

4446

COLLOQUE SUR LES DEPENSES RECURRENTES AU SAHEL

OUAGADOUGOU, HAUTE VOLT
11-15 JANVIER 1982

LE FINANCEMENT DIRECT DES DEPENSES RECURRENTES

Document de travail présenté par
la CAISSE CENTRALE DE COOPERATION ECONOMIQUE

A la quatrième Conférence du Club du Sahel, tenue en novembre 1980, les Secrétariats du CILSS et du Club ont présenté aux participants un rapport intitulé "Les dépenses récurrentes : les programmes de développement des pays du Sahel".

Ce rapport a donné lieu à un premier échange de vues entre les participants qui ont demandé aux Secrétariats du CILSS et du Club d'organiser un Colloque consacré à l'examen de la suite à donner à ce rapport, en particulier la mise en œuvre des recommandations. Afin de faciliter les travaux du Colloque, des documents supplémentaires seront distribués au fur et à mesure de leur parution. Tous ces documents ont la même couverture. Ceux-ci n'engagent que la seule responsabilité de leurs auteurs. Les participants au Colloque sont priés de bien vouloir apporter ces documents.

CLUB DU SAHEL/OCDE
2 RUE ANDRE PASCAL / 75775 PARIS CEDÉX 16 / FRANCE

CILSS

C I L S S

CLUB DU SAHEL

SAHEL D (81) 153

Or. / français

LE FINANCEMENT DIRECT
DES DEPENSES RECURRENTES

Document de travail

Le présent document présenté par la Caisse Centrale de Coopération Economique est destiné à introduire la discussion du point 7 du colloque de OUAGADOUGOU " Moyens d'améliorer le financement direct des dépenses récurrentes des projets".

Le présent document n'engage que la seule responsabilité de ses auteurs, à l'exclusion de celle du CILSS, du Club du Sahel et des autorités des gouvernements intéressés.

Novembre 1981

I N T R O D U C T I O N

La notion de dépense récurrente est née de la constatation que les pays du Sahel éprouvent de grandes difficultés à assumer le fonctionnement et l'entretien des équipements dont la réalisation est financée par des bailleurs de fonds extérieurs. Dès le départ donc, on a eu tendance à appeler "dépenses récurrentes" l'ensemble des coûts qui restent à la charge du pays, à tel point que certains débats ont porté à la fois sur les dépenses récurrentes et les dépenses locales.

Dans une formulation plus rigoureuse, les dépenses récurrentes s'opposent aux dépenses d'investissements, mais selon que pour ces dernières on retient la définition de la comptabilité nationale (formation de capital fixe) ou une définition plus large, les dépenses récurrentes sont plus ou moins étendues.

Le groupe de travail CILSS/Club du Sahel a retenu la notion de "capacité installée" pour les investissements, ramenant ainsi les dépenses récurrentes aux coûts de fonctionnement et d'entretien. Cette nouvelle définition lève une ambiguïté de vocabulaire et incite à un nouvel examen des procédures de financement dans le sens d'une prise en charge plus complète des dépenses de développement.

Définition retenue par le groupe de travail :

" Les dépenses récurrentes sont 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".

1. - LES RESERVES DES BAILLEURS DE FONDS POUR LE FINANCEMENT DES
DEPENSES RECURRENTES :

La plupart des bailleurs de fonds sont réservés sur le financement concernant les dépenses récurrentes engendrées par les projets et ceci pour plusieurs raisons :

. L'aide extérieure a toujours été considérée comme le complément à une épargne nationale insuffisante. Or, l'épargne et l'investissement qu'elle permet, est considérée comme le véritable moteur de la croissance. L'expérience a montré que ce n'est pas la seule contrainte qui pèse sur les économies en développement surtout si l'on entend la notion d'investissement au sens de la comptabilité nationale, c'est-à-dire, la formation de capital fixe.

. Les dépenses récurrentes sont, par définition, répétitives sur un délai indéfini et les bailleurs de fonds, ne serait-ce que en raison des règles budgétaires (annualités), ne peuvent pas prendre l'engagement d'assurer plusieurs financements successifs.

. Le financement des dépenses récurrentes conduit bien souvent à prendre en charge des dépenses de personnel et il est ensuite quasiment impossible de se dégager sans mettre le pays dans une situation économique et sociale difficile.

. Ce phénomène crée d'ailleurs, pour le pays bénéficiaire, une situation de dépendance permanente qui risque au bout d'un moment de provoquer une ambiguïté dans les rapports entre le pays et la source de financement.

. Lorsque le financement fait l'objet d'un prêt, l'organisme prêteur a conscience qu'en finançant les dépenses récurrentes, il diminue dans l'immédiat, les charges du budget national mais risque d'aggraver à terme le poids de la dette publique, même pour les prêts à condition douce, et donc d'engager le pays dans un processus cumulatif où il sera nécessaire de financer par l'extérieur une part de plus en plus grande du fonctionnement de l'Etat.

. Les bailleurs de fonds ont l'intime conviction que les projets qu'ils financent contribuent au développement du pays . Ils ont développé des méthodes d'analyse et d'évaluation dont l'objectif est de mesurer la contribution des projets à la croissance économique et ces méthodes ont souvent été reprises par les pays bénéficiaires pour leur propre usage. Dans ces conditions, les projets doivent engendrer quelque part dans l'économie les ressources nécessaires au financement du fonctionnement et de l'entretien des "capacités installées".

2. - LA PRATIQUE ET SON EVOLUTION :

Certaines sources de financement prennent déjà en charge les dépenses de fonctionnement.

. Les assistants techniques fournis par l'aide française ou les Nations Unies remplissent des fonctions qui ne pourraient pas être assurées en raison du manque de cadre formés. Les contreparties demandées aux Etats pour ces prestations ne correspondent pas toujours au coût d'un cadre national de niveau équivalent.

. Le financement des projets comprend souvent celui d'assistants techniques dont la présence tend dans certains cas à devenir permanente.

. Dans certains projets, surtout de développement rural, les financements extérieurs prennent en charge une partie du salaire des nationaux pourtant affectés à des tâches d'encadrement et de vulgarisation que l'on peut considérer comme permanentes.

. En matière de formation spécialisée, les financements extérieurs assurent bien souvent l'installation des infrastructures, et également une partie du fonctionnement (vacation, bourses, etc ..)

. Les équipements sont généralement livrés avec un stock de pièces détachées.

. Certaines sources d'aide ont financé des programmes d'entretien routier.

. Les pays demandent de plus en plus souvent des opérations de réhabilitation d'équipements anciens dont le but est de compenser un manque d'entretien.

. Enfin, il faudrait citer la fourniture de médicaments, les campagnes de vaccination, l'appui aux structures administratives, la fourniture d'intrants agricoles etc ...

De plus en plus, donc, les sources de financement sont conduites à s'interroger sur les conditions de réussite des opérations qu'elles financent et à prendre en charge des dépenses annexes ayant toutes les caractéristiques de dépenses récurrentes, mais sans pour cela être assurées que les objectifs seront réalisés.

3.- DEPENSES RECURRENTES ET RECETTES RECURRENTES

L'objectif final de toute opération de développement est de procurer à la collectivité nationale bénéficiaire un supplément de revenu et, si l'opération a été bien conçue, ce revenu récurrent est supérieur aux dépenses récurrentes. S'il se pose aujourd'hui un problème de prise en charge des dépenses récurrentes, ce ne peut être que pour l'une au moins des raisons suivantes :

. Les revenus engendrés par certaines opérations sont très largement différés. Il en est ainsi pour la construction des grands barrages dont les délais de réalisation peuvent être importants, mais également pour des actions de vulgarisation agricole ou de formation dont les effets ne sont perceptibles qu'à long terme.

../..

. Les agents économiques qui bénéficient des revenus de l'opération ne supportent pas les dépenses d'entretien et de fonctionnement en raison de la structure mise en place (exemple de la gestion centralisée des grands périmètres) ou des méthodes d'intervention (intervention accrue de la puissance publique et augmentation du nombre des salariés).

. Les revenus dégagés par les opérations sont diffus ou indirects et paraissent très difficiles à appréhender. C'est le cas, notamment, des actions de formation, mais également de l'équipement administratif, de l'assistance technique et plus généralement des actions qui visent des améliorations surtout qualitatives du niveau de vie ou du travail administratif.

. Les structures de gestion n'ont pas été conçues pour une récupération des dépenses engendrées par les opérations (exemple du crédit agricole, du fonds routier etc ...) où il n'a pas paru souhaitable de prélever une redevance correspondant au service rendu en raison des options gouvernementales ou par crainte d'annuler les avantages procurés aux agents économiques bénéficiaires.

. L'environnement juridique, économique ou fiscal n'est pas adapté à la nouvelle situation créée par le projet. A titre d'exemple, les structures de commercialisation ne sont pas adaptées à un supplément de production vivrière, le système de prix ne tient pas compte des nouvelles conditions de production (prix du bois et plantations forestières par exemple). La structure fiscale ne permet pas au budget de profiter du développement des échanges intérieurs. L'utilisation accrue d'engrais ou de matériel agricole n'induit pas une activité supplémentaire dans les secteurs amonts. Le développement de la culture attelée et de l'emboche paysanne n'entraîne pas un développement des cultures fourragères. La production d'électricité n'entraîne pas de création d'activités industrielles etc ... Tout ceci tient au fait qu'il faut que les structures économiques juridiques et

administratives s'adaptent à la nouvelle situation créée par les projets et que ceci demande à la fois du temps, la capacité en hommes pour penser les réformes indispensables et souvent des moyens financiers pour les mettre en oeuvre.

. Enfin, il arrive que les prévisions faites au moment de l'évaluation des projets s'avèrent erronées mais dans ce cas, il faut parfois savoir le reconnaître et en tirer les conséquences.

4. - DEPENSES RECURRENTES ET DEPENSES D'ACCOMPAGNEMENT :

La définition des dépenses récurrentes qui est proposée page 19 du rapport laisse entendre que la "capacité installée" est génératrice de bénéfices socio-économiques, c'est donc que les revenus dégagés sont supérieurs aux dépenses récurrentes. S'il en était ainsi de tous les projets mis en oeuvre, le problème du financement des dépenses récurrentes ne se poserait que dans la mesure où le budget de l'Etat ne peut pas récupérer une partie suffisante des revenus créés au bénéfice d'autres agents économiques.

Il est plus vraisemblable que dans la plupart des cas, s'il subsiste un problème de financement de l'entretien et du fonctionnement, c'est parce que l'opération n'a pas atteint tous les résultats escomptés, autrement dit parce que la "capacité" n'est pas suffisamment bien "installée" pour assurer sa propre pérennité, soit parce que les délais mis en place sont plus longs que prévu, soit parce que les mesures d'accompagnement n'ont pas pu être mises en oeuvre.

Dans ces conditions, il y va de la responsabilité de l'initiateur du projet qui n'a pas su prévoir cette situation, de celle de l'Etat bénéficiaire qui n'a pas pris les mesures d'accompagnement, de celle du bailleur de fonds qui n'a pas voulu les financer.

Autant il paraît difficile qu'un pays dépende de financements extérieurs pour le fonctionnement courant de son économie (sauf cas exceptionnel et temporaire) autant il paraît normal de demander aux bailleurs de fonds d'aller jusqu'au bout du projet et de financer les mesures d'accompagnement jusqu'à ce que les recettes permettent de couvrir les dépenses. Dans cet esprit, la notion de mesures d'accompagnement et donc de dépenses d'accompagnement doit être entendue au sens le plus large et peut faire l'objet d'un financement séparé mais coordonné avec celui des projets et déboucher sur un programme d'accompagnement.

5. - PROJET, DEPENSES D'ACCOMPAGNEMENT, PROGRAMME :

A partir du moment où l'on accepte de dépasser la notion stricte de projet et de prendre en compte les dépenses d'accompagnement, il convient de définir un nouveau cadre d'action et de concertation. La notion de programme répondrait sans doute mieux à cette préoccupation dans la mesure où elle sous-entend également la réalisation d'un objectif, mais en laissant une plus grande marge de manoeuvre dans le choix des moyens à mettre en oeuvre. Le programme peut être global et inclure un ou plusieurs projets, mais il peut également venir en appui d'opérations de type plus classique. Dans ce cas, on pourrait parler de "programme d'accompagnement".

Sans vouloir normaliser ce qui reste du domaine de la négociation, cas par cas, on peut évoquer quelques principes directeurs.

a) Domaine d'application de tels programmes :

L'objectif général des programmes d'accompagnement serait de renforcer la capacité des administrations nationales à tirer le meilleur parti des projets de développement qu'ils financent directement ou par l'intermédiaire des aides extérieures.

Les projets se situent souvent dans un cadre limité géographiquement et sectoriellement et cette tendance est parfois renforcée par la création d'unités administratives autonomes de gestion. Une telle autonomie est justifiée dans de nombreux cas par la faiblesse des moyens matériels et humains des administrations existantes. Il pourrait être admis de financer sur ressources extérieures un appui global aux services concernés pour leur permettre de mieux assurer la coordination des projets existants, de mener les actions complémentaires indispensables ou même de prendre directement en charge la mise en oeuvre des projets. A titre d'exemple, les actions de reboisement dans le Sahel nécessitent une restructuration profonde des services forestiers. Certains financements prévoient en accessoire des projets, des mesures allant dans ce sens (centres de formation, équipements divers, bourses d'études), mais il serait plus efficace de construire un programme global de restructuration.

Certains projets perdent une grande partie de leur efficacité parce que des organismes indirectement impliqués n'ont pas les moyens de suivre. Ainsi une politique d'équipement du monde paysan ne peut être viable et durable que si le crédit agricole est en mesure d'assurer le financement du matériel et la récupération des échéances même lorsque le projet aura terminé ses actions spécifiques. On peut admettre que l'aide extérieure prenne en charge le renforcement de tels organismes et finance même le déficit de fonctionnement temporaire jusqu'à ce qu'il ait atteint un volume d'affaires suffisant permis par la réussite des projets.

Certaines infrastructures de transport ne dégagent de recettes suffisantes pour couvrir les charges d'entretien (taxes sur l'essence par exemple) que lorsque la mise en valeur des régions desservies est suffisamment avancée. On peut imaginer que l'entretien peut être temporairement assuré par l'extérieur dans le cadre d'un programme d'ensemble de mise en valeur.

Dans certains cas, l'effet des projets sur l'ensemble de l'économie ne peut se faire sentir que de manière indirecte à travers les effets amonts en particulier qui supposent la mise en place de structures favorables (exemple : formation d'artisans pour la fabrication et la maintenance de matériel agricole). La mise en place de mécanismes et de circuits économiques durables suppose des actions diverses de formation, d'adaptation de la législation, d'organisation de circuits d'approvisionnement etc .. qui prennent du temps et des moyens financiers.

Enfin, toute action de développement parce qu'elle est génératrice de déséquilibre met à jour certains retards des instruments de pilotage de l'économie : système de prix, législation fiscale, tarif douanier, normes de crédit, législation des sociétés ou coopératives etc ... Ces retards sont inévitables dans des sociétés en mutation constante où l'adaptation permanente doit être la règle. Celle-ci suppose des systèmes d'information et d'enquête, une capacité de réflexion et d'étude qui n'existent pas toujours faute de moyens humains et matériels. De plus, les adaptations en matière de prix et fiscalité en particulier doivent être progressives et peuvent laisser subsister pendant une période plus ou moins longue des déficits importants au niveau de certains agents économiques.

b) Le contenu des programmes d'accompagnement :

Un programme d'accompagnement doit permettre de faire prendre en charge par l'aide extérieure des dépenses qui ne le sont pas dans le cadre habituel des projets : Recueil d'information et enquêtes sur les sujets les plus divers, mise à disposition de l'Etat d'équipes de spécialistes pour étudier certains problèmes, formation de courte ou moyenne durée, financement temporaire de dépenses de fonctionnement et d'entretien, investissements et équipements administratifs, prise en charge du déficit temporaire de certains organismes, aides affectées au budget de l'Etat en atténuation de certaines dépenses etc ...

Le programme d'accompagnement doit avoir une durée limitée en liaison avec la réalisation de certains objectifs. Il n'est, en effet, pas possible pour les bailleurs de fonds de s'engager sur des périodes indéfinies. Il faut que, à un moment ou à un autre, la charge du fonctionnement et de l'entretien des équipements revienne à l'Etat bénéficiaire de l'aide. Il faut donc que les objectifs soient clairement définis en termes de résultats et non plus, comme c'est trop souvent le cas actuellement, en termes de moyens à mettre en oeuvre, l'objectif étant apprécié en termes de bénéfice socio-économique ou de recette pour l'Etat ou pour tout autre catégorie d'agent.

Les objectifs doivent être mesurables par des indicateurs définis à l'avance .

Les objectifs, les moyens et les modalités du programme doivent faire l'objet d'examens périodiques conjoints par le bénéficiaire et le bailleur de fonds et le programme doit pouvoir être adapté aux circonstances nouvelles.

c) Les modalités d'établissement des programmes d'accompagnement

De tels programmes ont vocation à aborder des problèmes complexes dont les solutions apparaissent souvent après un long délai de réflexion et de maturation. Ils ne peuvent être que le résultat d'une concertation étroite entre le bénéficiaire et le bailleur de fonds et faire l'objet d'un véritable contrat de programme.

Des réflexions de cette nature, à caractère surtout sectoriel, sont déjà largement pratiquées au sein d'instances de concertation telles que le CILSS et le Club du Sahel. Les programmes d'accompagnement nationaux pourraient, dans une large mesure, être inspirés de ces réflexions tout en prenant en compte les options particulières de chacun des pays.

10. - CONCLUSION :

Les orientations proposées ci-dessus ont pour objectif de rendre plus cohérentes et aussi plus conséquentes les interventions des sources d'aide afin d'aboutir au delà des projets, à l'installation de véritables capacités de production et de développement. Le financement des dépenses récurrentes ne paraît concevable que si dans le même temps on se préoccupe des recettes récurrentes dont la croissance est le véritable signe d'une société en développement. La coopération entre les pays du Sahel et les bailleurs de fonds doit s'attaquer à l'ensemble des contraintes qui freinent l'évolution des populations vers un mieux être.

X

X

X