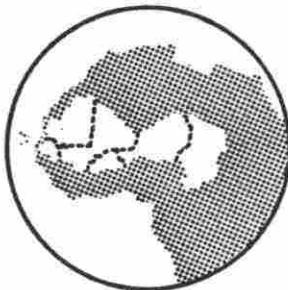


4289

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET
DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES



CILSS

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE
CONTRE LA SÉCHERESSE DANS LE SAHEL

CLUB DU SAHEL

SAHEL D(84)247
Septembre 1984

DIFFUSION GENERALE

DEPENSES RECURRENTES :
PROBLEMATIQUE ET CONSIDERATIONS
PRATIQUES POUR LA PLANIFICATION
DES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT

André MARTENS
CRDE (Université de Montréal)

63

10

5

Table des matières

	Page
I. Une maladie du sous-développement et ses symptômes.....	1
II. Le lien entre dépenses récurrentes et intervention de l'Etat	3
III. Quatre a priori fallacieux sur le problème des dépenses récurrentes et les solutions à lui apporter	7
IV. L'aide publique internationale et les dépenses récurrentes	19
V. Pour les agents de planification des agences publiques d'aide à l'étranger: des directives pratiques plutôt que des solutions toutes faites	25
Guide de références sélectionnées	37
Annexe technique: le coefficient de dépenses récurrentes	39

Ce document a été rédigé dans le cadre d'un contrat entre l'auteur et l'Agence canadienne de développement international (Direction des Politiques). Le texte n'engage que la responsabilité de son auteur et n'exprime pas nécessairement les vues du CILSS, de l'OCDE et de l'ACDI elle-même.

I

Une maladie du sous-développement
et ses symptômes

Des écoles délabrées, des hôpitaux sans médicament, des canaux d'irrigation laissés à l'abandon, des routes difficilement praticables, ..., tel est un des paysages familiers de beaucoup de pays du tiers-monde au début des années 80. Le financement nécessaire à la mise en place de ces écoles, hôpitaux, réseaux d'irrigation et autres infrastructures avait été suffisant à l'origine. L'aide internationale y avait contribué. Peu ou rien n'avait toutefois été prévu pour le fonctionnement et l'entretien des infrastructures et équipements, une fois leur mise en place achevée et les bailleurs de fonds étrangers retirés.

C'est cette insuffisance de moyens matériels et humains nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures et équipements socio-économiques existant dans les pays du tiers-monde qui est appelée problème des dépenses récurrentes. Les dépenses en salaires et fournitures diverses (pièces détachées, carburant, médicaments, ...) rendues nécessaires par le fonctionnement et l'entretien des infrastructures et équipements ont, en effet, un caractère répétitif (tous les mois, tous les ans), d'où leur nom de "récurrentes"¹.

1 Il est évident que les pays du tiers-monde ne sont pas les seuls à souffrir du problème des dépenses récurrentes. Il y a suffisamment d'exemples d'écoles, d'équipements de loisirs, d'hôpitaux en piteux état ou fonctionnant mal dans les pays développés, mais le coût pour la société d'un tel délabrement y est sans doute moindre que dans les pays en développement. Soulignons aussi que circonscrire la notion de "dépenses récurrentes" à des dépenses publiques de nature socio-économique est quelque peu arbitraire: il existe d'autres dépenses publiques à caractère récurrent, elles aussi, comme la solde des militaires, les frais des diplomates en poste à l'étranger, etc. On peut toutefois supposer que la compression ou le financement insuffisant de ces dépenses dites de souveraineté auront un impact moindre sur le ralentissement de la croissance et du développement que lorsqu'il s'agit des dépenses socio-économiques.

Des rendements cultureaux sensiblement inférieurs aux moyennes internationales, des taux faibles de scolarisation, le mauvais état de santé et de nutrition de la population sont, dans beaucoup de cas, la manifestation du problème des dépenses récurrentes: il existe des infrastructures mais, faute de moyens, elles fonctionnent mal ou ne sont pas adéquatement entretenues.

La prise de conscience du phénomène des dépenses récurrentes est relativement récente. Elle présente même un caractère novateur, à la fois du point de vue théorique et pratique, par rapport aux idées reçues sur la croissance et le développement économiques: tout en admettant que les dépenses d'investissement (dites aussi de mise en place ou de développement) sont un facteur primordial de la croissance économique, on reconnaît dorénavant que le maintien et la consolidation de cette croissance, en bref un véritable développement, exigent une planification rigoureuse et détaillée des moyens qui seront mis en oeuvre pour que les investissements aient le rendement socio-économique attendu après leur mise en place initiale.

II

Le lien entre dépenses récurrentes et intervention de l'Etat

Les pays peuvent être très différents entre eux quant au degré d'intervention de l'Etat dans la vie socio-économique de la nation.

A un extrême, nous avons des pays où l'Etat considère que le secteur public doit lui-même produire la gamme la plus large de biens et services: non seulement il fournit les soins sanitaires et s'occupe de l'enseignement à tous les niveaux, mais il est directement impliqué dans la production de biens agricoles et manufacturés, voire même de services financiers et de commercialisation. A l'autre extrême, il existe des pays où l'Etat n'intervient que d'une manière minimale dans l'activité de production: il laisse au secteur privé le soin de produire la plupart des biens et services et se borne à ne fournir qu'un sous-ensemble de services, essentiellement de nature sociale. Entre ces deux extrêmes, tout est possible, d'autant plus qu'à côté de l'intervention directe de l'Etat, il existe en général une intervention indirecte (mesures fiscales et de crédit, code des investissements, législation du travail, etc.).

Il est évident que, selon que l'on se trouve dans une situation ou l'autre, l'implication de l'Etat en matière de dépenses récurrentes sera différente. Si l'Etat est très interventionniste, presque toute activité qui rencontrerait des problèmes de fonctionnement et d'entretien de ses équipements contribue au problème national des dépenses récurrentes avec les conséquences que cela a pour le budget de l'Etat. Si, en revanche, l'Etat est faiblement interventionniste, un ensemble important d'activités, celles du secteur privé, ne contribue pas au problème national des dépenses récurrentes en vertu du principe que les promoteurs et entrepreneurs privés doivent, sous peine de devoir fermer leur porte, couvrir avec

leurs recettes de vente l'ensemble de leurs coûts de production, y compris les coûts de fonctionnement et d'entretien. L'implication de l'Etat en matière de dépenses récurrentes en sera d'autant diminuée.

Il y a toutefois des limites à cela, le cas-type étant celui de l'agriculture, activité qui non seulement occupe mais aussi fait vivre, en général, la plus grande partie de la population des pays du tiers-monde. Bien que l'objectif premier de l'agriculture soit de produire des denrées qui seront autoconsommées ou vendues sur le marché, ce qui génère des bénéfices privés pour les agriculteurs, l'Etat peut considérer que l'activité agricole engendre aussi des bénéfices de nature publique, à savoir, grossso modo, des effets positifs sur le sentiment de bien-être de tous les individus, qu'ils soient agriculteurs ou non: le fait que l'autoconsommation d'un volume satisfaisant de produits agricoles permet d'éviter que ne se forment, dans le milieu rural, des "poches de pauvreté" dont l'existence est source de tensions politiques et sociales, peut être perçu par l'ensemble de la nation comme un élément de "paix sociale"; l'augmentation du revenu monétaire des paysans freine de son côté l'exode vers les centres urbains et industriels, où les occasions d'emploi sont limitées et qui, en général, sont déjà surpeuplés. A ce titre, l'Etat, tout en reconnaissant que l'agriculture est largement une activité de nature privée, peut légitimement décider de prendre à sa charge l'entretien d'une partie de l'infrastructure d'irrigation et de participer directement au fonctionnement des programmes d'encadrement des paysans.

Ce qui vient d'être dit pour l'agriculture est susceptible pour certains pays de s'appliquer également à l'élevage et à la pêche, dans la mesure où ces activités touchent une part importante de la population, voire à l'énergie, l'accès de la population à l'électricité ou son approvisionnement régulier en bois de chauffe pouvant aussi être perçus comme des bénéfices publics. Ces bénéfices deviennent particulièrement importants lorsqu'il s'agit d'hydraulique humaine (rendre l'eau accessible à de nouveaux villages améliore la situation sanitaire de l'ensemble du pays, car diminuant la fréquence de certaines maladies transmissibles dues à une

hygiène déficiente) ou d'extension du réseau des transports (la route, le rail désenclavent les régions les moins favorisées). Il n'est donc pas surprenant que l'Etat, non seulement construise des puits, des routes et des chemins de fer, mais contribue aussi à leur entretien.

Par contre, les bénéfices générés par le secteur industriel et le secteur des services financiers et de commercialisation sont essentiellement de nature privée (à l'exception peut-être de la recherche industrielle qui favorise le progrès technologique ou du cas d'activités nouvelles demandant une période d'apprentissage). Pour ces secteurs, il paraît donc difficile de justifier que l'Etat utilise ses ressources limitées, fiscales ou autres, pour participer directement au fonctionnement et à l'entretien des équipements qui y sont installés.

III

Quatre a priori fallacieux sur le problème
des dépenses récurrentes et les solutions
à lui apporter

1. Le mauvais fonctionnement des opérations et projets de développement et l'entretien inadéquat de leurs infrastructures ont pour origine exclusive un financement insuffisant.

Ce diagnostic en général n'est que partiellement correct et, dans beaucoup de cas, est complètement erroné.

Prenons l'exemple vécu en Afrique soudano-sahélienne d'une opération de sélection, de multiplication et de distribution de semences améliorées qui fut mise en place durant les années 70 dans l'un des pays de la région, avec le concours d'un financement d'aide. En 1979, l'opération bénéficiait d'une structure administrative à l'échelle du pays, qui lui était propre, son budget de fonctionnement était à peu près le double de celui de la direction nationale de l'agriculture de l'Etat concerné, les cadres techniques locaux, spécialistes des sols et autres, avaient été formés, dont certains à l'étranger, mais ... aucune variété améliorée de semence n'avait été mise au point avec quelque succès. L'incidence de l'opération sur les rendements culturaux était donc nulle. Dans un tel cas, tout accroissement du financement du budget de fonctionnement de l'opération, que la source fût locale ou étrangère, serait resté sans effet sur le taux de réalisation du projet.

C'est là sans doute un cas limite, mais combien d'opérations de développement mises en place dans le tiers-monde avec des financements étrangers ne sont-elles pas, à l'heure actuelle, hypothéquées avant tout

dans leur bon fonctionnement par les imperfections et erreurs techniques qui furent présentes au niveau de la conception et de l'exécution? Ces erreurs peuvent elles-mêmes résulter d'une mauvaise connaissance de l'environnement humain dans lequel s'insèrent les projets: même si on propose aux paysans une semence améliorée, ils peuvent, s'il s'agit de cultures pluviales, refuser de l'adopter, le risque d'échec, en cas de pluviométrie insuffisante ou mal répartie, étant plus grand que dans le cas où ils utilisent un "portefeuille" de semences traditionnelles où chacune d'elles est adaptée à une distribution différente des pluies durant la saison agricole. Là aussi, augmentation du budget de fonctionnement de l'opération ne sera pas synonyme de meilleur fonctionnement.

2. Le problème des dépenses récurrentes est essentiellement un problème microéconomique, c'est-à-dire un problème dont le diagnostic et la recherche de solutions doivent être effectués au niveau des opérations et projets individuels.

Si cela était vrai, les implications concrètes seraient évidentes. Tout risque de mauvais fonctionnement et entretien des opérations disparaîtrait au prix d'une meilleure planification technique et humaine des projets individuels et moyennant, si cela s'avérait nécessaire, des apports de fonds supplémentaires au budget de fonctionnement et d'entretien des opérations concernées. En outre, tout remède technique, humain ou financier qui serait apporté au mauvais fonctionnement et entretien d'une opération d'un certain type existant dans le pays A serait aisément applicable à une opération du même type existant dans le pays B et ce, indépendamment des caractéristiques propres au contexte national de chacun des deux pays.

La réalité, on l'aura deviné, n'est pas aussi simple: les caractéristiques culturelles, institutionnelles et politiques des différents pays ont leur importance. Ceci concerne plus particulièrement la nature des politiques de prix qui y sont poursuivies ainsi que d'une manière

générale le rôle que l'Etat perçoit devoir jouer dans la vie socio-économique de la nation.

Voyons d'abord le problème des prix, en prenant l'exemple riche en enseignements des prix des produits agricoles vivriers (céréales, tubercules, légumineuses,...). Tel gouvernement (par exemple, celui du pays A), convaincu des bienfaits de la libre concurrence économique, laisse le prix local de la principale céréale du pays (disons le riz) s'établir librement et conformément au "jeu du marché", c'est-à-dire selon les lois de l'offre et de la demande. En l'absence de cataclysmes naturels (sécheresses, inondations) et d'une spéculation sur les prix que pourraient entretenir de gros marchands locaux disposant de fortes capacités de stockage, on peut s'attendre à ce que chaque riziculteur "se retrouve" dans son compte d'exploitation: le prix qu'il reçoit par kilogramme de riz vendu est suffisamment rémunérateur. De leur côté, les autorités du pays A, si elles ont la responsabilité d'entretenir la totalité ou une partie du réseau d'irrigation rizicole, ont peu de difficulté à convaincre ce même riziculteur de leur payer une redevance (la "taxe d'eau") dont le produit ira financer les travaux de curage et de drainage du réseau que doit régulièrement effectuer le personnel de la direction du génie rural. Le riziculteur y voit son intérêt, un entretien adéquat de ces canaux permettant de maintenir un rendement élevé à l'hectare.

Contrairement au gouvernement du pays A, le gouvernement du pays B est moins convaincu des vertus de la libre concurrence à laquelle il associe l'activité spéculatrice des intermédiaires commerciaux privés qu'il rend responsables, à tort ou à raison, des pressions inflationnistes qui s'exercent sur les prix des biens de consommation. En outre, il considère qu'il est de son devoir et aussi de son intérêt politique d'approvisionner une population urbaine croissante et parfois turbulente à un prix du riz qui ne dépasse pas un certain plafond jugé "socialement acceptable". Ce plafond est lui-même inférieur au prix qui s'établirait librement sur le marché local: disons 0,17 \$ le kilogramme au lieu de 0,25 \$.

Comment le gouvernement du pays B peut-il réaliser une telle politique? Il peut d'abord faire supporter directement par le riziculteur le poids de la subvention implicite de 0,08 \$ (= 0,25 \$ - 0,17 \$) accordée au consommateur. De quelle manière? Soit que le gouvernement du pays B achète lui-même au paysan le riz au prix de 0,17 \$ et le revende à ce même prix au consommateur;¹ soit qu'il oblige, par voie réglementaire, le riziculteur à vendre directement au consommateur au prix de 0,17 \$. Dans les deux cas, la probabilité que l'Etat puisse percevoir régulièrement la taxe d'eau auprès des riziculteurs est fortement amoindrie: ceux-ci, avec un prix de 0,17 \$, peuvent tout au plus acheter leurs semences et autres intrants de production et tirer de la vente un maigre revenu leur assurant des conditions de vie minimales. Le problème des dépenses récurrentes sera, quant à lui, observable à l'oeil nu: canaux mal irrigués, voire abandon d'une partie du réseau d'irrigation, faute des ressources financières permettant à la direction du génie rural d'effectuer un entretien adéquat. Le gouvernement du pays B devra en outre assumer les frais supplémentaires, eux aussi récurrents, soit de la commercialisation du riz, soit du maintien d'une police des marchés chargée de veiller à ce que les vendeurs respectent le prix-plafond de 0,17 \$.

Une autre façon de réaliser cette politique de subvention des prix à la consommation du riz consiste à maintenir pour les riziculteurs le prix rémunérateur de 0,25 \$ mais de faire supporter par le gouvernement du pays B la différence de 0,08 \$ entre le prix auquel il achète le riz au producteur et le prix de 0,17 \$ auquel il le vend au consommateur. Comment? En faisant, par exemple, financer cette subvention à l'aide de recettes fiscales particulières (droits d'accise sur la consommation de spiritueux, taxe sur les carburants, etc.). Dans ce cas, la taxe d'eau sera régulièrement perçue et le réseau d'irrigation bien entretenu. En

¹ Par souci de simplification, nous supposons ici que l'Etat prend directement à sa charge les frais de commercialisation, de transport et d'entreposage du riz.

revanche, une part souvent importante des recettes fiscales, elle-mêmes limitées, n'aura pas pu être affectée à d'autres fins tout aussi sinon plus utiles pour la nation (payer les instituteurs, acheter des vaccins). Le problème des dépenses récurrentes aura tout simplement été déplacé.²

Poussons la comparaison entre les pays A et B un peu plus loin.

En charge d'une nation qui a été récemment libérée de la tutelle coloniale, le gouvernement du pays B a promis, à une échéance plus ou moins rapprochée, la "gratuité pour tous" de l'enseignement et des soins de santé. Il a même étendu cette gratuité à la fourniture de l'eau. Qu'observe-t-on? Une part relativement importante (30 - 40 %) du budget national de fonctionnement est consacrée à l'éducation et à la santé, mais en raison du volume total limité des ressources budgétaires, les enseignants sont payés de manière très irrégulière, les fournitures scolaires les plus élémentaires (la craie, le papier, ...) manquent périodiquement, le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire reste très faible (environ 25 %), seulement 20 % de la population est touché par le programme national de soins de santé primaires. Le creusement des puits et forages a, de son côté, progressé de manière satisfaisante grâce aux apports en capitaux de l'aide publique internationale, mais déjà certains puits sont ensablés et des pompes électriques rouillent un peu partout, faute de carburant et de pièces détachées, ce qui fait que malgré les efforts de construction des puits et forages, seulement 35 % de la population a effectivement un accès direct à l'eau potable.

Comme le gouvernement du pays B, le gouvernement du pays A considère qu'il est de la responsabilité de l'Etat de garantir aux populations

2 Une analyse économique rigoureuse, basée sur la notion d'élasticité-prix, peut toutefois montrer que les effets des différentes variantes d'une politique de subvention des prix à la consommation ne sont pas nécessairement symétriques. Les conclusions générales données dans le texte restent néanmoins tout à fait valables.

une fourniture adéquate d'eau, de soins de santé et de services scolaires. Il est en revanche beaucoup plus pragmatique que les autorités du pays B dans l'application de ce principe. S'il est d'accord avec l'idée que les programmes de santé, d'éducation et d'hydraulique villageoise créent des bénéfices de nature publique, ces programmes contribuant à la satisfaction des besoins essentiels de populations au revenu faible, il sait aussi que de tels programmes génèrent en plus des bénéfices privés: être mieux instruit et en meilleure santé augmente les possibilités d'emploi des individus, donc leur revenu personnel potentiel; avoir un accès direct à l'eau potable laisse plus de temps aux usagers pour faire autre chose que dans le cas où ils doivent transporter l'eau sur de longues distances, l'eau elle-même, lorsqu'elle est extraite des puits ou forages, n'alimente pas exclusivement la consommation humaine mais peut aussi servir à développer autour des puits des activités lucratives d'élevage et de cultures maraîchères. Il est donc légitime, estime-t-on dans le pays A, de demander aux bénéficiaires directs des projets de contribuer d'une manière ou d'une autre au fonctionnement et à l'entretien des équipements et infrastructures.

Le gouvernement du pays A est d'ailleurs d'autant plus convaincu de la chose qu'il a suffisamment d'indices lui indiquant que les bénéficiaires directs des projets sont disposés à payer au moins un certain montant pour obtenir des services essentiels à leur bien-être: dans la société traditionnelle des villages du pays A, le guérisseur est rémunéré par la famille du malade en volailles ou autres produits de première nécessité; dans le pays voisin (le pays B) il a été observé que des associations de parents d'élèves, en réponse à la carence de l'administration centrale, ont spontanément pris en charge la réparation de classes d'écoles, acheté du petit matériel scolaire et même payé l'instituteur sur des périodes plus ou moins longues.

Cette disposition à payer, que ce soit en nature ou en espèces, n'est toutefois pas illimitée, ont conclu lucidement les autorités du pays A. Elles sont conscientes qu'il serait, par exemple, illusoire de faire

supporter à la population le financement de la totalité du budget national de fonctionnement de la santé qui comprend, entre autres, l'indemnité de logement des hauts fonctionnaires du ministère responsable demeurant dans la capitale. Par contre, il a été considéré, dans le pays A, comme réaliste et équitable de faire payer aux patients les médicaments qui leur sont administrés ainsi que le temps que leur consacre l'agent de santé.³

Ce système de fiscalité décentralisée a même été élargi à d'autres secteurs. Le produit de la redevance de 0,02 \$ que paient les villageois du pays A au représentant du chef du village pour un litre d'eau puisé ne retourne pas au budget de l'administration centrale (comme cela aurait sans doute été le cas dans le pays B, si on n'y avait pas décidé de fournir l'eau gratuitement). Le produit de cette redevance va directement à une caisse locale dont les fonds, administrés par le chef du village, servent, entre autres, à acheter le ciment nécessaire à la réparation de la margelle du puits et à payer le gardien du puits. Les recettes des droits d'inscription à l'école primaire (7 \$ par élève et par an) alimentent une caisse scolaire gérée par le directeur de l'école et dont les fonds permettent, en début d'année scolaire, d'acheter un stock suffisant de cahiers et de crayons.

Le gouvernement du pays A ne peut que se féliciter de son pragmatisme: 68 % de sa population a un accès direct à l'eau potable, 63 % des enfants âgés de 6 à 12 ans fréquentent l'école et 55 % de la population bénéficie de soins de santé primaires, alors que ces pourcentages ne sont, pour le pays B, nous l'avons vu, que de 35, 25 et 20.

Finalement, le gouvernement du pays A qui, à la différence de celui du pays B, ne voit pas une "supériorité morale" dans l'activité du

³ Dans leur jargon, les économistes diront ici que le pays A s'est orienté vers une tarification au coût marginal des services de santé et non pas à leur coût moyen total.

secteur public lorsque comparée à celle du secteur privé, a laissé à ce dernier la production de la majeure partie des biens et services (services sociaux exclus). Cela lui a évité de devoir porter à la charge du budget national le financement du déficit éventuel d'opération d'entreprises publiques. Le financement de tels déficits est, en effet, également une dépense récurrente mais à la rentabilité socio-économique plus que douteuse.

Cette comparaison entre pays A et B a sans doute été poussée à l'extrême. Elle n'en illustre pas moins que le problème des dépenses récurrentes, comme la capacité d'y faire face, peuvent se poser très différemment pour des pays différents même si les opérations de développement qui y furent installées ont des caractéristiques techniques très voisines.

3. Le délabrement de l'infrastructure d'une opération de développement ou d'un secteur déterminés suggère inévitablement que le gouvernement du pays est un mauvais gestionnaire de ses ressources.

Adhérer à un tel point de vue consiste à oublier une réalité fondamentale: les ressources budgétaires d'un Etat, qu'il s'agisse de recettes fiscales ou d'aide budgétaire d'origine étrangère, sont par définition limitées en volume.

Prenons, à titre d'exemple, le secteur des routes. Dans beaucoup de pays du tiers-monde, l'état physique des routes et des pistes s'est considérablement détérioré. Les usagers en ressentent directement le coût: le détour qu'impose l'impraticabilité de certains tronçons augmente les dépenses privées d'essence, la présence de nids de poules entraîne le bris des essieux et des crevaisons multiples, etc. Plusieurs de ces pays ont essayé de remédier au problème en créant des fonds routiers dont les recettes d'origine fiscale doivent, de par la loi, être directement affectées à l'entretien du réseau. Ces recettes (dites réservées)

sont généralement des droits et taxes perçus auprès des usagers (taxe sur l'essence, droits d'importation des véhicules, etc.). Malgré cela, alors que les prévisions initiales avaient montré qu'en affectant entièrement ces recettes réservées au financement des dépenses d'entretien routier, ce dernier pourrait être effectué plus qu'adéquatement, la direction nationale des travaux publics a toutes les peines du monde à faire face aux besoins d'entretien. Elle se limite donc à n'entretenir d'une manière plus ou moins satisfaisante que la partie du réseau dont l'abandon aurait un coût trop élevé pour l'ensemble de la nation (les routes reliant les régions productrices de biens vivriers aux régions consommatrices, celles permettant d'acheminer les produits miniers aux ports d'évacuation, celles encore d'intérêt stratégique). Pour le reste, peu ou rien.

Pourquoi donc un tel écart entre prévisions et réalisations? Tout simplement parce que les recettes du fonds routier, bien qu'en principe réservées, constituent une source de financement pour l'Etat qui est devenue très tentante lorsqu'il s'est agi de faire face à d'autres besoins tout aussi pressants que l'entretien routier: acheter des médicaments, réparer des forages hydrauliques. D'autant plus tentante d'ailleurs que les recettes réservées, comme la taxe sur l'essence et les droits d'importation des véhicules, sont en général plus facilement collectées auprès des intéressés (les propriétaires de véhicules) que les recettes non réservées comme l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. Il n'est donc pas surprenant que certains gouvernements se soient mis en quelque sorte en situation d'illégalité en prélevant largement sur les recettes de leurs fonds routiers pour faire autre chose que de l'entretien de routes.

Y a-t-il eu dans ce cas mauvaise gestion par l'Etat de ses ressources budgétaires? Bien perspicace sera celui qui pourra l'affirmer lorsqu'il s'agit de comparer l'avantage qu'a pour la nation d'acheter des médicaments à celui d'entretenir un sous-ensemble de routes ou pistes dont l'intérêt socio-économique ou stratégique n'est pas évident. Certains mêmes n'hésiteront pas à affirmer qu'en prélevant sur les recettes

réserverées du fonds routier pour acheter des médicaments, l'Etat a amélioré la gestion de ses ressources, même si une partie du réseau routier a dû être abandonnée.

4. Une solution pratique au problème des dépenses récurrentes est de ne retenir dans le plan national de développement que les projets pour lesquels les dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien sont les plus faibles en volume par rapport à 1 \$ d'investissement.

En d'autres termes, cela signifierait que si l'on a deux projets (X et Y) dont la mise en place coûte le même montant (10 millions de \$ chacun) et que le projet X demande, chaque année, 150 000 \$ de frais de fonctionnement et d'entretien alors que le projet Y en demande 200 000 \$, il faudrait préférer le projet X au projet Y.

Ce point de vue est non seulement fallacieux mais l'adopter présente des dangers certains.

Supposons un instant qu'avec 10 millions de \$ on puisse construire une piste additionnelle sur l'aéroport de la capitale qui pourra ainsi recevoir de gros chargeurs (projet X), alors qu'avec cette même somme on soit à même de bâtir cinquante écoles villageoises où des enfants acquerront une formation générale et professionnelle tout en participant aux travaux des champs (projet Y). Il est fort probable que la population bénéficiera plus de la réalisation du projet Y que de celle du projet X même si le projet Y a des coûts de fonctionnement particulièrement élevés qu'expliquent les salaires des enseignants. Le critère de minimisation des dépenses récurrentes par \$ investi nous aurait cependant enjoint de préférer le projet X au projet Y, le ratio dépenses récurrentes - dépenses d'investissement étant de 0,015 (= 150 000 / 10 000 000) dans le cas de X et de 0,020 (= 200 000 / 10 000 000) dans le cas de Y.

L'application du critère peut même entraîner la mise en place de projets inadaptés aux ressources disponibles au niveau national. Supposons qu'avec 10 millions on puisse construire 12 kilomètres de routes bitumineuses (projet X) et avec la même somme, 30 kilomètres de routes en terre (projet Y). L'entretien des routes en terre est toutefois plus coûteux: entre autres, l'entretien courant annuel des routes en terre à vocation agricole demande plus de moyens après la fin des récoltes dont le produit a dû être acheminé par camion vers les centres de consommation. Si l'on avait obéi au critère de minimisation des dépenses récurrentes par \$ investi, on aurait cependant préféré X à Y. La conséquence en aurait été double: moins de kilomètres de routes auraient été construits avec un budget d'investissement de 10 millions de \$; en favorisant les routes bitumineuses, on aurait accru la dépendance du pays à l'égard d'importations onéreuses en devises (le bitume), alors que la réfection des routes en terre peut se faire à l'aide de matériaux locaux (l'argile par exemple).

Bref, lorsqu'il s'agit de comparer des projets, le critère de minimisation des dépenses récurrentes par \$ investi apparaît comme un mauvais substitut aux critères d'évaluation traditionnellement utilisés (calcul des effets, du taux de rentabilité interne, des bénéfices nets actualisés ou autres).

20. De 1960 a 1964, o Brasil viveu um período de grande prosperidade. O Brasil era o maior produtor de café do mundo e a economia crescia a uma taxa média de 5% ao ano. No entanto, a economia brasileira era baseada principalmente no setor agrícola, que empregava cerca de 60% da força de trabalho. Isso criou uma grande desigualdade social entre os ricos fazendeiros e os trabalhadores rurais, que viviam em condições precárias. Além disso, o governo federal investiu pouco na educação e na saúde, resultando em uma taxa de alfabetização baixa e alta mortalidade infantil. A situação social e econômica do Brasil se tornou cada vez mais desigual, com uma elite rica e uma massa pobre.

Em 1964, o presidente Jânio Quadros renunciou ao cargo, após uma crise política envolvendo a corrupção e a alta inflação. O vice-presidente Artur da Costa e Silva assumiu o cargo de presidente interino. Ele prometeu combater a inflação e a corrupção, e implementar reformas econômicas para melhorar a situação social e econômica do Brasil. Ele também prometeu investir mais na educação e na saúde. No entanto, suas reformas não foram bem-sucedidas, e ele foi deposto em 1969 por um golpe militar liderado por General Golbery Chaves.

IV

L'aide publique internationale
et les dépenses récurrentes

Les agences bilatérales et multilatérales d'aide publique internationale sont-elles favorables à financer, d'une manière directe et explicite, les dépenses récurrentes des projets mis en place dans les pays du tiers-monde? En d'autres termes, sont-elles prêtées, si elles ont financé sur des fonds d'aide la construction d'écoles ou d'hôpitaux, par exemple, à prendre également en charge les salaires des enseignants et médecins locaux, les achats de fournitures scolaires et de médicaments, etc.?

La réponse est généralement non. Que disent les responsables de ces agences pour justifier leur refus?

1. Financer directement les dépenses récurrentes est un engagement sans fin, un véritable engrenage. Comment, par exemple, savoir quand il faudrait s'arrêter de payer les enseignants locaux sur les fonds d'aide?
2. Si on faisait cela, on admettrait implicitement que les opérations dont on a aidé la mise en place ont été des échecs systématiques puisqu'elles n'ont pas donné naissance (directement ou indirectement) à suffisamment de recettes publiques pour couvrir les frais de fonctionnement et d'entretien.
3. Le pays récipiendaire de l'aide doit aussi faire un effort et non pas seulement au niveau du financement des dépenses locales d'investissement. S'il n'est pas capable de prévoir un mécanisme de couverture des dépenses récurrentes, cela signifie qu'il ne

considère pas comme prioritaire le projet dont les infrastructures ont été mises en place avec les fonds de l'aide.

4. Comment réagira le contribuable (qui est aussi électeur) des pays riches lorsqu'il saura qu'une partie de ses impôts et taxes sert à payer le salaire de fonctionnaires étrangers ou l'essence de leur véhicule de service?

A ces raisons, les responsables des agences publiques d'aide ajoutent: "Et d'ailleurs, nous faisons du financement indirect des dépenses récurrentes. Quand nous payons pour la réhabilitation de routes, barrages et autres constructions, ce n'est rien d'autre que du financement différé d'un entretien qui n'a pas été effectué, ce qui a entraîné la détérioration des infrastructures. Lorsque nous envoyons dans les pays du tiers-monde des assistants techniques hors projets (médecins, professeurs, ingénieurs), nous permettons à ces pays d'économiser sur leur budget de fonctionnement, etc.".

On pourrait naturellement discuter le bien-fondé de telles assertions (on sait, par exemple, que les assistants techniques coûtent souvent cher aux pays assistés en termes d'indemnité de logement et de déplacement, qu'ils peuvent introduire de nouvelles habitudes de consommation coûteuses en importations, ...). Ouvrir un tel débat ne changera toutefois pas une situation de fait: le financement direct des dépenses récurrentes des opérations individuelles avec des fonds d'aide reste extrêmement rare.

La seule exception notable est celle de projets de construction de grosses infrastructures (routes, barrages, ports) où le protocole d'aide prévoit généralement que non seulement le donateur fournit l'équipement d'entretien (camions, bulldozers, matériel de dragage) mais veille aussi à ce que cet équipement soit livré avec un stock de pièces de rechange qui permettra de couvrir les besoins d'un certain nombre d'années, de 3 à 5 ans en général. Un autre cas d'exception, particulier celui-ci, et qui

correspond à du financement direct de dépenses récurrentes non associées à des projets individuels, est l'aide budgétaire globale qu'accordent fréquemment d'anciennes métropoles coloniales (principalement la France et la Grande-Bretagne) à leurs anciennes colonies ou encore, certains pays arabes pétroliers à des pays arabes ou africains à revenu faible. Cette aide va généralement financer des dépenses budgétaires de fonctionnement mais pas toujours de nature socio-économique.

On peut comprendre que les agences publiques d'aide internationale soient réticentes à financer directement les dépenses récurrentes des opérations dont elles ont financé la mise en place. Ce qui est moins justifiable, par contre, est que certaines pratiques de ces mêmes agences augmentent le volume prévisible des dépenses récurrentes ou diminuent la capacité des Etats récipiendaires de l'aide de percevoir des recettes récurrentes auprès des bénéficiaires directs des opérations.

Malgré l'existence de plans nationaux de développement, malgré la tenue au niveau des pays en développement de réunions de bailleurs de fonds, l'aide internationale reste en effet faiblement coordonnée dans la réalité. Les projets de développement se multiplient dans un même pays, sans souvent s'intégrer. Cette multiplication et cette juxtaposition d'opérations sont particulièrement dangereuses dans les pays ou régions à faible densité démographique: il y a tellement de routes, de barrages à entretenir qu'on ne trouve plus sur place une main-d'œuvre locale d'entretien prête à travailler, du moins au salaire existant. L'entretien sera inadéquat ou encore il faudra envisager de faire appel à des techniques d'entretien coûteuses en capital et en devises car fortement mécanisées.

Un autre aspect indésirable de la faible coordination de l'aide internationale est que, fréquemment, les donateurs se concurrencent pour obtenir les meilleurs cadres locaux disponibles comme personnel de contre-partie des projets qu'ils veulent mettre en place (les "homologues"). Le résultat est que les homologues seront payés par les donateurs durant la

période de mise en place des projets à des salaires (y compris les avantages en nature) supérieurs à ceux accordés, à qualification égale, par l'administration des pays récipiendaires. Au départ du donateur, la réintégration de ces homologues à la fonction publique locale augmentera plus que proportionnellement le volume du budget national de fonctionnement.

Certains ne verront dans de telles situations que le jeu de l'offre et de la demande sur le marché du travail. C'est sans doute vrai. Il reste toutefois que la mise en place d'un projet additionnel entraîne, à l'heure actuelle, pour beaucoup de pays du tiers-monde, des coûts croissants à moyen terme, coûts qu'il faudra soigneusement comparer aux bénéfices attendus, au risque de voir certains de ces pays ne plus pouvoir "se payer" l'aide étrangère.

Relevons aussi le goût fréquent des donateurs pour l'opération à grande échelle, même si ses paramètres humains et technologiques sont mal connus. Nous avons vu le cas plus haut d'une opération semencière de grande envergure en Afrique soudano-sahélienne: beaucoup de coûts récurrents sont à prévoir mais peu de bénéfices à attendre. Le recours à des technologies inappropriées génératrices de dépenses récurrentes supplémentaires n'est pas moins fréquent: on installe dans les écoles d'un pays de nature désertique un système de ventilation prévu pour un climat équatorial, ce qui favorise le déplacement à l'intérieur des locaux de nuages de sable et de poussière et accélère ainsi la détérioration des constructions.

L'intervention massive de donateurs dans la réalisation d'opérations est également une manifestation de l'utilisation de technologies inappropriées. C'est le cas, par exemple, du donateur qui, dans son désir légitime de voir "son opération réussir", emploie du personnel médical expatrié de haute qualification dans ce qui devrait être un projet de soins de santé primaires n'utilisant que des agents de santé locaux formés sur une période courte. Les soins sont eux-mêmes fournis gratuitement

alors qu'ils sont payants dans les opérations similaires existant dans le reste du pays. La communauté touchée par ce projet reçoit bien des soins de qualité supérieure à ceux des communautés voisines mais il est clair que l'opération, quant à elle, n'est assurée d'aucune viabilité financière après le retrait du donateur.

L'insuffisance de fonds publics, locaux ou étrangers, pour le financement des dépenses récurrentes des opérations explique finalement que, ces dernières années, les gouvernements de plusieurs pays en développement à revenus faible ou moyen aient fait appel, de manière jugée excessive, aux emprunts relativement onéreux du marché privé international. Les prêteurs privés, en majorité des banques occidentales, se préoccupent en effet peu de savoir si les prêts qu'ils ont octroyés servent à financer des dépenses publiques de nature récurrente plutôt que de l'investissement nouveau. Ce qui les intéresse, c'est la situation globale de solvabilité et de liquidité du pays emprunteur: plus le risque de défaut de remboursement est élevé, plus l'intérêt à payer sur l'emprunt est élevé.

Pour les agents de planification des agences publiques d'aide à l'étranger: des directives pratiques plutôt que des solutions toutes faites

L'agent de planification (l'AP) rattaché à une agence publique d'aide internationale a un rôle déterminant face au problème des dépenses recurrentes. Confronté à une requête de financement de projet introduite par un pays en développement, l'AP doit en effet s'assurer que le projet, pour lequel le financement est demandé, est un projet **viable**. Or, cette **viabilité**, nous l'avons vu, est étroitement liée à la capacité qu'aura le pays demandeur de satisfaire les besoins qu'entraîneront le fonctionnement de l'opération et l'entretien de ses infrastructures et équipements. En outre, dans la mesure où l'agence de financement base sa décision d'acceptation (ou de refus) sur une analyse de comparaison des bénéfices et des coûts de projets, l'AP devra, en collaboration avec les autorités du pays demandeur, procéder à une estimation des dépenses de mise en place et des dépenses de fonctionnement et d'entretien pour la vie du projet. Il faut en effet rappeler ici que l'analyse bénéfices-coûts des projets exige que les bénéfices et coûts soient estimés sur une base annuelle pour **toutes** les années de la vie du projet et pas seulement pour celles qui couvrent la période de mise en place ou de financement étranger. A ce titre, les coûts d'un projet incluent les dépenses de mise en place **et** les dépenses de fonctionnement et d'entretien, quelle que soit la source de financement de ces dépenses, locale ou étrangère.¹

1 C'est ainsi que la somme des dépenses du projet, telle que définie ici, sera supérieure à ce qui est habituellement appelé le "coût du projet" dans une requête de financement: ce coût ne couvre, en général, que les dépenses de mise en place ou encore, seulement la part de ces dépenses pour laquelle le financement étranger est demandé.

Finalement, si l'AP, après avoir fait l'estimation des dépenses récurrentes du projet et après avoir évalué la capacité du pays demandeur de faire face aux besoins de fonctionnement et d'entretien, conclut qu'il est à prévoir un problème de financement des dépenses récurrentes bien que les retombées socio-économiques du projet soient positives, il devra faire des recommandations pratiques pour que le problème trouve une solution. En effet, un projet peut être considéré comme un bon projet pour la communauté dans laquelle il sera implanté même si, a priori, il pose un problème de financement insuffisant des dépenses récurrentes (cela pourrait être le cas des routes en terre à vocation agricole et des écoles villageoises, cité plus haut).

L'évaluation de la capacité du pays demandeur de faire face aux besoins de fonctionnement et d'entretien du projet proposé n'est pas une tâche facile. Les questions que doit se poser l'AP à cet égard sont, en effet, liées simultanément au type de projet que l'on veut mettre en place, à la nature du secteur dans lequel il s'insère et au genre de politique économique et sociale pratiquée par les autorités du pays demandeur. Parmi les questions que doit se poser l'AP, on trouve:

1. existe-t-il des opérations similaires au projet proposé dans le pays demandeur? si oui, comment fonctionnent-elles et comment sont-elles entretenues?
2. mauvais fonctionnement et mauvais entretien vont-ils de pair? En effet, une école sans fenêtres peut bien fonctionner dans un climat tropical. Le mauvais fonctionnement et entretien a-t-il pour origine des erreurs techniques de conception ou l'utilisation de technologies inappropriées? ou est-il le résultat d'une insuffisance locale d'une main-d'œuvre d'une certaine qualification? ou résulte-t-il d'une insuffisance de moyens de fonctionnement? en monnaie locale ou en devises?

3. s'il y a financement insuffisant, de quel type de secteur s'agit-il? directement productif (agriculture, élevage, pêche, sylviculture)? social (santé, éducation)? de fourniture de biens d'utilité publique (eau, électricité)? d'infrastructure des transports (routes, ports, aéroports, chemins de fer)?
4. s'il s'agit d'un secteur directement productif, quelles sont les tâches de fonctionnement et d'entretien qu'assure l'administration gouvernementale? comment cette dernière finance-t-elle son intervention? à l'aide des recettes générales de l'Etat? à l'aide de recettes réservées? à l'aide de redevances payées par les bénéficiaires directs des opérations? comment est calculé le taux de la redevance? qu'est-ce qui explique que l'administration a des difficultés à percevoir la redevance auprès des bénéficiaires? les prix auxquels ces derniers vendent leur production sont-ils suffisamment rémunérateurs?
5. s'il s'agit d'un secteur social, les services sont-ils payants ou fournis à titre gratuit? s'ils sont payants, comment en calcule-t-on le coût? les recettes correspondantes retournent-elles à l'administration du gouvernement central ou sont-elles versées dans une caisse affectée au financement du fonctionnement des opérations? si les services sont fournis à titre gratuit, comment les finance-t-on? à l'aide de recettes générales ou de recettes réservées? s'il s'agit de recettes réservées, le règlement administratif concernant l'affectation de telles recettes est-il respecté par l'administration elle-même?
6. s'il s'agit de la fourniture de biens d'utilité publique, existe-t-il une tarification scientifique (c'est-à-dire au coût marginal) des biens fournis? l'Etat respecte-t-il cette tarification ou s'en éloigne-t-il pour des raisons politiques et sociales, telles que l'alimentation à bon marché en eau et électricité de régions défavorisées ou politiquement instables? que fait l'Etat de ses recettes de vente d'eau et d'électricité? les affecte-t-il à

l'entretien des réseaux de distribution ou à autre chose? quels sont les utilisateurs de ces réseaux, le secteur public ou le secteur privé? l'un et l'autre paient-ils avec la même régularité leur facture d'eau et d'électricité?

7. s'il s'agit de routes, les taux que chargent les transporteurs commerciaux (x dollars par tonne ou passager au kilomètre) sont-ils contrôlés par l'administration? si oui, leur niveau est-il suffisamment rémunérateur pour les transporteurs ou ces derniers sont-ils dans l'obligation, pour couvrir leurs coûts d'opération, de surcharger les véhicules, ce qui accélère la détérioration des routes et augmente en conséquence les dépenses nécessaires d'entretien? comment sont financées ces dépenses d'entretien? à l'aide des recettes générales de l'Etat? sur un fonds routier? grâce à un système de péage? l'Etat respecte-t-il l'intégrité du fonds routier ou puise-t-il régulièrement dans les recettes du fonds pour faire autre chose que de l'entretien routier? s'il y a péage, comment a été calculé le taux de péage? la topographie locale permet-elle facilement aux conducteurs d'éviter les postes de péage, les véhicules pouvant, lorsqu'il le faut, emprunter des pistes non surveillées, par exemple? que fait-on avec les recettes du péage? de l'entretien routier ou autre chose?
8. s'il s'agit de ports, d'aéroports ou de chemins de fer, comment a été établie la tarification des usagers? cette tarification encourage-t-elle une surutilisation des infrastructures, source de dépenses d'entretien supplémentaires ou, au contraire, leur sous-utilisation, ce qui implique une insuffisance des recettes récurrentes? qui sont les usagers? des nationaux? des sociétés étrangères? le secteur public? les sociétés privées? les particuliers? quels sont les bons et mauvais payeurs?

9. globalement, dans le plan national de développement, l'Etat accorde-t-il une quelconque importance aux problèmes de fonctionnement et d'entretien? le concept de dépenses récurrentes y est-il mentionné? existe-t-il un budget national distinct de dépenses et recettes récurrentes liées aux opérations de nature socio-économique? si oui, y fait-on la séparation entre dépenses et recettes en devises et en monnaie locale? si ce budget n'existe pas, fait-on toutefois un effort pour prévoir les dépenses publiques courantes en liaison avec les investissements réalisés et à réaliser, ou au contraire, calcule-t-on les dépenses courantes prévues de manière arbitraire (5 % de plus par an, par exemple)? quelles sont les autres charges récurrentes de l'Etat? financer les déficits d'opération des entreprises publiques? subventionner les prix des produits de première nécessité (pain, huile, viande, ...)? assumer le service de la dette publique? financer des dépenses de souveraineté (défense nationale, justice, affaires extérieures, administration centrale)? quel montant reste-t-il lorsqu'on a soustrait la somme de ces autres charges récurrentes du volume prévisible des recettes courantes de l'Etat? quelles sont les grandes sources de recettes courantes de l'Etat? droits de douane, redevances minières, impôts sur les bénéfices des sociétés ou autres? a-t-on épuisé tout le potentiel fiscal? y a-t-il des droits immobiliers sur les résidences urbaines par exemple? ou encore, la fiscalité est-elle trop sévère, cette sévérité encourageant fraude et évasion fiscales au-delà de ce qui peut être considéré comme normal, tout en décourageant promoteurs et entrepreneurs à augmenter le volume de leurs opérations et à s'engager dans de nouvelles activités, ce qui réduit d'autant l'assiette fiscale de la nation?

L'ensemble de ces questions n'est pas exhaustif. Il s'agit, pour la plupart, de points de départ pour des investigations plus poussées. La réponse à beaucoup de questions est difficile: évaluer un système de tarification de l'électricité est une affaire complexe; faire des

prévisions de recettes fiscales en est une autre. A ce titre, l'AP pourra faire appel à des personnes-ressources ou se basera sur des études déjà faites par les pays, des cabinets de consultation ou d'autres agences de financement. Finalement, les réponses à plusieurs des questions n'ont pas nécessairement une valeur absolue et normative: à titre d'exemple, si on peut avoir beaucoup de confiance dans la mise en place d'un système de fiscalité décentralisée (caisses scolaires et autres) lorsqu'il s'agit d'une collectivité traditionnelle dont les membres se connaissent bien, on peut préférer un système plus centralisé si le projet s'insère dans un programme de colonisation de terres nouvelles auquel sont associées des populations qui n'ont aucune expérience de vie commune.

L'estimation des dépenses récurrentes d'un projet est la deuxième grande tâche à laquelle peut être confronté l'AP. Quelques grands principes devront être observés à l'occasion de la réalisation de cette tâche:

1. définir la durée de vie du projet, ce dernier entraînant des dépenses récurrentes jusqu'à la fin de sa vie;
2. définir, dans la vie du projet, le nombre d'années nécessaires à sa mise en place. Durant la période de mise en place, toutes les dépenses, quelqu'elles soient, sont des dépenses de développement, c'est-à-dire non récurrentes. Les dépenses récurrentes n'apparaissent qu'à partir de la première année de fonctionnement normal du projet. Cette première année de fonctionnement normal est celle où: a) le projet atteindra le rendement physique attendu (3 tonnes de riz à l'hectare, par exemple, dans un projet de production rizicole); b) l'infrastructure installée sera à même de fonctionner à pleine capacité (ouverture d'une école, d'un dispensaire, d'une route, d'un puits, ...). Il y a des cas où la première année de la vie du projet correspond à la première année de fonctionnement normal (programmes de vaccination, projets de distribution d'aliments dans les écoles). Rappelons que plus le

projet est complexe, en particulier lorsqu'il vise à modifier des habitudes (introduction de techniques culturelles améliorées, de pratiques nouvelles d'hygiène et d'économie familiales), plus la période de mise en place sera longue et plus la première année de fonctionnement normal sera éloignée. Il y a aussi des cas où le projet est susceptible d'entraîner simultanément des dépenses de mise en place et des dépenses de fonctionnement et d'entretien: dans un programme de construction de puits, les puits installés doivent être entretenus dès leur ouverture (dépenses d'entretien) alors qu'au même moment d'autres puits sont encore en construction (dépenses de mise en place). Dans ces cas, il appartiendra à l'AP d'estimer si ces premières dépenses d'entretien doivent être considérées comme des dépenses de développement, c'est-à-dire davantage susceptibles d'être financées par l'aide internationale, ou encore si elles doivent déjà être assimilées à des dépenses récurrentes (voir tableau 1);

3. distinguer les dépenses récurrentes en monnaie locale de celles en devises. En effet, les ressources en monnaie locale peuvent être suffisantes (le produit de la taxe d'eau, par exemple) mais il y a un manque de ressources en devises (recettes d'exportation). Or, le fonctionnement et l'entretien peuvent être coûteux en devises (importation de pièces détachées, de carburant, de médicaments, de services après-vente);
4. distinguer les dépenses récurrentes en salaires de personnel de celles occasionnées par l'achat de fournitures. Si cette distinction n'est pas effectuée, on risque d'avoir des enseignants rémunérés sur une base régulière mais des élèves sans matériel scolaire;
5. si le fonctionnement ou l'entretien du projet requiert un équipement lourd (incinérateur, concasseur, ...), inclure dans les dépenses récurrentes non seulement les achats de pièces de rechange mais aussi l'amortissement annuel de cet équipement;

Tableau 1
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: certaines subventions, certains salaires d'assistants techniques		Dépenses d'entretien et de fonctionnement (C + D)	
D. Dépenses de fonctionnement et d'entretien qui se répéteront d'année en année durant la phase de fonctionnement de l'opération			Dépenses récurrentes (D et portion de C)

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

6. ne pas inclure dans l'estimation des dépenses récurrentes du projet individuel le service de la dette (remboursement du principal et paiement des intérêts), si ce projet est financé sur un prêt. Le service de la dette est une charge récurrente qui n'est comptabilisée qu'au niveau du budget national de l'Etat;
7. si le projet a une composante productive (production de céréales, par exemple), ne pas comptabiliser dans les dépenses récurrentes l'entretien des ouvrages et de l'équipement dont sont propriétaires les bénéficiaires du projet indépendamment de l'existence de celui-ci (petit équipement agricole possédé à titre individuel, logements familiaux pré-existant au projet, ...) ainsi que le coût des intrants directs de production (semences, engrains, pesticides, ...) achetés par les producteurs au prix prévalant sur le marché. Par contre, si ces intrants sont fournis aux producteurs du projet à un prix subventionné, c'est-à-dire inférieur au prix du marché, comptabiliser comme dépenses récurrentes de fonctionnement la différence entre la valeur de ces intrants au prix du marché et la valeur de ceux-ci au prix subventionné.

Après avoir analysé la capacité qu'aura le pays demandeur de faire face au financement des dépenses récurrentes du projet et après avoir estimé le montant de ces dépenses, l'AP peut conclure que le projet connaîtra un problème de dépenses récurrentes à plus ou moins long terme. Que peut faire l'AP à cet égard, si le projet est retenu?

1. Il peut suggérer qu'une recherche plus poussée soit effectuée pour que l'on trouve des **techniques** d'entretien et de fonctionnement plus appropriées. En matière d'entretien routier, par exemple, il existe encore des possibilités non exploitées de mettre au point des techniques d'entretien utilisant relativement beaucoup de main-d'œuvre non spécialisée dans les régions à forte population. Cette recherche au niveau des techniques d'entretien

peut même remettre en question la technique de construction des infrastructures du projet et favoriser l'emploi accru de matériaux locaux de construction.

2. Il peut suggérer des **mécanismes institutionnels** plus efficaces d'entretien et de fonctionnement que ceux existants: une plus grande décentralisation de la fiscalité, l'introduction de systèmes de redevances, le recours accu à la petite entreprise privée ou coopérative dans les travaux d'entretien. Au Sénégal, par exemple, les réparateurs des moteurs de barques de pêche, employés dans les opérations de motorisation, ne touchent pas un salaire mais sont payés à la pièce, ce qui diminue le montant des dépenses récurrentes immédiatement après la livraison des moteurs, c'est-à-dire lorsque les besoins d'entretien sont faibles. En revanche, ces mêmes réparateurs peuvent utiliser les ateliers de ces opérations pour travailler à leur compte pour des clients extérieurs aux opérations.
3. Il peut souligner que la solution au problème du financement passe par une **modification des politiques générales** en vigueur (prix à la production insuffisamment rémunérateurs, contrôle excessif des marges des transporteurs commerciaux, fiscalité peu performante, gratuité non discriminatoire dans la fourniture des services sociaux, tarification inappropriée dans la fourniture d'eau et d'électricité).
4. Il peut facilement suggérer une **implication plus forte** de l'agence d'aide à laquelle il est rattaché.

Cette implication accrue de l'agence d'aide peut prendre plusieurs formes:

- i. financer la formation d'un personnel d'entretien des infrastructures en plus de la construction de ces infrastructures, ce qui rendra l'entretien plus efficace;

- ii. allonger la période de financement des pièces de rechange du matériel de fonctionnement et d'entretien acheté sur les fonds d'aide (6 au lieu de 3 ans par exemple);
- iii. délier l'aide en acceptant que certains équipements dont le coût d'entretien est moins coûteux puissent être achetés sur la subvention d'aide à d'autres pays que le pays donateur, ces pays s'étant spécialisés dans la production de tels équipements;
- iv. contrôler plus étroitement la qualité des services d'entretien après-vente que se sont engagées à fournir les sociétés de vente d'équipement du pays donateur, de manière à garantir un maintien en bon état des infrastructures sur la période la plus longue possible;
- v. si l'agence a en outre un programme d'aide alimentaire dans le pays demandeur du projet et que le projet concerne la production de biens vivriers, convaincre le pays concerné de ne pas utiliser cette aide alimentaire pour maintenir des prix à la production des biens vivriers insuffisamment rémunérateurs. Ou encore, faire accepter par ce même pays que les fonds de contre-partie générés par la vente de l'aide alimentaire sur le marché local soient affectés au financement de dépenses récurrentes de nature socio-économique plutôt qu'à autre chose;
- vi. accepter de soutenir des réformes sectorielles politiquement difficiles (passage d'un système gratuit de santé à un système payant) à l'aide d'aides budgétaires sectorielles permettant d'assurer la transition;
- vii. être moins exigeante en ce qui concerne l'ampleur des dépenses locales d'investissement supportées par le pays demandeur, de manière à lui dégager des ressources financières pour l'entretien et le fonctionnement.

Il y a sans doute d'autres solutions. Certaines seront adaptées à des pays déterminés et seront acceptables aux yeux des responsables des agences d'aide, d'autres ne le seront pas. La tâche de l'AP sera là aussi ardue et complexe. Les solutions proposées auront finalement d'autant plus de chance d'aboutir qu'il existe entre l'agence d'aide et les pays demandeurs un véritable climat de confiance, sans quoi toute solution proposée par l'AP risque d'être assimilée à une "ingérence étrangère" dans les affaires des Etats récipiendaires et tout refus de solution par ces derniers, à un comportement "laxiste" dans la conduite de leur politique économique et sociale. Il n'y aura dans ce cas pas de véritable coopération dans la recherche du développement.

Guide de références sélectionnées

L'article de référence de base sur les dépenses récurrentes est P. Heller: "L'insuffisance du financement des coûts de développement récurrents", **Finances et développement**, volume 16, no 1, mars 1979, pp. 38-42. Heller donne, entre autres, dans cet article, des coefficients de dépenses récurrentes - dépenses de mise en place par secteurs, qui peuvent être utilisés dans la prévision des dépenses récurrentes (voir annexe ci-après).

Ce sont toutefois le CILSS (Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel) et le Club du Sahel qui ont poussé le plus loin, à l'heure actuelle, l'étude de la problématique des dépenses récurrentes et des solutions. Les résultats de ce travail ont fait l'objet d'un volumineux rapport: CILSS - Club du Sahel: **Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel: analyse et recommandations** (août 1980), suivi de CILSS - Club du Sahel: **Les dépenses récurrentes dans les pays du Sahel: comment les évaluer, les financer, les maîtriser**, Actes du colloque de Ouagadougou, 11-15 janvier 1982. Un résumé du rapport d'août 1980 a été fait par André Martens et Clive Gray dans le volume II, no 2, 1981, de la **Revue canadienne d'études du développement**, pp. 341-365 ("Dépenses récurrentes et développement au Sahel") tandis que certains aspects plus particulièrement liés aux politiques d'aide ont été examinés par ces deux auteurs dans: "The Political Economy of the Recurrent Cost Problem in the West African Sahel", **World Development**, volume 11, no 2, 1983, pp. 101-117.

Le CILSS et le Club du Sahel ont élaboré un Guide pratique de comptabilisation des charges récurrentes des projets et opérations de développement (document Sahel D(84) 242, mai 1984), et ont mis sur pied

un Comité restreint de réflexion méthodologique sur les coûts récurrents.¹

Le rapport annuel du Comité d'aide au développement (CAD) de l'O.C.D.E. (Coopération pour le développement) consacre régulièrement quelques pages au problèmes des dépenses récurrentes (la "maintenance"). USAID (Washington) a défini sa position à l'égard du problème dans le document: *Recurrent Costs*, mai 1982. La Banque mondiale a été traditionnellement concernée par la capacité des projets de couvrir à l'aide de leurs recettes les dépenses récurrentes. Le résultat de cet effort a été exposé d'une manière officieuse par J. Meerman: "Cost Recovery in Project Context: Some World Bank Experience in Tropical Africa", *World Development*, volume 11, no 6, 1983, pp. 503-514. La fiscalité décentralisée a fait l'objet d'un colloque organisé par la Caisse centrale de coopération économique (Paris) et le CERDI de l'Université de Clermont-Ferrand, du 27/9 au 1/10/1982, et dont les comptes rendus s'intitulent: *Fiscalité décentralisée et développement rural*. Un format opérationnel d'analyse de l'effort fiscal des pays en développement est donné par A.A. Tait, W.L.M. Gratz et B.Y. Eichengren: "International Comparisons of Taxation for Selected Developing Countries 1972-1976", *IMF Staff Papers*, volume 26, no 1, pp. 123-156. Le Fonds européen de développement s'intéresse depuis plusieurs années au fonctionnement et à l'entretien des opérations à composante sociale, comme les programmes d'hydraulique humaine, et a produit quelques documents de travail dans ce domaine, dont: *Evaluation ex-post sectorielle des projets d'approvisionnement en eau en milieu urbain et villageois*, 2 volumes, Bruxelles, 1978.

La recherche de technologies "appropriées" dans la construction et l'entretien d'infrastructures est un des domaines d'investigation de l'Organisation internationale du travail (Genève).

¹ Tous les documents du CILSS et du Club du Sahel peuvent être obtenus 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 - Paris, France.

**Annexe technique:
Le coefficient de dépenses récurrentes**

Le coefficient de dépenses récurrentes (symbole "r") d'une opération ou d'un projet est le ratio du flux des dépenses récurrentes en une année de fonctionnement normal et de la somme des dépenses de mise en place (de développement, d'investissement). D'où:

$$r = \frac{\text{flux des dépenses récurrentes en une année de fonctionnement normal}}{\text{somme des dépenses de mise en place}}$$

La connaissance de r par type de projet a une utilité certaine pour les planificateurs. Si on sait, par exemple, que r est égal en général à 0,15 pour les projets d'éducation primaire, cela signifie que si on a construit pour 1 million de \$ d'écoles primaires, il faudra s'attendre à devoir dépenser environ 150 000 \$ chaque année en frais de fonctionnement et d'entretien.

Peter Heller a ainsi estimé r pour 9 secteurs d'activité (tableau 2) en utilisant les données d'un échantillon de projets qu'a financés la Banque mondiale.

Les résultats de P. Heller sont surtout indicatifs. On voit d'ailleurs que pour plusieurs sous-secteurs, les valeurs-limites que prend r sont très éloignées: dans le cas des écoles primaires, r peut varier selon le type d'école de 0,06 à ... 7,0. La valeur de $r = 0,06$ pourrait correspondre à des constructions ultra-modernes (ce qui signifie des dépenses de mise en place élevées, donc un dénominateur de r particulièrement grand et un r faible pour un montant donné de dépenses récurrentes)

Tableau 2

Coefficients de dépenses récurrentes (*r*) par secteurs pour un échantillon d'opérations financées par la Banque mondiale

SECTEURS	<i>r</i>
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.

tandis que $r = 7,0$ pourrait correspondre à des constructions simples (classes aux murs de boue séchée recouvertes d'un toit de chaume) aux dépenses de mise en place minimes (ce qui signifie un dénominateur de r particulièrement petit et un r élevé pour le même montant de dépenses récurrentes).

Pour que les résultats de Heller puissent être utilisés dans des cas concrets, il faudrait donc que l'on ait des informations plus détaillées sur les composantes techniques, économiques, sinon humaines, des projets pour lesquels le r a été estimé: quel type de construction? quel taux d'utilisation des classes? (2 ou 3 périodes de cours par jour?) quel type d'équipement didactique (traditionnel? audio-visuel?), etc.

Dans une étude non publiée, John McIntire et J. Dirk Stryker ont ainsi estimé r pour quelques opérations africaines d'irrigation en gardant un certain volume d'information sur les caractéristiques de ces opérations (tableau 3). Il est clair que des r estimés d'une telle manière ont une plus grande utilité pour les planificateurs d'opérations futures.

Finalement, dans certains cas, les planificateurs peuvent se sentir plus à l'aise dans leur travail de prévision des dépenses récurrentes s'ils ont à leur disposition, au lieu de r tel que défini plus haut, des coefficients de dépenses récurrentes par unité de capacité physique (par forage hydraulique installé, animal engrassé ou kilomètre construit de route). On trouvera de tels coefficients dans le document cité du CILSS et du Club du Sahel: *Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel: analyse et recommandations*, août 1980, pour les secteurs de l'hydraulique rurale (p. 85), de l'élevage (p. 116) et des routes (p. 135).

Tableau 3
Estimation de "r" pour des opérations africaines d'irrigation

Nom de l'opération	Type d'irrigation	Pluviométrie	Densité démographique	Type d'agriculture	Nature de la production	Valeur de "r"
Satgui-Deresia (TCHAD)	inondation contrôlée	forte	20-30 habitants/km ²	culture attelée	riz (une récolte/an)	0,09
Maïo (TCHAD)	pompage	faible	40 habitants/km ²	culture attelée	riz, sorgho, fruits et légumes (2 récoltes/an)	0,07
Namirigoungou (NIGER)	pompage	faible	30-40 habitants/km ²	culture attelée	riz, sorgho, fruits et légumes (2 récoltes/an)	0,08
Diffa (NIGER)	pompage	faible	10 habitants/km ²	culture attelée	riz, mil, blé, sorgho et fourrage (2 récoltes/an)	0,04
SEDRY II (CAMEROUN)	pompage ou barrage de retenue	faible	30-40 habitants/km ²	culture mécanisée	riz (2 récoltes/an)	0,057

Source: J. McIntire et J.D. Stryker (étude non publiée)