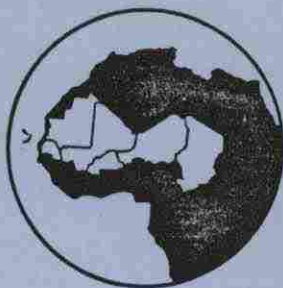


4398

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(83)219
Juillet 1983
Or. : Français

LES DEPENSES RECURRENTES
DANS LES PAYS DU SAHEL

BILAN ET PERSPECTIVES

CINQUIÈME
CONFÉRENCE DU
CLUB DU SAHEL

Bruxelles, 26-27-28 octobre 1983



LES DEPENSES RECURRENTES
DANS LES PAYS DU SAHEL

BILAN ET PERSPECTIVES

TABLE DES MATIERES

DEFINITION DES DEPENSES RECURRENTES	1
I. Bref historique: de la stratégie de développement (1977) au Colloque de Ouagadougou (janvier 1982)	1
II. Les ateliers nationaux: 1982-83	8
III. Perspectives	11
III.1 les conditions ont changé depuis 1980	11
III.2 Sept axes possibles d'intervention	14
III.3 Programme à court et moyen terme	17
BIBLIOGRAPHIE	22

DEFINITION DES DEPENSES RECURRENTES

Le groupe de travail du CILSS et du Club du Sahel sur les dépenses récurrentes proposait une définition opérationnelle des dépenses récurrentes en prenant comme cadre initial d'observation, l'unité micro-économique constituée par le projet ou l'opération de développement: (1)

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

I. BREF HISTORIQUE: DE LA STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT (1977) AU COLLOQUE DE OUAGADOUGOU (JANVIER 1982)

En 1976-77, un groupe de travail du Club du Sahel, présidé par le Ministre coordonnateur du CILSS, établissait, pour la région, une stratégie de développement à long terme.

L'objectif central de la stratégie était la réalisation, à l'horizon 2000, de l'auto-suffisance alimentaire, réalisation qui reposait elle-même, principalement, sur le développement des cultures pluviales, la mise en place d'aménagements hydro-agricoles, l'extension du réseau des transports, la protection accrue des cultures et de l'environnement et l'accroissement des capacités sanitaires et de formation.

(1) Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel, Sahel D(81)108

Très rapidement, le Club du Sahel s'inquiéta des tensions que pourrait éventuellement créer un financement insuffisant des dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien des opérations mises en place dans le cadre de la stratégie, à une époque où les donateurs auraient fait face à leurs engagements et se seraient orientés vers le financement d'autres opérations. C'est ainsi qu'à la 3e Conférence du Club du Sahel et du CILSS, tenue à Amsterdam en 1978, fut créé un Groupe de travail sur les dépenses récurrentes composé d'experts sahéliens et non sahéliens. Dans son communiqué final :

La Conférence exprima le voeu que "le travail entrepris (par le Groupe) soit poursuivi, à la fois sur le plan macro-économique (l'équilibre budgétaire des Etats) et sur le plan micro-économique (au niveau des projets de développement) "tout en demandant aux experts" de s'attacher à dégager des solutions pratiques aux problèmes posés par le financement des dépenses récurrentes".

Deux ans plus tard, le Groupe de travail remettait son rapport final (Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel: analyse et recommandations, 1980). Les experts avaient étudié les problèmes liés au fonctionnement et à l'entretien de 29 opérations sahéliennes de développement appartenant aux secteurs de l'agriculture, de l'hydraulique rurale, de l'élevage, de la pêche, des forêts, de la santé, de l'éducation et de l'infrastructure des transports. Ils avaient, en outre, examiné le budget de fonctionnement de chacun des Etats (Tchad excepté) et s'étaient interrogés sur les pratiques des bailleurs de fonds publics, bilatéraux et multilatéraux, en matière de financement des dépenses récurrentes. Le rapport se terminait par un ensemble de 21 propositions de recommandations faites aux Etats sahéliens, aux organismes de financement internationaux, au CILSS et au Club du Sahel.

En ce qui concerne l'analyse micro-économique des opérations, le rapport soulignait que :

1. l'insuffisance de financement des dépenses récurrentes n'est pas nécessairement la cause du faible taux de réalisation des projets, des erreurs techniques dans la conception et la réalisation des projets, le "surdimensionnement" de certaines opérations, étant souvent à la source des échecs et des retards observés;
2. si le symptôme "classique" du financement insuffisant des dépenses récurrentes est le délabrement des infrastructures, source de diminution des rendements (routes de desserte impraticables, canaux d'irrigation mal curés, ...), un autre symptôme est la faiblesse des taux de scolarisation et des indicateurs de santé qu'explique la faiblesse (en termes absolus, et pas nécessairement en termes relatifs) des budgets que peuvent consacrer les Etats à la rémunération du personnel qualifié et à l'achat des fournitures ;
3. certaines politiques nationales des Etats sahéliens (prix agricoles à la production insuffisamment rémunérateurs, gratuité pour tous des soins de santé et des services scolaires, ...) ralentissent la mise en place des mécanismes qui permettraient de générer les recettes récurrentes que l'on pourrait percevoir auprès des bénéficiaires directs des opérations;
4. certaines pratiques des organismes internationaux de financement de l'aide (adoption de technologies non appropriées, "goût" pour les mégaprojets, emploi de personnel surqualifié expatrié, notamment dans des opérations de soins de santé primaires, ...) augmentent le volume des dépenses récurrentes prévisibles et diminuent la capacité des Etats sahéliens de percevoir des recettes récurrentes;
5. les opérations "à succès" sont celles qui adoptent des formes souples de fonctionnement (par exemple, de nature coopérative), ou encore, celles dont la mise en place est précédée d'un projet-pilote.

En ce qui concerne les aspects macro-économiques des dépenses récurrentes, le rapport s'était attaché à identifier, d'une part, l'affectation par les Etats de leurs recettes courantes à des fins autres que celles du fonctionnement et de l'entretien des programmes et opérations de nature socio-économique et, d'autre part, les possibilités d'augmentation du rendement des systèmes fiscaux nationaux. Le rapport concluait à l'égard de ces deux points que :

1. les recettes courantes des Etats sahéliens sont principalement mobilisées par la prise en charge des déficits d'opérations d'entreprises publiques et le paiement des salaires des fonctionnaires dont l'effectif s'accroît au rythme de l'embauche quasiment automatique par les Etats des nouveaux diplômés;
2. Etant donné l'existence d'une législation fiscale en général aussi sévère que celle des pays industriels les plus "fiscalistes" et compte tenu de leur niveau de développement et de la structure de leurs recettes d'impôts, les Etats sahéliens ont déjà atteint un taux de perception fiscale qui, dans ces conditions, peut être considéré comme maximum;
3. l'augmentation des recettes fiscales est liée non pas à une augmentation des taux d'imposition et à la création de nouveaux impôts aux recettes non réservées, mais à un accroissement de l'assiette fiscale qui serait déterminé par l'augmentation d'une activité économique appelée à reposer davantage sur l'initiative privée que sur l'intervention de l'Etat. Cette initiative privée est toutefois, en général, découragée par le système existant des prix des facteurs de production: des taux d'intérêt (réels) faibles, voire négatifs, créent une demande excédentaire de crédit et découragent la formation d'une épargne nationale, les petits et moyens entrepreneurs privés souffrant le plus de cette situation; la surévaluation des monnaies nationales diminue les incitations à exporter;

4. à l'insuffisance des recettes de l'Etat et à leur mobilisation à des fins autres que celles du fonctionnement et entretien des programmes et opérations de nature socio-économique, s'ajoute la réticence des donateurs à prendre la relève en matière de financement des dépenses récurrentes, sauf dans des cas particuliers (entretien routier, réhabilitation d'infrastructures et supports budgétaires venant des anciennes métropoles).

De ces diagnostics micro et macro-économiques, le rapport tirait un ensemble de recommandations qui s'articulaient autour des propositions générales suivantes:

1. meilleure préparation technique des projets du point de vue de la prise en considération d'alternatives de mise en place et de fonctionnement, et de la recherche des alternatives les plus appropriées à l'environnement physique et humain de la région soudano-sahélienne;
2. nécessité de "redimensionner" certaines opérations existantes et de faire précéder les projets futurs d'expériences-pilotes;
3. recours accru, dans le financement des opérations, à une fiscalité décentralisée (par exemple, sous la responsabilité des associations de parents d'élèves dans le cas des écoles) et à une tarification scientifique (au coût marginal) des services publics comme la distribution de l'eau, des soins de santé primaires et des soins vétérinaires, ...;
4. nécessité de reconsidérer l'importance prise par les entreprises publiques dans l'activité des Etats ainsi que la pratique de l'embauche quasi automatique des nouveaux diplômés par le secteur public;

5. veiller à promouvoir la croissance d'un secteur non étatique de production sur la base, d'une part, d'une plus grande "vérité des prix" (non seulement les prix agricoles mais le coût des facteurs de production tels que le capital et les devises) et, d'autre part, de la création d'un fonds de soutien à moyen terme, qui serait financé par la communauté internationale, dans le but de permettre les réformes internes que devraient adopter les Etats sahéliens pour réaliser cette plus grande "privatisation" de leurs économies;
6. nécessité pour les donateurs de réévaluer leur réticence à financer les dépenses récurrentes en s'ouvrant à l'idée d'aides budgétaires sectorielles (par exemple, dans les secteurs sociaux), et à celle d'un financement accru des dépenses locales d'investissement dans la perspective de dégager les recettes, mobilisées par de telles dépenses, à des fins de financement des dépenses récurrentes.

A Koweït, en novembre 1980 à leur 4e Conférence, le CILSS et le Club du Sahel reçurent le rapport du Groupe de travail. Il fut décidé d'organiser au plus tôt, et dans un Etat sahélien, un colloque technique destiné à soumettre les résultats du rapport non seulement au niveau politique (Ministres des pays du CILSS, présidents des organismes de financement) mais aussi au niveau technique (directeurs de Ministères, chefs de division des institutions de crédit public). Les résultats du rapport devaient, selon la décision de Koweït, être accompagnés d'études plus approfondies de certaines des propositions de recommandations.

Tels furent l'esprit et les objectifs du Colloque de Ouagadougou sur les dépenses récurrentes de janvier 1982, où les participants reçurent, en plus du rapport de 1980, des études spécifiques sur le financement direct des dépenses récurrentes et les aides budgétaires sectorielles, le système des redevances publiques et des contrats - programmes au Sénégal, l'impact du secteur para-public sur les finances publiques et les circuits de crédit au Mali, la politique d'emploi dans la fonction publique malienne, les marchés financiers au Mali et au Sénégal et, enfin,

le rôle du F.M.I. vis-à-vis des pays sahéliens. Réunion de sensibilisation et d'étude, financée par la Commission des Communautés Européennes, le Colloque de Ouagadougou, tout en reconnaissant l'existence d'un commun dénominateur aux problèmes de dépenses récurrentes rencontrés par les Etats, recommanda à ces derniers : (1)

"d'organiser chez eux, en collaboration avec les Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel, des ateliers nationaux pour améliorer la connaissance spécifique des problèmes qui se posent à leurs pays et proposer des actions à entreprendre".

Cette recommandation était conforme à l'observation de la réalité: le problème de la tarification de l'eau et des services de santé animale, par exemple, peut se poser différemment dans l'environnement saharien de la Mauritanie que dans celui soudano-sahélien de la Haute-Volta et du Sénégal; le paiement du coût d'usage ou de la redevance publique s'éloigne d'une norme commune selon l'importance relative qu'accordent les Etats aux objectifs d'équité sociale et de développement régional; le retour à une "vérité" des prix agricoles s'envisage différemment pour les cultures de rente ou d'exportation que pour les cultures vivrières, ces deux types de cultures ayant une importance relative différente dans la production agricole des divers Etats, etc. Dès avant le Colloque de Ouagadougou, en novembre 1981, les Iles du Cap-Vert avaient d'ailleurs déjà fait appel aux experts du Club du Sahel pour établir, en collaboration avec le "Secretaria de Estado de Cooperacao e Planeamento", une prévision nationale détaillée des dépenses récurrentes des programmes et des projets de leur premier plan de développement économique et social (1982-85) (2).

(1) 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, p. 81

(2) Une courte note décrivant cette expérience cap-verdienne fut présentée à Ouagadougou en janvier 1982 (op. cit., pp. 372-382).

II. LES ATELIERS NATIONAUX : 1982-83

Jusqu'à présent, deux Etats ont organisé un atelier national sur les dépenses récurrentes, suite à la recommandation de Ouagadougou: la Mauritanie (Nouakchott, 13-15 septembre 1982)⁽¹⁾ et le Niger (Niamey, 6-10 juin 1983)⁽²⁾, la participation d'experts non sahéliens à ces ateliers ayant été financée, respectivement, par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et la US Agency for International Development. La Haute-Volta et le Mali ont mis sur pied des groupes nationaux de préparation d'ateliers de même nature, le financement des experts ayant été offert par les Pays-Bas et la Commission des Communautés Européennes, dans le cas de la Haute-Volta, et par la US Agency for International Development, dans le cas du Mali. Des marques d'intérêt pour l'organisation d'un atelier national, avec un financement possible de la France, ont été en outre exprimées par le Sénégal. Par contre, rien ne se dessine à cet égard en Gambie, aux Iles du Cap-Vert et au Tchad, les deux premiers pays préférant, semble-t-il, discuter du problème des dépenses récurrentes liées à leurs programmes et projets, directement avec les bailleurs de fonds à l'occasion de réunions tenues à Praia et Banjul et destinées à assurer le financement des plans nationaux de développement.

L'organisation des ateliers nationaux a bénéficié et bénéficie d'un Projet de programme (Club du Sahel, version révisée, novembre 1982) qui propose aux organisateurs un ensemble d'éléments destinés à faire ressortir les points importants liés aux problèmes micro-économiques, sectoriels et macro-économiques des dépenses récurrentes, dans la préparation des communications faites à l'atelier. Ce projet de programme

-
- (1) Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire de la RIM: Actes du Séminaire National sur les dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien des projets et programmes de développement en République Islamique de Mauritanie, avec la participation du CILSS et du Club du Sahel et en collaboration avec le Centre de recherche en développement économique de l'Université de Montréal, Nouakchott, 13-15 septembre 1982.
- (2) Les actes de l'atelier national sur les dépenses récurrentes du Niger sont en voie de préparation

a été élaboré par un groupe ad hoc de réflexion méthodologique sur les dépenses récurrentes qui se réunit, à deux reprises, en 1982, au secrétariat du Club du Sahel à Paris, et dont l'activité principale est d'étudier les modalités de mise en pratique des recommandations de Koweït et de Ouagadougou ⁽¹⁾

Les ateliers nationaux de Mauritanie et du Niger ont eu des résultats variables.

Premier atelier national sur les dépenses récurrentes, l'atelier de Nouakchott fut non seulement une expérience nationale pour la Mauritanie mais aussi un "banc d'essai" des futurs ateliers à organiser dans les autres pays du Sahel. Participaient à cet atelier en plus des cadres nationaux, et à titre d'observateurs, les représentants des secrétariats du Club et du CILSS, les correspondants nationaux du CILSS de Haute-Volta, du Mali, du Tchad et du Sénégal, ainsi que les cadres, en poste dans le pays, de plusieurs agences de financement. Il faut noter que cet Atelier fut conçu avant que soient connues toutes les recommandations émanant du Colloque de Ouagadougou. L'atelier dégagera un ensemble de 14 recommandations spécifiques à la Mauritanie et 3 recommandations concernant les futurs ateliers devant avoir lieu dans d'autres pays (2). Les communications présentées par les cadres locaux, furent essentiellement circonscrites aux aspects micro-économiques (projets) et strictement sectoriels des dépenses récurrentes à l'exclusion, en général, des aspects macro-économiques qui n'ont fait l'objet ni d'une communication

(1) Comme son nom l'indique, ce groupe est informel, s'agissant d'un groupe de travail en appui au "Comité Restreint CILSS/Club du Sahel sur les dépenses récurrentes". Il est constitué de représentants des secrétariats du CILSS et du Club et de quelques personnes-ressources d'organismes de financement et de recherche ainsi que de cadres sahéliens.

(2) Actes, op. cit., pp. 267-271.

ni d'une discussion systématique. La discussion comme les recommandations furent donc surtout sectorielles et techniques bien que certaines de ces dernières furent particulièrement radicales et courageuses dans le contexte mauritanien, comme le recours accru à la tarification des services rendus à l'élevage par l'Etat et l'adoption d'une fiscalité scolaire plus décentralisée. Il est difficile, presque une année après la tenue du séminaire, de voir quel est le degré de volonté politique pour ce qui est de la mise en oeuvre des 14 recommandations nationales qui furent soumises au Ministre en charge du département ayant organisé l'atelier, qui était le Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire.

En ce qui concerne l'atelier organisé par le gouvernement du Niger, celui-ci a été fort réussi.

Les principaux facteurs du succès ont été : l'organisation de l'atelier par le Ministère du Plan confiée au Directeur du Plan et ses adjoints ; la participation des représentants locaux des agences de coopération qui ont fourni à l'atelier des exemples concrets des problèmes rencontrés dans leurs projets par suite de l'insuffisante prise en compte, entre autres, des charges récurrentes ; la participation dynamique des cadres nigériens à la préparation des dossiers et aux discussions lors de l'atelier ; l'obligation dans laquelle se trouve le gouvernement du Niger de réduire les frais de fonctionnement et d'entretien des investissements et des services sociaux.

Dès le début des travaux préparatoires, les responsables se sont vus dans l'obligation de réviser la définition de charges récurrentes afin de la rendre plus opérationnelle. En effet, pour répondre aux besoins, la notion de charges récurrentes doit s'appliquer tant à la phase de mise en place qu'à la phase suivant l'installation de la capacité.

Il a été convenu que dorénavant les charges récurrentes devront être prises en compte avant toute décision d'investissement et être agrégées en vue de les inclure dans les prévisions budgétaires. Pour mettre en oeuvre cette politique, une concertation préalable plus étroite devra être organisée entre les différents ministères. Le problème de l'emploi dans la Fonction Publique a aussi été évoqué. Le gouvernement nigérien a confirmé sa politique pour les prochaines années: donner la préférence aux consolidations et aux acquis sur les projets nouveaux, les mesures nécessaires pour minimiser les charges récurrentes. Les Nigériens ont également invité les bailleurs de fonds à pratiquer une plus grande souplesse dans la prise en compte des charges récurrentes engendrées par les projets.

Aux niveaux des secteurs et des projets, l'atelier a examiné des rapports sur l'éducation, la santé publique, l'élevage, les cultures pluviales et irriguées, l'hydraulique rurale. A des degrés divers, des éléments de solutions ont été proposés, notamment une participation accrue des populations, tant dans la conception et la réalisation des projets que dans la prise en charge des dépenses récurrentes. Les problèmes de la conception des projets, de la technologie appropriée, les problèmes socio-culturels, etc. ont également été mis en relief.

Le suivi à donner à l'atelier comportera : une large diffusion des documents et des échanges de vues de l'atelier; l'institutionnalisation auprès du Ministère du Plan d'un groupe de travail chargé de poursuivre la réflexion sur les charges récurrentes et l'application des recommandations issues de l'atelier; la tenue d'un nouvel atelier en juin 1984 afin d'apprécier les progrès accomplis suite à l'atelier de juin 1983.

III. PERSPECTIVES

III.1 Les conditions ont changé depuis 1980

Depuis la 4e Conférence du CILSS et du Club du Sahel (1980), les données économiques sahéliennes se sont modifiées à plusieurs égards et, dans certains cas, en accord avec les recommandations générales de Koweït et de Ouagadougou.

En effet :

1. la dépréciation de la monnaie dominante de la région (le franc CFA) et du franc malien, entraînée par les dévaluations successives du franc français depuis 1982, tout en rendant les exportations des pays concernés plus compétitives en dehors de la Zone franc, ont également aggravé la détérioration des termes de l'échange ;
2. au moins un des Etats, dans le but de "contourner" la situation de surévaluation de sa monnaie nationale, a mis en place un système de subventions aux exportations;
3. plusieurs Etats ont fermé des entreprises publiques de commercialisation (dont des produits agricoles) et ont procédé à des études détaillées de la situation financière et de gestion du secteur public et parapublic, études qui ont abouti à l'établissement de "contrats-programmes" entre les entreprises concernées et l'administration centrale des Etats;
4. des freins ont été mis à la croissance non contrôlée des effectifs de la fonction publique et à l'octroi non discriminatoire de bourses d'études aux élèves de l'enseignement secondaire;
5. dans plusieurs cas, les prix à la production des produits agricoles vivriers ont été relevés à un niveau plus incitateur pour les paysans et des expériences ont été tentées pour utiliser l'aide alimentaire étrangère dans la réalisation d'une meilleure adéquation des prix à la production et des prix à la consommation;

6. il semble que les pays sahéliens comme les agences internationales de financement font un effort plus grand qu'auparavant pour identifier, lors de l'étude d'évaluation des projets et programmes, les dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien qui seront engendrées par la mise en place des opérations.

Il serait présomptueux de créditer entièrement une telle évolution aux recommandations de Koweït et de Ouagadougou. Ce serait, bien entendu, erroné dans le cas de la dépréciation des francs CFA et malien. En outre, au niveau macro-économique, les approches suggérées, entre autres, par la Banque mondiale et le F.M.I., ont beaucoup d'éléments en commun avec celles sous-jacentes aux recommandations qui furent faites en matière de politique économique générale, aux réunions du Club et du CILSS de 1980 et de 1982: or, plusieurs Etats de la région ont eu recours (ou envisagent recourir) aux prêts-programmes du F.M.I. et aux prêts à l'ajustement structurel de la Banque mondiale. Finalement, le relèvement des prix agricoles à la production et une utilisation plus efficace de l'aide alimentaire sont plutôt à créditer à une autre initiative du CILSS et du Club du Sahel (1)

Même si les choses semblent "bouger", il n'en reste pas moins que le CILSS et le Club du Sahel, mobilisateurs privilégiés des ressources humaines et matérielles de la communauté internationale pour le Sahel, doivent poursuivre leurs efforts dans la recherche de solutions au problème des charges récurrentes.

(1) CILSS - Club du Sahel: la politique céréalière dans les pays du Sahel, compte rendu du colloque de Nouakchott, 2-6 juillet 1979.

III.2 Axes possibles d'intervention

Nous identifions ci-après quelques besoins en réponse auxquels le CILSS et le Club pourraient associer des initiatives concrètes.

1. La comptabilisation des dépenses récurrentes.
Si le rapport de 1980 a proposé une définition des dépenses récurrentes et des modalités d'application de cette définition (voir chapitre II du rapport), il n'existe toutefois pas de guide pratique qui permette aux fonctionnaires nationaux et internationaux, lorsque confrontés à un dossier d'évaluation de projet, de comptabiliser avec précision et dans le détail de telles dépenses. Le danger est que, même s'il existe une volonté plus grande de prendre en considération les dépenses récurrentes, le risque d'incohérences et de malentendus dans leur comptabilisation subsiste. Nous suggérons donc que soit élaboré un Guide pratique de comptabilisation des dépenses récurrentes à des fins d'évaluation des projets et ce, compte tenu des travaux déjà faits au Club en matière d'établissement d'une fiche-type de projet.
2. La centralisation de l'information sur les dépenses récurrentes. Il arrive fréquemment que tel pays sahélien s'engage dans un projet de développement pour lequel il n'a aucune expérience alors qu'une expérience existe dans un autre pays, sahélien ou non sahélien. Il serait ainsi souhaitable que soit mise sur pied, une banque (permanente) de données sur les dépenses récurrentes par type de projet. Une telle banque, dont l'accès devrait être garanti à tous les intervenants au Sahel, aurait sa place normale auprès d'une institution de financement internationale, comme la Banque mondiale, dont l'aire d'application couvre le plus grand nombre de projets et de secteurs dans le plus grand nombre de pays :

3. Le recouvrement sectoriel des dépenses récurrentes. Le rapport de 1980 a identifié plusieurs secteurs où il existe, au Sahel, des possibilités encore inexploitées, dans certains cas, de recouvrement des dépenses récurrentes auprès des bénéficiaires des projets (distribution de l'eau, fourniture de services d'élevage, de santé et de formation, par exemple), le problème se posant tant au niveau des principes de tarification (coût marginal, coût "entier", ...) qu'à celui des modalités de recouvrement (centralisées ou décentralisées). Dans la mesure où la situation n'est pas homogène à cet égard pour les différents pays, il serait souhaitable d'étudier les procédures de recouvrement sectoriel les plus efficaces et équitables, voire d'améliorer les procédures de recouvrement sectoriel déjà existantes dans les conditions locales.
4. La budgétisation macro-économique des dépenses récurrentes. La comptabilisation des dépenses récurrentes dans les cadres de projections macro-économiques (plans, budgets annuels et pluri-annuels), si elle est effectuée, est en général, à l'heure actuelle, le résultat d'un exercice de sommation des dépenses identifiées au niveau des opérations existantes et des projets à mettre en place. Si le plan ou le budget est modifié en cours de discussion à haut niveau ou en cours de réalisation, on a souvent beaucoup de difficulté à revoir les grands équilibres comptables macro-économiques (équilibre épargne-investissement, équilibre recettes et dépenses en devises, équilibre des comptes de l'Etat, etc.). Pour être corrigée, une telle situation demande que soient améliorées les techniques de projections macro-économiques. Une telle amélioration passe par la mise au point de systèmes macro-économiques formalisés et informatisés ⁽¹⁾ dont les relations d'équilibre et de comportement entre les différents agrégats macro-économiques donnent une description quantitative globale et complète de l'économie nationale.

(1) Voir à titre d'exemple, le Modèle PACNM de Projection des agrégats de la comptabilité nationale mauritanienne utilisé dans les travaux de planification de la RIM.

5. L'analyse des problèmes macro-économiques liée à la gestion du secteur public et parapublic.
Le secteur public et parapublic sahélien pose des problèmes macro-économiques dans la mesure où il mobilise des ressources à des fins autres que celle du fonctionnement et de l'entretien des opérations, problèmes déjà suffisamment évoqués et liés à la relation entreprises publiques - administration centrale, au recrutement dans la fonction publique, à la politique des taux d'intérêt et du taux de change. Nous suggérons qu'une réflexion plus approfondie tant au niveau régional que national serait de couvrir de manière exhaustive chacun des points évoqués et que soient soumis les résultats de ces travaux dans des ateliers.

6. La connaissance de l'attitude des donateurs à l'égard du financement des dépenses récurrentes. Le rapport de 1980 incluait des recommandations relativement précises à cet égard: financement direct, aides budgétaires sectorielles, voire participation à un fonds de soutien. Seuls émergent, à l'heure actuelle, des indices, du côté des donateurs, d'apporter un intérêt accru aux problèmes des dépenses récurrentes.⁽¹⁾ Mais, leur réticence initiale au financement de telles dépenses est-elle levée ? Il serait utile de mettre au point un questionnaire détaillé qui serait distribué auprès des agences de financement intervenant au Sahel et qui permettrait de mesurer l'évolution dans l'attitude des donateurs depuis 1980, s'il y en a eu.

(1) Certaines des conclusions du rapport du CILSS et du Club de 1980 ont été reprises par le Comité d'aide au développement de l' OCDE dans son rapport de 1982 (Coopération pour le développement, Paris, novembre 1982, P. 109).

III.3 Programme à court et moyen terme

Les axes possibles d'intervention identifiés à la précédente sous-section constituent un programme ambitieux dont la réalisation ne peut être envisagée dans sa totalité qu'à long terme.

Toutefois, il est possible d'identifier dès à présent des actions à court terme dont le choix et l'ordre de priorité reste à établir.

Le Groupe de réflexion qui se réunira en septembre 1983 devra émettre son avis sur ces diverses propositions, et par conséquent il est possible que des propositions différentes de celles évoquées ci-après soient suggérées et présentées à la Cinquième Conférence du Club du Sahel en Octobre 1983.

1. Appui aux ateliers nationaux

Maintenir en priorité l'appui du CILSS et du Club du Sahel pour l'organisation des ateliers nationaux sur les dépenses récurrentes, ainsi que pour le suivi des recommandations qui en découleront. Ces ateliers devront avoir pour objectif la recherche de solutions concrètes et opérationnelles.

2. Préoccupation "dépenses récurrentes" chez tous les opérateurs

Mettre au point des mesures concrètes susceptibles de sensibiliser les pays et les donateurs, au niveau national, à l'importance de tenir compte des dépenses récurrentes pour l'élaboration du budget national. Cette action pourrait se faire dans le cadre d'une concertation avec la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International.

3. Budgétisation des dépenses récurrentes aux niveaux micro et macro-économiques

3.1. Guide pratique

Mettre au point un guide pratique, simple, de comptabilisation des dépenses récurrentes lors de la planification et du suivi des projets, et en assurer la diffusion auprès des planificateurs, des bailleurs de fonds et des services nationaux.

3.2. Guide méthodologique

Elaborer un guide méthodologique sur les techniques à utiliser pour le calcul et la budgétisation des dépenses récurrentes, aux niveaux des projets et des budgets nationaux.

Ultérieurement, des ateliers et des stages de formation nationaux pourraient être organisés avec l'appui des agences d'aide, au bénéfice des cadres responsables de la budgétisation nationale.

Cette activité serait menée en parallèle avec l'activité (3.1.) ci-dessus.

4. Centralisation des informations sur les dépenses récurrentes

Créer une banque permanente de données, par type de données et type de projets, et prévoir l'informatisation du traitement des données.

Cette banque pourrait être localisée au Secrétariat Exécutif du CILSS.

5. Mesures sectorielles pour une meilleure maîtrise des charges récurrentes

En collaboration avec les autorités des Etats et en utilisant l'acquis très important des études déjà réalisées par le CILSS, le Club du Sahel et les Etats, rechercher des mesures concrètes pour diminuer les charges de l'Etat dans différents secteurs.

Les secteurs à privilégier seraient les secteurs reliés à la stratégie d'autosuffisance alimentaire, soit :

- l'hydraulique villageoise,
- les forêts,
- les cultures irriguées,
- les cultures pluviales,
- l'éducation,
- la santé publique.

Des ateliers nationaux et régionaux pourraient être organisés pour examiner les résultats des différentes études.

Les groupes sectoriels existant à l'intérieur du CILSS et du Club du Sahel devraient être associés à ces démarches.

6. Les politiques macro-économiques

Les problèmes macro-économiques identifiés jusqu'à présent l'ont été de manière théorique et essentiellement sur la base de travaux réalisés par des experts extérieurs. La réflexion pourrait être poursuivie par un petit groupe de spécialistes en liaison étroite avec les responsables et les économistes nationaux.

Parmi les thèmes possibles on peut suggérer celui d'une réforme fiscale progressive, susceptible d'accroître les recettes de l'Etat, avec trois aspects essentiels :

- rapprocher l'imposition de l'utilisation i.e. fiscalité décentralisée ;
- l'imposition des revenus non-salariaux ;
- la suppression des perceptions plus ou moins occultes.

Un autre thème possible est celui des problèmes macro-économiques liés à la gestion du secteur public et para-public.

7. L'action des économistes sahéliens

Susciter dans les pays sahéliens, la constitution d'une association régionale, et éventuellement de sections nationales, d'économistes sahéliens. Cette association, ouverte à une participation libre sans aucune affiliation institutionnelle, pourrait recevoir l'appui du CILSS et du Club au niveau organisationnel.

La mise en place et le suivi des initiatives liées aux axes d'intervention constitueraient le programme de travail du Groupe de réflexion méthodologique sur les dépenses récurrentes du CILSS et du Club du Sahel, moyennant, bien entendu l'existence d'un budget minimum de fonctionnement lui permettant d'être opérationnel, et la prise en charge par la communauté internationale des actions concrètes prévues à court terme.

Le rôle du Groupe de réflexion méthodologique est, de façon générale, d'apporter le maximum d'appui aux pays qui ont entrepris, ou entreprendront, d'élaborer ou de mettre en oeuvre les réformes indispensables pour la maîtrise de leurs dépenses récurrentes.

Le Groupe de réflexion devra utiliser l'acquis déjà très important des études réalisées par le CILSS et le Club du Sahel, soit dans le cadre du programme sur les coûts récurrents, soit dans d'autres programmes. Il faudra aussi tenir compte des travaux entamés soit à l'occasion des ateliers nationaux sur les charges récurrentes, soit dans le cadre de projets d'aides structurelles, soit par la révision des projets en cours qui rencontrent des problèmes de charges récurrentes.

Les responsables nationaux et les économistes sahéliens devront être étroitement associés à toutes les actions du Groupe de Réflexion méthodologique.

BIBLIOGRAPHIE

Actes du Colloque de Ouagadougou sur les dépenses récurrentes, janvier 1982

Caisse centrale de coopération économique, Le financement direct des dépenses récurrentes (Direct Financing of Recurrent Costs), Sahel D(81)153

Cissé, Moussa Kola, Impact du secteur parapublic sur les finances publiques et les circuits de crédit au Mali, Sahel D(81)149

Les coûts récurrents dans les Projets Forestiers au Sahel (1982)

Daffé, G., M. Diop et B. Fall, Inventaire des redevances publiques au Sénégal, Sahel D(81)148

Daffé, G., M. Diop et B. Fall. Les redevances publiques au Sénégal, comme moyens de financement des dépenses récurrentes (résumé), - A Review of Public Utility Charges Applied in Senegal as a Means of Financing Recurrent Costs (Summary), Sahel D(81)148

Egg, J. et Groupe de travail de la C.C.E., Principes directeurs pouvant régir le choix, l'élaboration et l'exécution des projets de développement en fonction de l'incidence des charges récurrentes - Appraisal and Programming of Recurrent Costs at the Project Level : Outline of Guidelines (Summary), Sahel D(81)160

Experts Report and Recommendations adopted by the Symposium on Recurrent Costs in the Sahel, January 1982

Gray, Clive et André Martens, "The Political Economy of the Recurrent Costs Problem in the West African Sahel", World Development, February, 1983, pp. 101-117

Groupe de travail CILSS/Club du Sahel, Les dépenses récurrentes au Sahel - Comment décoller (Recurrent Costs in the Sahel - How to Take off), Sahel D(81)107

Groupe de travail CILSS/Club du Sahel. Les Dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel (Recurrent Costs of Development Programmes in the Countries of the Sahel), Sahel D(81)108

- Heller, Peter S., Budgétisation et planification: le problème des coûts récurrents (The Problem of Recurrent Costs in the Budgeting and Planning Process), Sahel D(81)156
- Hickok, Susan et Clive Gray, Les marchés financiers au Mali et au Sénégal (Capital Market in Mali and Senegal), Sahel D(81)154
- Makalou, Oumar B., Les pays du Sahel: quelques questions macro-économiques (The Sahel Countries: Some Macroeconomic Issues), Sahel D(81)155
- Martens, André, Conclusions principales du rapport sur les dépenses récurrentes des programmes de développement au Sahel, Koweït, novembre 1980
- Martens, André et Clive Gray, "Dépenses récurrentes et développement au Sahel", Revue canadienne d'études du développement, 1981, vol. II, no 2, pp. 341-365
- Ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire, Actes du séminaire national sur les dépenses récurrentes de fonctionnement et d'entretien des projets et programmes de développement en République Islamique de Mauritanie, Nouakchott, les 13, 14, 15, 16 septembre 1982 (en collaboration avec le Centre de recherche en développement économique de l'Université de Montréal et le CILSS et le Club du Sahel), 1982
- Nsouli, Saleh M., Le rôle du Fonds dans le financement et l'ajustement, en particulier vis-à-vis des pays sahéliens (The Role of the Fund in Financing and Adjustment with Particular Reference to the Sahel Countries), Sahel D(81)157
- Please, Stanley, Les prêts à l'ajustement structurel (Structural Adjustment Lending), Sahel D(81)145
- Projet de Programme d'un Séminaire National sur les Dépenses Récurrentes, Club du Sahel, Paris, novembre 1982
- Rapport des Experts et Recommandations adoptées par le Colloque de Ouagadougou sur les dépenses récurrentes, janvier 1982
- Salin, Pascal, Les pays du Sahel en face du problème des dépenses récurrentes: le cas du Mali (The Sahel Countries and the Problem of Recurrent Costs: The Case of Mali (Summary)), Sahel D(81)140
- Salin, Pascal et G. Bourgoignie, Ordre du jour commenté - Annotated Agenda, Colloque de Ouagadougou sur les dépenses récurrentes, janvier 1982, Sahel D(81)161
- Sankaré, Nouhoum, La politique d'emploi dans la fonction publique: le cas du Mali (Public Service Employment Policy: The Case of Mali), Sahel D(81)151

Shoup, Carl, S., Etude des régimes fiscaux dans sept pays du Sahel (A Qualitative Assessment of Seven of the Sahel Countries' Tax System), Sahel D(81)150

Wane, Amadou Sada, le contrat plan - Méthode de redressement du secteur parapublic: le cas du Sénégal, Sahel D(81)158

