

4451

COLLOQUE SUR LES DEPENSES RECURRENTES AU SAHEL

OUAGADOUGOU, HAUTE VOLTA

11-15 JANVIER 1982

LES REDEVANCES PUBLIQUES AU SENEGAL,
COMME MOYENS DE FINANCEMENT
DES DEPENSES RECURRENTES

par

M. Diop, G. Daffé, B. Fall

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/OGDE
2 RUE ANDRE F. SCAL/75775 PARIS CEDEX 16/FRANCE

CILSS
BP 7049/OUAGADOUGOU/H. HAUTE VOLTA

C I L S S

CLUB DU SAHEL

SAHEL D(81) 148 (résumé)
Or.: français

LES REDEVANCES PUBLIQUES AU SENEGAL
COMME MOYENS DE FINANCEMENT DES DEPENSES RECURRENTES

par

Gaye Daffé, Assistant en Economie
Babacar Fall, Professeur de Lettres
Magatte Diop, Cadre de banque

Résumé du rapport "Inventaire des redevances publiques au Sénégal", août 1981, préparé dans le cadre des travaux préparatoires au colloque sur les dépenses recurrentes au Sahel (janvier 1982). Le rapport complet peut être obtenu sur demande.

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

Novembre 1981

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
1. ELEMENTS DE DEFINITION	2
2. LE PRINCIPE DE TARIFICATION AU COUT MARGINAL, ELEMENTS DE THEORIE	4
3. L'EDUCATION ET LA SANTE	6
3.1 - Le recouvrement des dépenses récurrentes dans l'éducation	7
3.2 - Le recouvrement des dépenses d'exploita- tion des soins de santé primaires	8
4. LES SECTEURS PRODUCTIFS	10
4.1 - Electricité	10
4.2 - Hydraulique urbaine	11
4.3 - Hydraulique rurale	11
4.4 - Elevage	13
4.5 - Transport urbain	13
4.6 - Transport ferroviaire	15

Le problème des dépenses récurrentes, longtemps considéré comme secondaire par rapport à la recherche du financement des dépenses de mise en place proprement dites dans les pays sahéliens, est devenu aujourd'hui une préoccupation tout aussi essentielle, tant pour les Etats sahéliens eux-mêmes que pour les organismes et Etats donateurs.

Au moment où, tant les programmes réalisés que les projets en voie de réalisation dans le Sahel ne tolèrent aucun gaspillage, ni de temps, ni d'argent, toute solution au problème des dépenses récurrentes, constitue à la fois une condition indispensable et une garantie (certes insuffisante) pour la réussite de ces programmes de développement. C'est à l'étude d'une de ces solutions qu'est destiné ce rapport.

1. ELEMENTS DE DEFINITION

Nous appelons redevance publique toute redevance directement rattachée à l'utilisation d'un service public déterminé. Autrement dit, les redevances se présentent comme la contre prestation rendue par les bénéficiaires à la fourniture d'un bien ou d'un service assuré par les entreprises publiques productrices de ce bien ou prestataires de ce service. Ils constituent donc la rémunération de ce service telle qu'elle couvre au moins une partie des coûts qu'engendre celui-ci.

En ce sens, ils ne se confondent pas avec les impôts en général perçus par l'Etat au titre du budget général. Et cette distinction est essentielle, car, alors que les redevances relèvent de la tarification au prix plus ou moins coûtant d'un service déterminé et spécifique, les impôts sont une redevance indistincte, indifférenciée au titre d'un budget dont l'une des caractéristiques essentielles est constituée par le principe de l'universalité des recettes et des dépenses. L'autre critère essentiel de distinction découlant du premier est, qu'alors que l'imposition repose grosso modo sur le principe de la solidarité collective, les redevances publiques, elles, ont pour principe, celui de l'individualité solitaire. Il s'ensuit que leur base respective de prélèvement sera également différente.

Cette précaution méthodologique prise, revenons-en au problème des dépenses récurrentes et de son rapport avec les redevances des services publics. L'étude que nous entreprenons ici, trouve sa raison d'être dans le fait exprimé dans le rapport sur "les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel", que "la solution au problème des dépenses récurrentes ne repose pas uniquement sur un accroissement des ressources extérieures" (1). Les redevances publiques sont un des deux

(1) Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel, CILSS/Club du Sahel, Ouagadougou/Paris, août 1980, SAHEL D(80)108.

principaux moyens de financement intérieur des dépenses récurrentes des biens et/ou services publics fournis par des entreprises d'Etat à côté des dotations budgétaires consenties par l'Etat à certains secteurs.

Il est, en effet, prouvé que si par définition les services publics ont une vocation sociale se traduisant par la production des biens publics, ils ne sont pas moins générateurs de biens privés. Nous entendons par bien public, tout bien destiné à satisfaire un besoin collectif, indifférencié et dont aucun membre de la collectivité ne peut être exclu de la jouissance. Nous entendons par bien privé tout bien dont l'usage améliore de façon exclusive le niveau de satisfaction individuelle de son utilisateur. Il est évident que le recouvrement des charges liées à la reproduction d'un bien public, sera nécessairement différent de la procédure de recouvrement des coûts de reproduction d'un bien privé puisqu'il s'agit de deux types de biens de nature différente. S'il est en effet normal que l'Etat (représentant la collectivité) supporte à travers le budget général entièrement les charges récurrentes liées à la production d'un bien public ou collectif, il est également un principe des économies de marché à caractère concurrentiel de faire supporter aux bénéficiaires les charges récurrentes de l'activité de production d'un bien privé.

Une difficulté surgit cependant: rares sont les services publics qui soient exclusivement générateurs de bénéfices sociaux ou de bénéfices privés. Il y a généralement coexistence entre ces deux catégories de biens dans les services publics. En matière de santé par exemple, l'amélioration du bien-être collectif, l'élévation de la durée de vie moyenne, l'éradication des maladies contagieuses, l'accroissement de la productivité sociale du travail, correspondent à la production d'un bien collectif; mais la médecine permet également d'accroître la sensation de bien-être chez un patient: elle réduit les souffrances et la fatigue chez lui et par sa réinsertion dans l'activité économique, améliore son niveau de vie. De même la fourniture d'eau ou d'électricité, les télécommunications sont non plus seulement des services à caractère commercial générateurs de bénéfices privés, elles sont également devenues des secteurs vitaux dont dépend la satisfaction des besoins de la collectivité prise dans son ensemble. Le problème des dépenses récurrentes et de leur recouvrement dans les entreprises publiques revêt par conséquent un caractère double dans la plupart de ces entreprises. Comme activités génératrices de biens publics, l'Etat a une obligation de financement d'une partie de leurs coûts de production; mais, les consommateurs de biens privés que fournissent les entreprises publiques seront tenus de rembourser les charges correspondantes à l'activité de production de ces bénéfices privés. Ce dernier moyen de recouvrement des dépenses récurrentes peut se réaliser sous deux formes: suivant le coût marginal ou selon le coût plein du bien consommé.

2. LE PRINCIPE DE TARIFICATION AU COUT MARGINAL, ELEMENTS DE THEORIE

La règle de la tarification des services publics suivant le coût marginal est sensée obéir à un principe à la fois d'efficacité économique et d'équité sociale. Elle correspond à l'idée que l'usager doit rembourser à l'entreprise ce que sa demande marginale, additionnelle, a coûté à celle-ci. Le prix que cet usager doit payer à l'entreprise productrice du bien est exactement égal aux charges supplémentaires que celle-ci a supportées pour produire les unités additionnelles de biens exigés par cet usager. A la base d'une telle règle, il faut voir l'hypothèse marginaliste essentielle que le système des prix doit refléter la rareté des facteurs qui concourent à la production des biens et services. Cette hypothèse indique que le bénéfice marginal qu'engendre une unité supplémentaire d'une ressource productive est d'autant plus élevé que cette ressource est rare. L'activité économique se déroule en effet suivant un objectif stratégique déterminé: réaliser une allocation optimale des ressources rares disponibles. Pour le bien-être que procure l'utilisation d'un bien économique, il faut allouer à l'activité de production de ce bien des ressources additionnelles. Mais allouer des ressources additionnelles (qui sont rares par définition) à une activité déterminée, c'est les détourner d'autres emplois possibles. Le principe d'équité sociale n'est donc que le prolongement du principe économique d'allocation optimale des ressources productives de la collectivité; il veut que ce soit le bénéficiaire ou les bénéficiaires de l'emploi auxquels sont destinées les ressources qui compensent le manque à gagner résultant pour la collectivité. La notion de droit d'usage doit être donc comprise comme un droit alternatif. Il doit être égal au bénéfice social marginal qu'auraient engendré d'autres emplois alternatifs de ces ressources.

Prenons des exemples. Compte tenu des ressources dont il dispose, il n'est pas indifférent à l'Etat de former des professeurs ou des médecins sachant que le bénéfice social que procurent les uns et les autres est inégal. Compte tenu des objectifs de sa politique économique et sociale, l'Etat peut considérer comme prioritaire et d'un plus grand impact sur le développement économique et social (élévation du niveau scientifique et culturel) la formation de professeurs. Mais si, malgré ce fait, l'Etat choisit de former des médecins, l'utilisation des services de ces médecins doit permettre de compenser en termes soit de recettes financières soit de bénéfice social à plus ou moins long terme, le retard pris dans l'élévation du niveau technique, scientifique et culturel de la nation. On peut imaginer, par exemple, de faire payer à certains malades à haut revenu des soins qu'ils reçoivent de ces médecins. Ces recettes peuvent être calculées de telle manière qu'elles dégagent ultérieurement des ressources nécessaires au financement de la formation des professeurs.

On peut également imaginer le cas où l'entreprise productrice d'électricité se voit sollicitée pour la fourniture d'électricité à une communauté villageoise et à une entreprise située dans une localité opposée à la communauté villageoise. Il est évident que dans l'éventualité où l'entreprise ne dispose que de capacités limitées (main-d'œuvre, combustible, matériaux de transport, etc...), celle-ci choisira de livrer l'électricité de préférence à l'utilisateur qui est susceptible de compenser les charges additionnelles qu'elle supporte. De ce choix peuvent, du reste, résulter deux types de gains: un gain purement financier et un gain à caractère économique général se traduisant par la mise à la disposition du distributeur d'électricité des ressources nécessaires pour l'extension ultérieure de l'activité de production et de distribution d'électricité. Ainsi se réalise la double vocation commerciale et sociale de l'entreprise publique. Ceci dit, le principe marginaliste peut être défini comme principe régulateur d'allocation optimale des ressources productives dans une économie de marché. Il vise à maximiser la satisfaction tirée par la collectivité de la consommation d'un bien alors que les facteurs de production existent dans un état de rareté. C'est, par conséquent, un critère de classification des usages que la collectivité peut faire des ressources dont elle dispose. Il implique "que soit égalisée pour toutes les activités la contribution de la dernière unité de ressources allouées à celles-ci". Si ce n'est pas le cas, il est toujours possible de transférer une unité de ressource d'une activité à une autre, et d'augmenter ainsi le bien-être de la communauté tel qu'exprimé par la valeur totale présente de la production ou de la consommation nationale. La contribution au bien-être de la collectivité apportée par la dernière unité de ressource allouée, est elle-même appelée le "bénéfice social marginal". Le coût marginal est en ce sens appelé alternativement coût d'option économique par opposition au coût financier (qui lui, est le coût effectivement supporté dans l'activité de production).

Les entreprises publiques au Sénégal, comme dans tous les autres pays ont des obligations vis-à-vis de la collectivité qu'elles desservent: l'objectif est la recherche du plus grand bien pour cette collectivité. Cette recherche de l'intérêt général entretient évidemment des liens étroits avec le système tarifaire appliqué. En ce sens, il s'agit de facturer chaque prestation à son coût réel pour la collectivité. Ainsi sera évité le fait de privilégier certains usagers par rapport à d'autres. A côté de ce principe d'équité ou de neutralité de la tarification, il y a lieu de signaler un autre: c'est celui de l'efficacité des systèmes tarifaires à savoir, permettre une allocation optimale des ressources nationales. Autrement dit, le système tarifaire doit être établi de manière qu'il évite tout gaspillage préjudiciable à la collectivité. Il doit permettre un développement modéré des consommations en proposant à chaque usager un prix tel que toute décision de consommation additionnelle de sa part lui coûte autant que coûte au service public, donc à la collectivité, la production de l'unité additionnelle demandée. Ces principes ne sont valables qu'en ce qui concerne la production de biens par les services publics.

L'optique ainsi définie est en effet très différente de l'optique du strict équilibre budgétaire qui vise à dégager des recettes suffisantes pour couvrir les dépenses effectuées. La contrainte de l'équilibre budgétaire établit certes un lien entre le prix de revient et le prix de vente, mais elle a l'inconvénient de ne fixer que le niveau global des recettes à réaliser, de facturer au même prix des biens économiques de nature différente. Elle ne saurait, par conséquent, fournir une analyse détaillée de ce que coûte chaque usager à la collectivité, ni fonder par conséquent un système tarifaire.

En effet, la raison d'être de tout système tarifaire est de rendre compte du fait que la consommation par tout usager d'un bien produit par un service public, coûte à la collectivité en même temps qu'elle en prive d'autres usagers. C'est pour cette raison qu'il doit refléter, contrairement à la contrainte de l'équilibre budgétaire, la structure précise de la demande globale pour le secteur concerné. C'est pourquoi également, la méthode utilisée pour le recouvrement des dépenses récurrentes sera fonction de la nature du secteur, des caractéristiques et de la structure de la demande au secteur. Il y a donc lieu d'indiquer la problématique générale du recouvrement des charges récurrentes dans les services publics au Sénégal, et cela, secteur par secteur.

3. L'EDUCATION ET LA SANTE

Le regroupement de ces deux secteurs répond au fait qu'il y a une vocation commune à tous les deux: c'est leur vocation de secteurs sociaux, c'est-à-dire non directement productifs. Pour des raisons historiques, économiques ou même morales, l'activité médicale et l'activité d'éducation ont revêtu dans la plupart des pays, une forme essentiellement gratuite. Cette forme est d'autant plus accentuée au Sénégal qu'à l'origine, et à l'instar des autres pays anciennement colonisés, ces deux types d'activités ont été imposées aux populations locales et aux structures médicales et d'éducation traditionnelles par le colonisateur français. Une mentalité d'"assistés" permanents s'est ancrée dans les consciences, y compris des classes bénéficiant d'un haut niveau de revenu.

Et, même si ce caractère d'activités sociales est objectivement fondé, l'insuffisance des ressources budgétaires du Sénégal, les besoins insuffisamment couverts en matière de services aussi fondamentaux que la santé et l'éducation, la très faible proportion des populations touchées constituent des raisons pour amener certaines régions, villes ou catégories de malades ou d'étudiants, à contribuer dans une grande mesure à l'amélioration et au développement de ces services.

Il apparaît que le principal problème qui se pose à l'étude des redevances dans ces secteurs est celui de favoriser une réduction des contraintes budgétaires que ceux-ci occasionnent en imposant à certaines catégories de bénéficiaires une participation accrue au financement de certaines dépenses.

3.1 - Le recouvrement des dépenses récurrentes dans l'éducation.

Au Sénégal, le taux d'alphabétisation des adultes n'était que de 10% en 1977. Compte tenu des besoins de l'économie en main-d'œuvre qualifiée et instruite, ainsi que des contraintes budgétaires auxquelles l'Etat fait face, un effort supplémentaire de la part de celui-ci est cependant improbable.

Etant donné que le niveau optimum de demande pour l'éducation est obtenu au point où le bénéfice social marginal est égal au coût marginal du service éducatif, la difficulté va consister à évaluer la part de bénéfice individuel marginal que chaque bénéficiaire retire de ce service éducatif. Ce bénéfice individuel est nécessairement inférieur au bénéfice social marginal dans la mesure où l'on peut admettre que si l'utilité sociale d'un service éducatif amélioré est illimitée, l'utilité privée, elle, est limitée par les motivations psychiques propres aux individus.

Au Sénégal, à l'instar des autres pays en voie de développement, où les besoins d'instruction sont loin d'être satisfaits, et où l'amélioration du niveau de vie reste aussi dépendante du niveau d'instruction, le bénéfice privé escompté de l'éducation reste encore très important. Cependant, l'élasticité de la demande pour l'éducation et principalement pour l'enseignement secondaire et supérieur est d'autant plus forte que l'on appartient à un groupe social au niveau de vie élevé. Il semble donc justifié d'imputer les dépenses récurrentes d'éducation au pro-rata du revenu familial des bénéficiaires.

Parmi les méthodes utilisées dans la pratique pour recouvrer les dépenses récurrentes du secteur éducatif sénégalais, citons en trois:

- participation des collectivités locales ou des intéressés au financement de certaines dépenses d'entretien, de fournitures et même de construction. C'est ainsi que de 1977-78 à 1980-81, les Associations de Parents d'Elèves ont construit 812 classes sur un total de 1344 classes, soit plus de la moitié;

- le développement de l'enseignement privé est un moyen indirect de faire prendre en charge les dépenses de fonctionnement des écoles privées. Signalons que la demande pour un enseignement de meilleure qualité, qui émane des familles à revenu élevé, se porte davantage sur l'enseignement privé (où les normes pédagogiques sont relativement bien appliquées) que sur l'enseignement public;

- le paiement de droits d'inscription qui a tendance à s'étendre progressivement jusqu'à l'enseignement primaire. Cette mesure est cependant compensée dans certaine mesure par le versement à une importante fraction d'étudiants du supérieur et du secondaire de bourses d'études, même si la part de ces dépenses de transfert de l'éducation a tendance à diminuer au fil des années. Actuellement, les bourses d'études vont de 3000 à 12000 F. dans l'enseignement secondaire et de 12000 F. à 24000 F. dans l'enseignement supérieur. Par ailleurs, une récente mesure gouvernementale envisage la suppression totale des internats au cours de l'année 1981-82.

Il nous a été impossible de réunir les données nécessaires permettant d'estimer la contribution présente des parents d'élèves et des collectivités locales dans le financement des dépenses d'entretien et de fonctionnement des établissements scolaires au Sénégal. Il est cependant évident qu'elle est en hausse; cette tendance se renforce avec la mise en place des communautés rurales auxquelles incombent de plus en plus les dépenses de construction et d'entretien des bâtiments scolaires.

3.2 - Le recouvrement des dépenses d'exploitation des soins de santé primaires.

Le secteur de la santé publique offre le cas d'un secteur où on est en présence, non pas de biens publics d'un côté et de biens privés de l'autre, mais, d'une combinaison particulière de bénéfices dont les uns sont simplement la condition de réalisation des autres. C'est ainsi que la santé pour tous a pour condition la santé de chaque membre d'une communauté. De même, une action préventive contre l'apparition du paludisme, crée un sentiment de sécurité chez chacun mais aussi diminue les risques d'une baisse de productivité dans l'activité économique. Si, en outre, elle assure une amélioration de la productivité et donc du revenu de chaque agent pris séparément, elle élargit la base d'imposition de l'économie dans son ensemble.

Longtemps considérée comme une activité exclusivement productrice de biens publics, l'activité sanitaire, sous la pression des contraintes économiques et financières, s'est vu progressivement appliquer le paiement par les bénéficiaires des dépenses relatives à certains soins. L'objectif des SSP est, par l'offre de prestations sanitaires peu coûteuses, de permettre aux populations de prendre en charge leur propre santé.

L'expérience du projet sénégalo-canadien de Gossas montre, plus qu'aucune autre expérience de SSP, que les populations rurales, longtemps privées des soins sanitaires, sont, en général, prêtes à participer au moins au maintien d'une capacité installée de soins de santé primaires.

Cette participation se fait présentement aux conditions ci-après:

Zone rurale:

Dans les centres de santé (chefs-lieux de départements)		
- Soins adulte	100	F CFA
- Soins enfant	50	F
- Consultation prénatale	100	F
- Vaccination	50	F
- Accouchement	1 000	F

Dans les postes de santé (chefs-lieux de communautés rurales, gros villages)

- Soins adulte	50 F
- Soins enfant	25 F
- Consultation prénatale	50 F
- Accouchement	500 F à 1 000 F

Dans les cases de santé (petits villages)

- Soins adulte	25 F
- Soins enfant	10 F
- Accouchement	500 F

En zone urbaine, les tarifs sont par contre plus élevés; les prestations y sont de qualité supérieure puisque les unités sanitaires sont pourvues d'agents sanitaires (infirmiers et/ou sages-femmes) rémunérés sur le budget du Ministère de la Santé.

Au poste de santé de NDiakhou, par exemple, (plus de 4 000 habitants) situé dans la région de Thiès, les résultats suivants ont été obtenus au cours des mois d'août, septembre et octobre de l'année 1980.

Participation des populations aux SSP du poste de santé de NDiakhou (année 1980).

	Août	Septembre	Octobre
+ Dispensaire			
- Nombre de consultations	560	1 002	1 116
- Sommes collectées	16 575	29 650	32 600
+ Maternité			
- Nombre d'accouchements	27	12	21
- Sommes collectées	27 000	15 650	23 600
+ Total des sommes collectées	145.075 F. CFA.		

On comprend l'importance d'une telle participation si l'on sait qu'avant le début de l'opération "participation des populations", la dotation budgétaire annuelle versée au poste de santé s'élevait à 120.000 F; en trois mois, le poste de santé a collecté en revanche 145.075 F. CFA.

Ainsi, s'il n'est permis d'exclure aucun membre d'une collectivité des services de santé, il est, par contre, possible d'atteindre un niveau optimum de satisfaction des besoins de santé, en appelant les bénéficiaires des soins de santé à payer la contrepartie du prix d'acquisition des médicaments et à octroyer sous forme de prime une rémunération aux agents de santé communautaires.

Pour être efficace, cette participation doit être modique et acceptée consciemment par les populations. D'où l'importance des structures participatives locales d'information, de gestion, d'animation des unités de SSP (comité de santé, comité de gestion) et de recrutement du personnel sanitaire parmi les membres même de la communauté.

Le fait que l'activité sanitaire crée des bénéfices à caractère public, n'autorise pas à lever un droit égal au coût plein des services de santé. Ce droit doit, au contraire, être tel qu'il couvre le coût marginal des prestations sanitaires dont bénéficie chaque patient, à l'exclusion des cas d'indigence notoire. Cela prouve que chaque membre de la collectivité est capable de comprendre qu'en bénéficiant des soins de santé et en utilisant des médicaments, il en prive d'autres membres de la collectivité.

4. LES SECTEURS PRODUCTIFS

Les secteurs productifs que nous avons retenus pour cette étude sont: l'électricité, l'hydraulique urbaine et rurale, les transports ferroviaire et urbain. Sauf pour le secteur de l'hydraulique rurale où les projets demeurent encore pratiquement au stade de mise en place; tous ces secteurs ont déjà une longue expérience d'activité commerciale et/ou industrielle matérialisée par l'existence d'établissements publics à caractère commercial. La caractéristique essentielle commune à tous ces secteurs est que les biens qu'ils produisent sont directement destinés à la vente, malgré leur caractère de services publics. Ces produits ont donc, dans une large mesure, un caractère de biens privés.

4.1 - Pour l'électricité par exemple, la Société Sénégalaise de Distribution d'Energie Electrique (SENELEC) chargée de l'exploitation des installations de production et de distribution, dont l'Electricité du Sénégal (EDS) est propriétaire, est une entreprise dont l'activité porte principalement sur la production et la distribution d'énergie. Ce bien qu'est l'énergie électrique se mesure en termes de kilowatt/heure fournis aux différents consommateurs.

Le statut de service public ou d'établissement public de la SENELEC n'en est pas moins affirmé à côté de ce caractère d'entreprise commerciale et industrielle chargée de la vente d'un bien à usage principalement privé. En effet, l'énergie électrique comme bien économique a une importance vitale dans les économies industrielles modernes en général, et les économies sous-développées en particulier, en raison de son rôle dans leur croissance, notamment industrielle et de son coût de plus en plus élevé pour elles. C'est donc un bien précieux dont toute forme de gaspillage est préjudiciable pour la collectivité dans son ensemble. Il n'est pas alors étonnant que ce soit la SENELEC qui ait connu la première, les essais de tarification au coût marginal. C'est ainsi que dans l'étude réalisée à cet effet, on lit que le coût pour la collectivité de la production d'énergie électrique "n'est pas un coût comptable conventionnel, c'est la dépense supplémentaire de facteurs de production nécessaires pour satisfaire la demande marginale de l'usager. C'est donc ce coût marginal (ou coût de développement) défini

comme le coût de production, de transport et de distribution du kwh supplémentaire qui est à prendre en considération pour l'établissement du système de tarification". Cette méthode de la tarification au coût marginal rejoint les recommandations du Groupe de travail sur "les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel" (1).

Une étude sur le système de tarification de la SENELEC (2) a défini un tarif au coût marginal qui ne vise pas à financer que les dépenses récurrentes de la production et de la distribution de l'énergie électrique. Il englobe non seulement les charges d'exploitation ou de fonctionnement, mais aussi les dépenses d'investissement en équipement et matériel, tant de production que de répartition et de distribution.

4.2 - Ce qui est dit de l'énergie électrique peut être valablement répété pour l'hydraulique urbaine. La Société Nationale d'Exploitation de l'eau au Sénégal (SONEES) est comme la SENELEC, un établissement public à caractère industriel et commercial, chargée de l'exploitation des installations de production et de distribution de l'eau dans les zones urbaines, installations dont l'Etat sénégalais est propriétaire.

L'eau (peut-être plus que l'électricité) est une ressource d'une importance vitale pour les populations vivant notamment dans les pays du Sahel. Celles-ci de plus en plus, attachent un très grand intérêt à sa distribution et à son utilisation la plus économique possible. Ainsi se justifie le prélèvement auprès de l'abonné d'un droit d'usage égal aux charges additionnelles qu'engendre la production des quantités supplémentaires consommées. L'objectif étant ici aussi d'éviter toute subvention occulte, toute péréquation abusive au détriment ou en faveur d'un usager. Cela implique que la collectivité soit, en outre, à l'abri de toute forme de consommation inconsidérée d'eau.

4.3 - L'hydraulique rurale a, quant à elle, une double vocation: produire de l'eau pour la consommation humaine et pour la consommation animale en milieu rural. Comme toute activité de production et de distribution, elle comporte un coût économique et financier dont la valeur est à la mesure de l'abondance ou de la rareté de cette ressource. Au Sénégal, l'hydraulique rurale est un secteur en pleine expansion en raison de son caractère prioritaire dans les stratégies de développement définies à l'occasion de ces années de sécheresse.

(1) Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel, CILSS - Club du Sahel, Ouagadougou/Paris, août 1980, SAHEL D(80) 108.

(2) Etude de tarification de l'énergie, EDF-SENELEC, Dakar, 1976.

Dans la mesure où les projets d'hydraulique rurale sont généralement financés par les donateurs étrangers, l'essentiel des coûts financiers qui pèsent sur ce secteur est constitué par les charges récurrentes dont le recouvrement incombe dans une large mesure à l'Etat sénégalais en raison du refus des donateurs, en général, de financer ce type de dépenses. Mais là encore, les contraintes qui pèsent sur le budget du Sénégal rendent difficiles la poursuite et la généralisation d'un tel financement. C'est pourquoi, il est envisagé (et même de plus en plus expérimenté) le recouvrement par les bénéficiaires d'au moins une partie des dépenses récurrentes découlant du fonctionnement et de l'entretien des forages installés. En effet, une contribution de l'Etat se justifie par le caractère de bien public que revêt l'eau même dans les projets d'hydraulique rurale où les bénéficiaires directs restent des entités distinctes.

L'insuffisance de dotation du Sénégal en ce bien rare et essentiel qu'est l'eau, est une raison pour tendre non seulement à une connaissance approfondie de ses ressources en eau et des coûts d'exploitation de celle-ci, mais aussi, à doter notamment le secteur de l'hydraulique rurale de moyens suffisants permettant la satisfaction des besoins.

Il est remarquable de constater que l'une des causes des ruptures fréquentes dans l'approvisionnement en eau des populations rurales et du bétail, consiste dans l'impossibilité de financer de manière continue les dépenses en carburant, lubrifiants et pièces de rechange nécessaires au fonctionnement des ouvrages hydrauliques.

Le principal problème auquel est donc confronté ce secteur au Sénégal, réside, on l'a déjà dit, dans le financement régulier des dépenses récurrentes des projets d'hydraulique rurale.

Or, à l'origine, l'option des autorités a été de livrer gratuitement l'eau aux usagers des zones rurales. Elle se justifiait par l'importance des bénéfices sociaux dûs à l'activité de ce secteur: amélioration du bien-être des populations par la diminution de l'exode rural, etc...

Il n'en demeure pas moins cependant, que l'usage de l'eau ou sa consommation sont strictement privés. En outre, les capacités de consommation sont inégales d'un usager à l'autre.

Par ailleurs, les contraintes d'ordre économique et financier qui pèsent sur l'Etat, combinées à la rapide augmentation des besoins en eau, engagent de plus en plus les responsables du secteur, à rechercher des moyens permettant d'assurer une exploitation optimale des ouvrages hydrauliques existants et un développement satisfaisant des capacités requises pour faire face aux besoins.

Compte tenu du revenu moyen des populations vivant en zone rurale, il s'avère impossible en réalité de prélever auprès des usagers l'intégralité des charges récurrentes des programmes d'hydraulique rurale. Cela supposerait, en effet, que chaque famille paie annuellement de 1.600 à 6.500 francs de droits d'usage. Sur la base d'un prix de revient moyen de 52 F par m³, une famille de 6 personnes paierait en moyenne 2.850 F par an.

On pourrait, par contre, imaginer une taxe de recouvrement des seules dépenses en carburant, lubrifiants et en pièces de rechange (pour le défaut de financement desquelles les populations sont les plus sensibles). Sur la base des données précédemment citées, les droits d'usage prélevés auprès de chaque famille s'élèverait alors à 1.200 F par an, puisque les dépenses en fournitures et matières représentent en moyenne 42% des dépenses récurrentes.

4.4 - Il en est des services de santé animale comme il en est des projets d'hydraulique rurale. Ici également les prestations à caractère public s'imbriquent étroitement avec celles à caractère privé. Il dépend, en effet de la santé de chaque animal pris séparément que soit assurée la santé de tout le bétail national. Le danger du développement des maladies contagieuses ne peut être écarté que si la maladie est enrayée ou prévenue chez chaque animal. Ces liaisons ont diverses conséquences au niveau des mesures de recouvrement à proposer par les soins de santé animale:

- 1) une nécessité de combinaison entre l'apport financier et certains frais auprès des éleveurs;
- 2) ces tarifs doivent être calculés de façon qu'ils ne soient pas rejetés par l'éleveur.

4.5 - Concernant le transport urbain, le Sénégal a acquis comme pour la plupart des autres secteurs dont nous avons déjà parlé, une longue expérience, au niveau de la région du Cap Vert tout au moins. La Société des Transports du Cap Vert (SOTRAC), entreprise para-public est chargée d'assurer le service du transport public sur un vaste réseau couvrant toute la région. Le niveau élevé des coûts d'acquisition et d'entretien des véhicules, l'importance des frais de personnel et de matières, expliquent les déficits répétés accusés par le budget de la SOTRAC ainsi que le recours permanent à l'Etat pour le financement de ces déficits. Un tel déficit régulièrement reconduit, nous semble relever de la politique suivie par les autorités publiques consistant à mettre davantage l'accent sur le caractère social générateur de biens privés. Cela se traduit au niveau de la tarification notamment, par un système de péréquation qui pénalise les voyageurs du réseau urbain et favorise les voyageurs du réseau banlieue. En effet, il apparaît que c'est sur ce dernier réseau que provient la quasi-totalité du manque à gagner de la SOTRAC:

- le réseau urbain demeure largement rentable puisque ses recettes couvrent à plus de 119% les coûts des services offerts sur ce réseau;

- le réseau banlieue lui, par contre, réalise des recettes qui ne couvrent que 69% des dépenses qu'il occasionne.

Il est d'ailleurs particulièrement important de noter que c'est sur le réseau banlieue que la SOTRAC réalise son déficit le plus important en termes même relatifs: sur chaque km parcouru, la SOTRAC n'a réalisé que 161 F de recettes pour des dépenses de 233 F, soit un déficit de 72 F sur chaque km parcouru. Il est remarquable qu'une amélioration des recettes sur ce réseau de manière à couvrir simplement ses coûts, permettrait de résorber la totalité du déficit de la SOTRAC, hormis la partie occasionnée par les charges de ramassage du personnel.

Quelles sont alors les perspectives qui s'offrent dans le sens d'une rentabilité des services de la SOTRAC? Quelles sont les conditions d'une rentabilité du transport public urbain?

Une étude indique que, compte tenu d'un prix moyen, toute section du ticket de transport (61 F), l'équilibre des comptes exigerait une hausse de 20 F sur ce prix moyen. En l'absence d'une hausse, il revient à l'Etat d'octroyer les subventions nécessaires pour compenser ce manque à gagner, soit le quart du prix du transport public. La subvention gouvernementale représente alors la participation de l'Etat au coût du transport public. C'est pourquoi le montant prévu égalise régulièrement le déficit d'exploitation de la SOTRAC. C'est ainsi que la subvention gouvernementale prévue au titre de l'exercice 1979-80, s'élève à 1002 millions de francs CFA, montant du déficit de cet exercice.

Ainsi l'Etat signifie-t-il que le transport public urbain non seulement génère des biens privés, mais est devenu un service dont bénéficie la collectivité dans son ensemble parce que le développement économique et social dans les économies modernes est inséparable du développement des communications en général et du transport public dans les centres urbains en particulier. L'intensité du trafic automobile dans ces centres, les nuisances et la pollution qu'elle engendre, sans compter les hausses de la facture pétrolière et la nécessaire économie énergétique pour les pays dépourvus de champs de pétrole comme ceux du Sahel, font de plus en plus du transport par les autobus un des moyens de communication privilégiés pour ces économies. Le développement du transport public urbain aide ainsi à réaliser des économies sur les factures pétrolières, à réduire les nuisances que cause la circulation automobile dans les agglomérations urbaines, à faciliter celle-ci et par conséquent à réaliser une économie de temps et d'argent à la collectivité.

Mais l'Etat sénégalais, à l'instar des autres Etats sahéliens, est confronté au problème de l'insuffisance des ressources budgétaires. Une des solutions au problème de l'insuffisance des ressources financières dans les pays du Sahel et à celui de la hausse de leurs factures pétrolières pourrait être recherchée dans la mise en place d'un système de tarification des services de transport public au coût marginal (qui aurait l'inconvénient de pénaliser les usagers proprement dits de ces transports publics urbains) mais plutôt de dispositifs pénalisant, au profit des entreprises de transport public urbain, les sujets économiques qui sont à l'origine des nuisances et de cette ponction sur l'épargne nationale et sur les finances publiques (les propriétaires de véhicules particuliers). On peut imaginer que la subvention gouvernementale de compensation aux entreprises de transport public soit prélevée par taxation, spéciale ou non, des voitures particulières. Cette taxe, pour avoir un caractère dissuasif, devrait être assise sur la valeur d'acquisition des véhicules neufs selon leur puissance, ainsi que sur le kilométrage effectué annuellement par chaque véhicule avec une taxe minimale forfaitaire pour les kilométrages les plus faibles.

Il n'apparaît pas, par conséquent, que les principes déterminés par la règle de la tarification au coût marginal puissent jouer en matière de transport public urbain dans les pays du Sahel. Les objectifs à la fois structurels et conjoncturels visés à travers le développement de ce service public, ne s'accordent que très difficilement avec la mise en oeuvre d'une politique de tarification qui pénaliserait les usagers du transport public plutôt que, par exemple, les utilisateurs de véhicules de tourisme. Il semble plus conforme aux objectifs d'accroissement et de mobilisation de l'épargne intérieure de mettre en oeuvre un dispositif fiscal qui, tout en pénalisant les véhicules de tourisme, encourage les utilisateurs de transport public.

4.6 - Le transport ferroviaire au Sénégal est assuré par la Régie des Chemins de Fer du Sénégal (RCFS). L'activité de transport ferroviaire offre diverses catégories de biens: c'est ainsi qu'on distingue le transport voyageurs du transport marchandises et du transport mixte. Ces catégories de biens se subdivisent elles-mêmes en de multiples services: trafic matériel et trafic international; première classe et deuxième classe, avec couchettes ou sans couchettes; etc... L'imposition d'un coût d'usage ou tarif aux bénéficiaires de ces biens est depuis longtemps le mode de financement du fonctionnement, de l'entretien et du remplacement des équipements de la RCFS. Mais les tarifs pratiqués sont loin de couvrir toutes les charges récurrentes qui pèsent sur la Régie. Les limitations à ce recouvrement intégral ne sont pas négligeables. Elles s'expliquent par des facteurs tels que la concurrence du transport routier, la vétusté du matériel et le nombre pléthorique du personnel. Ces contraintes ne sont cependant pas insurmontables et il semble se dégager deux directions possibles: suivant une approche microéconomique consistant en une amélioration de la

gestion tant commerciale que du personnel et du matériel dans l'établissement et la collecte des redevances; suivant une approche macroéconomique visant à dégager des ressources financières nécessaires au financement des dépenses récurrentes dans le secteur des chemins de fer.

Au Sénégal, la route est en général un substitut très étroit des chemins de fer qui, compte tenu des conditions actuelles de leur fonctionnement, sont d'ailleurs dans une situation relativement défavorable. Toute hausse même légère dans les prix du transport ferroviaire entraîne un très grand déplacement de la demande en faveur des transports routiers qui constituent le facteur décisif de la tarification des services de transport ferroviaire. En général, les prix des chemins de fer sont essentiellement des prix de concurrence et non des tarifs fondés sur les prix de revient. Il est, en effet, prouvé que la structure tarifaire de la Régie diverge très sensiblement de la tarification au coût marginal, en particulier pour le tarif voyageurs.

L'objectif avoué des nouveaux tarifs de février 1981 aussi bien marchandises que voyageurs, est d'arriver à une structure tarifaire la plus simple possible, tout en tenant grandement compte des prix pratiqués par les transports routiers. La structure tarifaire du trafic marchandises est cependant essentiellement différente de celle du trafic voyageurs en ce sens qu'elle est fonction de la nature et du poids de la marchandise transportée sur les différents parcours. Tandis que le trafic voyageurs est relativement d'autant plus élevé que les distances parcourues sont petites, l'objectif visé étant d'exploiter au maximum le relatif avantage concurrentiel, (le transport sur longue distance) dont disposent les chemins de fer sur les transports routiers. C'est ainsi que le voyage Dakar-Thiès en express 2ème classe va coûter aussi cher que le voyage Dakar-Kounghel (2.655 F). Il s'agit, par conséquent, d'arriver, par les tarifs pratiqués, à dissuader les voyageurs d'utiliser l'express pour des voyages qu'ils pourraient effectuer en autorails ou en trains omnibus. Ainsi seulement devient-il possible d'exploiter au mieux tout le matériel roulant de la Régie et de répartir les charges de cette exploitation entre toutes les catégories de matériel roulant en évitant une suractivité de certaines et une sous-utilisation d'autres.

En comparant les tarifs unitaires aux charges d'exploitation du voyageur-km en situation normalisée, on remarque que c'est seulement sur les sections de ligne les plus courtes et les plus longues que les tarifs recouvrent les charges d'exploitation de la Régie dans des conditions normales d'activité et de capacité.

Pour les sections de ligne les plus courtes, la politique tarifaire de la Régie vise à décourager la demande pour des services pour lesquels elle est particulièrement désavantagée. Par contre, pour les sections de ligne longue distance, il s'agit de tirer le meilleur des services pour lesquels les chemins de fer disposent d'un avantage relatif.

Ainsi le service public est-il maintenu avec une relative amélioration de la structure des prix de manière à assurer une allocation quasi optimale des ressources productives de l'entreprise entre tous les emplois possibles. Faute donc de pouvoir appliquer une politique tarifaire suivant ce que coûte réellement l'offre de chaque service, on est conduit à consacrer ainsi le maximum d'effort productif aux opérations les moins déficitaires tant pour le trafic marchandises que pour le trafic voyageurs.