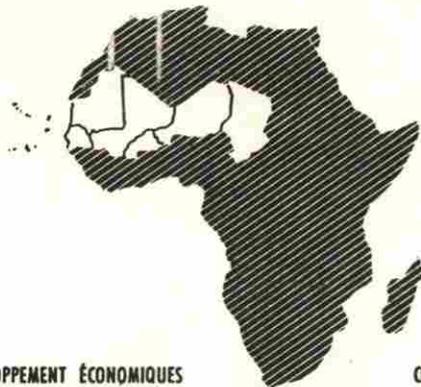


00175



OCDE/OECD

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

CILSS

COMITÉ PERMANENT INTER-ÉTATS DE LUTTE CONTRE LA SÉCHERESSE DANS LE SAHEL
PERMANENT INTERSTATE COMMITTEE FOR DROUGHT CONTROL IN THE SAHEL

CLUB DU SAHEL

SAHEL D(85)263

Mai 1985

DIFFUSION GÉNÉRALE

LES CHARGES RÉCURRENTES : CALCUL ÉLARGI
À L'ENVIRONNEMENT DES PROJETS
SELON LA MÉTHODE DES EFFETS



LES CHARGES RECURRENTES : CALCUL ELARGI
A L'ENVIRONNEMENT DES PROJETS
SELON LA METHODE DES EFFETS

par

Manuel BRIDIER
Caisse Centrale de Coopération Economique

Gérard CHAMBAS
Centre d'Etude et de Recherche
sur le Développement International



Les vues exprimées ici sont celles des auteurs. Elles n'engagent en rien la responsabilité de la C.C.C.E., du C.E.R.D.I., du CILSS, du Club du Sahel ou de l'OCDE.

Club du Sahel
OCDE-OECD
2, rue André Pascal
75775 PARIS CEDEX 16

Copyright OCDE

29 954

CILSS
B.P. 7049
OUAGADOUGOU
(Burkina Faso)

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
1. LA MESURE DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT ET D'ENTRETIEN DES PROJETS	5
1.1. L'évaluation des charges récurrentes d'un projet élargi	5
1.2. Les éléments constitutifs des charges récurrentes d'un projet inséré dans l'économie	11
2. L'APPRECIATION DES CHARGES RECURRENTES PAR RAPPORT A CERTAINS PARAMETRES CARACTERISTIQUES DES PROJETS INSERES DANS L'ECONOMIE	14
2.1. Détermination du coefficient de charges récurrentes « r »	14
2.2. Le taux de couverture des charges récurrentes	15
CONCLUSION	21

INTRODUCTION

Notamment dans les pays sahéliens, la plupart des investissements, productifs ou non, sont mis en œuvre dans le cadre de projets de développement souvent soutenus par l'extérieur. Or, un grand nombre de projets échouent en raison de l'incapacité ou des difficultés de certains groupes d'agents économiques et en particulier des Etats, à couvrir de manière adéquate les charges de fonctionnement et d'entretien survenant après la mise en œuvre de l'investissement : nombre d'investissements ou d'équipements sont inutilisés par manque de ressources financières ou de moyens humains pour assurer les charges entraînées par le fonctionnement et l'entretien courant des projets, donc, en fait pour financer les charges récurrentes (1).

Cette incapacité, en particulier des Etats, à assumer de manière satisfaisante les charges postérieures à la mise en œuvre des investissements, est apparue comme un obstacle majeur au développement dans le Sahel. A l'initiative du CILSS et du Club du Sahel, un important effort de sensibilisation et d'analyse concernant ce phénomène a été engagé. Ainsi, l'insuffisante couverture des charges récurrentes, en particulier par les Etats, a fait l'objet de travaux importants (2). A cet égard, le rapport du Groupe de travail sur les dépenses récurrentes a marqué une étape en définissant des concepts, en dégagant des méthodes de mesure et en analysant ce phénomène pour l'ensemble des pays du Sahel.

Cependant, l'application des concepts et méthodes d'évaluation, ainsi dégagés, à des opérations de développement spécifiques a suscité, notamment lors des divers ateliers nationaux sur les charges récurrentes, certaines difficultés. Récemment, afin de pallier ces difficultés un « Guide pratique de comptabilisation des charges récurrentes des projets et opérations de développement » (3) a été élaboré et diffusé. Ce guide répond à une attente exprimée lors de la Ve Conférence du Club du Sahel (Bruxelles, octobre 1983) et fournit une méthode pour appréhender les

(1) Nous considérons que « les charges récurrentes sont constituées de prestations à caractère répétitif déterminées par le fonctionnement et l'entretien des projets », cf. MARTENS (A), *Guide pratique de comptabilisation des charges récurrentes des projets et opérations de développement*, OCDE, Club du Sahel juillet 1984, Document No D84 (242), p. 5.

(2) Cf. Groupe de travail sur les dépenses récurrentes. *Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel : Analyse et recommandations*, CILSS, Club du Sahel (Rapporteurs : Clive GRAY et André MARTENS), 1980, Document No D80 (108).

(3) Cf. MARTENS (A), *Guide pratique de comptabilisation des charges récurrentes des projets et opérations de développement*, op. cit.

charges de fonctionnement et d'entretien des projets « stricto sensu », considérés de manière distincte.

Or, en fait, pour tenir compte, du point de vue du planificateur, de l'ensemble des charges récurrentes induites par un projet, il est utile de considérer à la fois les charges de ce projet « stricto sensu » mais aussi les variations de charges positives ou négatives que l'implantation de ce projet entraîne dans d'autres opérations de développement en relation avec le projet « stricto sensu ». Par exemple, dans le cas d'un projet agricole, on doit considérer les charges du projet « stricto sensu » mais aussi les charges qu'il peut créer dans d'autres unités de production (frais de stockage et de conservation des semences, entretien des pistes rurales nécessaires à l'approvisionnement et à la commercialisation de la production du projet...).

Aussi notre objectif est, dans le prolongement de la méthode élaborée pour un projet, de dégager une méthode de mesure des charges liées au fonctionnement et à l'entretien des projets *insérés* dans l'économie. On pourra ensuite, dans une étape ultérieure, apprécier ces charges par rapport à certains paramètres caractéristiques du projet « élargi » (1) ; à cette occasion, on s'attachera tout particulièrement à évaluer la contribution de l'Etat à ces charges (2).

(1) Nous désignons ainsi le projet inséré dans l'économie (cf. infra).

(2) On mettra en évidence, dans le cadre d'un projet élargi, la signification du concept de dépenses récurrentes retenu par le CILSS et Club du Sahel.

I - LA MESURE DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT ET D'ENTRETIEN DES PROJETS.

De manière liminaire, afin de lever une ambiguïté courante, il paraît utile de souligner l'indépendance du concept de *charge* vis-à-vis des modalités de financement de cette charge. Alors que la notion de *dépense* est liée directement au décaissement de ressources (monétaires ou non monétaires) (1), les charges peuvent être évaluées indépendamment de leur mode de financement : l'existence d'une charge n'implique pas automatiquement que des agents économiques appartenant à un ou plusieurs groupes décaissent des ressources (c'est-à-dire engagent des dépenses) en vue de leur financement (2).

On recherche une méthode d'évaluation des charges récurrentes d'un projet « élargi », c'est-à-dire d'un projet inséré dans l'économie, puis on précise les éléments constitutifs de ces charges.

1.1. L'EVALUATION DES CHARGES RÉCURRENTES D'UN PROJET « ÉLARGI ».

Avant de dégager une méthode d'évaluation des charges d'un projet « élargi », il convient de mettre en évidence l'intérêt d'évaluer les charges d'un projet inséré dans l'économie.

1.1.1. L'intérêt d'une évaluation des charges dans le cadre d'un projet inséré à l'économie.

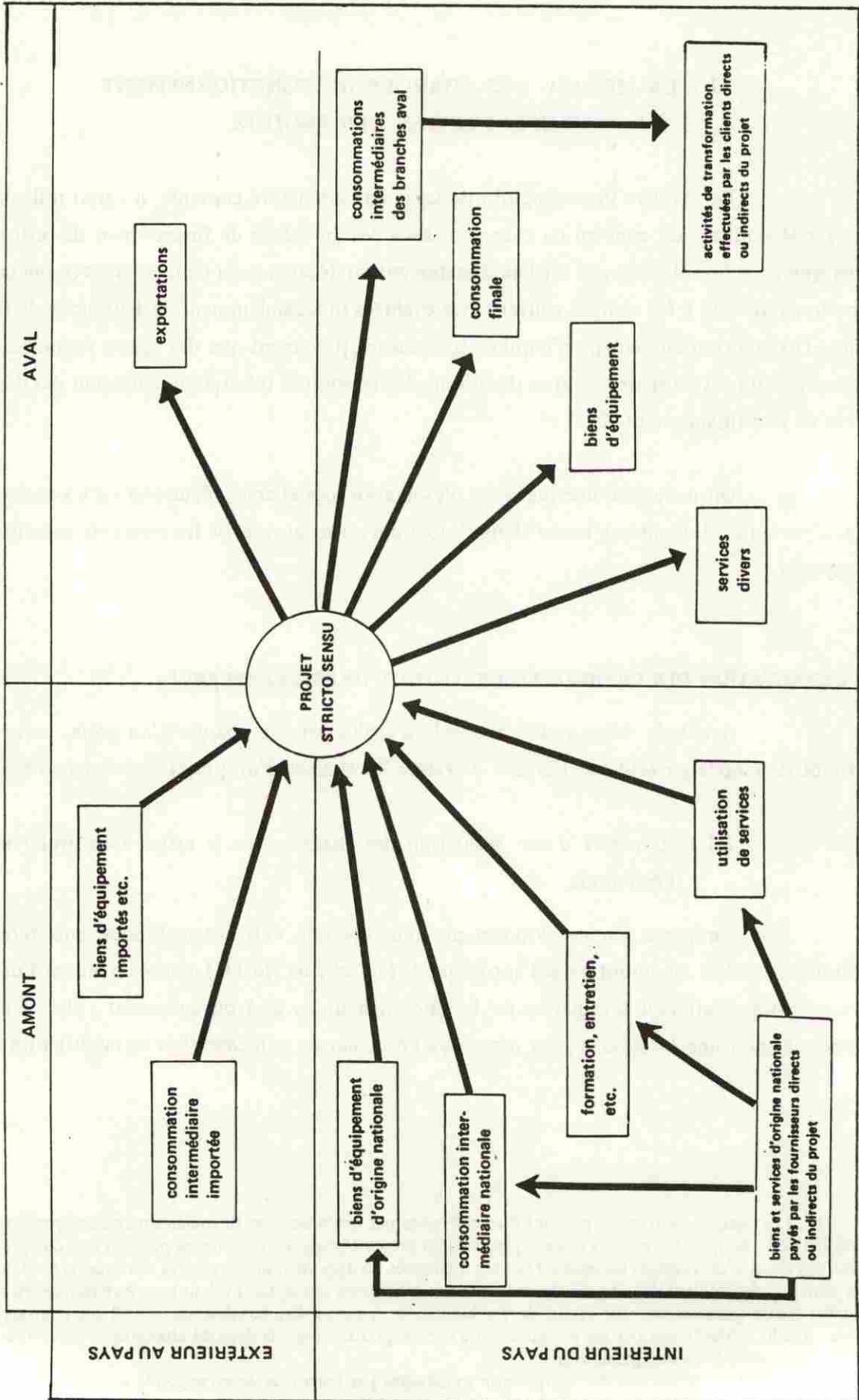
Un projet de développement constitue une entité économique entretenant des relations en aval et en amont avec d'autres unités (cf. schéma No 1). La mise en œuvre d'un projet est susceptible d'affecter les charges de fonctionnement en aval ou en amont : par exemple, la création d'une usine locale d'engrais permettra en raison de sa localisation de modifier les charges

(1) NB : Les charges récurrentes peuvent être couvertes par des ressources financières mais aussi par des apports non monétaires tel que du travail. Par exemple, dans un projet d'irrigation les paysans peuvent être chargés de l'entretien des canaux et ouvrages tertiaires. On doit distinguer les apports non monétaires des apports monétaires car ils ne sont pas de même nature et n'exercent donc pas les mêmes effets. Leur valeur peut être estimée en donnant au travail fourni gratuitement une valeur de « substitution », c'est-à-dire la valeur du travail qui pourrait être effectuée dans le même temps par les prestataires de service gratuit et qu'ils devront abandonner ou confier à d'autres s'ils sont astreints à cette prestation.

Bien entendu, l'évaluation des charges non monétaires par leurs prix de substitution ne doit pas être ajoutée aux charges monétaires mais comptabilisée à part car elle n'entraîne pas pour le projet lui-même un besoin direct de trésorerie.

(2) Sur ce point, cf. MARTENS (A.), op. cit., juillet 1984, p. 5.

SCHEMA 1 : LE PROJET DANS SON ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE



d'entretien des moyens de transports (voies ferrées, routes) (effet amont). De plus, en aval, elle sera susceptible dans la mesure où elle permettra un emploi supplémentaire d'engrais par les paysans d'affecter le ratio entre charges récurrentes et productions (1).

Si on se place dans l'optique d'un entrepreneur privé concerné uniquement par la fabrique d'engrais, il convient de comptabiliser comme charges, les seules charges relatives au projet « stricto sensu » (P).

On doit souligner qu'un tel choix ne répond pas à toutes les préoccupations du planificateur. En effet, ce dernier, qui, au contraire de l'entrepreneur privé producteur d'engrais, a un horizon élargi à l'ensemble de l'économie nationale, doit tenir compte de l'ensemble des charges induites par le projet : il doit donc considérer les charges du projet « stricto sensu » mais aussi des charges en amont et en aval induites par le projet dans la chaîne de projet (cf. schéma No 2).

Pour évaluer les charges induites par un projet inséré dans l'économie, on considère les charges du projet « stricto sensu » mais aussi les variations de charges induites par le projet « stricto sensu » dans son environnement.

1.1.2. La méthode d'évaluation des charges récurrentes d'un projet inséré dans l'économie.

Le choix de la méthode d'évaluation est défini par l'objectif recherché : il s'agit d'évaluer *l'ensemble* des charges nouvelles créées par le projet « élargi ». Ces charges doivent être évaluées aux prix du marché car il est nécessaire d'être en mesure de les apprécier relativement à des variables également exprimées aux prix du marché (revenu de différents groupes d'agents, ressources de l'Etat, montant de l'investissement affecté au projet...).

L'évaluation des charges récurrentes d'une opération de développement au sens large est envisageable dans le cadre des principales méthodes d'analyse de projets : ainsi, pour les méthodes fondées sur l'usage des prix de référence, il convient de recenser l'ensemble des charges directes et indirectes du projet et d'évaluer ces charges à l'aide des prix du marché du pays. Cepen-

(1) En pratique, il est seulement tenu compte des effets amont. Voir note 2 page 9.

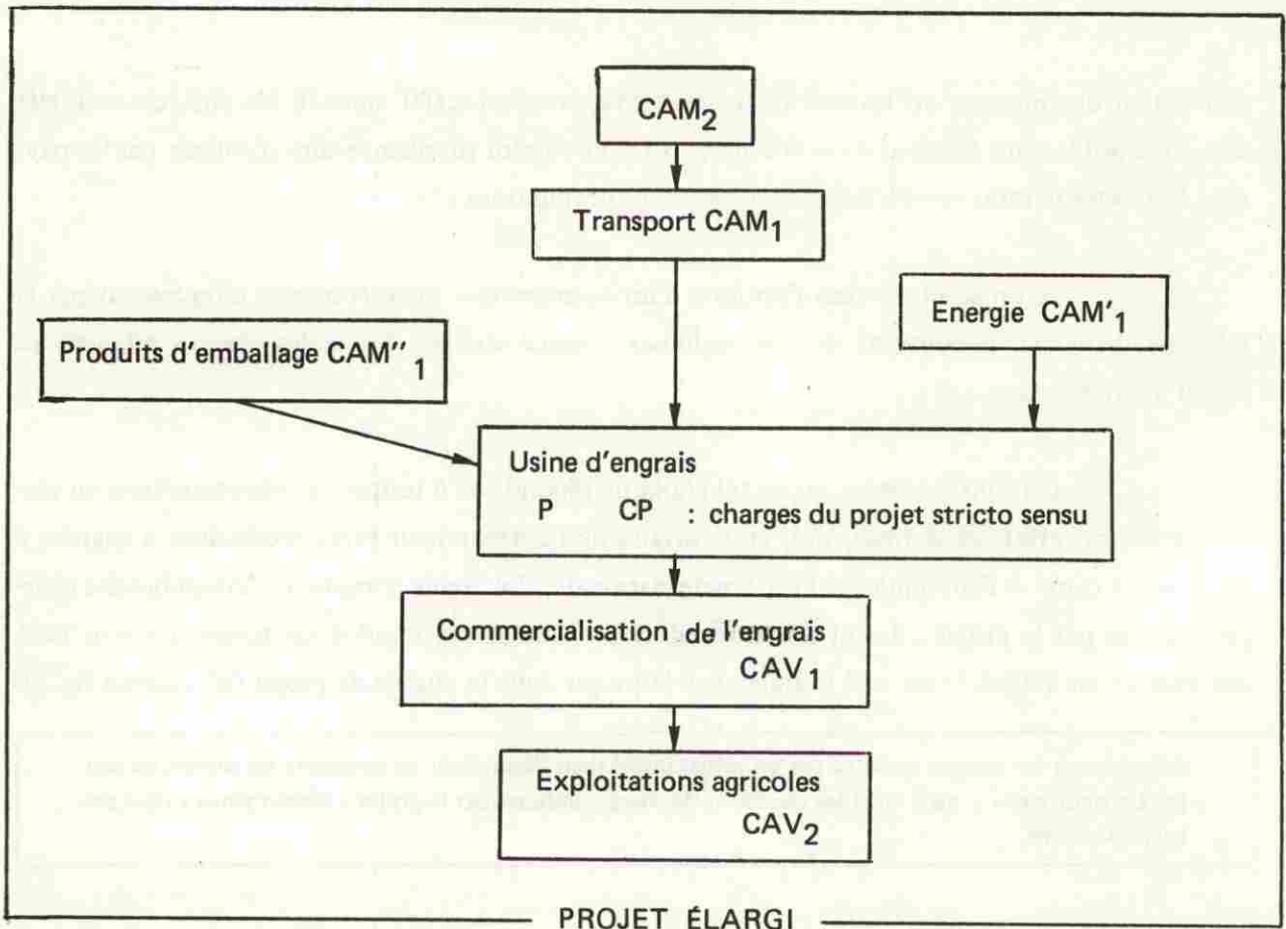


Schéma No 2 : Effet amont et aval de la création d'un projet.

REMARQUES CONCERNANT LE SCHEMA No 2.

Bien entendu, la somme totale des charges directes (charge du projet « stricto sensu ») et indirectes (charges en amont (CAM_i) et éventuellement en aval (CAV_i)) ne mesure pas la charge réelle du projet au sens large. Elle comporte en effet toute une série de doubles emplois, puisque les charges payées par les fournisseurs du projet sont incluses dans le prix des biens et services qu'ils lui vendent et se retrouvent à ce titre dans les charges directes. De même que l'on calcule le PNB d'un pays en additionnant les valeurs ajoutées et non les productions elles-mêmes, de même la charge totale du produit n'est pas la somme de la charge directe et de toutes les charges indirectes. Seules s'ajoutent en fait à la charge directe celles des charges indirectes qui ne sont pas incluses dans le prix des biens et services payés par le projet. Ce sera le cas, par exemple, des dépenses effectuées par l'Etat pour l'entretien de certaines infrastructures. Au contraire, les dépenses de fonctionnement et d'entretien d'une usine fournissant des biens de consommation intermédiaire à un projet productif n'auront pas d'incidence sur la charge totale, puisqu'elles seront répercutées sur les dépenses de fonctionnement du projet lui-même et incluses dans le prix de vente de sa production.

Dans la pratique cependant, il ne sera pas nécessaire d'effectuer cette distinction si l'on cherche seulement à vérifier l'équilibre des charges et des recettes récurrentes pour terminer les soldes restant à couvrir. Il sera plus facile d'additionner *toutes les charges* et d'en retrancher la somme de *toutes les recettes* récurrentes, directes ou indirectes, la différence éliminant alors les doubles emplois et constituant, par construction, le solde cherché.

dant, une évaluation à partir de la méthode des effets (1) présente certains avantages car cette méthode repose sur une recherche systématique de l'ensemble des effets amonts et aval d'un projet et sur l'utilisation *directe* des prix internes au pays. Aussi proposons-nous, afin d'évaluer les charges récurrentes des projets « élargis », de recourir à une démarche analogue à celle fournie par la méthode des effets.

Ainsi pour déterminer les charges brutes induites par la création d'un projet (CB tot), on fait la somme des charges du projet « stricto sensu » (CP) et des charges induites en amont (CAM₁, CAM₂, ...). (2)

$$CB \text{ tot} = CP + \sum_{i=1}^n CAM_i$$

CB tot : charges brutes du projet élargi
CP : charges du projet « stricto sensu »
CAM₁ : charges induites en amont sur le projet.

Souvent en l'absence du projet, la demande finale, à laquelle répond ce projet, aurait été satisfaite en totalité ou en partie par une solution alternative. Dans la mesure où la mise en œuvre du projet entraîne une diminution des charges impliquées par la satisfaction partielle ou totale de la demande à l'aide d'une solution alternative, il convient de déduire cette diminution de charge, des charges brutes : on obtient ainsi les charges nettes induites par la création du projet.

$$CN \text{ tot} = CB \text{ tot} - \Delta C$$

CN tot : charges nettes du projet élargi
CB tot : charges brutes du projet élargi
 ΔC : charges qui auraient existé en l'absence du projet.

(1) Cette méthode est exposée notamment par CHERVEL (M.), LE GALL (M.), *Manuel d'évaluation économique des projets. La méthode des effets*, SEDES, Ministère de la Coopération, 1976.

(2) La détermination des charges en amont peut s'effectuer selon deux modalités :
- soit en remontant la « chaîne » des projets à l'aide des comptes d'exploitation ;
- soit en utilisant le tableau d'échange industriel (TEI).

En fait, les auteurs de la méthode des effets préconisent une démarche mixte : remontée de la chaîne du projet pour évaluer les perturbations importantes et utilisation du TEI s'il est disponible pour les effets de moindre importance (cf. CHERVEL (M.), LE GALL (M.), *Ibid.*, p. 55).

Dans la pratique, hormis cas particulier nécessitant une analyse spécifique, on ne tient pas compte des effets aval souvent peu importants : la détermination de ces effets nécessiterait de disposer de données détaillées souvent non disponibles et d'adopter des hypothèses restrictives. Si ces effets sont importants il y a lieu le plus souvent de redéfinir le projet « stricto sensu » en l'élargissant vers l'aval. Par exemple, considérons un projet de production de coton, fournissant une usine d'égrénage puis une filature : on doit tenir compte de l'ensemble de la filière et non du projet agricole de production de coton seul.

Tableau No 1 : Composantes des dépenses récurrentes et des dépenses de mise en place d'un projet de développement.

OBJET DE LA DEPENSE	CONCEPT DE COMPTABILITE NATIONALE	CONCEPT D'ANALYSE FINANCIERE (Approche de développement)	
		Approche « classique »	Approche « récurrente »
A. Construction, équipements, autre dépense de capital fixe i.e. infrastructures physiques.	A. Formation brute de CAPITAL FIXE	A + B Dépenses minimales de « MISE EN PLACE »	A + B + portion de C Concept élargi des dépenses de « MISE EN PLACE »
B. Dépenses autres que le capital fixe qui appartiennent nettement à la phase de mise en place. i.e. assistance technique, formation des encadreurs, assistance initiale aux paysans, encadrement, intrants subventionnés, etc.			
C. Dépenses de fonctionnement et d'entretien durant la phase de mise en place dont certaines ne seront plus nécessaires dans la phase d'opération normale.	B + C + D Dépenses « COURANTES »	C + D	
D. Dépenses d'entretien et de fonctionnement qui appartiennent sans doute à la phase d'opération normale.		Dépenses « d'ENTRETIEN ET DE FONCTIONNEMENT »	D + portion de C « Dépenses RECURRENTES »

Source : Y. GARNEAU, C. GRAY.

Ce tableau met en évidence 3 concepts différents des plans du financement d'un projet de développement :

- le concept de comptabilité nationale permet d'évaluer les ressources nécessaires à la mise en place du capital matériel.
- le concept d'analyse financière (approche classique) concerne les inputs matériels et bancaires nécessaires à la mise en place du projet avant tout fonctionnement.
- seule « l'approche récurrente » permet d'évaluer l'ensemble des ressources nécessaires au fonctionnement d'un projet. Cette évaluation est la seule qui permet d'estimer les charges à financer pour obtenir un projet qui fonctionne. Ce concept devrait donc être retenu dans les plans du financement des projets de développement.

On peut illustrer ce mode de détermination des charges nettes par des exemples de projets productifs et de projets non productifs (1).

– Si on reprend le cas d'une usine d'engrais considéré plus haut, pour évaluer les charges d'un *point de vue collectif* (2), il convient par exemple de déduire des charges brutes du projet les économies éventuellement réalisées par rapport à une solution qui aurait consisté à importer l'engrais. (Par exemple, moindre coût des infrastructures portuaires).

– Si on considère maintenant un projet non productif tel qu'un dispensaire de santé. Pour évaluer du point de vue planificateur les charges de ce dispensaire, il convient de déduire l'économie de charge que ce dispensaire peut permettre à l'hôpital, qui, avant la création de ce dispensaire, devait assurer les soins, désormais de la compétence du dispensaire. Dans le cas où aucune structure n'assurait les soins, la charge nette du projet se confond avec la charge brute mais on doit souligner que de nouveaux besoins sont satisfaits.

Après avoir recherché la démarche générale permettant d'évaluer les charges de fonctionnement d'un projet inséré dans l'économie, on indique les éléments constitutifs de ces charges.

1.2. LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS DES CHARGES RÉCURRENTES D'UN PROJET INSÉRÉ DANS L'ÉCONOMIE.

Afin de recenser, le plus clairement possible, les éléments constituant les charges récurrentes d'un projet, il convient de manière liminaire d'établir une distinction entre les deux principales catégories de charges qu'entraîne un projet de développement. Il s'agit : (voir tableau No 1)

– des *charges de développement ou de mise en place* qui sont celles accompagnant l'installation d'une capacité génératrice de bénéfices socio-économiques. Parmi ces charges de dévelop-

(1) NB : La méthode des effets a été élaborée pour analyser des projets productifs. Ici on étend l'application de la méthode des effets à d'autres types de projet (projets non productifs notamment) initialement non couverts mais très importants pour évaluer les charges récurrentes.

(2) Nous disons aussi du point de vue du planificateur.

pement, il faut distinguer les coûts de capital fixe et les coûts imputables au budget de fonctionnement mais attribuables à la mise en place de la capacité productive (1) ;

— des *charges récurrentes* qui sont l'ensemble des charges de caractère répétitif relatives au fonctionnement et à l'entretien d'une capacité installée ayant atteint sa vitesse de croisière.

La frontière entre ces deux catégories de charges est parfois difficile à tracer dans le cas de projet « stricto sensu » et peut donner lieu à discussion (2). En raison du caractère pratique du présent document, nous dirons simplement que la détermination de cette frontière doit être effectuée projet par projet en explicitant le critère utilisé (objectifs de projets atteints, caractère répétitif du fonctionnement, du projet, stabilité de la production, etc.) ; dans le cas d'un projet inséré dans l'économie, il convient d'appliquer ces critères au projet « élargi » c'est-à-dire au projet « stricto sensu » et aux projets en amont (3).

Nous avons récapitulé par nature, dans le tableau No 2, les charges récurrentes induites par un projet inséré dans l'économie.

(1) Afin d'éviter toute confusion, il convient de rappeler que la phase de développement ne saurait être confondue avec la période de mise en place de l'investissement matériel. En effet la phase de développement du projet s'achève lorsque « le projet atteint sa phase » de fonctionnement normal ; cf. *Rapport du groupe de travail*, op. cit., p. 20. Cette étape survient très souvent longtemps après la fin de la mise en place de l'équipement matériel.

(2) Cf. CHAMBAS (G.), *Concepts de charges et dépenses récurrentes dans une économie sahélienne*, Etudes et documents provisoires, CERDI, juin 1984.

(3) Considérer la « chaîne » de projet rend évidemment la délimitation plus complexe : par exemple, le projet « stricto sensu » peut être en phase de fonctionnement normal tandis que l'environnement du projet peut être encore en partie dans la phase de mise en œuvre de l'investissement. En principe, il convient que la phase de mise en œuvre soit achevée dans l'ensemble des unités de la chaîne du projet pour qu'on puisse considérer le projet « élargi » dans sa phase de fonctionnement.

Tableau No 2 : L'évaluation des charges récurrentes d'un projet inséré dans l'économie.

Objet de la charge	Projet « stricto sensu » (effets directs*)	Environnement du projet (effets indirects*)	Sommation pour l'économie nationale
Charge de fonctionnement et d'entretien après la mise en place de l'investissement (y compris la poursuite de la formation et de l'assistance technique (a), les charges financières (intérêt et amortissement du capital) (b) et les impôts (c))	Charges récurrentes du projet « stricto sensu » C_1 .	Charges récurrentes supplémentaires entraînées en amont par le projet (C_2) diminuées des charges récurrentes supprimées par le projet (C_3) $C_2 - C_3$	Total des charges récurrentes entraînées par le projet pour l'économie nationale (C tot) : charges récurrentes du projet stricto sensu (C) augmentées des charges nettes induites en amont par le projet $(C_2 - C_3)$ $C \text{ tot} = C_1 + (C_2 - C_3)$

* Terminologie de la méthode des effets.

NOTES CONCERNANT LE TABLEAU No 2 :

- a) Dans certains projets une action de formation, d'assistance technique ou d'encadrement est prévue de manière permanente durant la phase de fonctionnement : il s'agit donc de charges récurrentes.
- b) Les charges financières d'un projet peuvent être générées soit par les emprunts contractés pour l'acquisition du capital productif, soit par des emprunts nécessaires à la constitution de la trésorerie du projet. Ce dernier type de charges ne soulève pas de difficultés et doit être considéré comme une charge récurrente : en effet, le fonctionnement de certains projets nécessite le recours régulier à des crédits (par exemple, crédits de campagne pour des projets agricoles) ; les frais financiers (intérêts) constituent bien une charge récurrente. Le traitement des charges financières entraînées par l'acquisition de l'équipement productif apparaît plus incertain. Certes, on pourrait ne pas considérer ces charges comme des charges récurrentes car elles se rapportent à la phase de mise en œuvre de l'investissement et car le renouvellement du capital de nombreux projets de développement est assuré par l'extérieur (sur ce dernier point cf. *Rapport du Groupe de travail*, op. cit., p. 29). Cependant cette position soulève certaines difficultés :
Tout d'abord il convient d'observer que les Etats sahéliens doivent financer des charges répétitives créées par les déficits d'exploitation des entreprises d'Etat. En raison de leur nature essentiellement commerciale, il semble que ces entreprises aient vocation à renouveler leur capital productif afin d'assurer leur pérennité : il convient alors de considérer l'amortissement de leurs équipements comme une charge récurrente. Ce choix étant effectué, un traitement homogène des projets apparaît nécessaire afin de ne pas avoir à effectuer des distinctions toujours incertaines entre les opérations ayant vocation à renouveler leur capital et celles dont le renouvellement pourra être financé ultérieurement par l'extérieur ; de plus, l'homogénéité des concepts de charges facilite l'analyse et notamment les sommations ou les comparaisons. On doit cependant souligner que l'estimation de l'amortissement des équipements à travers les charges financières dépend des conditions de financement des équipements : cela réduit donc de manière notable la signification économique mais non la signification financière du concept de charges obtenu puisque l'amortissement financier peut être différent de l'amortissement effectif du matériel. De plus, la non couverture des charges financières est susceptible d'interrompre le fonctionnement d'un projet (procédure de saisie, impossibilité d'obtenir des fournitures) ; leur couverture est donc bien nécessaire au fonctionnement normal du projet. Les charges financières, y compris celles dont le fait générateur a été l'acquisition du capital productif, seront donc incluses dans les charges récurrentes. Naturellement afin d'éviter les doubles emplois, on ne comptabilisera pas les amortissements techniques déjà comptés dans les charges financières.
- c) Les impôts constituent, du point de vue du planificateur, une charge récurrente du projet ; ils représentent une recette au profit d'un agent spécifique, l'Etat.
- d) Afin de ne pas compliquer la présentation du tableau, nous n'avons pas distingué les charges en monnaie locale des charges en devises. Cette distinction est cependant indispensable pour déterminer la nature des besoins de financement.

Après avoir dégagé une méthode d'évaluation des charges récurrentes, on peut apprécier les charges par rapport à certains paramètres caractéristiques du projet « élargi ».

2 - L'APPRECIATION DES CHARGES RECURRENTES PAR RAPPORT A CERTAINS PARAMETRES CARACTERISTIQUES DES PROJETS INSERES DANS L'ECONOMIE.

On peut apprécier les charges récurrentes relativement au montant des dépenses de développement du projet ou par rapport aux recettes du projet. Dans le premier cas, on détermine le coefficient « r » de charges récurrentes, dans le second cas le taux de couverture des charges récurrentes.

2.1. DETERMINATION DU COEFFICIENT DE CHARGES RECURRENTES « r »

Le coefficient « r » d'un projet élargi est égal au rapport des charges récurrentes d'une année sur le montant des dépenses de développement nécessaires à la mise en œuvre du projet.

Il convient d'observer que le coefficient « r » ainsi déterminé pour le projet inséré dans l'économie n'est pas affecté par la définition plus ou moins arbitraire du projet « stricto sensu » ; par là, on obtient un coefficient plus significatif d'un point de vue économique et notamment pour la planification.

Cependant, comme pour le coefficient attaché au projet « stricto sensu », il est nécessaire de souligner le caractère peu normatif de ce coefficient.

a/ L'évaluation concrète de « r » est souvent délicate en raison de la difficulté à estimer le montant des dépenses de développement du projet inséré dans l'économie (1). En effet, la mise en œuvre d'un projet, dans certains cas, s'effectue sur de longues périodes, certains investissements peuvent ne jamais être utilisés, être remplacés ; de plus, la configuration du projet « élargi » peut changer dans le temps.

(1) Pour le cas des projets « stricto sensu », cf. CHAMBAS (G.), op. cit., 1984.

b/ De plus, la valeur du coefficient « r » apparaît très dépendant de l'environnement économique du projet. Par exemple le montant des investissements nécessaires en amont peuvent pour un même projet « stricto sensu » différer fortement : dans l'hypothèse d'un sous-emploi des capacités de production en amont les investissements nécessaires peuvent être nuls. De même, les charges récurrentes d'un projet dépendant de la fiscalité du pays dans lequel le projet est mis en œuvre.

Par conséquent, il paraît difficile d'utiliser sans précaution ce coefficient à d'autres fins que de caractériser une opération spécifique dans un environnement donné. En particulier, l'utilisation de ce coefficient pour estimer les charges récurrentes d'autres projets dans un même pays, et à plus forte raison dans des pays différents, permet seulement d'obtenir des ordres de grandeurs utiles surtout quand il n'est pas possible de disposer des données nécessaires à une évaluation plus précise des charges récurrentes.

2.2. LE TAUX DE COUVERTURE DES CHARGES RECURRENTES

On recherche d'abord une méthode pour mesurer le degré de couverture des charges récurrentes par l'ensemble des ressources du projet élargi ; de plus, en raison du rôle crucial des Etats sahéliens dans la couverture des charges récurrentes et des difficultés grandissantes de ces Etats à assumer ces charges, il paraît utile d'analyser de manière spécifique la couverture des charges des projets « élargis » par l'Etat.

2.2.1. Le taux de couverture global

La couverture des charges récurrentes d'un projet « élargi » peut être assuré par deux catégories principales de recettes : les recettes provenant de la vente de biens et services et les recettes diverses (subventions de l'Etat, des collectivités locales, des groupements villageois (1), subventions de l'extérieur). (Cf. tableau No 3, infra).

Naturellement puisqu'on considère le projet inséré dans l'économie, il convient,

(1) On considère ici les contributions monétaires ou les prestations en nature.

de manière analogue au cas des charges (1), de prendre en compte les recettes afférentes au projet « stricto sensu », les recettes supplémentaires entraînées en amont par le projet diminuées des recettes supprimées par ce même projet. (Voir tableau No 3).

Si on suppose que les recettes du projet « élargi » sont affectées à priori à la couverture des charges récurrentes, le taux de couverture des charges par les recettes est égal à :

$$TC = \frac{R \text{ tot}}{C \text{ tot}}$$

TC : taux de couverture global

R tot : recette totale du projet élargi

C tot : charges récurrentes totales du projet élargi.

Ce taux permet d'apprécier dans quelle mesure les dépenses nécessaires à l'entretien et au fonctionnement du projet « élargi » peuvent être engagées. Les dépenses ainsi engagées en faveur de la couverture des charges récurrentes constituent des dépenses récurrentes afférentes au projet « élargi ». Ainsi que le tableau No 3 permet de le constater, elles peuvent être financées soit par des recettes liées à la vente des biens et services, soit par des recettes diverses. Parmi les recettes diverses (cf. tableau No 3) figure la contribution de l'Etat au projet qui justifie une analyse spécifique en raison des difficultés causées par la crise des finances publiques dans les pays du Sahel et du rôle particulier assigné aux Etats.

2.2.2. La couverture des charges récurrentes par l'Etat

Il paraît utile d'évaluer deux paramètres principaux :

- la contribution effective de l'Etat au projet élargi, c'est-à-dire les dépenses récurrentes engagées par l'Etat en raison du fonctionnement du projet (ce concept de dépenses récurrentes correspond à celui retenu par le Groupe de travail sur les Dépenses Récurrentes) ;
- les charges récurrentes que l'Etat devrait financer pour assurer un fonctionnement normal du projet élargi.

(1) Cf. supra.

Tableau No 3 : Charges et recettes d'un projet inséré dans l'économie pendant la phase de fonctionnement.

	Projet « stricto sensu »	Environnement du projet	Sommation pour le projet « élargi »
I	Total des charges	Charges nettes induites par le projet dans son environnement ($C_2 - C_3$)	Charges totales du projet $C_{tot} = C_1 + (C_2 - C_3)$
II	Recettes liées à la vente de biens et services	Recettes nettes induites par le projet dans son environnement : ($RV_2 - RV_3$)	Recettes propres au projet $RV_1 + (RV_2 - RV_3)$
III	Solde I - II : charges non couvertes par la vente de biens et de services	Charges nettes non couvertes dans l'environnement du projet $(C_2 - C_3) - (RV_2 - RV_3)$	Charges du projet élargi non couvertes par la vente de biens et de services $(CV_1 - RV_1) + (C_2 - C_3) - (RV_2 - RV_3)$
IV	Contribution de l'Etat (ou des collectivités locales)	Contribution nette de l'Etat perçue par l'environnement du projet induite par l'existence du projet	Contribution de l'Etat au projet (dépendances récurrentes au sens retenu par le Club du Sahel et la CILSS)
V	Solde III - IV : Besoin d'aide extérieure	Besoin d'aide extérieure de l'environnement du projet	Besoin d'aide extérieure du projet élargi

a/ Evaluation des dépenses récurrentes de l'Etat :

Pour déterminer la contribution brute de l'Etat au projet, il convient de tenir compte de :

- la contribution de l'Etat au projet « stricto sensu » ;
- la contribution de l'Etat aux projets en amont diminuée éventuellement des contributions étatiques supprimées du fait de l'existence du projet.

Pour évaluer la contribution nette de l'Etat au financement des charges récurrentes du projet élargi, on doit défalquer de la contribution brute les recettes fiscales supplémentaires induites par le projet élargi, c'est-à-dire les recettes fiscales supplémentaires produites par le projet « stricto sensu » augmentées des recettes fiscales nettes des unités de production en amont.

On évalue ainsi la dépense récurrente de l'Etat, entraînée par la mise en œuvre du projet ; cet agrégat correspond au concept de dépense récurrente retenu par le CILSS et le Club du Sahel.

b/ Evaluation des charges récurrentes pour l'Etat :

Evaluer non plus la contribution effective de l'Etat à une opération de développement au sens large, mais la contribution que l'Etat devrait apporter pour assurer un fonctionnement normal du projet nécessite l'adoption d'hypothèses sur la contribution des autres agents : ainsi on peut considérer (1) comme cela a été de fait le cas pendant de nombreuses années dans le Sahel, que l'Etat doit financer les charges non couvertes par les autres agents, et notamment par l'extérieur. Dans ce cas, les charges récurrentes que l'Etat [ou ses agences (2)] devrait couvrir à la suite de la mise en œuvre d'une opération de développement peuvent être évaluées à l'aide de la relation suivante :

$$CR \text{ Etat} = C \text{ tot} - (RV + FE)$$

CR Etat : charges récurrentes pour l'Etat créées par le projet élargi

C tot : charges totales du projet élargi

RV : recettes propres du projet élargi

FE : contribution éventuelle de l'extérieur au financement des charges du projet.

(1) Cette hypothèse est justifiée par la réticence générale des bailleurs de fonds à financer des charges récurrentes d'opérations de développement.

(2) Nous incluons dans les « agences » les structures décentralisées qui peuvent financer des charges récurrentes.

En évaluant le ratio entre la contribution effective de l'Etat au financement des charges récurrentes (dépenses récurrentes) et la contribution que l'Etat aurait dû consentir, toutes choses étant égales par ailleurs, pour assurer un fonctionnement normal du projet élargi, on mesure le taux de couverture par l'Etat des charges qui lui incombent.

$$\text{TCE} = \frac{\text{R Etat}}{\text{CR Etat}}$$

TCE : taux de couverture par l'Etat des charges récurrentes lui incombant

R Etat : dépenses récurrentes engagées par l'Etat en faveur du projet élargi

CR Etat : charges récurrentes à financer par l'Etat à la suite de mise en œuvre du projet élargi.

Le besoin de financement supplémentaire de l'Etat nécessaire à un fonctionnement normal du projet est naturellement égal à la différence entre la charge récurrente totale que l'Etat devrait assurer (CR Etat) et sa contribution effective (R Etat).

CONCLUSION

A l'aide d'une méthode dérivée de la « méthode des effets », on peut donc évaluer pour une économie nationale donnée l'ensemble des charges récurrentes entraînées par la mise en œuvre d'une opération de développement. Cette méthode permet aussi de déterminer pour différentes catégories d'agents, l'ensemble des charges nettes générées par le projet inséré dans l'économie.

De plus, il est possible d'évaluer d'éventuels déficits entre les charges nettes créées par le projet inséré dans l'économie et les recettes prévues ou réalisées.

Enfin, en raison de la nature de l'approche, qui est effectuée du point de vue du planificateur, une sommation concernant plusieurs projets de développement est réalisable ; cette sommation permet de déterminer les mêmes éléments que dans le cas d'un seul projet inséré dans l'économie. Cette approche permet une évaluation au niveau d'une économie nationale, des charges récurrentes nettes induites par un ensemble de projets de développement concernant cette économie.

Cette méthode devrait donc permettre une mise en œuvre des projets dans de meilleures conditions. En effet, une évaluation globale des charges récurrentes des projets doivent inciter les différents partenaires impliqués (gestionnaire du projet, Etats nationaux, bailleurs de fonds) à rechercher les financements nécessaires au fonctionnement du projet inséré dans l'économie.

De plus, la mesure des charges par catégories d'agents paraît susceptible d'orienter à partir d'éléments d'information pertinents des décisions politiques susceptibles d'entraîner une répartition des revenus plus conforme aux objectifs des autorités nationales.

DECLARATION

I, the undersigned, do hereby declare that the above is a true and correct copy of the original document as presented to me for certification.

Witness my hand and seal at the City of New York, this _____ day of _____, 19____.

Notary Public in and for the State of New York



Notary Public in and for the State of New York

Notary Public in and for the State of New York