

4448

COLLOQUE SUR LES
DEPENSES RECURRENTES
AU SAHEL

OUAGADOUGOU, HAUTE VOLTA

11-15 JANVIER 1982

PRINCIPES DIRECTEURS POUVANT REGIR
LE CHOIX, L'ELABORATION ET L'EXECUTION DES PROJETS
DE DEVELOPPEMENT EN FONCTION DE L'INCIDENCE DES DEPENSES
RECURRENTES SUR LES DEPENSES PUBLIQUES

par le Groupe de Travail constitué auprès de
la COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES

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 des 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 CEDEX 16 / FRANCE

CILSS
BP 7049/OUAGADOUGOU/HAUTE VOLTA

SAHEL D (81) 160

Or. : Français

PRINCIPES DIRECTEURS POUVANT REGIR
LE CHOIX, L'ELABORATION ET L'EXECUTION DES PROJETS
DE DEVELOPPEMENT EN FONCTION DE L'INCIDENCE DES DEPENSES
RECURRENTES SUR LES DEPENSES PUBLIQUES

Ce rapport s'inscrit dans le programme du colloque de Ouagadougou sur les dépenses récurrentes au Sahel. Il traite du point de l'ordre du jour correspondant aux projets de développement. Il ne peut donc pas être lu en dehors du contexte de cette division des tâches pour le colloque, puisqu'il ne reprend pas les questions macro-économiques traitées par ailleurs.

Ce rapport est le produit d'un groupe de travail composé de fonctionnaires de la Commission des Communautés Européennes (DG VIII), d'experts consultants et d'experts sahéliens. Ces derniers n'ont pas pu être associés à la phase finale de travail, mais ce rapport tient compte d'un grand nombre de remarques qu'ils ont pu faire lors de leur séjour à Bruxelles.

A cette exception près concernant les experts sahéliens, les conclusions de ce rapport n'engagent que la seule responsabilité du Groupe de Travail.

Celui-ci s'est efforcé de conduire une réflexion la plus large possible, centrée sur la pratique de ses membres en matière de projets de développement et dégagée de tout cadre institutionnel.

Ont participé à ce groupe de travail :

- fonctionnaires de la Commission des Communautés Européennes (DG VIII) :

MM. GREGOIRE (agriculture), coordinateur du groupe de travail,
APPELBAUM (routes et infrastructures de communication), BRUSSET
(santé et éducation), DA CAMARA (hydraulique), DELLA MONICA (élevage),
PORTAR (planification), ROE (finances), VAN DER VAEREN et BAERT
(évaluation des projets).

- experts consultants :

MM. BOURLIAUD et EGG (INRA), GROLLEAUD (Inter-G).

- experts sahéliens :

MM. P. BOLARE (Ministère de l'Economie et du Plan, Ouagadougou),
M. DIOUF (Ministère de l'Economie et des Finances, Dakar), S. FYE,
(Permanent Secretary, Ministry for Local Government and Lands, Banjul),
Mme J. SORGHO-LACAZE (CILSS, Ouagadougou).

Décembre 1981

TABLE DES MATIERES

<u>O. Résumé</u>	<u>Pages</u>
1. Les dépenses récurrentes dans les projets de développement et leur impact sur l'économie nationale	1
2. Les problèmes de définition de dépenses récurrentes dans les projets de développement	5
3. Comment améliorer l'efficacité et le financement des dépenses récurrentes selon les spécificités des projets de chaque secteur	9
3.1. Agriculture	9
3.2. Elevage	23
3.3. Hydraulique humaine	27
3.4. Transports	32
3.5. Santé et Education	39
4. Principes directeurs pour la conception et l'exécution des projets en fonction des dépenses récurrentes	47
5. Implications des principes directeurs pour les agents, problèmes posés par les recommandations envisagées	55

R E S U M E

Le projet de développement constitue le cadre élémentaire pour aborder le problème des dépenses récurrentes, mais les relations entre difficulté d'exécution des projets et équilibres macro-économiques sont étroites.

La faible rentabilité des investissements et la forte croissance des dépenses récurrentes des projets ont contribué substantiellement à l'augmentation des déficits budgétaires des Etats sahéliens.

Une série de blocages dans les processus de développement en découlent : le manque de moyens de financement ne permet plus aujourd'hui d'entretenir suffisamment les investissements des projets productifs, ni d'assurer la croissance et le fonctionnement des secteurs producteurs de biens sociaux.

La distinction entre dépenses de développement et dépenses récurrentes relève principalement du fait que seules les dépenses de développement sont en principe financées par l'APD. On considérera que ces dernières sont celles occasionnées par la mise en place d'une capacité installée et des structures d'entretien ou de mise en valeur correspondantes, ceci jusqu'au moment prévu où doit débuter la phase de fonctionnement normal du projet. Au delà les charges deviennent récurrentes.

Dans les secteurs productifs cette phase de fonctionnement normal est atteinte lorsque le projet devient viable du point de vue de la couverture des dépenses récurrentes. A partir de ce moment, les seules dépenses qui pourraient être considérées comme de développement seraient celles qui permettent d'améliorer la productivité des actions et la qualité des services, ainsi que celles qui contribuent à réduire les dépenses récurrentes futures.

Dans les secteurs sociaux, en période de fonctionnement normal, les dépenses qui sont consacrées à renforcer l'adaptation et l'adéquation des actions aux besoins sociaux peuvent être considérées comme dépenses de développement (ex : formation de personnel, études formation emploi...).

La recherche de mesures pour résoudre prioritairement les problèmes des dépenses récurrentes de l'Etat et de ses organismes de développement, conduit à envisager le transfert de ces dépenses à des agents économiques du secteur privé.

Les activités et les revenus de ceux-ci peuvent être affectés ou favorisés par ces mesures. Aussi faudra-t-il tenter de dégager des éléments de politique cohérente afin d'éviter un simple déplacement des difficultés de l'Etat sur d'autres agents économiques sans garantie de meilleurs résultats pour l'ensemble de la collectivité.

Les dépenses récurrentes contribueront d'autant mieux au fonctionnement des projets qu'auront été examinées, pour chaque type de dépense, les possibilités (étroitement liées) :

- d'améliorer l'efficience de leur emploi;
- de réduire leur coût;
- de s'assurer de leur financement et de leur couverture.

L'analyse sectorielle montre que la marge de manœuvre est très inégale suivant les secteurs pour réduire et améliorer le recouvrement des dépenses récurrentes; dans tous, elle se révèle par contre beaucoup plus large pour accroître l'efficience de leur emploi.

Améliorer cette efficacité conduit souvent à remettre en cause les modèles de développement qui ont été suivis à travers le choix des projets. Cela implique aussi de privilégier les actions portant sur l'environnement des projets, car la faiblesse de celui-ci accentue dans de nombreux cas les difficultés de fonctionnement des opérations.

Mettre en oeuvre ces moyens engage à retenir une série de principes relatifs aux dépenses récurrentes qui concernent les différentes étapes d'un projet.

La conception des projets devrait favoriser :

- la décentralisation des fonctions et la déconcentration des responsabilités des administrations ou des organismes de développement en relation avec le projet.
- un renforcement du tissu économique existant, de manière à ce que certaines tâches assurées actuellement par l'Etat puissent être confiées au secteur privé (moyennant des contrôles par la puissance publique, pour éviter par exemple les effets de situations de monopole).
- les capacités d'initiative et d'organisation des populations bénéficiaires. Dans ce sens, une politique incitative de prix doit permettre d'elever le degré de participation des producteurs, d'augmenter leurs revenus et de faciliter en conséquence le recouvrement des dépenses récurrentes.
- le choix de technologies appropriées, de façon à assurer une couverture des dépenses récurrentes par les utilisateurs et donc un fonctionnement stable des équipements.
- l'insertion des projets dans la planification nationale. Elle implique une programmation réaliste et effective des dépenses récurrentes, à la fois au niveau des projets et des budgets.

L'instruction des projets devrait retenir comme règles :

- d'allonger la durée de mise en place des projets, considérée comme phase de développement, tout en associant dès le départ les partenaires au financement des dépenses récurrentes.
Une participation dégressive pour l'APD et progressive pour l'Etat et les producteurs permettrait d'éviter une rupture dans le fonctionnement des projets lors de l'arrêt du financement extérieur.
- de mener une analyse spécifique du problème des dépenses récurrentes dans les projets. Elle devrait inclure une programmation réaliste

des dépenses récurrentes et de leur financement par types d'agents.

Mais elle devrait aussi permettre d'apprécier comment la prise en compte de DR constituerait une source importante de réduction de l'incertitude sur le résultats attendus des projets. Elle permettrait donc d'en augmenter la viabilité et devrait constituer un élément de décision important du choix de des projets. La recherche de la rentabilité la plus élevée, généralement estimée à partir du TIR, ne serait pas seule privilégiée.

Enfin l'exécution des projets devrait comprendre des évaluations concomitantes pouvant donner lieu à des ajustements, voire même à des interruptions de financement.

Par un examen cas par cas, certaines dépenses récurrentes pourraient alors être considérées comme de développement, au delà de l'arrivée en phase normale de production d'un projet.

La mise en oeuvre des principes recommandés dépend des réponses qui peuvent être données à une série de dilemmes, notamment :

- jusqu'où l'Etat doit-il privilégier le critère de couverture des dépenses récurrentes dans le choix des projets ?
- la réduction du déficit de l'Etat est-elle un objectif préférable à la viabilité à long terme d'opérations de développement rentables ?
- comment s'assurer que la prise en charge par le secteur privé de certaines activités assurées actuellement par l'Etat s'effectue à un moindre coût pour les consommateurs ou les producteurs ?
- des programmes d'action sectoriels ne constituerait-ils pas un cadre plus approprié que les projets pour garantir la mise en compte des dépenses récurrentes ?
- dans quelle mesure l'APD doit-elle financer en priorité les dépenses récurrentes des projets existants au détriment d'investissements nouveaux
- jusqu'où les bailleurs de fonds pourraient-ils contrôler les dépenses récurrentes qu'ils viendraient à financer, sans empiéter sur les prérogatives des administrations nationales ?

1. LES DEPENSES RECURRENTES DANS LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT ET LEUR IMPACT SUR L'ECONOMIE NATIONALE.

1.1. Le projet de développement est l'une des formes privilégiées de la mise en œuvre des politiques économiques et sociales des pays en voie de développement. Cela est d'autant plus vrai dans les pays sahéliens où l'aide publique au développement (APD) apporte une contribution déterminante au processus de formation de capital, essentiellement sous la forme de financement de projets et d'appui à leur réalisation.

Le projet de développement constitue donc le cadre élémentaire dans lequel doit être abordé le problème des dépenses récurrentes, ceci aux différentes étapes de la "vie du projet" : sélection, conception et instruction, exécution et évaluation.

1.2. De façon générale, les dépenses récurrentes sont celles qui permettent de maintenir en état et d'utiliser un capital après sa mise en place.

La distinction entre les dépenses d'investissement et les dépenses récurrentes qu'implique cette définition peut sembler facile à établir, mais en fait elle ne trouve pas de fondement dans la théorie économique classique. Elle tient en effet davantage à l'origine, généralement double (APD et Etats), du financement du processus de développement et au principe que s'est fixé l'APD de n'accepter de financer que les dépenses d'investissements des projets, les Etats devant prendre à leur charge les dépenses récurrentes qui en découlent.

L'adoption de ce principe résulte logiquement de l'analyse du sous-développement et des politiques de croissance qui ont prévalu au cours des deux dernières décennies. En effet selon cette analyse, le principal obstacle au développement était attribué à la rareté du capital national et à la faible capacité d'accumulation des économies.

L'APD devait donc contribuer à dépasser ce facteur limitant en assurant avant tout le financement et la formation de capacités de développement. La valorisation de ces dernières devant être ensuite du ressort des Etats récipiendaires et les

bénéfices attendus devant engager une dynamique économique et sociale propre.

Ainsi l'on pouvait espérer que les dépenses récurrentes - de caractère permanent - pourraient être couvertes sans difficultés par les ressources des Etats et que la contribution de l'APD aux dépenses d'investissement resterait, par nature, transitoire.

1.3. Ce cadre d'analyse et les critères de financement généralement retenus dans le choix des projets expliquent que l'attention portée au problème des dépenses récurrentes dans la conception et l'instruction des projets ait été insuffisante.

Ces dépenses ont été implicitement prises en compte comme coûts dans les analyses coûts / avantages menées généralement dans l'instruction des projets , qu'ils soient productifs ou de caractère social.

L'objet principal de l'instruction se limitait le plus souvent à la recherche de solutions apportant les avantages socio-économiques les plus grands, pour le coût global le plus faible - ce coût comprenant sans distinction les dépenses d'investissements et les dépenses récurrentes.

Le thème des dépenses récurrentes n'a donc pas jusqu'ici été abordé spécifiquement dans les projets de développement. S'il apparaît maintenant nécessaire de le prendre systématiquement en compte, c'est que les interactions du problème des dépenses récurrentes avec le fonctionnement et l'organisation globale de l'économie se sont révélées fortes, même s'il est difficile d'en cerner les implications pour un projet isolé.

Le problème est actuellement posé de façon cruciale à partir des déficits budgétaires des Etats sahéliens dont l'origine tient en grande partie à la faible rentabilité des investissements et à la forte croissance des dépenses récurrentes des projets. L'une et l'autre ont souvent la même cause: : la faible efficience dans l'emploi des dépenses récurrentes tellesque le médiocre fonctionnement des services d'approvisionnement, le mauvais entretien des routes, ou encore la faible adéquation de la formation aux besoins professionnels...

Mais il a fallu attendre que les écarts entre prévisions et réalisations s'élargissent, se généralisent et posent des problèmes de financement global pour que le rôle essentiel des dépenses récurrentes dans les processus de développement soit reconnu.

Aujourd'hui le manque de moyens de financement ne permet plus aux budgets d'entretenir suffisamment les investissements des projets productifs, ni d'assurer la croissance et le fonctionnement des secteurs productifs de biens sociaux. Cette insuffisance de moyens devient la cause du blocage d'un grand nombre de projets. Ainsi à la régression de l'investissement net, s'ajoute la dégradation des équipements installés et leur sous-utilisation dans un contexte de rareté des facteurs de production, entraînant un processus de décapitalisation.

C'est donc aujourd'hui que l'on peut mesurer la véritable ampleur du problème des dépenses récurrentes qui sont en passe d'absorber la quasi-totalité des dépenses de l'Etat sans pour autant freiner le processus de décapitalisation.

Les liens entre les problèmes d'exécution des projets et les difficultés d'ordre macro-économique apparaissent donc étroits. Les déficits budgétaires actuels sont en effet à la fois liés à des facteurs exogènes (sécheresse, hausse des prix du pétrole,...) et à des facteurs structurels (budgets peu compressibles de l'éducation et de la santé, choix de projets de financement lourds sur de longues périodes...). Mais ils sont aussi la réponse retardée aux difficultés cumulées par de nombreuses opérations de développement, qui n'ont pas permis de créer la base économique capable d'entretenir un appareil d'Etat devenu pour cette raison hypertrophié. Ces déficits apparaissent en ce sens comme une sanction de 20 ans de politique de développement.

Ainsi la question des dépenses récurrentes oblige à apprécier l'évolution des projets en relation avec les équilibres macro-économiques internes et externes. Elle renvoie à l'efficacité des actions de développement et par là aux modèles technico-économiques qui les inspirent. Elle pose aussi le problème des modalités de choix des projets et de prises de décision dans les pays donateurs comme dans les pays bénéficiaires.

2. LES PROBLEMES DE DEFINITION DES DEPENSES RECURRENTES DANS LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT.

2.1. La distinction entre dépenses récurrentes et dépenses de développement

Nous avons vu que la distribution des dépenses en dépenses récurrentes et en dépenses de développement repose sur le principe que seules ces dernières sont susceptibles d'être financées par l'APD. Dans la pratique ce classement n'est pas simple et peut même devenir arbitraire.

En effet, si cette distinction est évidente dans le cas d'une dépense d'investissement effectuée en une seule fois dans le déroulement du projet (on parle alors d'investissement initial), elle devient plus artificielle lorsque l'on a affaire à des dépenses de caractère répétitif. Dans la plupart des cas, les dépenses récurrentes peuvent ainsi être considérées aussi bien comme dépenses de fonctionnement que comme dépenses de développement, selon le cadre dans lequel elles sont appréhendées : l'unité de production, le projet, l'économie nationale.

Par exemple le salaire de l'instituteur ou même la pièce de rechange d'une pompe peuvent être compris comme des charges qui contribuent au processus de développement national. Elles pourraient à ce titre être analysées comme dépenses récurrentes de développement alors qu'elles sont généralement considérées comme charges de fonctionnement d'un projet.

A l'inverse, le renouvellement du capital installé est exclu des dépenses récurrentes en raison de la pratique des bailleurs de fonds qui financent le renouvellement des investissements d'infrastructure, alors que l'amortissement des équipements liés au fonctionnement et à l'entretien de ces infrastructures est le plus généralement inclus dans les dépenses récurrentes.

Si nous restons dans ce cadre d'analyse pour aborder le problème par secteurs, c'est-à-dire si nous essayons de classer chaque type de dépense en dépense récurrente et en dépense de développement finançable par l'APD, la définition elle-même risque de devenir l'enjeu essentiel du débat entre les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires, les uns ayant intérêt à limiter la définition des charges

de développement pour ne pas tomber dans le soutien budgétaire pur et simple (fût-il déguisé), les autres à l'étendre.

Plutôt que de discuter cette distinction à priori, cas par cas dans chaque secteur, nous préférions définir un principe général valable pour tous les types de projets, dont nous préciserons ensuite l'application et les questions qu'il soulève.

Ce principe prend pour base la notion de capacité installée (capital physique, formation humaine, organisation institutionnelle) retenue par le CILSS et le Club du Sahel, dans le rapport général :

Les dépenses de développement seront celles occasionnées par la mise en place d'une capacité installée et des structures d'entretien ou de mise en valeur correspondantes, ceci jusqu'au moment prévu où doit débuter la phase de fonctionnement normal du projet, c'est-à-dire de manière stable et permanente.

Au delà, les dépenses deviennent récurrentes, de fonctionnement.

La délimitation de la période de mise en place reste toutefois un point de discussion qu'il s'agit de préciser par secteur. Ainsi, un projet agricole ne serait en phase de développement que jusqu'à l'arrivée en pleine production; l'investissement en matière d'infrastructure routière pourrait comprendre la construction de la route et la mise sur pied d'un service d'entretien efficient, etc...

2.2. Les dépenses récurrentes en fonction des agents économiques

Le groupe de travail du CILSS et du Club du Sahel limite la définition des dépenses récurrentes à celles supportées par l'Etat et ses agences.

Il s'intéresse donc à résoudre, à ce niveau, prioritairement, les problèmes de financement des dépenses récurrentes et de l'efficience de leur emploi - problème qui sont le reflet de l'ensemble des dysfonctionnements d'un projet (production faible, appareil d'encadrement peu performant, fiscalité inopérante...).

Si nous retenons cette préoccupation comme essentielle, nous voudrions cependant souligner que chaque type d'agent économique, en particulier du secteur privé, doit faire face dans la fonction qu'il exerce à un "problème de dépenses récurrentes" (ex: les intrants pour le paysan ou l'artisan, les moyens de transport

pour le commerçant). Son activité peut en être fortement dépendante (frein à la production, endettement, décapitalisation, ou au contraire développement) selon les moyens dont il disposera pour le résoudre.

L'activité des agents privés peut donc être affectée ou favorisée par les mesures qui seront préconisées pour répondre au problème de dépenses récurrentes de l'Etat (transfert des fonctions, fiscalité, modification des revenus...). Aussi nous nous attacherons à mettre en évidence pour chacun des agents les avantages et inconvénients des mesures proposées, de façon à dégager des éléments de politique cohérente et éviter un simple déplacement des difficultés de l'Etat sur d'autres agents économiques sans garantie de meilleurs résultats pour l'ensemble de la collectivité.

2.3. Les caractéristiques des secteurs et des projets en fonction du problème des dépenses récurrentes.

Les projets de développement entrent dans une classification sectorielle en fonction de la dominante de leur activité : agriculture, éducation, infrastructure de transport,...

Au point de vue des dépenses récurrentes assurées par l'Etat, ces secteurs peuvent être ramenés au premier abord à 3 types :

- les secteurs de production proprement dits : agriculture, élevage, pêche,... qui doivent générer des bénéfices économiques permettant de couvrir tout ou partie des dépenses récurrentes.
- les secteurs de services donnant lieu à des recettes : alimentation en eau, routes...
- les secteurs producteurs de bénéfices sociaux : éducation, santé,... dont les recettes budgétaires sont généralement faibles au regard des dépenses récurrentes qui constituent l'essentiel des budgets.

Ce découpage sommaire selon les possibilités de couvrir les dépenses récurrentes par les recettes peut cacher des réalités plus complexes : un projet agricole

par exemple peut permettre des accroissements de production et/ou de revenus des agriculteurs sans nécessairement procurer de fortes recettes à l'Etat (autoconsommation, production vivrière vendue sur le marché privé...). Au contraire, en matière de santé, certaines catégories de la population peuvent sans difficulté payer le service rendu.

Nous verrons comment utiliser cette diversité de situation des projets pour améliorer globalement, dans chaque secteur, la prise en charge des dépenses récurrentes.

Enfin notons que ce découpage sectoriel ne permet pas de prendre en compte les projets pour lesquels plusieurs secteurs sont concernés tels que les projets de développement rural intégré, ni surtout les projets d'amélioration des services portant sur plusieurs secteurs ou projets (renforcement de l'administration, du tissu économique d'amont,...).

2.4. Le principe général de la prise en compte des dépenses récurrentes.

D'une façon générale, tenir compte des dépenses récurrentes dans l'élaboration et la conception des projets peut se résumer à 3 recommandations principales :

- améliorer l'efficience de leur emploi,
- en réduire le coût,
- s'assurer de leur financement et de leur couverture.

Il faut souligner la liaison étroite qui existe généralement entre réduction du volume des dépenses récurrentes, efficacité des projets et possibilité de recouvrement des dépenses récurrentes. En effet, lorsque l'efficacité de ces dépenses n'est pas assurée, par exemple si un canal d'irrigation est obstrué par suite d'un défaut d'entretien, un goulet d'étranglement apparaît qui aura pour conséquence une baisse de la production attendue et donc une diminution des recettes du projet. Cette dernière rendra le recouvrement difficile, voire impossible, car les recettes du producteur seront évidemment réduites alors que ce dernier devra payer un service qui n'aura pas été rendu.

3. COMMENT AMELIORER L'EFFICACITE ET LE FINANCEMENT DES DEPENSES RECURRENTES SELON LES SPECIFICITES DES PROJETS DE CHAQUE SECTEUR.

3.1. Les dépenses récurrentes dans les projets de développement agricole.

Dans les pays du Sahel, l'agriculture occupe la majorité de la population et c'est sur elle principalement, à l'exception de quelques ressources minières, que repose la charge du développement élargi de la production nationale. Source de financement interne et externe de l'activité industrielle, mais aussi et surtout du secteur tertiaire, l'agriculture tient une place centrale dans la dynamique du développement. C'est de cette situation particulière qu'il faut partir pour comprendre l'origine et la nature des dépenses récurrentes dans les projets agricoles.

Nous retiendrons la définition suivante des dépenses récurrentes pour les projets de développement agricole :

Ce sont les dépenses effectuées à partir du moment où le projet peut être considéré comme viable du point de vue de la couverture des dépenses récurrentes.

Cette définition peut être précisée suivant les 3 phases d'un projet agricole :

- la phase d'implantation, au cours de laquelle toutes les dépenses sont de développement
- la phase d'adaptation, durant laquelle les dépenses affectées au projet restent de développement jusqu'à ce que leur couverture soit assurée
- à partir de ce moment (et dans la phase de pleine production), les dépenses deviennent récurrentes, mais celles qui ont pour fonction d'améliorer la productivité ou de réduire des dépenses récurrentes futures peuvent toujours être considérées comme dépenses de développement (ex: recherche expérimentale, formation, amélioration d'une structure permettant d'éliminer des goulets d'étranglement)!

L'interaction entre conception des projets, efficience des dépenses récurrentes et résultats des projets est donc très grande.

Dans ce secteur plus que dans tout autre, les recommandations pour améliorer l'efficience des dépenses récurrentes s'appuient sur le bilan que l'on doit tirer de l'évolution des conceptions du développement appliquées aux projets.

3.1.1. L'impact des modèles de développement sur les dépenses récurrentes des projets agricoles.

a) Le rôle central assigné à l'Etat

L'agriculture est une des sources principales des recettes des Etats. C'est pourquoi les politiques de développement agricole des Etats ont privilégié dans un premier temps les cultures pour l'exportation, puis les cultures vivrières telles que le riz pour réduire les importations croissantes, coûteuses en devises.

Cette spécialisation de la production agricole a été conduite sous la direction de l'Etat par la mise en place de projets généralement axés sur l'intensification et le développement d'une production particulière : arachide, coton, riz principalement.

Selon les structures de production, on peut distinguer 2 types de projets :

- ceux dans lesquels l'Etat ou les organismes spécialisés de développement, gère la production. Ce sont généralement de grands périmètres irrigués liés aux grands aménagements hydroagricoles.
- ceux où l'Etat a pris en charge l'encadrement des agriculteurs, l'organisation des services amont et aval nécessaires à l'intensification de la production et à la diffusion du progrès technique (approvisionnement en engrains, fournitures de semences, matériel, crédit, stockage, transport...) et la mise en place des circuits de commercialisation.

Les projets de ce type sont les plus nombreux. Ils concernent :

- les opérations de développement des cultures de rente (arachide, coton) en agriculture pluviale s'adressant au petit paysannat majoritaire
- les petits périmètres irrigués

- et les grands pérимètres irrigués dans lesquels la production est confiée aux paysans.

L'exemple de la mise en valeur des pérимètres irrigués illustre bien la diversité des modèles de développement suivis et leur évolution. Les difficultés rencontrées dans ces projets sont fonction de la place accordée au paysannat, des modèles techniques retenus et surtout du degré d'engagement de l'Etat dans les différentes fonctions d'amont et d'aval nécessaires à la production et dans la production elle-même.

C'est sur cet exemple que nous nous appuyons pour dégager les principes relatifs aux dépenses récurrentes dans ce secteur.

- Les grands pérимètres irrigués mis en valeur par des organismes étatiques

Certains Etats ont pensé pouvoir développer rapidement la production en créant de grandes structures de production où l'on pourrait mettre en oeuvre les moyens techniques les plus productifs et les plus modernes.

Ainsi, dans les nouveaux pérимètres irrigués, de grandes unités très fortement mécanisées ont été mises en place, employant une main-d'œuvre salariée et nécessitant une importante assistance technique.

Ces structures ont requis un niveau d'investissement et d'infrastructure très élevé (travail du sol, grande hydraulique, communication, électrification, etc...).

Elles sont gérées par des organismes de développement qui n'ont pu parvenir à un degré d'organisation satisfaisant pour obtenir un bon emploi des importants moyens techniques dont elles étaient dotées.

Les résultats de production se sont révélés très décevants, rendant le coût de l'investissement initial et les coûts de fonctionnement disproportionnés par rapport aux recettes obtenues. Les déficits d'opération, très importants (DR non couvertes), ont été comblés par les Etats.

Les réformes d'organisation et de gestion n'ont jusqu'à présent pas abouti aux résultats escomptés.

Les grands projets ont ainsi souvent constitué de véritables enclaves peu efficientes, mal gérées, coûteuses, déstabilisantes pour les rapports sociaux et économiques et sans effet d'entraînement décisif.

- Les grands périmètres irrigués dans lesquels la production est confiée aux paysans.

Les aménagements de base restent ici confiés à des entreprises nationales ou étrangères en raison de leur complexité et de leur technicité. Ils peuvent de surcroît bénéficier d'économies d'échelle. Dans ces projets, les structures d'amont et d'aval sont du même type que celles prévalant dans les grands projets : les résultats productifs sont restés faibles et la couverture des DR mal assurée.

De manière générale, l'intégration des unités modernes dans les systèmes de production traditionnels s'est mal faite.

- Les petits périmètres irrigués.

Les opérations dont les résultats de production se sont avérés les meilleur et où l'intégration de techniques nouvelles a été mieux réussie sont celles où les paysans ont pu participer à la conception et à la réalisation des aménagements.

Les paysans ont dans ce cas tiré un meilleur parti de leurs nouvelles ressources et assuré une prise en charge correcte de certaines des dépenses récurrentes telles que l'entretien des petits équipements. Les réussites sont telles que, dans certaines zones, la demande concernant ces petits aménagements vient des paysans eux-mêmes.

Mais ce type d'opération est pour l'instant limité. D'une part, les petits projets ne peuvent remplir les fonctions économiques assignées aux grands projets. Dans ce sens, ils ne leur sont pas complètement substituables. D'autre part, même si au niveau de la production la prise en charge des DR est plus effective, la nécessité d'assurer le support d'amont et d'aval demeure et reste assumée par l'Etat. Aussi les défauts rencontrés dans la qualité des services offerts demeurent-ils et retentissent sur la rentabilité de ces petits projets.

De ce point de vue les problèmes sont les mêmes au sein des projets qui s'adressent aux paysans en agriculture pluviale.

3.1.2. Comment améliorer la gestion des projets, c'est-à-dire des DR.

Le fonctionnement des différents types de projets hydroagricoles montre que, plus l'Etat s'est engagé dans la gestion directe de la production, plus les résultats ont été décevants. C'est au contraire dans les circonstances où des rapports souples se sont instaurés avec un paysannat disposant d'une forte autonomie de gestion et d'initiative que les résultats les meilleurs ont été relevés, même si la marge de progrès est encore grande.

Dans un tel contexte, la qualité des résultats de production dépend étroitement de la qualité des services d'amont et d'aval et des services d'encadrement qui concourent à créer les conditions favorables à l'adoption du progrès technique par les producteurs.

Les principes suivants devraient contribuer à améliorer l'efficacité des DR :

- Déconcentration des fonctions assurées par l'Administration ou les organismes de développement et décentralisation.

Le fonctionnement des services administratifs ou des organismes de développement étatique, généralement très centralisé, s'est révélé peu capable d'assurer avec fiabilité les services d'amont et d'aval de la production.

Les difficultés proviennent pour beaucoup de ce que les opérations à réaliser sont peu différables dans le temps : approvisionnement en engrais, en semences, opérations d'entretien, de réparation, de transport,... Ces opérations posent donc des problèmes d'organisation et de coordination complexes au sein et hors des projets.

C'est donc la fiabilité du service rendu qui va compter tout autant que son coût. Un service mal assuré entraîne des perturbations sur l'ensemble du processus de production, peut même le bloquer (semences non disponibles à la courte période des semis, pièces de rechange manquantes,...) et engendrer

ainsi des pertes de production considérables sans rapport avec le coût du service.

La déconcentration de la gestion technique et financière et la décentralisation du personnel administratif devraient permettre une gestion mieux adaptée aux conditions locales ainsi que des réponses plus rapides et plus appropriées aux problèmes quotidiens.

Ces mesures doivent nécessairement accompagner les formes d'organisation favorisant l'initiative et la responsabilisation des producteurs. Cependant, l'administration ou les organismes de développement doivent rester responsables de l'exécution de fonctions qui supposent une économie d'échelle et/ou des techniques dont ne disposent pas les entrepreneurs locaux : gestion et entretien des grands ouvrages hydrauliques, des ouvrages et équipements primaires, des installations de transformation,...

- Transfert vers le secteur privé de services actuellement assurés par l'Etat

Au delà de la déconcentration, l'Etat ou les organismes de développement peuvent envisager d'abandonner certains services qui pourraient être assurés par le secteur privé : approvisionnement en intrants, matériel, notamment.

Il est probable en effet que le secteur privé puisse assurer de telles fonctions avec plus d'efficacité et de régularité grâce à son adaptation aux situations locales, à sa souplesse de fonctionnement et à des ressources financières plus stables. Cependant cette solution peut comporter de nombreux aspects négatifs :

- variabilité des prix selon les zones, monopoles locaux, qui risquent de rendre ces services difficilement accessibles aux producteurs peu aisés accélérant ainsi la différenciation sociale.

- Action de soutien et de renforcement du tissu économique régional.

On peut aider certains agents du secteur privé à s'équiper et à se former pour assurer des opérations actuellement assumées par les services de l'Etat telles que la réparation et l'entretien du matériel ou la fabrication d'outils.

- Soutien aux différentes formes d'organisation des producteurs.

Le producteur africain a montré qu'il était capable d'adaptations aux nouvelles conditions techniques. Ses capacités d'initiatives et d'adaptation s'exprimeront d'autant mieux qu'il aura la possibilité de s'organiser aux différents échelons de la production et de la vie sociale.

Lorsqu'elles s'organisent les communautés locales assurent une meilleure prise en charge des équipements et des infrastructures collectives : entretien des canaux, des pompes, des chemins villageois, approvisionnement et commercialisation,... Elles sont mieux à même de répondre aux problèmes lorsqu'elles en perçoivent les conséquences sur leur potentiel de production.

Cette recommandation générale ne vaut pas seulement pour les projets s'adressant à des paysans déjà en place, mais aussi pour les grands aménagements hydroagricoles et autres qui impliquent un certain déplacement de population. Il est en effet parfaitement envisageable d'ouvrir ces chantiers à des groupements de paysans, par exemple, responsables d'une unité élémentaire dont la taille soit en rapport avec l'organisation du périmètre et sur laquelle ils pourraient assurer, outre la production, la gestion de l'eau et l'entretien des équipements à partir de leurs propres moyens techniques et financiers.

De même, ils pourraient devenir les responsables de leurs approvisionnements en engrains et semences, comme aussi de leur commercialisation.

- Un encadrement conçu de façon plus souple et à partir d'une vision plus globale de l'unité de production.

Le producteur décide de suivre les recommandations du vulgarisateur s'il en a les moyens et s'il y trouve son intérêt (et ceci quelle que soit la qualité de l'encadrement).

Or, bien souvent les projets ont pour objectif de développer une production (arachide, riz,...) et l'intervention des vulgarisateurs est tout entière concentrée sur des thèmes techniques très fragmentés et rigides, si bien que l'encadrement confine à l'embriagadement, sans résultats notables.

- Politique de prix plus rémunérateurs.

L'adhésion des agriculteurs au processus de développement dépend beaucoup des politiques de prix qui sont menées. S'ils retirent des bénéfices appréciables de leurs efforts grâce à une politique de prix favorable, il leur sera d'autant plus facile de participer financièrement à l'amélioration des conditions de production et d'environnement social. (exode, dispersions). Ils peuvent contribuer ainsi à réduire les dépenses récurrentes à la charge de l'Etat.

3.1.3. Allonger la durée de mise en place des projets.

Même si l'agriculteur a intérêt à développer une culture nouvelle ou à intensifier ses productions, la diffusion de l'innovation technique et l'organisation des paysans réclament des délais qui sont souvent sous-estimés. Le délai nécessaire pour arriver à une pleine production et réaliser des bénéfices est long et incertain, donc retardé. La cessation du financement extérieur intervient trop tôt et compromet l'ensemble de l'effort - individuel et public - consenti.

C'est pourquoi, il conviendrait généralement d'allonger les durées de mise en place, ceci de façon variable selon le type de projet (10 à 15 ans) : elle sera globalement plus longue dans les grands périmètres car leur gestion est plus complexe.

L'appréciation de la durée de mise en place constituant la période d'adaptation est évidemment difficile. Faut-il l'évaluer selon chaque type de projet ou même selon chaque projet ?

Pour qu'elle ne soit pas seulement un report illusoire du problème de l'efficacité de la gestion, nous estimons qu'il faut conditionner cet allongement à des procédures d'évaluation approfondies, réalisées au cours de cette phase et pouvant donner lieu à des décisions de réorientation, voire même à l'arrêt du financement des projets.

Il est possible de prévoir l'application de ce principe en concevant la mise en place des projets par tranches et en subordonnant l'amorce d'une nouvelle tranche à l'évaluation (conception et exécution) de la précédente. Les risques d'échec, très coûteux pour tous les partenaires, seraient alors moins grands (les formes expérimentales, aussi bien techniques qu'organisationnelles, sont à favoriser).

3.1.4. La répartition par agents du financement des dépenses récurrentes.

Il convient d'éviter une coupure entre phase de financement extérieur et financement d'origine nationale des projets. Le sevrage brutal se révèle difficile; d'une année à l'autre de nombreuses charges de développement à caractère récurrent, tels les salaires des vulgarisateurs et les moyens de fonctionnement des services d'approvisionnement, deviennent charges de fonctionnement financées par le budget ou les organismes para-étatiques. Mal programmée, cette mauvaise transition a des répercussions sur la répartition des postes de dépenses et sur la production elle-même.

C'est pourquoi nous proposons de répartir le financement de l'opération entre les différents partenaires (le bailleur de fonds, les Etats et les producteurs) dès le départ, et ceci de façon différenciée : par exemple, le financement extérieur serait prépondérant dans les premières années pour diminuer progressivement par la suite alors qu'inversement, le financement des Etats s'élèverait progressivement.

La participation des producteurs à ce financement serait dans un premier temps marginale, mais augmenterait avec la croissance des revenus jusqu'à couvrir à terme l'ensemble des dépenses récurrentes (DR).

Globalement le volume de l'aide resterait inchangé, mais ce mode de financement permettrait d'associer plus étroitement les partenaires au déroulement du projet, donc d'accroître leur responsabilisation notamment en améliorant les procédures de programmation des dépenses budgétaires.

Cette procédure aurait aussi pour avantage de renforcer la part de l'investissement réalisé par les Etats, qui devient de plus en plus faible et à l'inverse, de sensibiliser l'APD aux problèmes des DR au-delà de la

période de mise en place. Les partenaires auraient alors tous intérêt à concevoir et à choisir des projets en fonction non plus du seul poids des investissements et des bénéfices attendus, mais au regard de critères de viabilité intégrant le problème des DR.

3.1.5. Modifier la conception des projets et leur instruction.

- Collecte de données et traitement de l'information appropriés à la prise en compte des dépenses récurrentes.

Les DR ne peuvent pas être évaluées de manière suffisamment précises dans les conditions actuelles de l'instruction des projets, c'est-à-dire à travers la comparaison entre les coûts globaux d'exploitation du projet et les avantages économiques attendus, comptabilisés pour l'ensemble de l'opération.

Les DR sont supportées par différents types d'agents et l'instruction du projet doit être en mesure d'apprécier l'impact de ces charges sur chacun d'eux. En particulier dans les décisions de production de l'agriculteur, les dépenses récurrentes qui peuvent être assimilées aux charges variables de l'unité de production jouent un grand rôle. L'intensification des cultures généralement diffusée par les projets élève les charges variables de production. Mais cette augmentation accroît également les risques que prennent les agriculteurs, cela d'autant plus que leurs moyens sont faibles.

Beaucoup s'étonnent par exemple de ce que le paysan privilégie l'entretien du champ de mil à faible rendement alors que le riz en irrigation contrôlée pourrait produire davantage. C'est que, pour lui, le risque d'un mauvais fonctionnement des DR (dans le cas présent, la disponibilité des semences et des engrains en quantités suffisantes et au bon moment) est moindre avec le mil.

L'existence de ce risque constitue souvent un frein à l'adoption des nouvelles techniques intensives et limite la capacité d'emprunt, même si des calculs économiques par production montrent les forts accroissements de revenus que pourraient obtenir les agriculteurs par l'intensification.

A l'inverse la réduction de ce facteur de risque favorise la réussite d'une action d'innovation technique. C'est ce qui est fait dans les opérations de développement du coton où l'agriculteur ne paye pas directement les intrants. Cette mesure élimine le risque pris par l'agriculteur sur cette culture et contribue fortement à notre avis aux bons résultats observés dans cette culture.

L'absence de prise en compte du risque est une des causes importantes qui explique que les prévisions des projets s'avèrent souvent exagérément optimistes. Elles ne tiennent pas suffisamment compte de l'insertion des nouvelles productions ou techniques dans les systèmes d'exploitation existants.

- Des études budgétaires des unités de production correctement menées devraient permettre de prévoir dans quelle mesure les producteurs ont intérêt à développer telle ou telle culture et quelles sont les catégories de producteurs qui y ont intérêt. Elles permettraient alors des prévisions de production et de recettes plus réalistes. Elles constituerait aussi un élément important d'une analyse de fiscalité par type d'agent et par voie de conséquence, un moyen d'améliorer la programmation des DR financées par l'Etat.

- Etablir des prévisions plus réalistes

La qualité des informations entrant dans l'instruction des projets est souvent cause de prévisions faussées. Celles-ci sont en effet basées sur des données trop optimistes qui conduisent :

- à sous-estimer le volume des DR;
- à surestimer leur efficience, en particulier les avantages économiques et les recettes des projets;
- à ne pas tenir suffisamment compte de sources d'incertitude et de risques telles que les conditions climatiques ou les prix.

L'illustration la plus évidente est la surestimation très fréquente des rendements des cultures, qui doivent être observés sur plusieurs années et sur un grand nombre de producteurs. Ces données de mauvaise qualité contribuent à surévaluer les avantages économiques des projets. Les conséquences sont graves car ces nouvelles données deviennent à leur tour la base de prévisions faussées à d'autres niveaux :

- elles favorisent les choix techniques et organisationnels coûteux en DR
- elles laissent supposer un recouvrement facile des DR par l'Etat ou les organismes de développement
- elles faussent la programmation des financements.

Il faut donc utiliser des données de meilleure qualité, ce qui ne signifie pas nécessairement des données plus fines (souvent difficiles à obtenir), mais plus réalistes.

- Les méthodes de prévision doivent être également améliorées et organisées en fonction du problème des dépenses récurrentes. Les points à étudier ou à prendre en compte pourraient être les suivants :

- programmation des DR
- évaluation de la viabilité des actions, en particulier du point de vue de la couverture des DR
- prise en compte par des prix de référence de la rareté de certaines ressources
- tests de sensibilité des résultats espérés en fonction de différentes hypothèses d'efficacité des dépenses récurrentes (ceux-ci se limitent en général à l'étude des conséquences de facteurs exogènes tels le climat ou les prix).

Les résultats attendus des projets sont souvent surestimés et les évaluations

faussées par l'effet des procédures de sélection des projets qui incitent à rechercher un taux interne de rentabilité élevé des projets. La méthode du TIR n'est pas en cause, mais davantage l'usage qui en est fait car tel qu'il est calculé le TIR ne devrait être qu'un indicateur, notamment au niveau de la décision finale.

Apprécier la viabilité d'un projet

La plupart des recommandations qui précèdent concourent à abaisser la rentabilité globale des projets, donc le taux de rentabilité interne (allongement de la période de mise en place, analyse par agent,...).

Mais par contre elles permettent de mieux évaluer la viabilité des projets dans leur fonctionnement interne et dans leur rapport avec l'économie nationale (financement des DR).

Cela implique donc que les procédures de sélection des projets des différentes instances modifient leurs critères d'appréciation, trop exclusivement centrés sur les bénéfices socio-économiques attendus, au profit d'une évaluation de la viabilité. On peut raisonnablement penser que les résultats seront plus conformes aux prévisions, donc source d'avantages pour l'ensemble de la collectivité.

3.2. LES DEPENSES RECURRENTES DANS LE SECTEUR ELEVAGE.

Les projets peuvent être classés en deux types :

Les opérations de production : ranchs, centres d'embouche

Les actions complémentaires : santé animale, points d'eau, amélioration des parcours..

3.2.1. Les opérations de production.

La définition des dépenses récurrentes est la même qu'en agriculture : les dépenses d'investissement sont toutes les dépenses effectuées pour la mise en place du projet jusqu'à la phase de production assurant la viabilité du projet à terme de couverture des dépenses récurrentes. Ensuite, elles deviennent dépenses récurrentes.

Les opérations de ranchs sont comparables aux projets agricoles de grandes structures gérées par l'Etat ou les organismes de développement, les principes à retenir étant les mêmes :

- structure décentralisée disposant de l'autonomie de gestion et de l'autonomie financière,
- évaluation plus réaliste par une instruction plus approfondie du milieu socio-culturel dans lequel le projet s'insère,
- allongement des périodes de mise en place (à 15 ans environ).

Jusqu'à présent les interventions de l'Etat sous forme de projets de production dans ce secteur sont restées peu nombreuses. Elles ont été engagées plus tardivement qu'en agriculture et il est difficile d'en faire un bilan du point de vue de l'efficacité des dépenses récurrentes.

Cependant, on peut estimer que bien qu'il s'agisse généralement d'opérations à caractère commercial, les dépenses récurrentes (comparées aux recettes) restent très élevées. La maîtrise requise pour ces opérations (technologie coûteuse, achat du bétail, approvisionnement en aliments et commercialisation)

est complexe.

Les opérations d'embouche en milieu paysan sont de même nature que les opérations de développement agricole. L'action porte sur l'environnement de la production encadrement, crédit, commercialisation, centre d'embouche. La mise en place de ces structures d'amont et d'aval peut être assimilable à des dépenses de développement, donc finançable par l'APD.

3.2.2. Les actions complémentaires.

Elles peuvent être classées en deux groupes :

- les actions d'amélioration des structures de l'élevage telles que la création des points d'eau et l'aménagement des parcours.

Elles peuvent être considérées comme des dépenses d'investissement et l'APD peut contribuer à les financer.

- les actions dans le domaine de la santé animale, principal objet d'intervention de l'Etat en matière d'élevage.

Elles doivent à leur tour être distinguées en fonction de leur nature et de leurs objectifs :

a) Les programmes annuels d'immunisation sont considérés comme des actions courantes de santé animale et donnent lieu à des dépenses récurrentes à la charge des services vétérinaires.

Toutefois le coût des médicaments et des vaccins peut être, suivant les cas, répercuté sur l'éleveur, l'Etat pouvant subventionner le service (salaire des agents et fonctionnement).

Des actions devraient cependant être engagées aussi au niveau des structures d'amont pour diminuer les dépenses récurrentes :

. les campagnes de vaccination pourraient être décentralisées pour assurer plus de rigueur dans l'organisation, faire davantage appel à des agents locaux et s'appuyer sur les groupements

d'éleveurs existants.

- la production de médicaments à l'échelle du pays pour les maladies courantes devrait être favorisée, tant par les Etats que par les bailleurs de fonds.

b) La lutte contre les épizooties graves : peste bovine, péripneumonie.

Ces maladies font peser de lourdes menaces sur le cheptel des pays sahéliens : elles risquent de porter gravement atteinte au capital même du secteur élevage, dont la capacité de reconstitution est lente.

Elles exigent une action régulière et importante des services vétérinaires pour contrôler et effectuer des vaccinations souvent rendues obligatoires et gratuites.

L'éradication de ces maladies implique une organisation à l'échelle régionale et entraîne des dépenses très importantes.

Celles-ci doivent être considérées comme dépenses de développement que l'APD peut prendre en charge car elles conduisent à éliminer des dépenses récurrentes futures et ainsi à dégager dans les budgets nationaux des ressources disponibles pour d'autres actions.

3.2.3. Problèmes liés au financement des dépenses récurrentes des actions courantes de développement de l'élevage.

Le recouvrement des dépenses engagées par l'Etat pour les éleveurs se heurte à de fortes difficultés :

- Les interventions portent sur une population très mobile, transhumant souvent hors des frontières nationales. Toute action de recouvrement supposeraient donc la mise en place d'un dispositif coûteux de contrôle, risquant d'annuler le bénéfice tiré de ce recouvrement.
- Les liens étroits entre éleveurs et commerçants ne facilitent pas l'estimation du revenu des éleveurs dont va dépendre les capacités de financement des

dépenses récurrentes.

Il ne s'agit pas de nier toute possibilité de recouvrement des dépenses récurrentes dans ce secteur, mais de s'assurer qu'une taxe à l'usager soit bien le paiement d'un service effectivement rendu et non un impôt risquant de mettre en péril les actions de développement engagées.

3.3. LES DEPENSES RECURRENTES DANS LE SECTEUR DE L'HYDRAULIQUE HUMAINE.

Ce secteur couvre les opérations relatives à l'alimentation en eau des populations en milieu urbain et en milieu rural. L'eau - potable ou non - correspond à un besoin fondamental des populations. Mais les besoins exprimés dans les pays sahéliens sont loin d'être satisfaits et les moyens (finances, organismes nationaux de conception des programmes, structures de gestion) sont largement insuffisants.

Les dépenses récurrentes en hydraulique correspondent aux dépenses de fonctionnement et d'entretien des équipements et aux dépenses de gestion de la distribution de l'eau.

3.3.1. Les principes généraux à respecter dans la conception des programmes.

La conception des programmes d'investissements doit tenir compte de ce que les ressources de l'Etat - moyens financiers, personnel - sont très faibles pour en assurer le fonctionnement. Celui-ci reposera donc essentiellement sur les recettes correspondant au paiement de l'eau et sur la prise en charge par les populations lorsqu'elle sera possible (milieu rural).

La prévision des moyens disponibles pour assurer le fonctionnement des investissements devrait donc conditionner l'ampleur de l'investissement et sa nature (choix de technologie) de façon à garantir la viabilité du système.

Ainsi, dans les projets d'hydraulique, la prévision des moyens de couverture des dépenses récurrentes devrait constituer un élément clé de la conception des programmes et de leur sélection.

La fixation des besoins en eau à couvrir par les installations devra tenir compte :

- du mode de vie des populations (car l'utilisation de normes internationales dans ce type de projets, plutôt que de normes relatives à la demande effective -

généralement bien inférieure - a conduit souvent au surdimensionnement des installations).

- de la capacité de participation des populations (financière notamment, mais pas exclusivement)
- des ressources financières qui pourraient provenir d'autres origines telles que des systèmes de péréquation des tarifs de l'eau, du budget de l'Etat, etc.

Un choix de technologie adaptée à l'environnement technique et économique (en milieu rural surtout), sera déterminant pour la prise en charge du fonctionnement des équipements par la population.

Les modalités de participation des populations seront donc variables, suivant les milieux (urbains ou ruraux), suivant la capacité financière des populations bénéficiaires et selon le degré de sophistication de la technologie retenue (réseau sous pression avec branchements particuliers ou bornes-fontaines, forage avec pompe manuelle, puits).

Si les politiques sectorielles de l'eau et le choix des projets respectaient ces principes, les besoins élémentaires en eau des populations sahéliennes pourraient être satisfaits sans créer de lourdes charges budgétaires pour les Etats. C'est l'un des secteurs où le problème des dépenses récurrentes et de leur fonctionnement doit pouvoir être surmonté avec le plus de succès.

3.3.2. Application des principes en milieu rural.

En milieu rural, le fonctionnement et l'entretien des équipements hydrauliques peut être correctement assuré, et cela à coût réduit, par leur prise en charge par la population bénéficiaire.

Pour que cette prise en charge ait lieu dans de bonnes conditions, les projets doivent tenir compte dans leur conception des points suivants :

- les populations doivent être associées au projet dès la conception (implantation, technologie choisie, exécution, entretien) et informées des contraintes (financières, techniques) qui découlent du choix de la solution.

Le projet peut constituer, dans de nombreux cas, une réponse à la demande des populations, mais il peut aussi leur être proposé.

Il faut s'assurer qu'il pourra être effectivement pris en charge et préparer la population par une action de sensibilisation et de formation.

- la technologie utilisée doit être assimilable par les populations bénéficiaires en étant adaptée à son contexte technique, économique et culturel. Son choix dépendra :

- des données physiques de la région (hydrogéologie, pluviométrie) qui sont des contraintes évidentes qui limitent les alternatives (sources, puits, forages avec pompes manuelles ou motorisées...),
- des effets attendus (amélioration des conditions d'hygiène, petites irrigations, élevage),
- des capacités des populations à prendre en charge les équipements.

Généralement, l'éventail des choix technologiques est large et peut permettre de combiner des éléments techniques modernes avec des techniques traditionnelles (puits avec margelles, pompes mécaniques,....).

Ainsi, le choix de "technologies appropriées" tenant compte du problème des dépenses récurrentes ne concerne pas seulement les technologies traditionnelles bien adaptées à la culture technique d'une zone, à ses ressources en compétence et en matériaux, mais aussi les technologies modernes qui permettent de minimiser les charges récurrentes.

Ce pourrait être le cas par exemple, des pompes solaires dont l'entretien est faible et donc le risque de tomber en panne également, à l'inverse des moto-pompes par exemple (problèmes mécaniques, approvisionnement en fuel,...). Dans le cas des pompes solaires, l'investissement initial est beaucoup plus élevé et constitue en quelque sorte une capitalisation des dépenses récurrentes.

- la participation des populations au coût de l'entretien est possible dans la majorité des cas et doit être recherchée à tous les échelons.

- le rôle de l'Administration (ou de toute autre structure nationale) doit être limité à un rôle d'assistance des utilisateurs. Cette structure doit être la plus décentralisée possible; ceci pour deux raisons : le coût des interventions par une structure nationale centralisée est plus élevé que le coût de l'entretien réalisé par les utilisateurs et le service assuré par les populations est plus rapide.

3.3.3. Application des principes en milieu urbain.

En milieu urbain, les projets d'alimentation en eau sont plus complexes à organiser et à réaliser. Ils nécessitent la mise sur pied d'une structure de gestion de l'eau pour créer les systèmes d'approvisionnement, de stockage et de distribution. Les dépenses récurrentes sont donc élevées.

Elles pourraient être fortement réduites en évitant le surdimensionnement fréquent des équipements. Pour cela, l'évaluation de la demande (et non des besoins) doit être adaptée aux moyens économiques disponibles et à la demande effective des populations concernées.

Les dépenses récurrentes doivent être évaluées dès la définition même du projet et les moyens pour les couvrir doivent être recherchés avant la décision de financement, en particulier en élaborant une politique de péréquation des prix de vente de l'eau au sein du secteur, en fonction des ressources financières des consommateurs.

En effet, les consommateurs en ville sont très variés : industries, administrations, commerce, ménages,...Cette diversité des types de consommateurs (dans leur mode de consommation et leur capacité de paiements) doit permettre de parvenir assez facilement à assurer la satisfaction des besoins minimaux, compris des populations les plus démunies financièrement, par le biais d'une fixation différenciée du prix de vente de l'eau.

La mise en place de cette politique et la viabilité des installations dépend fortement de l'efficience de l'organisme de gestion des eaux : qualification professionnelle du personnel technique et administratif, rigueur de gestion...

L'APD peut donc s'engager à financer de façon privilégiée la mise en place, la formation et le perfectionnement des structures de gestion dont dépend fortement le succès des politiques d'approvisionnement en eau.

Enfin, il faut noter que les projets d'assainissement sont très coûteux aussi bien en investissements qu'en fonctionnement (dépenses récurrentes). Aussi des technologies appropriées doivent-elles être systématiquement recherchées pour obtenir des projets viables. Les projets concernant ce type de service doivent être différés tant que les moyens de couverture des dépenses récurrentes ne peuvent pas être réunis.

3.4. LES DEPENSES RECURRENTES LIEES A L'INFRASTRUCTURE DES TRANSPORTS.

L'essentiel de l'examen sera consacré à l'infrastructure routière car elle est devenue le moyen de transport privilégié des pays du Sahel et se trouve confrontée de manière cruciale au problème des dépenses récurrentes.

En effet, le réseau routier est appelé à s'étendre, pour mieux répondre aux objectifs d'intégration nationale et de développement des échanges intra-régionaux, et à se moderniser pour suivre l'augmentation du trafic. Mais les répercussions du mauvais entretien actuel des routes font peser une lourde hypothèque sur les possibilités d'atteindre ces objectifs.

3.4.1. Définition des dépenses récurrentes.

Les DR sont les dépenses de l'entretien routier. Au point de vue technique, elles correspondent à deux catégories de travaux :

- l'entretien courant
- et l'entretien périsodique (tous les 5 à 7 ans).

Les travaux de modernisation ou de renforcement sont par contre considérés comme des investissements (c'est notamment le cas lorsqu'une route en terre est transformée en route bitumée).

Cette définition des dépenses récurrentes correspond à la pratique des sources de financement extérieur qui veut que le projet prenne fin à la réception de l'infrastructure par le gouvernement (soit au maximum un an après la fin des travaux). L'investissement se limite donc à la mise en place de l'infrastructure et ne concerne que rarement la mise sur pied d'un service d'entretien.

Parmi les dépenses récurrentes retenues, celles de l'entretien courant des routes sont clairement de fonctionnement, alors que les dépenses de l'entretien périodique peuvent aussi, du point de vue économique, être considérées comme dépenses de développement. En effet, l'entretien périodique a des répercussions

directes sur la durée de vie de l'investissement, il assure donc davantage que le bon fonctionnement de l'infrastructure.

Certaines sources de financement assimilent en conséquence l'entretien périodique à de la formation de capital.

3.4.2. Comment réduire les dépenses récurrentes et améliorer l'efficacité de leur emploi.

a) dans la conception des projets

L'intensité et la fréquence de l'entretien des routes varient selon :

- le niveau d'aménagement et la technologie adoptée
- les conditions de l'environnement
- le volume et la composition du trafic.

La première variable est celle qui, pour diminuer les dépenses récurrentes en fonction des autres, peut être modulée dans la conception des projets. Il faut donc chercher à :

- réduire, dans le cas de construction des routes, les risques qui peuvent provenir d'un mauvais entretien.

La question est de savoir s'il est techniquement possible de concevoir des projets susceptibles de réduire fortement ces dépenses d'entretien, même au prix d'un investissement plus élevé.

S'il est certain qu'un sous-investissement entraîne de fortes dépenses récurrentes (par exemple dans le cas d'une route en terre soumise à un grand trafic de poids lourds en saison des pluies), le surdimensionnement de l'investissement ne dispensera pas de l'entretien. L'épaississement des couches portantes ne fera que différer le problème, et ceci pour un coût notablement plus élevé. Une bonne conception technique ne permet que de réduire les effets dégradants d'un mauvais entretien.

Toutefois le choix du niveau d'aménagement peut avoir des répercussions importantes sur les dépenses d'entretien. Il faut souligner à ce propos que l'option bitumage, généralement privilégiée par les bailleurs de fonds et les Etats est une option onéreuse.

Elle devrait être limitée aux cas où le volume et la composition du trafic la rendent nécessaire. En effet, ce n'est qu'au delà d'un certain niveau de trafic que l'entretien d'une route bitumée devient moins cher que celui d'une route en terre.

Pour que l'estimation du volume et de la composition du trafic puisse fournir un réel critère de choix du degré d'aménagement des routes, il faut qu'elle puisse s'appuyer sur des prévisions réalistes et des informations de meilleure qualité.

- établir des prévisions réalistes de la rentabilité économique et financière des projets routiers.

La caractéristique du projet routier est qu'il engendre un grand nombre de bénéfices économiques, sociaux et administratifs (effets directs et indirects), tant collectifs qu'individuels, difficilement quantifiables. Si ces nombreux avantages entrent dans l'évaluation à partir d'hypothèses trop optimistes, ils peuvent contribuer à relever artificiellement la rentabilité des projets et donc à fausser les critères de choix pour réduire les dépenses récurrentes.

Les évaluations ex-post le confirment. Elles montrent que dans de nombreux cas, les effets positifs sur l'économie, de la construction d'une route ne sont pas en rapport avec les frais d'entretien qu'elle entraîne pour les Etats.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à faire baisser dans la pratique le taux interne de rentabilité prévu lors de la conception du projet. Certains sont imprévisibles, d'autres auraient pu être mieux pris en compte. Par exemple, le développement d'une production agricole qui devait favoriser la construction d'une route (et dont une part de la valeur ajoutée est incluse dans le calcul du TIR) a été prévu de façon trop optimiste et ne se réalise que partiellement.

Mais le principal facteur qui pèse sur la rentabilité prévue de l'investissement est le défaut d'entretien. Les projets sont en effet conçus à partir de l'hypothèse que les Etats bénéficiaires assureront correctement l'entretien des routes. Or si ce n'est pas le cas, des coûts additionnels rendront l'investissement plus élevé que prévu.

Il faudrait donc dans ce secteur évaluer plus précisément le TIR et surtout élaborer des hypothèses de rentabilité économique différentes pour chacun des niveaux d'aménagement possibles en fonction des DR et des autres facteurs cités. Tout en soulignant l'intérêt économique à entretenir les routes, il conviendrait aussi d'inclure dans l'instruction des projets des hypothèses de faible niveau d'entretien.

De telles hypothèses auraient évidemment pour conséquence d'abaisser le TIR calculé en situation d'entretien normal. Mais ce taux plus faible présente souvent une probabilité plus grande de se réaliser. Il convient donc d'en tenir compte dans la décision.

- Réduire nos dépenses récurrentes par le choix des techniques d'entretien.

La plus grande latitude de choix technico-économiques pour diminuer les DR se situe au niveau de l'entretien périodique des routes en terre. Mais l'emploi de techniques à forte intensité en main-d'œuvre peu qualifiée, par substitution à de l'équipement, ne peut pas constituer une solution de large diffusion dans les pays sahéliens. Il est limité aux zones à fortes densités de population ou aux pistes agricoles.

Les méthodes de calcul introduisent souvent un biais dans le choix des techniques d'entretien, au détriment de celles faisant appel à des ressources locales (matériel et main d'œuvre). Dans la mesure où ces calculs sont effectués à partir du taux de change officiel, ils favorisent relativement l'importation de matériel. Il convient donc d'utiliser des taux de change les plus réels possible et d'attribuer à ce matériel un coût d'opportunité qui tienne compte de la rareté des ressources locales.

- améliorer la prévision des surcharges des véhicules.

Dans la mesure où aucun moyen simple ne semble à même de conduire à limiter les surcharges, une meilleure information permettrait d'intégrer leur prévision dans la conception des projets et de réduire ainsi leur effet.

b) dans l'organisation des services d'entretien.

L'amélioration de l'efficacité de ces services est une question souvent aussi importante pour l'entretien des routes que le défaut de financement. Particulièrement dans le cas de l'entretien courant, les dépenses peuvent être en partie effectuées (quand les cantonniers sont salariés) sans que le service ne soit assuré, par manque de moyens de fonctionnement ou d'organisation.

La décentralisation de la gestion de l'entretien et la mise en place de systèmes mixtes confiant au secteur privé une partie des travaux peuvent accroître l'efficience des dépenses récurrentes.

3.4.3. Comment améliorer le financement de l'entretien des infrastructures routières ?

- par une meilleure allocation des recettes.

Le rapport général du CILSS et du Club du Sahel conclut que les revenus gouvernementaux perçus à l'occasion de l'usage des routes (taxes sur les carburants, vignette,...) suffiraient dans certains pays à financer la totalité de l'entretien du réseau ainsi qu'une partie de la construction de nouvelles infrastructures. Cependant, dans la pratique, les recettes du fonds routier ne sont que très partiellement employées à l'entretien des routes.

En effet le principe de l'universalité des budgets, qui fait que les dépenses inscrites au fonds routier ne sont pas explicitement engagées, permet à l'Etat d'utiliser ces recettes pour parer à des dépenses plus urgentes.

Cette pratique, très critiquable du point de vue de la gestion du réseau routier,

ne relève pas moins d'une logique de choix qui peut trouver ses justifications dans le contexte national d'insuffisance critique de moyens de financement.

C'est là une contrainte macro-économique fondamentale qui pèse sur les projets de ce secteur. En effet, même si l'instruction du projet a été conduite de manière à tenir compte des dépenses récurrentes, aucune amélioration n'est possible au niveau du projet si le financement de l'entretien fait défaut.

Des modifications structurelles doivent être engagées par les Etats pour que les recettes tirées du secteur puissent mieux contribuer à l'entretien des routes.

- par une priorité donnée à l'entretien plutôt qu'à la construction.

L'autre raison principale du défaut d'entretien des routes tient à la tendance, aussi bien des Etats que de l'APD, à privilégier le financement des constructions nouvelles. Il apparaît aujourd'hui nécessaire, tout au moins dans un premier temps, d'inverser cette priorité.

- par une participation de l'APD au financement des dépenses de l'entretien périodique.

Cette participation peut être dans certains cas nécessaire lorsque les Etats ne peuvent seuls faire face au besoin d'entretien de leur réseau. Elle pourra porter sur l'entretien périodique principalement des routes bitumées, qui nécessite une mobilisation importante de fonds (dont une grande partie en devises) et qui peut être considéré comme une dépense de développement.

Un financement plus systématique et en temps voulu de cet entretien sera d'ailleurs plus économique que la pratique actuelle de prise en charge de la remise en état de routes suite au défaut d'entretien. Celle-ci équivaut en effet à financer des charges récurrentes à un niveau qui dépasse la valeur capitalisée des dépenses d'entretien qui auraient dû être effectuées.

Le transfert à l'Etat de ces dépenses liées à l'entretien périodique devra toutefois se faire le plus rapidement possible afin que les financements de ces dépenses d'entretien par l'APD ne limitent pas fortement l'engagement de nouveaux investissements.

- par une participation de l'APD à des actions de renforcement de l'efficacité des services d'entretien.

Les routes seront d'autant mieux entretenues que les conditions d'un entretien correct auront été définies et créées dès la mise en place de l'infrastructure.

La mise sur pied d'un service d'entretien efficient ou plus généralement de son extension liée à une nouvelle infrastructure pourrait donc être considérée comme une dépense de développement à certaines conditions : il ne s'agit pas seulement de doter ce service en moyens techniques indispensables mais surtout de créer une structure au fonctionnement efficace en recherchant de nouvelles modalités d'organisation.

Elles peuvent consister à créer des services mixtes en confiant l'exécution de certains travaux au secteur privé et en formant des équipes pour la prise en charge par la population de l'entretien des pistes en zone agricole.

Ces formes d'organisation sont à adapter aux conditions locales et à mettre sur pied en accord avec l'administration routière.

De telles actions portant sur le renforcement de l'efficacité des services d'entretien peuvent être engagées à l'occasion de la création d'une route nouvelle mais elles devraient s'intégrer à des programmes sectoriels portant sur ce thème, car il concerne l'ensemble du réseau routier.

3.5. LES DEPENSES RECURRENTES DANS LES SECTEURS DE LA SANTE ET DE L'EDUCATION.

3.5.1. Définition des dépenses récurrentes.

Un projet d'éducation ou de santé fait appel à la mise en place de moyens de quatre types :

- des locaux
- des équipements et
- un personnel qualifié (enseignants, médecins,...)
- des moyens de fonctionnement (médicaments, livres, matières premières,...).

La pratique habituelle de l'APD est de financer les locaux, l'équipement et partiellement la formation de personnel qualifié. Les dépenses récurrentes couvrent donc les salaires des personnels, les moyens de fonctionnement et les coûts d'entretien des locaux et équipements.

D'après la définition générale que nous avons adoptée, les dépenses récurrentes sont celles effectuées à partir du moment où le projet entre en période de fonctionnement normal. On peut considérer en matière d'éducation et de santé que ce stade est atteint dès que l'ensemble des moyens définis ci-dessus sont réunis. Donc toutes les dépenses qui concourent à l'installation de cette capacité sont de développement (finançable par l'APD).

Ce sont les dépenses pour les locaux et la dotation en équipement mais elles s'étendent aussi au financement du coût global de la formation des personnels qualifiés (école normale, école d'infirmiers,...) et éventuellement d'une dotation initiale de moyens de fonctionnement.

Cette définition plus précise réduit donc le domaine des dépenses récurrentes.

3.5.2. Importance des dépenses récurrentes dans ces secteurs.

Dans ces deux secteurs, les besoins de base sont très élevés par rapport aux moyens disponibles des Etats. Il en résulte un taux de satisfaction des besoins primaires très faible pour des dépenses qui représentent une part importante des budgets nationaux. Etant donné que les dépenses de ces secteurs sont

essentiellement constituées par des dépenses récurrentes dont la presque totalité sont, dans le secteur de l'éducation, des salaires (environ 90%), il n'est pas envisageable de parvenir avant longtemps à couvrir les besoins de base si les ressources des Etats consacrées à ces secteurs ne s'accroissent pas substantiellement.

Or ceci est, dans les conditions actuelles, peu probable, tant pour ce qui concerne les ressources internes que pour celles pouvant provenir de l'APD. En effet, si celle-ci ne finance pas de dépenses récurrentes, tout investissement qu'elle effectuera sera suivi de dépenses qui agraveront le déficit budgétaire. Enfin, les économies de moyens qui pourraient être réalisées sur les DR actuellement engagées ne permettraient globalement qu'une augmentation marginale de la couverture des besoins.

Ces économies de moyens pourraient provenir d'une meilleure rentabilisation des DR actuellement utilisées :

- en les réduisant pour un service donné
- en améliorant leur efficacité, c'est-à-dire la qualité du service fourni pour un montant de dépenses donné.

3.5.3. Les possibilités d'économiser des dépenses récurrentes pour étendre les services.

Elles dépendent étroitement des choix techniques qui caractérisent un projet (conception des locaux, choix des équipements, niveau des salaires, coût de fonctionnement,...), mais aussi du modèle d'organisation, notamment du rapport des populations bénéficiaires au projet.

Ainsi les populations qui sont partie prenante d'une opération acceptent-elles plus facilement de participer à la prise en charge de l'entretien et du fonctionnement matériel des services créés, dépenses récurrentes qui sont en principe financées par l'Etat.

Celui-ci bénéficie donc de ce transfert. Il dégage par ce moyen des ressources qu'il peut s'efforcer d'accroître plus systématiquement par une politique de

paient des services moins favorables aux usagers ou du moins à certaines catégories d'entre eux. Ces facteurs de réduction sont dans la plupart des cas très liés entre eux.

a) Action concernant certains facteurs techniques de réduction des DR.

- La catégorie de personnel employé :

C'est dans le domaine de la santé et de l'éducation primaire, notamment en milieu rural, que des solutions pourraient être le plus facilement avancées pour réduire les coûts des salaires afin d'augmenter le nombre des bénéficiaires de ce service. Elles consisteraient par exemple à s'appuyer pour partie sur un personnel moins qualifié. Les expériences du secteur santé (les agents de santé primaire) sont très concluantes. Puisque les salaires des enseignants de l'éducation constituent la plus grande partie des DR, l'on pourrait envisager une catégorie d'aide-enseignants, formés plus rapidement pour un coût moins élevé.

- La conception des locaux et leur entretien :

Les constructions de bâtiments du cycle primaire et secondaire en éducation, et du milieu rural en santé pourraient souvent être conçues à un coût d'investissement moindre si l'on faisait davantage appel aux ressources que peut offrir l'environnement local. Cela ne signifie pas avoir recours seulement aux matériaux locaux et aux techniques traditionnelles, mais à ceux en rapport avec les capacités des artisans et entreprises locales. C'est surtout au niveau de l'entretien que des économies substantielles pourraient être réalisées : il exige une action régulière qui pourrait être effectuée par les corps de métiers locaux à un coût plus faible.

Mais certains bénéficiaires pourraient aussi apporter leur contribution, comme par exemple les écoles techniques qui pourraient, en vendant leurs services ou leurs produits, dégager des ressources pour financer l'entretien.

Enfin, il faut remarquer qu'en milieu rural, les populations expriment une forte demande en matière d'éducation et de santé primaires, qui peut conduire à ce qu'ils entreprennent par leurs propres moyens la construction de locaux et en assurent l'entretien.

b) Augmentation des ressources par des politiques de paiement des services rendus.

Malgré le faible niveau de revenu moyen des populations dans les pays sahéliens, des politiques de paiement sont envisageables en fonction des capacités différenciées de participation financière de ces populations.

- Des possibilités de péréquation existent au sein de chaque secteur en faisant participer beaucoup plus largement aux dépenses les couches à haut revenu de la population et sont actuellement mal exploitées. En effet, celles-ci bénéficient de façon privilégiée des services de médecine curative et d'une éducation hautement spécialisée.

La gratuité des soins en milieu hospitalier devrait être remise en cause au profit d'un système assurant un meilleur équilibre entre les patients qui peuvent payer le coût plein du service et ceux qui doivent être pris en charge.

Dans le secteur de l'éducation, les pays du Sahel offrent non seulement la gratuité de la scolarité secondaire et supérieure, mais aussi un soutien financier substantiel de ces étudiants par l'octroi de bourses dont le montant représente entre 50 et 150% du montant total des dépenses des activités pédagogiques. Or, ces étudiants sont issus pour la plupart du temps, de familles qui pourraient subvenir davantage à ces frais.

Les catégories de population à haut revenu pourraient donc être en mesure de financer les coûts de ces deux sous-secteurs qui consomment une part importante des budgets de l'éducation et de la santé.

- La participation des populations aux coûts de fonctionnement des services pourrait généralement être obtenue même si elle n'est que marginale.

Dans le cas du secteur santé, on note déjà dans les pays du Sahel une contribution de la population qui prend des formes diverses : paiement des médicaments ou des consultations et/ou une compensation à l'agent de santé primaire.

Il est généralement possible en milieu rural d'associer la population à la réalisation des projets, à leur gestion et à leur contrôle et de permettre ainsi la prise en charge d'une partie des DR par les bénéficiaires.

- Cette capacité de participation financière sera d'autant plus grande que les revenus des populations seront élevés. Les politiques de paiement des services doivent être couplées aux politiques de développement productif comme c'est le cas dans les projets de développement rural intégré (DRI).

L'ensemble des ressources budgétaires que l'Etat pourrait dégager en exploitant ces possibilités de réduction permettraient d'étendre les services d'éducation et de santé, surtout en zone rurale.

3.5.4. Amélioration de l'emploi des DR par une meilleure adéquation aux besoins prioritaires des populations et des collectivités nationales.

Les besoins prioritaires sont de deux ordres :

- favoriser la santé et l'éducation primaires, principalement en milieu rural (alphabétisation fonctionnelle, éducation primaire et professionnelle, médecine préventive, ...).

Ces conceptions étant régulièrement affirmées, mais peu appliquées, surtout dans le domaine de la santé, le problème est de parvenir à sélectionner des projets qui répondent aux principes de base recommandés.

Cette réorientation des systèmes d'éducation et de santé devrait permettre d'augmenter le nombre de bénéficiaires pour un même montant de dépenses. Elle ne signifie cependant pas qu'il faille rejeter la création d'hôpitaux, par exemple. Mais il faudrait en limiter le développement dans les grandes villes au profit des régions et favoriser l'implantation de petits centres médicaux.

- adapter la formation aux emplois dont la société a besoin.

L'enseignement primaire et secondaire devrait être orienté vers une formation pratique et professionnelle, aussi bien en agriculture que dans les disciplines techniques, en relation avec le milieu de la production.

Les besoins en personnel actuellement les plus aigus dans l'économie concernent les cadres intermédiaires. Il faudrait développer de façon privilégiée ce sous-secteur de formation sans que cette priorité ne remette en cause la nécessité de former des cadres supérieurs. L'application d'une telle politique suppose un effort important et original de connaissance des besoins et de définition des formations et de leur contenu.

Ainsi, une condition préalable à l'engagement de tout projet devrait être de mener des études spécifiques formation - emploi de façon à lier le projet à une justification économique et sociale sérieusement argumentée. L'accès à la formation dans ce domaine pourrait être favorisé par des bourses transférées de l'enseignement supérieur.

3.5.5. Prise en charge de certaines dépenses récurrentes par l'APD.

L'ensemble des mesures qui ont été décrites contribueraient à augmenter la part de la population bénéficiant des services de santé et d'éducation élémentaires. Mais cette part n'en resterait pas moins faible tant les besoins sont considérables. Ce diagnostic sectoriel pose donc de façon claire aux Etats comme à l'APD la question suivante : s'ils considèrent comme objectifs prioritaires la satisfaction des besoins de base en matière d'éducation et de santé de l'ensemble des populations, l'APD doit-elle envisager de modifier ses règles de financement pour étendre celui-ci par exemple, à une partie des salaires de l'éducation ? Une telle solution souhaitable sur le plan social signifie en fait fournir une aide budgétaire directe ou déguisée.

Quelle que soit la réponse donnée à cette question pour apporter des solutions plus globales aux problèmes de ces secteurs, il faut souligner dans un premier

temps que certaines dépenses récurrentes pourraient être considérées comme de développement et donc financées par l'APD, car elles sont susceptibles de créer un effet durable de développement et un effet cumulatif en réduisant les DR futures. Ce sont par exemple les cas :

- de la formation des formateurs, de la formation des cadres,...
- de l'extension d'un programme de vaccination, d'éradication des épidémies,...

Chaque type de dépense concernée devrait être discuté cas par cas en prévoyant toujours des modalités de transfert progressif de l'APD vers le pays bénéficiaire en fonction des résultats obtenus.

4. PRINCIPES DIRECTEURS POUR LA CONCEPTION ET L'EXECUTION DES PROJETS EN FONCTION DES DEPENSES RECURRENTES.

L'analyse sectorielle a montré que les possibilités d'application des recommandations principales, qui permettent de tenir compte des dépenses récurrentes, dépendaient des marges de manœuvre propres à chaque secteur :

- Certains secteurs tels que l'agriculture offrent des possibilités importantes de réduction des dépenses récurrentes, ce qui n'est pas le cas dans le secteur des infrastructures de transport par exemple.
- En hydraulique, les dépenses récurrentes peuvent être largement converties par les bénéficiaires des projets alors que les opportunités de recouvrement en matière d'éducation et santé restent globalement faibles.

Cependant, dans tous les secteurs, il apparaît possible d'élever fortement l'efficience de l'emploi des dépenses récurrentes. Le fonctionnement et les résultats des projets s'en trouveraient nettement améliorés.

Une meilleure prise en compte des dépenses récurrentes par l'application des recommandations influe sur toutes les étapes d'un projet. Malgré les spécificités sectorielles, il se dégage des principes généraux relatifs à chaque étape. Ils concernent toutes les parties prenantes d'un projet : pays donateur, Etat bénéficiaire, population.

4.1. Dans la conception des projets.

La mauvaise efficience observée dans l'emploi des DR est très liée à la faiblesse d'organisation de l'environnement de la fonction principale d'un projet. Il faut donc renforcer dans les projets les actions qui amélioreront la qualité des services que doit rendre cet environnement et rechercher des principes d'organisation qui vont dans ce sens. Ce sont principalement :

4.1.1. Décentralisation et déconcentration des pouvoirs de l'Etat et des organismes de développement.

Elles devraient contribuer à instaurer une gestion décentralisée des grands

projets productifs sur les plans technique, administratif et financier.

Elles pourraient seules permettre d'apporter la souplesse nécessaire à l'insertion des projets dans les conditions locales et de donner des réponses adaptées et en temps voulu aux difficultés de fonctionnement spécifiques à chaque projet. Elles favoriseraient en même temps la responsabilisation à tous les niveaux, jusqu'au producteur ou à l'usager.

Cette décentralisation concerne donc à la fois l'organisation institutionnelle des projets et leur contenu.

Ainsi en éducation, on peut considérer que la recherche d'une meilleure adéquation de la formation aux besoins des milieux rural et professionnel est la réaction à une conception excessivement centralisée de l'enseignement, qui ne s'est pas montrée capable de répondre aux besoins réels des populations.

4.1.2. Actions de renforcement du tissu économique existant pouvant fournir des services aux projets et transfert progressif au secteur privé de certaines fonctions assurées actuellement par l'Etat.

Plutôt que de chercher à organiser et à assurer lui-même la fourniture des inputs aux projets, l'Etat pourrait préférer créer les conditions favorables à leur production et distribution par les agents privés. De nombreuses actions peuvent être envisagées dans ce sens, telles que :

- lier dans un projet (un programme) le choix d'une technologie avec le renforcement ou l'aide à la formation de structures privées de fabrication et/ou d'entretien et de réparation (formation de personnel, fourniture d'équipement, de pièces détachées, de moyens de stockage, ...),
- lier l'utilisation d'inputs agricoles au renforcement préalable des capacités d'approvisionnement du secteur privé.

Lorsque l'Etat envisage le transfert de certaines fonctions, il devrait le faire à partir d'une analyse cas par cas de la situation du secteur privé et se réserver des moyens de contrôle pour éviter notamment les effets de situations de monopole.

4.1.3. Participation active de la population à la conception et à la réalisation des projets : elle s'est en effet avérée être la meilleure garantie de l'implication des producteurs et des usagers. Elle a pour effet d'assurer un meilleur entretien des investissements, à un coût faible, une production relativement plus élevée et une amélioration de la qualité des services.

Elle est d'autant plus acquise que les projets sont d'envergure limitée et s'adressent à des communautés villageoises organisées. C'est ce que montrent les résultats obtenus dans les microréalisations et les opérations menées par les ONG. Ce genre d'opération serait donc à encourager.

4.1.4. Renforcement des actions de développement rural intégré qui permettent le mieux de mettre en oeuvre de manière coordonnée les recommandations relatives aux dépenses récurrentes. Elles apportent notamment une garantie que la participation requise des populations à la couverture des DR de chacun des secteurs (même si elle est faible) n'excède pas la capacité productive et financière de ces populations.

4.1.5. Choix de technologies appropriées à la réduction des dépenses récurrentes, c'est-à-dire non seulement des technologies traditionnelles bien adaptées à la " culture " technique d'une zone, à ses ressources en compétence et en matériaux, mais aussi des technologies modernes qui permettent de réduire les DR. Ce critère de choix peut amener à préférer un investissement plus élevé au départ s'il permet par la suite cette réduction de dépenses.

Des prix de référence qui tiennent compte de la rareté des ressources locales doivent être utilisés dans les calculs, notamment pour les pièces de rechange, afin que différentes techniques puissent être comparées en fonction de leur coût économique d'entretien.

4.2. Dans l'instruction et la sélection des projets.

Il est nécessaire de prendre les mesures qui garantissent une évaluation (ex-ante) plus réaliste des projets de façon à effectuer une sélection en fonction de critères solides de viabilité à terme des projets, plutôt que sur des espoirs de rentabilité élevée, souvent déçus.

4.2.1. Allonger la durée de la mise en place des grands projets productifs.

Ceux-ci nécessitent une longue période " d'apprentissage " (environ 15 ans pour les projets agricoles et d'élevage) avant d'atteindre des conditions qui leur permettront de couvrir les dépenses récurrentes.

Ils seront alors viables du point de vue de la couverture des dépenses récurrentes.

Ils entreront dans la phase de fonctionnement considérée comme normale. L'ensemble des dépenses effectuées au cours de cette longue période de mise en place et d'adaptation est assimilé à un investissement pouvant être financé en totalité par l'APD.

Cependant pour faciliter le transfert, il faudrait que dès le début du projet, les partenaires soient associés à la prise en charge des DR : l'APD de manière dégressive, l'Etat de manière progressive, les producteurs faiblement au début mais dans un schéma prévoyant qu'ils assumeront à terme le coût des DR. Cela permettrait d'éviter une rupture dans le fonctionnement des projets lors de l'arrêt du financement extérieur.

4.2.2. Etablir des prévisions plus réalistes de production et de recettes qui tiennent compte des dysfonctionnements généralement constatés dans la prestation de services fournis et des contraintes de l'environnement extérieur.

4.2.3. Mener une analyse spécifique du problème des dépenses récurrentes.

Un chapitre de l'instruction des projets devrait être explicitement consacré

à l'examen des DR. Il devrait contenir outre la programmation de celles-ci (voir 4.6.2) les points suivants :

- répartition et couverture des DR par type d'agent; impact du problème des DR sur les activités de ces agents.
- analyse de la fiabilité des services, des hypothèses de dysfonctionnement possible et de leurs effets sur les résultats du projet par des tests de sensibilité (conséquences notamment de différents degrés de financement des projets assurés par l'Etat).

4.2.4. Modifier les critères de sélection des projets.

Cet examen du problème des DR devrait permettre de porter une appréciation sur les conditions qui assurent une viabilité du projet à plus long terme.

La prise en compte des DR à ce stade impliquerait donc des modifications importantes dans les critères de décision des bailleurs de fonds. Ceux-ci ont en effet l'habitude de juger de projets dont l'instruction a jusqu'ici été conduite dans l'esprit de rentabiliser au mieux l'investissement.

4.3. Dans l'exécution des projets

Les exigences de souplesse dans l'organisation et la gestion impliquent de pouvoir disposer d'évaluations régulières du projet tout au long de sa réalisation afin de procéder, si nécessaire, à des réajustements et des renégociations (voire même à des décisions d'interruption).

Il faut donc mettre en place des structures d'évaluation concomitante pour établir les diagnostics, rechercher les causes de mauvais fonctionnement éventuel dans le projet ou son environnement et pouvoir proposer des solutions ou une réorientation de l'action.

De telles procédures dans lesquelles seraient associés les partenaires

devraient faciliter en particulier la phase de transfert.

La bonne marche des projets suppose également un assouplissement des procédures financières à tous les niveaux. En particulier si l'APD participe au financement de l'ensemble des dépenses dans la phase de mise en place, certaines procédures s'avèrent peu compatibles avec les exigences de l'action de terrain. C'est souvent le cas des procédures suivies pour l'achat de pièces détachées à l'étranger, qui imposent de longs délais. Cette souplesse serait donnée par l'attribution de fonds de roulement à différents stades d'exécution, mais elle suppose une capacité de contrôle accrue de la part des différentes administrations. Cela nécessite aussi un assouplissement des procédures de contrôle financier.

4.4. Dans l'évaluation ex-post.

Elle est le complément nécessaire à la prise en compte des DR dans la conception des projets. En effet, elle permet la mise en évidence des goulets d'étranglement dûs au DR, des facteurs d'augmentation et de diminution de celles-ci sur longue période, qui pourront améliorer la conception de nouveaux projets. L'analyse des effets sur les revenus donnera notamment des indications indispensables sur la capacité de recouvrement des CR par les agents.

4.5. Le recouvrement des dépenses récurrentes.

On ne résume ici que les principes généraux, renvoyant à la présentation par secteurs pour les précisions.

4.5.1. Prise en charge progressive par les usagers, dans le cadre de projets impliquant l'intéressement et la participation directe de la population...
... Selon un mode de recouvrement (que les services des DR relèvent du secteur public ou du secteur privé) qui corresponde à un service effectivement rendu et non à une taxe risquant de compromettre la viabilité du projet.

4.5.2. Prise en charge des dépenses de développement par l'APD en période de développement normal.

Les bailleurs de fonds devraient alors privilégier le financement des dépenses qui permettent d'améliorer la productivité des actions et la qualité des services, ainsi que celles qui contribuent à réduire les dépenses récurrentes futures.

Dans les secteurs sociaux, en période de fonctionnement normal, les dépenses qui sont consacrées à renforcer l'adaptation et l'adéquation des actions aux besoins sociaux peuvent être considérées comme dépenses de développement (ex: formation de personnel, études formation emploi,...).

La participation de l'Etat receveur, comme celle des autres bénéficiaires, devra être définie avec précision.

4.6. Programmation des dépenses récurrentes.

La principale contrainte macro-économique qui pèse sur la prévision et le financement des CR des projets de développement est la distorsion entre les priorités définies par le plan et les dépenses prévues et réalisées dans les budgets. Une action relative aux CR doit être engagée à ces deux échelons.

4.6.1. La structure du budget ne concorde pas avec les objectifs de développement (le budget du secteur rural ne dépasse que rarement 10% du budget total de fonctionnement). Ainsi dans la situation actuelle, le frein principal n'est pas le manque de capital puisque la capacité d'absorption des économies est limitée, mais la rigidité des structures budgétaires.

Or, ces dernières sont difficiles à modifier car elles relèvent d'un long héritage et concernent des dépenses pour lesquelles l'Etat a pris des engagements (salaires, écoles,...).

Des transformations structurelles doivent donc être engagées. L'APD doit

soutenir les projets qui permettent de les favoriser.

4.6.2. La programmation des CR est un préalable à toutes solutions du problème à moyen et long termes. Elle exige une action coordonnée :

Les Etats bénéficiaires devraient effectuer une programmation beaucoup plus poussée des dépenses et recettes récurrentes pour prévoir sur plusieurs années, dans quelle mesure l'ensemble des ressources espérées leur permettront de financer les dépenses récurrentes des opérations en cours.

Cette programmation doit être effectuée à partir de données réalistes pour éviter d'augmenter les difficultés de financement à venir.

Elle doit être intégrée étroitement au processus de tarification nationale des pays et doit aider à un choix plus rationnel des projets.

Lorsqu'un Etat sélectionne un nouveau projet, il doit examiner si ce projet répond aux orientations de développement qu'il a retenues. Si la programmation de DR pouvait être pleinement utilisée, l'Etat devrait pouvoir évaluer dès cette phase, les conséquences qu'aurait le projet sur les équilibres futurs, recettes - dépenses récurrentes. Il pourrait juger de sa capacité à financer les DR et en tenir compte dans ses choix.

Parvenir à cette forme de rationalisation suppose un effort de planification très important de la part des Etats sahéliens que l'APD pourrait soutenir par une assistance technique.

Elle réclame aussi le renforcement de la coordination dans tous les domaines (projets, secteurs, plan, finance, APD). Cette coordination doit être particulièrement étroite entre les différentes sources de financement.

5. IMPLICATIONS DES PRINCIPES DIRECTEURS POUR LES AGENTS, PROBLEMES POSES PAR LES RECOMMANDATIONS ENVISAGEES.

5.1. Pour les Etats.

5.1.1. Décentralisation, déconcentration, transfert de fonctions.

S'il est impératif que l'administration ou les organismes de développement décentralisent leurs pouvoirs pour mieux répondre aux demandes locales et aux besoins des projets, on doit se poser la question de savoir jusqu'où cette autonomie locale est-elle compatible avec les autres fonctions de l'Etat telles que l'intégration et la planification nationales.

Ces principes supposent aussi la décentralisation des compétences : comment inciter les cadres techniques à travailler dans les zones rurales ou les villes secondaires ?

La déconcentration pose des problèmes évidemment délicats : jusqu'où peut aller l'autonomie financière ? Dans quelle mesure la fiscalité et les recettes d'opération permettent-elles cette autonomie ?

Comment équilibrer les conditions financières de la viabilité des projets avec les objectifs fiscaux de l'Etat central ?

Cette dernière question pose le problème du déficit de l'Etat sous un angle différent : celui-ci est aussi dû à la mise en valeur (DR) d'investissements lourds (tels que les grands barrages par exemple) dont la rentabilité n'apparaîtra qu'à plus long terme. Dans ce cas, la réduction du déficit de l'Etat est-il un objectif préférable à la viabilité à long terme d'opérations de développement rentables ?

5.1.2. Participation des populations.

Chacun s'accorde à reconnaître la nécessité de la participation active des

populations à la conception et à la réalisation des projets. Mais dans quelle mesure l'Etat est-il le mieux placé pour susciter cette participation, compte tenu des rapports de défiance qu'entretiennent certains membres des administrations et organismes de développement vis-à-vis des producteurs?

5.1.3. Budgétisation des dépenses récurrentes.

Dans le cas d'un projet "bien conçu" pour lequel les dépenses récurrentes auraient été évaluées avec réalisme et les ressources financières nécessaires à son fonctionnement correctement budgétisées, qu'est-ce qui pourrait garantir que ces ressources programmées seraient bien affectées au projet au moment requis?

D'une manière plus générale, même si la budgétisation des DR était correcte, la trésorerie des Etats ne resterait-elle pas trop faible pour empêcher une utilisation des ressources au gré des urgences? C'est le cas, par exemple, du manque d'entretien des routes malgré les recettes affectées au fonds routier dans le budget.

Faut-il envisager la mise en place systématique de fonds de développement par objectifs, dont les recettes seraient distinctes de celles du budget? Mais comment seront-ils alimentés (participation de l'APD?), employés et contrôlés?

Une des réponses ne serait-elle pas dans une coopération entre Etats et APD par programmes sectoriels qui constituerait un cadre plus approprié que les projets pour assurer l'allocation des dépenses récurrentes?

5.1.4. Choix des projets.

L'analyse du défaut de financement des DR est le plus souvent menée à partir de projets déficitaires. Or, une opération peut donner de bons résultats de production et satisfaire globalement les critères de rentabilité prévus sans

que les organismes étatiques ne parviennent à recouvrer auprès des producteurs leurs dépenses pour les services d'amont. C'est le cas notamment de projets agricoles situés dans les zones frontalières lorsqu'une partie de la production trouve des débouchés plus rémunérateurs dans les circuits privés des pays voisins.

Que faut-il conclure sur la viabilité de tels projets ?

La prise en compte des DR dans le choix des projets inclinerait à leur préférer des projets dont le recouvrement soit plus assuré. Mais dans ce cas ce critère pourrait conduire à des choix de projets contradictoires avec les politiques d'autosuffisance alimentaire. En effet du point de vue des DR, l'Etat a intérêt à privilégier les cultures de rente pour l'exportation au détriment des projets de développement des cultures vivrières, puisque la commercialisation de l'arachide et du coton est plus aisément contrôlable.

5.1.5. Prise en charge des dépenses récurrentes par l'APD.

Lorsque les bailleurs de fonds prennent en charge la part des coûts récurrents qui correspond aux charges de développement, ne s'engage-t-on pas vers une "division des tâches" de plus en plus marquée entre les Etats qui financent les dépenses de fonctionnement et l'APD qui procure l'investissement ?

Or, les dépenses de développement sont étroitement liées à la conception des projets tandis que les dépenses récurrentes relèvent principalement de l'exécution. N'y a-t-il pas là un risque important de voir vidées de leur contenu les recommandations de décentralisation et de responsabilisation des administrations pour améliorer l'efficience des dépenses récurrentes ? Et n'y a-t-il pas plus généralement un risque de voir la situation de dépendance des pays bénéficiaires vis-à-vis de l'APD se renforcer ?

5.2. Pour les producteurs et les usagers (recouvrement des dépenses récurrentes)

5.2.1. Dans chaque secteur, des recommandations sont faites pour que les

producteurs et les usagers prennent en charge une part même marginale des dépenses récurrentes. Jusqu'où peuvent aller les capacités des populations pour cette prise en charge ?

C'est une question à laquelle il serait nécessaire de répondre, à la fois de manière globale mais aussi à l'échelle de chaque projet.

En effet, compte tenu notamment de la faiblesse des ressources monétaires et du calendrier des travaux agricoles, cette prise en charge (financière ou sous forme de travail) ne risque-t-elle pas de bloquer la production elle-même, s'il n'y a pas parallèlement une augmentation des revenus des producteurs ?

Seule une politique de relèvement des prix agricoles peut permettre d'accroître à la fois les revenus et la fiscalité sans blocage de la production, mais elle déplace le problème sur la consommation vivrière. Faut-il la subventionner ?

5.2.2. Quel est l'impact sur le producteur et l'usager des différents modes de recouvrement des dépenses récurrentes ?

Le critère de l'efficience des dépenses conduit à préférer chaque fois qu'il est possible, le paiement pour un service rendu à la fiscalité directe ou indirecte. Cependant, il faut souligner que la rareté globale des ressources fait que si l'on récupère par le biais de taxes aux usagers ou aux consommateurs le montant des dépenses récurrentes, ce sont autant de ressources qui ne seront pas disponibles pour d'autres opérations de développement (dans le cas du paiement par les producteurs) ou pour le financement d'autres dépenses budgétaires (dans le cas des consommateurs).

5.3. Pour le secteur privé (transfert)

Le transfert de fonctions et de services actuellement assurés par l'Etat au secteur privé présente des avantages mais aussi des inconvénients qui posent

de nombreuses questions de politique économique.

Du point de vue macro-économique, la solution apparaît séduisante puisque, théoriquement, l'on aboutirait à des services mieux assurés et ne coûtant rien à l'Etat.

Il est probable que le secteur privé puisse assurer les fonctions de distribution ou de commercialisation avec plus d'efficacité et de régularité que l'Etat, étant donné à la fois sa souplesse de fonctionnement et sa trésorerie plus stable.

Cependant, comment garantir que la prise en charge par le secteur privé de ces services puisse s'opérer à des conditions de prix supportables pour tous les producteurs et consommateurs et sans compromettre la viabilité globale des projets ?

Les pratiques des commerçants privés telles que l'usure, les variations de prix suivant les régions, les possibilités de stockage et les conditions de concurrence n'accentueront-elles pas les différenciations sociales et les disparités régionales ?

Faut-il limiter ce transfert de l'Etat au secteur privé aux cas où les conditions de la concurrence sont effectivement réunies ? Faut-il limiter davantage pour que l'Etat puisse conserver son rôle de secteur de référence ? Ou bien faut-il le favoriser en augmentant les subventions pour corriger les effets de différenciation de cette politique ?

5.4. Pour l'Aide Publique au Développement.

5.4.1. Choix des projets.

Pour un projet dont certains bailleurs de fonds estimeraient qu'il ne tient pas suffisamment compte des critères relatifs aux dépenses récurrentes, ne

se trouvera-t-il pas un bailleur de fonds pour accepter ce que d'autres ont refusé ?

Un problème de même ordre peut être évoqué au niveau de la sélection des opérations en fonction des DR. L'APD (de même que les Etats bénéficiaires) est-elle prête à abandonner une opération dont l'expérience montre qu'elle n'est pas viable ? La décision sera d'autant plus délicate à prendre que des investissements importants auront déjà été faits. Et ne peut-on aussi se demander si l'allongement de la durée de mise en place des projets productifs ne va pas servir à reporter cette décision ? Cependant, doit-on juger qu'il faut abandonner un projet agricole si la cause principale de cette non-viabilité semble être liée à un facteur exogène, les prix par exemple ?

Faut-il à ce titre, faire des exceptions pour certaines activités, telle la production de viande à partir du ranching qui ne bénéficie pas pour l'instant d'un environnement économique favorable ?

5.4.2. Mécanismes de décision.

La principale contrainte pour la prise en compte effective du problème des DR au niveau du choix des projets se trouve dans les mécanismes de décision, tant dans les pays donateurs que dans les pays bénéficiaires.

En ce sens, les procédures et les critères de décision ne constituent-ils pas pour l'instant un obstacle majeur à la sélection de projets en fonction des charges récurrentes ? A chaque échelon de l'instruction et de la sélection d'un projet, le responsable (administration locale, ministère technique, Etat, APD) du dossier se transforme devant l'instance de décision supérieure en défenseur du projet, devant argumenter de la rentabilité de l'investissement.

Les " décideurs " doivent donc prendre conscience des conséquences d'une sur-évaluation de la rentabilité des projets sur le financement des DR et donc sur la viabilité même de ces projets.

5.4.3. Participation de l'APD au financement des dépenses récurrentes

De manière générale les dépenses récurrentes, même prévues, restent des dépenses difficilement estimables, qui s'accommode mal de la rigidité des procédures de financement de plusieurs institutions. Quelles sont les adaptations des procédures à envisager pour chacune des institutions et celles-ci ne doivent-elles pas rechercher une harmonisation de leurs procédures ?

A partir du moment où les bailleurs de fonds viendraient à financer des dépenses récurrentes, quelles exigences dans le suivi des projets peuvent-ils attendre et jusqu'où pourraient-ils contrôler les dépenses récurrentes qu'ils financerait, sans empiéter sur les prérogatives des administrations nationales ?

Enfin l'APD se trouve confrontée à un choix politique important.

Elle pourrait accepter qu'une part de son aide soit consacrée à la consolidation des investissements existants afin d'éviter les processus de décapitalisation déjà engagés et accroître le degré de viabilité des projets en cours.

Cela correspondrait à accepter que soient financées les dépenses récurrentes ? A quelles conditions le seraient-elles et dans quelle mesure l'APD doit-elle financer en priorité les dépenses récurrentes des projets existants au détriment d'investissements nouveaux ?