est déterminé par la somme des dépenses de mise en place des ces opérations, calculée au 1er janvier de la même année. En d'autres termes, Z_1 détermine R_1 , Z_2 détermine R_2 , Z_3 détermine R_3 et, d'une manière générale, Z_t détermine R_t , avec t ($t = 1, 2, 3$) indice de temps.

Rendons cela plus explicite en définissant K^x comme la somme des dépenses de mise en place de l'opération x et en supposant que, durant la période du Plan et pour l'exemple qui nous occupe, six opérations (A, B, C, D, E, F) sont susceptibles de générer, à un moment ou à un autre, des dépenses récurrentes. x sera donc défini pour A, B, C, D, E et F. Plus précisément, nous supposerons:

$$Z_1 = K^A + K^B \quad (a.1)$$

$$Z_2 = K^A + K^B + K^C + K^D \quad (a.2)$$

$$Z_3 = K^B + K^C + K^D + K^E + K^F \quad (a.3)$$

La lecture de (a.1) à (a.3) nous dit que A et B ont été mises en place avant le début de l'année 1, que, durant l'année 1, deux nouvelles opérations (C et D) ont vu leur mise en place parachevée (ce qui leur a permis d'ouvrir leurs portes au 1er janvier de l'année 2) et que A est fermée au début de l'année 3 avec deux opérations nouvelles (E et F) commençant à fonctionner au 1er janvier de cette troisième année. On aura noté que $K^A, K^B, K^C, K^D, K^E, K^F$ et, en général, K^x n'ont pas d'indice de

¹ Les projections contenues dans les plans de développement sont, en effet, généralement exprimées à prix constants. Les budgets sont eux, en général, exprimés à prix courants. Nous ne discuterons toutefois pas ici le problème que pose la conversion de projections en volumes en projections en valeurs: ce problème essentiellement technique déborde largement du cadre assigné à la présente note d'orientation.

temps (t). C'est normal: le volume des dépenses de mise en place d'une opération individuelle ne se modifie pas, une fois sa mise en place parachevée.

Conformément à (a.1) à (a.3), nous pouvons maintenant écrire:

$$R_1 = R_1^A + R_1^B \quad (a.4)$$

$$R_2 = R_2^A + R_2^B + R_2^C + R_2^D \quad (a.5)$$

$$R_3 = R_3^B + R_3^C + R_3^D + R_3^E + R_3^F \quad (a.6)$$

où, en général:

R_t^x = dépenses récurrentes engendrées par l'opération x (x = A, B, C, D, E, F) en l'année t (t = 1, 2, 3). Le fait que R_t^x ait une dimension de temps (indice inférieur t) nous dit que le volume des dépenses récurrentes d'une opération donnée n'est pas nécessairement constant dans le temps, précision qui deviendra évidente ci-après.

Définissons en effet:

$$\frac{\text{total des dépenses récurrentes de l'année t}}{\text{total des dépenses de mise en place de toutes les opérations parachevées au plus tard au 1er janvier de l'année t et générant des dépenses récurrentes en l'année t}} = r_t = \frac{\text{coefficient macroéconomique des dépenses récurrentes en l'année t}}{\text{coefficient micro-économique des dépenses récurrentes en l'année t}}$$

et

$$\frac{\text{dépenses récurrentes de l'opération x en l'année t}}{\text{total des dépenses de mise en place de l'opération x génératrice de dépenses récurrentes en l'année t}} = r_t^x = \frac{\text{coefficient micro-économique des dépenses récurrentes en l'année t}}{\text{coefficient macroéconomique des dépenses récurrentes en l'année t}}$$

Nous pouvons ainsi réécrire (a.4), (a.5) et (a.6) de la manière suivante:

$$R_1 = r_1 Z_1 = r_1^A K^A + r_1^B K^B \quad (a.7)$$

$$R_2 = r_2 Z_2 = r_2^A K^A + r_2^B K^B + r_2^C K^C + r_2^D K^D \quad (a.8)$$

$$R_3 = r_3 Z_3 = r_3^B K^B + r_3^C K^C + r_3^D K^D + r_3^E K^E + r_3^F K^F \quad (a.9)$$

avec:

$$r_1 = r_1^A \frac{K^A}{Z_1} + r_1^B \frac{K^B}{Z_1} \quad (a.10)$$

$$r_2 = r_2^A \frac{K^A}{Z_2} + r_2^B \frac{K^B}{Z_2} + r_2^C \frac{K^C}{Z_2} + r_2^D \frac{K^D}{Z_2} \quad (a.11)$$

$$r_3 = r_3^B \frac{K^B}{Z_3} + r_3^C \frac{K^C}{Z_3} + r_3^D \frac{K^D}{Z_3} + r_3^E \frac{K^E}{Z_3} + r_3^F \frac{K^F}{Z_3} \quad (a.12)$$

La lecture de (a.10) à (a.12) nous montre clairement que le coefficient macroéconomique des dépenses récurrentes de l'année t (r_t) est une moyenne pondérée des coefficients microéconomiques de dépenses récurrentes de cette même année (les r_t^X), la pondération nous étant donnée par les parts relatives des dépenses de mise en place des différentes opérations dans le total des dépenses de mise en place (les K^X/Z_t). Ceci revient à dire que même si, par hasard, les agrégats des dépenses de mise en place étaient égaux d'une année à l'autre ($Z_1 = Z_2 = Z_3$), cela ne signifie pas nécessairement que les agrégats de dépenses récurrentes (R_1 , R_2 , R_3) le soient aussi: les volumes R_1 , R_2 , R_3 sont, en effet, influencés par le "menu" des opérations dont les dépenses de mise en place sont constitutives de Z_1 , Z_2 , Z_3 , dans la mesure où ces opérations ont des coefficients de dépenses récurrentes, qui leur sont propres et qui, en outre, sont susceptibles de varier dans le temps.

Le fait que nous voulions également, comme il l'a été dit plus haut, distinguer au sein des dépenses récurrentes de chaque opération quatre postes comptables, nous amène tout naturellement à définir:

$$R_t^x = L_t^x + M_t^x + N_t^x + P_t^x \quad (a.13)$$

avec:

L_t^x = achats de biens et services générés par l'opération x en l'année t;

M_t^x = frais de personnel générés par l'opération x en l'année t;

N_t^x = frais d'amortissement de l'équipement de fonctionnement et d'entretien (à l'exception des infrastructures) générés par l'opération x en l'année t;

P_t^x = subventions sur achats d'intrants de production générées par l'opération x en l'année t;

et:

$$L_t = \sum_x L_t^x \quad (a.14)$$

$$M_t = \sum_x M_t^x \quad (a.15)$$

$$N_t = \sum_x N_t^x \quad (a.16)$$

$$P_t = \sum_x P_t^x \quad (a.17)$$

avec L_t , M_t , N_t , P_t , respectivement total des achats de biens et services, des frais de personnel, des frais d'amortissement, des subventions sur intrants, engendrés par toutes les opérations en l'année t et \sum_x opérateur x

de sommation "sur" opérations, x étant défini pour les opérations génératrices de dépenses récurrentes en l'année t .

L_t^x , M_t^x , N_t^x et P_t^x de l'égalité (a.13) peuvent eux-mêmes être réécrits:

$$L_t^x = \lambda_t^x L_t^x \quad (a.18)$$

$$M_t^x = m_t^x M_t^x \quad (a.19)$$

$$N_t^x = n_t^x N_t^x \quad (a.20)$$

$$P_t^x = p_t^x P_t^x \quad (a.21)$$

$$\text{où } \lambda_t^x + m_t^x + n_t^x + p_t^x = 1 \quad (a.22)$$

avec λ_t^x , m_t^x , n_t^x et p_t^x , parts relatives, respectivement des achats de biens et services, frais de personnel, frais d'amortissement et subventions dans le total des dépenses récurrentes de l'opération x en l'année t ou R_t^x .

ANNEXE II

Exemple numérique d'application d'un prix de référence aux ressources budgétaires non allouées de l'Etat

Supposons qu'il existe trois projets d'investissement (A, B, C) dont la réalisation est immédiate (1er janvier de l'année 1) et dont le coût en capital financé par l'aide étrangère, est dans chacun des cas de 1 milliard de francs CFA. Chaque projet a une durée de vie prévue de 10 ans et génère un flux annuel de bénéfices¹ et, si applicable, un flux annuel de dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien. Les bénéfices et les dépenses récurrentes sont exprimés aux prix de l'année 1.

Les projets sont différents entre eux de la manière suivante:

- i. le projet A génère un flux annuel de bénéfices de 250 millions de francs CFA. Son fonctionnement et son entretien n'impliquent pas de dépenses récurrentes où alternativement, l'Etat perçoit aux différentes étapes de la filière de production et de distribution du projet suffisamment de recettes pour couvrir les dépenses récurrentes. L'incidence nette du projet A sur le budget récurrent de l'Etat est donc nulle;
- ii. le projet B génère un flux annuel de bénéfices de 500 millions de francs CFA. Son fonctionnement et entretien impose à l'Etat un fardeau de dépenses récurrentes égal à 200 millions de francs CFA;
- iii. le projet C génère un flux annuel de bénéfices de 200 millions de francs CFA et engendre pour le Trésor de l'Etat un flux de recettes de 200 millions.

¹ Pour les besoins de l'exposé, les bénéfices sont définis ici avant soustraction des dépenses récurrentes.

La valeur présente nette (VPN) de chacun des 3 projets est donnée, sur la base des formules connues, par

$$\text{VPN} = h (\text{bénéfices annuels} - \text{dépenses récurrentes annuelles}) - 1 \text{ milliard}$$

$$\text{avec } h = \frac{1 - (1 + 0,10)^{-10}}{0,10} = 6,145$$

où: 10 = durée de vie du projet (à savoir 10 ans)

0,10 = taux d'escompte social retenu

D'où:

$$\text{VPN de A} = 6,145 (250 \text{ millions}) - 1 \text{ milliard} = \underline{536 \text{ millions}}$$

$$\text{VPN de B} = 6,145 (500 \text{ millions} - 200 \text{ millions}) - 1 \text{ milliard} = \underline{844 \text{ millions}}$$

$$\text{VPN de C} = 6,145 (200 \text{ millions}) - 1 \text{ milliard} = \underline{229 \text{ millions}}$$

Dans une situation de choix, B est clairement le projet qui sera préféré, tandis que C sera considéré comme le moins rentable.

Supposons maintenant que la situation budgétaire de l'Etat soit particulièrement difficile. La distribution des revenus de l'Etat entre les différents demandeurs du secteur public doit être rationnée à un point tel qu'une partie du capital physique et institutionnel de l'Etat reste sous-utilisée: les équipes de vaccinations sont forcées de rester oisives à leur quartier général faute du carburant qui leur permettrait de visiter les populations; des parties de réseaux d'irrigation sont inutilisables faute d'entretien; des routes mal entretenues sont impraticables ou, si elles le sont, les coûts supportés par les usagers sont trop élevés, etc. En bref, la situation est telle qu'un million de francs CFA de revenu de l'Etat affecté au financement des dépenses récurrentes des opérations existantes (achat de carburant, entretien des canaux et routes, ...) aura

un rendement supérieur à celui qui avait été anticipé au moment de la mise en place des capacités. Ceci est dû au fait que le million de francs permettra de faire fonctionner une capacité qui autrement serait inutilisée.

Supposons qu'après avoir considéré la situation du secteur public dans son ensemble, les planificateurs centraux estiment qu'un million de francs CFA de revenu additionnel de l'Etat augmente le bien-être de la nation, en termes de services rendus, à concurrence de 1,5 million de francs CFA. Ceci correspond à supposer que le prix de référence de 1 franc CFA de revenu additionnel de l'Etat utilisé dans le fonctionnement et l'entretien de projets est estimé à 1,5 franc CFA.

Compte tenu de ce prix de référence du revenu de l'Etat, il nous est possible de recalculer la VPN des projets soumis.

Dans le cas du projet A, la VPN reste égale à 536 millions; les 250 millions de bénéfices qui ont été dégagés ne constituent pas un revenu de l'Etat, celui-ci ayant déjà recouvré ses dépenses. Dans le cas du projet B, les dépenses de 200 millions doivent être réestimées à leur prix de référence, soit 300 millions ($=200 \times 1,5$). La VPN du projet B est égale dans ce cas à 229 millions. En ce qui concerne le projet C, le bénéfice qui retourne entièrement au Trésor doit être réévalué et passe ainsi de 200 à 300 millions, ce qui donne une VPN de 844 millions.

L'utilisation d'un prix de référence pour le revenu non alloué de l'Etat, égal à 1,5, a ainsi fondamentalement modifié le classement des projets: par ordre de rentabilité décroissante, nous avons C-A-B au lieu de B-A-C.

La procédure illustrée ci-dessus peut naturellement être répétée moyennant l'utilisation de valeurs alternatives du prix de référence (1,7; 2,0; ...) et conduire ainsi à une analyse de sensibilité plus complète.