

4325

REPUBLIQUE DU NIGER

MINISTERE DU PLAN

LES DEPENSES RECURRENTES
DES INVESTISSEMENTS PUBLICS AU NIGER

Atelier National sur les
Dépenses Récurrentes au Niger
Niamey, juin 1983

VOLUME II : COMPTE RENDU DE L'ATELIER

COMITE PERMANENT INTER-ETATS DE LUTTE
CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL - CILSS
CLUB DU SAHEL - OCDE

SAHEL D(84)240

Atelier National sur les
Dépenses Récurrentes au Niger
Niamey, juin 1983

VOLUME II : COMPTE RENDU DE L'ATELIER

Document rédigé par M. J.M. SERRE, Maître-Assistant à la Faculté de Sciences
Economiques de Clermont-I, Consultant O.C.D.E. / Club du Sahel, Membre du C.E.R.D.I.,
sur la base des travaux du Comité préparatoire et des recommandations de l'Atelier
National sur les dépenses récurrentes au Niger.

SOMMAIRE

COMPTE RENDU DE L'ATELIER NATIONAL

Liste des sigles et abréviations utilisés dans le texte	p. iii
Ordre du jour commenté	p. 1
Recommandations de l'Atelier National	p. 33
ANNEXES GENERALES	p. 47
ANNEXES A : Allocutions et communications d'ordre général à l'Atelier	p. 49
ANNEXES B : Annexes à la première partie du rapport de synthèse	p. 57
ANNEXES C : Annexes à la deuxième partie du rapport de synthèse	p. 71
Liste des participants à l'Atelier National	p. 93
Liste des tableaux et graphiques	p. 97
Liste des communications à l'Atelier National	p. 99

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS
UTILISES DANS LE TEXTE

A.C.D.I.	: Agence Canadienne de Développement International
A.L.C.	: Associations Locales des Coopératives
A.S.E.C.N.A.	: Agence pour la Sécurité de la Navigation aérienne en Afrique et à Madagascar
A.S.V.	: Agent de Santé Villageoise
B.A.E.M.T.P.	: Budget Annexe d'Entretien du Matériel des Travaux Publics
B.I.R.D.	: Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
C.A.D.	: Comité d'Aide au Développement
C.C.C.E.	: Caisse Centrale de Coopération Economique
C.I.L.S.S.	: Comité Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse au Sahel
C.P.T.	: Centre de Perfectionnement Technique
D.D.S.	: Direction Départementale de la Santé
E.D.H.M.M.	: Equipe d'Hygiène et de Médecine Mobile
E.N.A.	: Ecole Nationale d'Administration
E.S.V.	: Equipe de Santé Villageoise
F.A.C.	: Fonds d'Aide et de Coopération
F.E.D.	: Fonds Européen de Développement
F.E.N.U.	: Fonds d'Equipement des Nations Unies
F.M.I.	: Fonds Monétaire International
F.N.I.	: Fonds National d'Investissement
G.M.P.	: Groupes Mutualistes Pastoraux
G.M.V.	: Groupes Mutualistes Villageois
G.T.Z.	: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - GmbH
I.D.A.	: International Development Agency
I.N.R.A.N.	: Institut National de Recherches Agronomiques du Niger
O.C.D.E.	: Organisation de Coopération et de Développement Economiques
O.F.E.D.E.S.	: Office des Eaux du Sous-sol
O.N.A.H.A.	: Office National des Aménagements Hydro-Agricoles
O.N.A.R.E.M.	: Office National des Ressources Minières
O.S.E.M.	: Offices et Sociétés d'Economie Mixte
P.I.C.	: Programme Intérimaire de Consolidation (1983-1985)
P.N.U.D.	: Programme des Nations Unies pour le Développement
S.O.N.A.R.A.	: Société Nigérienne de commerce de l'Arachide
U.M.O.A.	: Union Monétaire Ouest-Africaine

- U.N.C.C. : Union Nigérienne de Crédit et de Coopératives
- U.N.S.O. : Bureau des Nations Unies pour la zone Soudano-Sahélienne
- U.S.A.I.D. : United States Agency for International Development

ORDRE DU JOUR
COMMENTE DE
L'ATELIER NATIONAL

ORDRE DU JOUR COMMENTE

INTRODUCTION

L'Atelier National, sur les dépenses récurrentes des programmes de développement au Niger, prend place dans une série d'actions entreprises aux niveaux international, régional et national depuis la fin de l'année 1978. Ces actions visent à *rechercher des solutions concrètes au problème du financement des coûts récurrents des programmes et projets de développement au Sahel*. Ceux-ci sont confrontés à de graves difficultés financières qui compromettent leur survie dès le retrait de l'aide étrangère intervenant dans leur mise en place.

A la suite de l'élaboration, en 1980, du rapport du Groupe de Travail C.I.L.S.S./ Club du Sahel, intitulé : *Les dépenses Récurrentes des Programmes de Développement des Pays du Sahel - Analyses et Recommandations*, la quatrième Conférence du Club du Sahel, tenue à Koweït en Novembre 1980, a donné son accord aux principales recommandations retenues dans le rapport ; puis un colloque technique régional, organisé à Ouagadougou en Janvier 1982, a proposé aux pays membres du C.I.L.S.S. de tenir des ateliers nationaux afin d'examiner le problème du financement des charges récurrentes dans le contexte propre à chaque pays et de rechercher des solutions appropriées aux situations particulières à chacun d'eux. Le présent atelier, tenu à Niamey du 6 au 9 Juin 1983, constitue la réponse nigérienne à cette recommandation.

OBJECTIFS DE L'ATELIER

Le groupe de travail chargé de la préparation de cet atelier a été constitué en Octobre 1982, sous l'autorité de la Direction des Programmes et du Plan au Ministère du Plan. Il a fixé à l'Atelier National *les objectifs suivants* :

1. *Préciser* la problématique des charges récurrentes telle qu'elle se présente dans les programmes de développement au Niger ; *chiffrer* ces charges dans la mesure du possible ; en *rechercher l'origine et les causes principales* ;
2. *Sensibiliser* les cadres nationaux ainsi que les représentants des bailleurs de fonds (qui jouent un rôle dans la planification, le choix et le suivi des

projets et programmes de développement) à l'importance du problème des dépenses récurrentes ;

3. *Proposer* des solutions concrètes et réalistes pour mettre en oeuvre des mesures d'allègement des charges récurrentes pesant sur le Budget National, à savoir : une participation accrue de la population au financement des services dont elle bénéficie ; la modification des pratiques des bailleurs de fonds afin d'améliorer l'efficacité de leur aide ; et finalement, l'intégration de la prévision des charges récurrentes dans la programmation des investissements et l'élaboration du Budget National.

Le choix de ces objectifs (et la tenue même de l'atelier) découle des contraintes auxquelles est confrontée désormais notre économie, dans la phase actuelle de construction de la *Société de Développement* au Niger. Ces contraintes sont en partie liées aux efforts consentis ces dernières années pour lancer les programmes constituant la base de notre développement. Ces efforts, entrepris pour mobiliser le maximum de ressources tant internes qu'extérieures, n'ont pas toujours tenu compte des liens étroits existant entre les projets d'investissement et les dépenses de fonctionnement et d'entretien nécessaires au fonctionnement et à la préservation de la capacité productive déjà établie.

Récemment, à la suite du renversement de la tendance croissante des recettes en provenance de l'uranium, renversement qui a largement perturbé l'évolution du Budget Général et du Fonds National d'Investissements (F.N.I.), on s'est rendu compte de ce qu'une partie croissante de la capacité productive du secteur public installée par le biais du programme d'investissements, risquait de devenir sous-utilisée, faute de ressources pour assurer son fonctionnement et son entretien. On s'est trouvé dans une situation où l'application d'une unité de ressources pour faciliter l'exploitation et l'entretien de la capacité installée (infrastructures physiques ou capacités institutionnelles et humaines créées par des programmes d'éducation, de formation et d'encadrement), *pourrait engendrer autant de bénéfices que la mise en place d'une nouvelle unité de capacité.*

Cet atelier doit donc définir une nouvelle optique en matière d'investissement à l'usage des autorités responsables de la planification et de la programmation du développement de notre pays. Celle-ci doit refléter l'orientation choisie en

faveur de la *consolidation des acquis de la période récente d'expansion*. Elle devra jeter la base d'une nouvelle approche de la programmation s'attachant d'une manière beaucoup plus stricte que par le passé aux relations entre les investissements et les contraintes budgétaires futures qui déterminent l'intensité de fonctionnement des capacités installées.

COMMENTAIRES SUR L'ORDRE DU JOUR

SEANCE 1 : Allocution de bienvenue aux participants de l'atelier, prononcée par S.E. le Secrétaire d'Etat au Plan, ALHOUSSEINI MOULOUL.

SEANCE 2 : Présentation des participants, élection du Bureau, approbation de l'ordre du jour.

SEANCE 3 : Rappel des conclusions et recommandations de la Conférence de Koweït (Novembre 1980) et du Colloque technique de Ouagadougou (Janvier 1982) dans le domaine des dépenses récurrentes.

Cette séance aidera les participants à mieux situer l'atelier dans son contexte international et régional, en rappelant les progrès de la recherche permis par les débats antérieurs consacrés à l'analyse des charges récurrentes dans les pays sahéliens.

SEANCE 4 : Situation du Budget National et des collectivités locales du Niger / Disponibilité de ressources financières internes pour faire face aux dépenses récurrentes des programmes de développement.

Document de référence distribué aux participants : Document préparatoire sur l' " Analyse des charges récurrentes des investissements publics au Niger " (approche dite macroéconomique), pp. 9-28 et annexe II.

Cette séance met en évidence les *contraintes* auxquelles les finances publiques nigériennes, tant au niveau du Budget national qu'à celui des collectivités locales, sont actuellement soumises. Les présentateurs décrivent l'évolution récente des recettes obligeant le Gouvernement à une simple reconduction, voire

dans quelques cas à une réduction, d'une année à l'autre, des crédits du Budget national (surtout ceux alloués aux dépenses de matériel). La présentation souligne l'insuffisance des ressources budgétaires disponibles à moyen terme pour combler le déficit financier affectant tant de projets de développement. La discussion ouvre alors le chemin à une recherche approfondie des modalités de réduction des coûts des programmes de développement et de prise en charge des coûts restants par d'autres sources de financement (soit la population bénéficiaire, soit les bailleurs de fonds, par le biais d'instruments plus souples d'aide étrangère).

SEANCE 5 : Introduction à l'aspect microéconomique de la problématique des dépenses récurrentes : méthodologie des études sectorielles et de cas menées à titre préparatoire à l'atelier et problèmes communs rencontrés dans la recherche.

Cette séance introduit les sept présentations suivantes (SEANCES 6 à 12) sur la problématique des dépenses récurrentes au niveau des secteurs, à savoir : les cultures sèches ; les cultures irriguées ; l'élevage ; l'hydraulique rurale ; la santé ; l'éducation et les centres de formation professionnelle ; et une catégorie regroupant d'autres secteurs ainsi que les projets " d'assistance technique à prépondérance investive ".

SEANCE 6 : Les Cultures sèches.

Documents de référence : " Analyse des charges récurrentes des investissements publics... ", *loc. cit.*, pp. 28-33 et Etudes de cas de Développement rural : " les cultures sèches ".

Projets faisant l'objet des études de cas :

- (1) Projet de développement rural de Zinder (dit " 3 M "), démarré en 1972 ;
- (2) Opération de développement rural de la Vallée de Badéguichiri, démarrée en 1977.

L'étude présente les flux financiers correspondants pour les années 1980-81-82, ventilés entre dépenses de mise en place et dépenses de fonctionnement. On peut résumer cette présentation de la façon suivante (tableau 1) :

TABLEAU 1 :

Structure et financement
des dépenses des projets " 3 M " Zinder et Badéguichiri
(1980-1982)

Projet / Source de financement	Classification de dépenses 1980-81-82 (millions de F/CFA)		
	<u>Mise en place</u>	<u>Fonctionnement</u>	<u>Total</u>
<u>Zinder (3 M)</u>			
Aide étrangère (F.E.D.)	355	580	935
Fonds nationaux, sous-total		(376)	(376)
F.N.I.		80	80
Budget Général		296	296
Total des dépenses	355	956	1311
<u>Badéguichiri</u>			
Aide étrangère (F.E.D.)	434	261	695
Fonds nationaux, sous-total	(20)	(106)	(126)
F.N.I.	20		20
Budget Général		106	106
Total des dépenses	454	367	821
Total général des dépenses	809	1323	2132

SOURCE : Document sur le Développement rural : étude de cas " cultures sèches ".

Le projet 3 M a souffert de problèmes techniques et financiers. Parmi les problèmes techniques, on mentionne la situation des coopératives, l'impact très limité de la formation dans les C.P.T., l'insuffisance de l'encadrement technique. Quant au projet Badéguichiri, l'étude constate que l'impact des Centres de perfectionnement technique (C.P.T.) " sur la transformation technologique du monde rural reste à évaluer ".

Ni l'un ni l'autre des projets n'engendre de recettes au titre du recouvrement des coûts, sauf quelques ventes (non chiffrées) des produits des C.P.T. au niveau du projet 3 M.

L'étude présente des recommandations tant pour la réduction des coûts que pour leur recouvrement :

1. (Projet 3 M) Imputer l'entretien des constructions - telles que les magasins et bureaux des A.L.C. et des C.P.T. - aux organisations paysannes et aux collectivités ;
2. Concevoir et exécuter les actions en conformité avec le degré de mutation enregistré et en harmonie avec les possibilités réelles des populations de gérer leur propre développement ;
3. Faire preuve de plus de rigueur dans la gestion des moyens matériels et financiers en faisant en sorte que l'essentiel des ressources soit consacré aux activités susceptibles d'engendrer des recettes récurrentes suffisantes pour assurer leur poursuite ;
4. (Projet Badéguichiri) La technologie développée dans les C.P.T. devra être simple, adaptée et utiliser comme intrants les matériaux du milieu ;
5. Prise en charge des petites réparations des machines et outils par les paysans eux-mêmes, notamment au niveau des G.M.V. (Groupements Mutualistes Villageois) et A.L.C. (Associations Locales de Coopératives) ;
6. Promouvoir et développer l'investissement humain dans les opérations de conservation des eaux et des sols (C.E.S./D.R.S.), ainsi que dans le reboisement ;
7. Promouvoir les puits traditionnels en pierre sèche plutôt que les puits de type O.F.E.D.E.S. ;
8. Contraction du personnel de la cellule du projet Badéguichiri (actuellement 43 personnes). Par contre, l'étude constate " un déficit numérique très important " en ce qui concerne les agents d'encadrement. Les auteurs affirment :

" Loin de rechercher dans ce contexte un allègement des charges de l'Etat, il est même souhaitable que celui-ci puisse assurer une certaine densité d'encadrement et fournir à ces agents les moyens matériels nécessaires à l'exécution de leurs tâches " ;

9. Suppression du garage du projet Badéguichiri " si l'entretien par le privé peut être assuré sur place et à des coûts moins élevés ".

Quelques questions à titre indicatif

1. Quels critères a appliqué l'étude de cas pour distinguer les dépenses de mise en place des dépenses de fonctionnement ? Dans quelle mesure peut-on dire que l'un ou l'autre des projets a atteint le niveau de rendement socio-économique désiré, à partir duquel on peut parler de charges récurrentes proprement dites (voir rapport du Groupe de Travail C.I.L.S.S. / Club du Sahel, p. 21) ?
2. Evaluer l'applicabilité ainsi que les modalités concrètes de mise en oeuvre, de chacune des recommandations de réduction / recouvrement des coûts indiquées ci-dessus.
3. En supposant que ces recommandations pourraient être mises en oeuvre à court terme, quel serait l'impact global à moyen terme sur les besoins financiers des projets 3 M et Badéguichiri ?
4. Outre les recommandations de l'étude de cas, quelles autres possibilités de réduction ou recouvrement des coûts peuvent être proposées ?
5. Il apparaît que les structures coopératives ont progressé moins rapidement qu'espéré dans la prise en charge de certaines fonctions relatives à la modernisation agricole telles que la vulgarisation des thèmes et la commercialisation des produits, de sorte qu'une charge appréciable de subvention et de supervision incombe toujours au Budget de l'Etat. Est-ce qu'on perçoit, actuellement, un rythme de progrès promettant un allègement de cette charge prochainement ? Sinon, quelles options devraient-elles être retenues pour mieux remplir les fonctions en question ?

6. Si le financement extérieur des deux projets se terminait cette année, est-ce que leurs bénéfices socio-économiques justifieraient une prise en charge par le Budget Général des dépenses de fonctionnement financées jusqu'à présent extérieurement, compte tenu du coût d'opportunité des ressources budgétaires qu'il faudrait alors dégager ?

SEANCE 7 : Les Cultures irriguées.

Documents de référence : " Analyse des charges récurrentes... ",
loc. cit, pp. 33 à 39 et études de cas de
développement rural : " les cultures irriguées ".

Projets faisant l'objet de l'étude de cas :

- (1) Aménagement hydro-agricole de Ibohamane ;
- (2) Aménagement hydro-agricole de Karma (projet rizicole).

1. L'aménagement d'Ibohamane

Selon l'étude de cas, l'aménagement Ibohamane arrive à couvrir, grâce aux redevances prélevées sur les exploitants : (a) toutes ses charges de cultures, s'élevant à 18.340 F/CFA par hectare en 1982, soit 10,8 millions de F/CFA pour une superficie actuellement exploitée de 590 ha ; (b) une provision pour gros travaux et fonds de roulement s'élevant à 4,7 millions de F/CFA en 1982 (8.000 F/CFA environ par ha) ; la subvention aux intrants et matériels agricoles, les frais de personnel et d'autres charges des structures d'appui sont couverts par des subventions financées de l'état s'élevant en 1982 à 10.400 F/CFA par ha).

Les charges totales de mise en valeur de l'aménagement Ibohamane en 1982 sont alors estimées à 21,7 millions de F/CFA dont 71 % pris en charge par les bénéficiaires.

L'étude de cas s'interroge sur les possibilités de financer de façon intense le reste des charges (29 % du total) à travers l'analyse des revenus bruts des exploitants. Les recettes provenant de la commercialisation des produits (prin-

ciptalement le coton et les cultures de décrue et, accessoirement, le sorgho), sont estimées pour les seules cultures sur le périmètre à quelques 183.000 F/CFA par ha en 1982-83. Ce chiffre ne tient pas compte de la production auto-consommée, ni des revenus supplémentaires perçus par les exploitants au titre d'autres activités lucratives pratiquées par eux.

Il ressort de ces chiffres que les redevances brutes en espèces payées par les exploitants en 1982-83 n'absorberaient que 14 % du revenu en provenance de l'exploitation agricole de la superficie aménagée. Un accroissement de 40 % des redevances élèverait à 20 % le rapport coûts / revenu brut, tout en réservant un revenu net en espèces d'à peu près 150.000 F/CFA en moyenne par chef de famille.

L'étude de cas conclut que " *Du point de vue des ressources, le périmètre d'Ibohamane possède la capacité nécessaire pour couvrir ses dépenses d'entretien et de fonctionnement* ". Compte tenu du caractère global de la gestion des provisions par l'O.N.A.H.A., une insuffisance peut apparaître au niveau d'un périmètre particulier.

2. L'aménagement de Karma

Les dépenses de fonctionnement de l'aménagement de Karma, durant les trois années 1980 à 1982, s'élevaient à 96,2 millions de F/CFA. En conséquence, les paiements des exploitants ne couvraient que 17 % des dépenses de fonctionnement de l'aménagement.

L'étude de cas explique le manque de ressources propres de l'aménagement de Karma par des raisons d'ordre technique ainsi que sociologique. Sur le plan technique, l'étude constate un manque de formation des cultivateurs qui les empêche de maîtriser le principe de l'irrigation moderne (y compris ses contraintes d'entretien) ; un manque d'équipements de bureau ; enfin, l'absence de pompes de drainage. Sur le plan sociologique, sont mentionnées les lacunes de l'organisation foncière, l'insuffisante sensibilisation des paysans aux échéances des redevances et aux exigences de l'entretien, l'absence de rapports entre cadres et paysans et la survivance d'une " mentalité plus féodale que paysanne " chez les paysans.

L'étude n'estime pas le revenu des exploitants de l'aménagement de Karma qui pourrait servir de base au calcul de leur capacité à payer les redevances mais, en donnant la production totale en 1979 et 1980, elle permet d'estimer grossièrement ce revenu pour les années 1979 et 1980. A un prix de 45 F/CFA/kg au producteur, la production de 1.255 tonnes de paddy en 1979 implique un revenu brut de 56 millions de F/CFA ; en 1980, la chute de la production à un niveau de 613 tonnes conduit à un revenu brut de 30 millions de F/CFA en supposant un prix de 50 F/CFA le kg pour cette année-là.

Ces chiffres signifient que la valeur brute de la production en 1980 n'a même pas atteint le niveau des dépenses de fonctionnement de l'année (31,9 millions de F/CFA) ; en revanche, la valeur de la production en 1979 aurait dépassé les coûts de 75 % environ. Néanmoins, on peut difficilement s'attendre à ce que les exploitants maintiennent leur intérêt à participer, dans un aménagement où 60 % environ du produit doit être rendu à la gestion pour rembourser des coûts de fonctionnement et d'entretien.

Les recommandations de l'étude portent sur la tenue de statistiques au niveau de l'O.N.A.H.A. ; l'équipement de la Direction régionale de Tahoua en engins de location pour l'entretien des aménagements ; l'établissement d'un calendrier précis pour lancer l'auto-gestion et amorcer un désengagement progressif de l'Etat ; et la mise en oeuvre d'une série d'études visant à améliorer les ressources propres de l'O.N.A.H.A., à abaisser le coût des investissements, à faciliter aux coopératives la mobilisation de l'investissement humain, etc...

Quelques questions à titre indicatif

1. Quels seraient les impacts politiques et économiques d'un accroissement de 40 % des redevances prélevées sur les exploitants de Ibohamane, dans le but d'éliminer totalement la charge que cet aménagement fait peser sur le Budget National et / ou les circuits de crédit ?
2. Les chiffres présentés sur l'aménagement de Karma dans l'étude de cas posent des questions inquiétantes concernant la viabilité fondamentale de cet aménagement. Quelles sont les possibilités effectives d'éviter que l'aménagement ne devienne une charge permanente pour les finances publiques ? Ne serait-il pas préférable de fermer cet aménagement, ainsi que certains autres dont les

perspectives sont aussi décourageantes, au lieu de gaspiller des ressources budgétaires rares en subventions sans fin ?

3. Réviser les dix recommandations présentées dans l'étude de cas et évaluer leur faisabilité ainsi que leur éventuel impact sur le financement des dépenses récurrentes des aménagements hydro-agricoles.

SEANCE 8 : L'Elevage.

Documents de référence : " Analyse des Charges Récurrentes des Investissements Publics au Niger ", pp. 40-46 et " Etude de cas : l'Elevage. "

Projets faisant l'objet des études de cas :

- (1) Développement de l'élevage - Niger Centre Est ;
- (2) Opération Embouche Paysanne ;
- (3) La Campagne de Vaccination 1982 ;

Les annexes au rapport sur l'étude de cas comprennent également des fiches standard de ventilation des dépenses et des sources de financement pour trois autres projets :

- (4) Le Projet Sud Tamesna ;
- (5) Le Projet Gestion des Parcours ;
- (6) Le Programme Reconstitution du Cheptel et Centres de Multiplication.

L'étude sectorielle concernant l'élevage souligne la disposition des éleveurs à prendre en charge eux-mêmes une bonne partie des charges récurrentes des opérations de développement touchant leurs intérêts, de manière à alléger les charges de l'Etat. Les exemples suivants sont mentionnés : " certains forages en zone pastorale où les éleveurs s'organisent entre eux par des cotisations pour faire fonctionner le forage et abreuver leurs animaux ; ensuite, certains

produits qui ont fait leurs preuves sont activement recherchés et achetés par les éleveurs pour leurs animaux. De plus, certains groupes d'éleveurs confectionnent eux-mêmes des parcs de vaccination pour faciliter les séances de vaccination ou bien font eux-mêmes la police sanitaire en limitant les déplacements d'un troupeau atteint de maladies contagieuses. " (" Approche Macro-Economique ", p. 46).

L'étude affirme que " la plupart des activités au niveau des cas retenus peuvent s'autofinancer ", ceci dépendant en grande partie de la mesure dans laquelle on consulte les éleveurs et on les implique dans toutes les étapes de l'identification et de l'exécution des projets (p. 3).

Le tableau résumé ci-après montre dans quelle proportion " l'autofinancement " des projets d'élevage a été réalisé jusqu'à présent. Ce n'est que dans le cas du projet Niger Centre-Est que la participation des éleveurs au financement des dépenses de fonctionnement (ligne C dans chaque section de tableau) a été appréciable (dans ce cas au titre de l'achat de marchandises, surtout des produits paravétérinaires).

L'Etat, conscient des bénéfices sociaux apportés par l'existence d'un cheptel national en bonne santé, autrement dit de l'existence d' " externalités " positives provenant de la prévention des épizooties, reste disposé à financer lui-même les campagnes de vaccination. L'étude de cas suggère, en outre, que " une bonne politique de sensibilisation et d'information " offrirait des possibilités assez importantes de recouvrement des charges récurrentes au niveau des éleveurs (p. 8).

Quelques questions à titre indicatif

1. Même si les éleveurs, conscients des avantages résultant de la fourniture par l'Etat de divers services tels que les services para-vétérinaires, sont disposés à participer au financement des dépenses, il semble, dans les cas étudiés, que cet apport demeure marginal en regard des charges totales supportées par l'Etat. Comment, en pratique, augmenter la participation des éleveurs au financement de ces charges et à quels mécanismes l'Etat doit-il recourir pour mobiliser ces ressources ?

TABLEAU 2 :

Importance du financement domestique et du recouvrement de coûts
dans le financement des dépenses de fonctionnement
de certains projets du secteur élevage
(1977-1982)

Code :

A = Total des dépenses de fonctionnement

B = " dont financées par toute source domestique, y compris F.N.I. et Budget Général

C = Total dont financées par recouvrement de coûts (ventes, redevances).

Projet / Programme		(en millions de F/CFA)				
		1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1982 ou 1981/82
Niger Centre-Est	A	-	-	117,5	168,1	-
	B	-	-	59,4	99,2	-
	C	-	-	21,0	51,5	-
Embouche Paysanne (Phase I)	A	29,5	31,9	30,4	17,1	34,7
	B	15,6	18,4	16,0	0,8	17,8
	C	2,2	5,0	2,6	0,8	4,4
Campagne de Vaccination 1982	A	-	-	-	-	203,0
	B	-	-	-	-	150,0
	C	-	-	-	-	0
Sud Tamesna	A	-	-	-	46,2	47,9
	B	-	-	-	5,0	9,0
	C	-	-	-	0	3,0
Gestions des Parcours	A	-	15,0	20,0	128,0	117,0
	B	-	2,0	3,0	5,0	12,0
	C	-	0	0	0	0
Reconstitution du Cheptel / Centres de Multiplication	A	-	-	206,0	206,0	206,0
	B	-	-	206,0	206,0	206,0
	C	-	-	0	0	0

SOURCE : " Etude de cas - l'Elevage ", tableaux annexés.

2. Quel impact sur la rentabilité des programmes de l'élevage et les possibilités " d'autofinancement" pourrait avoir la politique du Gouvernement en matière de commercialisation du bétail à destination du Nigéria ?
3. Par rapport aux Groupes Mutualistes Villageois (G.M.V.) et aux structures coopératives fonctionnant dans les zones agricoles, quelles perspectives offrent les Groupes Mutualistes Pastoraux (G.M.P.) pour la prise en charge de certaines fonctions assumées actuellement par les services de l'Etat ?
4. Peut-on comparer le poids des remboursements des crédits octroyés aux éleveurs et celui des crédits contractés par les exploitants agricoles ?

Dans quelle mesure peut-on créer des circuits de crédit privés dans la zone pastorale ? Quelles seraient les possibilités de promouvoir le crédit privé dans le but d'alléger la charge pesant sur les agences de l'Etat ?

SEANCE 9 : L'Hydraulique.

Document de référence : " Analyse des Charges Récurrentes des Investissements Publics au Niger ", p. 46-52.

La discussion sectorielle présentée dans le document dit macroéconomique touche trois volets de l'hydraulique rurale, tous gérés par l'O.F.E.D.E.S. Ce sont les forages et les stations de pompage en zone pastorale, les puits villageois et les adductions d'eau des centres secondaires.

Etant donné que les stations de pompage fournissent l'eau gratuitement et que la subvention d'exploitation provenant du Budget National est restée inchangée depuis 1978 (le montant n'est pas indiqué mais il semble être de l'ordre de 80-100 millions de F/CFA), l'O.F.E.D.E.S. a été obligée de prélever des sommes importantes sur les fonds disponibles pour les travaux neufs (123 millions de F/CFA en 1980/81, 140 millions en 1981) afin de les affecter au financement des frais d'exploitation des forages existants.

Le fonctionnement de l'O.F.E.D.E.S. est également déficitaire en ce qui concerne le volet hydraulique villageois, pour lequel le coût d'entretien du quart de l'inventaire national de 6.200 puits (les travaux d'entretien de chaque puits

devant s'effectuer tous les trois ans, en principe) s'élevait à 204 millions de F/CFA en 1981. L'Etat a versé une subvention de 60 millions de F/CFA et les arrondissements ont versé une somme d'à peu près 70 millions à raison de 25.000 F/CFA, calculée sur la base d'un inventaire stationnaire, fictif, de 2.757 puits. Tout cela laisse un déficit de 74 millions à l'O.F.E.D.E.S.

Un déficit moins important apparaît au titre des adductions d'eau des centres secondaires. Il est occasionné par la non facturation d'une partie de l'eau pompée et par l'existence de mauvais payeurs, notamment au niveau des services publics.

Quelques questions à titre indicatif

1. Pourrait-on envisager la suppression de façon étalée de la gratuité de l'eau au niveau des forages en zone pastorale ? Si les éleveurs sont disposés à supporter des frais coûteux pour les services paravétérinaires, pourquoi ne pas leur demander de payer au prix coûtant un bien comme l'eau dont ils tirent des bénéfices ?
2. Pourrait-on appliquer le même principe à l'hydraulique villageoise ? Certes, les arrondissements ne disposent pas, en ce moment, de grandes ressources budgétaires à libérer en faveur de l'O.F.E.D.E.S. Mais la concrétisation de l'orientation officielle en faveur d'une politique nationale de prix coûtants pour l'eau, tant en milieu rural qu'urbain, passe par la mise en place, dans chaque village, de structures simples de prélèvement, soit par le biais d'une cotisation uniforme, soit par des tarifs liés au montant de l'usage.
3. Dans le cas où un village n'accorde pas suffisamment d'importance à l'entretien de son puits O.F.E.D.E.S. (dont le coût est estimé actuellement à 43.000 F/CFA par an), peut-on libérer l'O.F.E.D.E.S. de cette responsabilité et avec quelles conséquences ?

SEANCE 10 : La Santé Publique.

Documents de référence : " Analyses des Charges Récurrentes des Investissements Publics au Niger (Approche macroéconomique) ", p. 57-70 ; " Les Charges Récurrentes du Secteur de la

Santé Publique - Etude de cas ".

L'étude de cas du secteur de la santé publique, au lieu de se limiter à un échantillon de projets, constitue plutôt une proposition de révision de la présentation du budget global de fonctionnement du secteur de la santé. Le rapport commence par analyser la structure et l'évolution des dépenses récurrentes par catégorie à dépenser (personnel, fonctionnement, matériel technique, eau, électricité et téléphone, médicaments et vaccins, alimentation, entretien, bâtiments et transports).

Ensuite, le rapport passe à un examen des dépenses récurrentes par type d'établissement et formation sanitaires : hôpitaux nationaux et centres hospitaliers départementaux, centres médicaux, centres de protection maternelle et infantile, postes médicaux, dispensaires ruraux, équipes départementales de l'hygiène et la médecine mobile (E.D.H.M.M.), Directions départementales de la santé et auto-encadrement sanitaire. Ce dernier programme englobe des actions de sensibilisation dans les villages, la formation des auxiliaires de santé, la dotation en médicaments, la supervision et le recyclage des équipes de santé villageoises (E.S.V.).

Reprenant un thème majeur du Débat National sur la Santé, tenu à Maradi en Mars 1983, le rapport souligne les manques qui existent dans les formations sanitaires faute d'un accroissement des crédits budgétaires de fonctionnement conforme à l'expansion des structures. Malgré le maintien du principe de la gratuité des soins, certains soins deviennent peu disponibles à n'importe quel prix, ou bien le patient doit les attendre longtemps dans des circonstances difficiles.

En conséquence, le Débat National de Maradi aussi bien que l'étude sectorielle préparée pour l'Atelier ont proposé une réorganisation du financement du secteur visant à assurer à la population les soins qu'elle a la capacité et la volonté de payer. La gratuité restera valable pour les interventions préventives telles que la lutte contre les maladies contagieuses et les soins fournis aux indigents.

L'étude sectorielle touche un problème important concernant les charges récurrentes du programme d'auto-encadrement sanitaire en milieu rural. Ces charges comportent notamment les dépenses de recyclage des agents de santé villageoise

(recyclage qui a lieu tous les trois ans en principe), ainsi que les dépenses de supervision des équipes villageoises par les agents des niveaux supérieurs (opération mensuelle pour le niveau de qualification le plus faible, i.e. infirmiers de dispensaires). Elles sont estimées à cent millions de F/CFA par an environ. La totalité de cette dépense est actuellement financée par l'aide étrangère (U.S.A.I.D.) qui intervient également dans le financement des coûts de mise en place du programme (sensibilisation, formation initiale, dotation en médicaments).

Il faudra, tôt ou tard, faire face au retrait des bailleurs de fonds du financement du volet récurrent de ce programme. Compte tenu des contraintes budgétaires affectant toutes les formations sanitaires, on peut difficilement concevoir une prise en charge de ces dépenses par le Budget National, ou par les collectivités locales. La poursuite du programme de recyclage et de supervision dépendra alors de la disposition de la population villageoise à le prendre en charge. Il est probable que beaucoup de villages seront disposés à assumer les coûts liés à la participation de leurs agents de santé à des recyclages épisodiques, mais le financement de la supervision pose un autre problème.

La première question qui se pose à ce propos est celle-ci : quel est l'impact du programme de supervision sur la performance technique des agents de santé villageoise ? Plus importante encore est la question de la *perception par les villageois* de cet impact : attacheront-ils suffisamment d'importance aux visites des agents sanitaires dans leur milieu pour accepter le transfert aux services des fonds nécessaires au financement des frais de transport des agents, y compris l'entretien et les réparations des mobylettes, le carburant, ainsi que les indemnités de déplacements des agents ? Dans la négative, la régularité des tournées serait évidemment compromise.

Le rapport ne préjuge pas de la réponse à cette question, mais il met l'accent une fois de plus sur l'importance d'associer la population au processus de conception des programmes. La réussite ou l'échec de ces derniers dépendront finalement de la disposition de la population à payer les services qui lui sont offerts.

Enfin, le rapport sectoriel présente (p. 51-54) un ensemble de conclusions et recommandations en matière de programmation budgétaire et de gestion des produits

et du matériel au sein du Ministère de la Santé Publique et des Affaires Sociales : coordination avec le Plan et les Finances dans la programmation de l'embauche et la formation des cadres ; application de différentes modalités de tarification des soins avec rétention du produit au niveau local ; poursuite d'une politique de médicaments payants et expansion du réseau des points de vente ; modification des pratiques d'alimentation des hospitalisés ; participation populaire à l'entretien des infrastructures sanitaires de base ; gestion du parc automobiles et restriction du financement budgétaire des évacuations sanitaires.

Quelques questions à titre indicatif

1. Quelles modalités de tarification des soins pourraient être appliquées ?
Par exemple, droits de consultation ou d'hospitalisation... ? Quelle base retenir pour déterminer une situation d'indigence autorisant l'exonération de tels paiements ? Pourrait-on appliquer une échelle de tarifs suivant la capacité de paiement ?
2. Devrait-on étudier l'institution d'un système d'assurance médicale pour les cadres et employés privés à fort revenu, se finançant par primes prélevées sur les salaires ?
3. Quelles sont les perspectives ouvertes à l'auto-encadrement sanitaire en milieu rural après le retrait de l'aide étrangère du financement des charges récurrentes de ce programme ? Quelle intensité de supervision est nécessaire pour assurer que les équipes de santé villageoise offrent des soins convenables ? Quels sont les coûts du programme qui pourraient être pris en charge par les villageois ?
4. En supposant que la supervision des E.S.V. devienne moins fréquente à l'avenir et donc l'autonomie de ces équipes plus grande, quels sont les moyens d'assurer aux E.S.V. un approvisionnement suffisant en médicaments de base ? Peut-on envisager d'utiliser les services de certains commerçants pour faire parvenir les produits agréés aux E.S.V. de la périphérie ?

SEANCE 11 : Education et centres de formation professionnelle.

Document de référence : " Analyse des Charges Récurrentes des Investissements Publics au Niger " (Approche macroéconomique) ", p. 53-56.

SEANCE 12 : Autres secteurs - les projets d'assistance technique à prépondérance investive.

Document de référence : " Analyse des Charges Récurrentes des Investissements Publics au Niger (Approche macroéconomique) ", p. 56-57 (" Les Investissements Forestiers "), p. 52-53, (" Le Réseau Routier "), p. 71-73, (" Les Projets d'Assistance Technique à Prépondérance Investive ").

SEANCE 13 : Projection estimative des dépenses récurrentes liées aux projets en exécution ou déjà prévus, par rapport à la disponibilité des ressources budgétaires.

Document de référence : " Analyse des Charges Récurrentes des Investissements Publics au Niger (Approche macroéconomique) ", p. 73-86 bis.

Le chapitre correspondant du document macroéconomique préparatoire vise à estimer le déficit budgétaire auquel le Gouvernement devra faire face en 1983-84-85 afin de couvrir les dépenses récurrentes identifiées dans les chapitres antérieurs. S'agissant des recettes fiscales, les auteurs s'appuient sur les tendances enregistrées dans le passé et tiennent compte, en outre, des possibilités d'effectuer une réforme fiscale et d'augmenter la pression fiscale. Le tableau ci-dessous résume l'éventail des déficits estimés de cette manière :

TABLEAU 3 :

Projection du Déficit du Budget
(1983, 1984 et 1985)

Hypothèse retenue quant à l'évolution des recettes de l'Etat après 1983	(en milliards de F/CFA)		
	ANNEES		
	1983	1984	1985
1. Recettes minimales	6	19	23
2. Réforme fiscale et augmentation de la pression fiscale	6	15	14
3. Augmentation annuelle de 10 %	6	11	10

SOURCE : Document de référence, p. 86-86 bis.

La projection des dépenses, quant à elle, est construite en essayant tout d'abord de distinguer les dépenses récurrentes des services socio-économiques de l'Etat selon le Budget de 1983, de toute autre catégorie de dépenses, notamment : les services de la Dette, les services généraux, les investissements inscrits au Budget général (notamment les Travaux Publics), les transferts à l'extérieur et les dépenses administratives générales des ministères à vocation économique et sociale. Cela donne une estimation de 33,1 milliards de F/CFA en 1983. Ensuite, le rapport fait une estimation *minimale* des dépenses récurrentes pour les années 1984 et 1985 en reconduisant le taux de croissance des dépenses de personnel constaté entre 1982 et 1983, à savoir 5,6 % et en supposant la stagnation en termes réels de dépenses de matériel et transferts (soit une croissance de 10 % en termes nominaux, c'est-à-dire le taux escompté d'inflation).

Cette hypothèse minimale conduit à une augmentation globale des dépenses récurrentes de 7,3 % par an. Un *deuxième jeu de prévisions* est obtenu en ventilant *par secteur* la croissance des dépenses récurrentes. Cette deuxième hypothèse

conduit à des charges récurrentes supplémentaires de 1,45 milliards de F/CFA en 1984 et de 2,74 milliards en 1985. Le montant global des dépenses récurrentes prévisionnelles, à la charge du budget, s'inscrit alors à 37 milliards en 1984 et 40,8 milliards en 1985 (contre 35,5 et 38,1 milliards, respectivement dans l'hypothèse précédente).

Remarque : Sauf pour le secteur de la santé publique, les études sectorielles présentées dans le document préparatoire de référence ne projettent pas les dépenses récurrentes globales au niveau sectoriel. Il reviendra donc aux présentateurs de cette séance de préciser les hypothèses qu'ils ont retenues concernant l'évolution des dépenses récurrentes des autres secteurs.

Quelques questions à titre indicatif

1. Quelles suppositions concernant l'intensité d'utilisation et l'entretien de la capacité productive installée du secteur public sont à la base des estimations faites quant aux dépenses récurrentes pour les années 1984 et 1985 ? Est-ce qu'il a été supposé que la sous-utilisation et le manque d'entretien constatés actuellement seront surmontés d'ici 1984 ou est-ce que le chiffre de 37 milliards de F/CFA, retenu pour cette année-là, suppose la perpétuation des manques existants ? Dans ce dernier cas, pourrait-on estimer un ordre de grandeur du montant des dépenses nécessaires en 1984 et 1985 pour atteindre les niveaux d'utilisation et d'entretien retenus dans la programmation des investissements en question ?
2. Les participants représentant les différents services pourront apporter des précisions quant aux projections des dépenses récurrentes par secteur qui ont été présentées.
3. Est-ce que l'on peut qualifier de réaliste la supposition retenue dans le rapport quant à l'évolution des dépenses de personnel (reconduction du taux de croissance 1982-83 de 5,6 %) ?

SEANCE 14 : La recherche de solutions au problème des dépenses récurrentes visant à la consolidation de la stratégie du gouvernement en matière de Développement Economique : aspects microéconomiques et sectoriels.

Document de référence : " Analyse des Charges Récurrentes des Investissements Publics au Niger (Approche macroéconomique) ", pp. 87-94.

La présentation de cette séance pourrait utilement commencer par un résumé des principales conclusions dégagées de l'analyse ci-dessus de chaque secteur. Ce résumé pourrait mettre l'accent sur trois catégories de solutions applicables dans tous les secteurs, à savoir :

1. *Recouvrement des coûts* en cas de bénéficiaires privés fournis par les agents du secteur public, notamment (mais pas exclusivement) par le biais de droits d'usage prélevés sur consommateurs ;
2. *Réduction de coûts* par une prise en charge par des agents économiques, soit des commerçants ou d'autres agents strictement privés, soit des institutions de la communauté comme les G.M.V., G.M.P. et les coopératives, de certaines fonctions dont la réalisation par les services officiels occasionne une charge budgétaire ;
3. Comme moyen extrême de la réduction de coûts, la *disparition* ou la *suspension* de certaines activités qui ne sont plus rentables compte tenu de la hausse brutale du coût d'opportunité des ressources du Budget National.

Ensuite, il conviendrait de souligner la nécessité d'une *réforme des méthodes d'évaluation* des futurs projets, à savoir l'application d'un coefficient de pondération (prix de référence) supérieur à l'unité à toutes les dépenses devant être couvertes par les ressources du Budget National (Voir, sur ce point, la proposition contenue dans le rapport du groupe de travail C.I.L.S.S. / Club du Sahel en date d'août 1980, pp. 273-76).

Finalement il faudra dégager de l'expérience nigérienne des dépenses récurrentes des implications en matière de programmation budgétaire. Tout d'abord, il est certain qu'une *fiche standardisée* (suivant le format de la fiche utilisée dans les annexes aux études de cas sur le développement rural) ventilant les dépenses par catégorie de fonction et source de financement pour au moins les cinq premières années du projet, devra être mise au point, promulguée et remplie, comme outil de programmation préalable à l'approbation de chaque nouveau projet ou programme de développement.

De plus, les planificateurs tant au niveau sectoriel qu'à celui du Ministère du Plan et de la Direction Nationale du Budget, devront *compiler* les projections financières de chaque projet et programme afin d'assurer leur cohérence avec les projections des ressources budgétaires disponibles aux niveaux sectoriels et national. Chaque fois que les demandes sur les ressources nationales provenant de l'ensemble des projets et programmes en exécution ou en programmation (qu'il s'agisse de tirer sur le Budget national - F.N.I. ou Budget général - ou sur les ressources de crédit du système bancaire), dépassent la disponibilité de ressources selon les projections faites conjointement par le Plan et les Finances, *la programmation devra être reprise jusqu'à ce que la cohérence soit atteinte*. En outre, les services techniques chargés de la mise en oeuvre des projets, ainsi que les bailleurs de fonds y intervenant, devront être informés le plus tôt possible d'éventuels manques de financement local par rapport aux dernières projections retenues dans les fiches.

Finalement, les fiches devront être actualisées chaque année, projet par projet, pour tenir compte des modifications dans les réalisations, les disponibilités financières et les perspectives de chaque projet. Cela doit constituer une étape préalable à l'élaboration annuelle du Budget. Le Plan et la Direction Nationale du Budget devront se mettre d'accord sur des échéances à prescrire aux ministères de tutelle.

Eu égard à la méthodologie de projection des dépenses récurrentes, le document de référence invoque (pp. 87-89) le coefficient " r ", à savoir le rapport entre les dépenses récurrentes encourues durant un an de plein fonctionnement du projet (donc après la phase de mise en place) et la somme des dépenses de mise en place actualisées au prix de l'année afférant au numérateur. Quelques-unes des analyses sectorielles ou des études de cas (les études sur les cultures irriguées, l'hydraulique rurale et la santé) présentent certaines données permettant le calcul du coefficient " r ". Dans d'autres secteurs comme les cultures sèches et l'élevage, la détermination de la période de mise en place nécessaire à la définition des dépenses correspondantes est sujette à trop d'incertitude pour permettre la détermination d'un coefficient " r " significatif.

Il faut être prudent dans l'utilisation d'un tel outil de programmation ; néanmoins, l'élaboration d'un tableau de coefficients " r " dégagés de l'expérience du développement nigérien pourrait servir aux planificateurs du niveau central

(Ministère du Plan) comme outil de contrôle pour vérifier l'ordre de grandeur des projections des dépenses récurrentes effectuées au niveau des agents chargés de l'élaboration des projets, ou à celui des planificateurs sectoriels.

L'atelier pourrait utilement discuter des modalités d'application des mesures mentionnées ci-dessus, visant à une programmation budgétaire améliorée.

Question indicative pour la discussion

Une budgétisation adéquate des dépenses récurrentes des projets et programmes de développement exige-t-elle des modifications significatives dans le format du Budget général ?

Toute dépense liée à un projet ou programme particulier, soit de personnel, de matériel ou bien de transferts, devra-t-elle être attribuée à cette fin dans un cadre de sous-chapitre par projet ? (Rappelons que le système actuel ne permet pas une détermination précise des dépenses effectuées au titre du personnel affecté à un projet).

SEANCE 15 : La recherche de solutions au problème des dépenses récurrentes visant à la consolidation de la stratégie du gouvernement en matière de développement économique, aspects macroéconomiques.

Document de référence : " Analyse des Charges Récurrentes des Investissements Publics au Niger (Approche macroéconomique) ", pp. 87-94.

Rappelons que la projection estimative des dépenses récurrentes par rapport aux disponibilités budgétaires en 1984 et 1985 a abouti à un éventail de déficits s'élevant de 10 à 23 milliards de F/CFA par an. Cette séance examinera les options de politique macroéconomique envisageables pour combler cet écart inquiétant.

Cela implique soit la compression de dépenses, soit la mobilisation de ressources supplémentaires. Du côté de la compression de dépenses, on peut réduire davantage les dépenses récurrentes, au risque d'aggraver, dans certains cas, la sous-utilisation et le manque d'entretien de la capacité installée ; ou bien, on peut réduire d'autres composantes de la dépense publique. Des questions de

politique nationale se présentent à cet égard, qui incluent le problème du fonctionnement déficitaire de la plupart des sociétés et entreprises d'Etat et l'embauche automatique des diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur dans la fonction publique.

Les ressources supplémentaires peuvent être recherchées du côté des ressources externes et des ressources internes. Les ressources externes peuvent être classées entre les dons et les prêts à moyen et long terme, les prêts d'ajustement à court terme (notamment les prêts du Fonds Monétaire International) et la hausse du passif du secteur public entraînée par une augmentation des arriérés envers les fournisseurs ou contractants étrangers (la " dette occulte ").

En ce qui concerne la mobilisation des ressources internes, on a examiné d'abord les possibilités de réforme fiscale à court terme. L'estimation moyenne du déficit budgétaire retenue dans le document de référence tient déjà compte des possibilités considérées par les auteurs comme réalistes à cet égard.

Il y a, en outre, des possibilités à plus long terme, liées à un élargissement de la base impositive. Il s'agit là de mesures de politique interne visant à améliorer les incitations aux entrepreneurs nationaux ainsi qu'à attirer les investisseurs étrangers et à encourager l'évolution des industries d'exportation, compte tenu de l'ampleur très restreinte du marché interne.

Les présentateurs donnent leurs appréciations quant aux options les plus prometteuses pour combler le déficit signalé dans le rapport. La question concernant la grandeur de l'allègement à escompter de chaque mesure fait l'objet d'un débat stimulant.

SEANCE 16 : Perspectives des bailleurs de fonds extérieurs face au problème des dépenses récurrentes.

SEANCE 17 : La recherche de solutions au problème des dépenses récurrentes à travers les pratiques des bailleurs de fonds.

Documents de référence : Au début de la séance 16, des représentants de plusieurs bailleurs de fonds résument leur position sur le problème des dépenses récurrentes au Niger. Certaines de ces allocutions sont dis-

ponibles pour les participants de l'atelier sous forme écrite. Au moment de l'élaboration de l'ordre du jour, ont été distribués deux documents soumis par des bailleurs de fonds, à savoir :

- 1) " Examen des Dépenses Récurrentes du Programme d'assistance apportée par l'U.S.A.I.D. / NIGER " et
- 2) " Le Problème des Charges Récurrentes et leur Attribution dans le cas du Projet Canadien d'hydraulique Rurale ".

Le document de l'U.S.A.I.D. estime les dépenses récurrentes découlant des projets appuyés par elle et évalue l'importance attachée au problème du financement des dépenses récurrentes dans les documents élaborés préalablement à l'approbation de chaque projet U.S.A.I.D. En outre, le document analyse les divergences qui apparaissent fréquemment entre bailleurs de fonds et bénéficiaires des efforts respectifs consentis par les deux partenaires. Il propose une consultation plus étroite entre les bailleurs de fonds et les agences centrales de coordination du gouvernement (Plan et Finances) afin de réduire la méconnaissance des uns et des autres des priorités réelles du partenaire et des contraintes auxquelles ce dernier est confronté.

Le document de l'A.C.D.I., quant à lui, s'intéresse aux possibilités d'augmenter l'autofinancement des activités d'hydraulique villageoise et, par conséquent, peut être considéré plutôt comme une communication sectorielle, ayant à ce titre le grand intérêt de combler une lacune relevée dans les études de cas préparatoires à l'Atelier national.

S'agissant de l'amélioration éventuelle des pratiques des bailleurs de fonds, il n'est pas inutile de rappeler quelques points soulignés dans le chapitre XIV du rapport du Groupe de travail C.I.L.S.S. / Club du Sahel, publié en 1980 (*Les organismes de financement international : mesures et politiques d'aide et critères d'intervention pour le financement des dépenses récurrentes*). Cette analyse relevait plusieurs façons dont l'aide étrangère a aggravé le problème des dépenses récurrentes : l'utilisation de technologies inappropriées ; l'incidence à la hausse sur les prix des facteurs, y compris les honoraires des cadres ; les dimensions inappropriées des opérations ; le manque d'attention

accordée à la programmation budgétaire des phases subséquentes ; la sous-estimation du temps de mise en place des opérations ; l'incapacité de faire face aux exigences techniques de suivi des projets ; et l'inconstance des stratégies de développement favorisées par le donateur.

L'atelier s'est interrogé sur la prévalence ou non de ces pratiques au Niger et sur la façon de les faire disparaître là où elles existent encore.

Cela dit, l'atelier ne constitue pas une tribune adéquate pour essayer de convaincre les bailleurs de fonds d'augmenter l'enveloppe de leur aide au Niger. Comme l'indique le groupe de travail C.I.L.S.S. / Club du Sahel, il serait préférable de discuter les opportunités qui se présentent pour une meilleure programmation de l'aide ainsi que les possibilités d'effectuer certaines réallocations des instruments d'aide.

En ce qui regarde la programmation, l'introduction à la séance 14 ci-dessus a signalé plusieurs façons dont les bailleurs de fonds pourraient renforcer les efforts de l'administration nigérienne pour incorporer la prévision des dépenses récurrentes dans la programmation budgétaire et assurer ainsi une cohérence entre les investissements réalisés et les ressources disponibles pour faire fonctionner les capacités.

Compte tenu de leur rôle primordial dans l'élaboration détaillée de beaucoup de projets (entre autres, par l'envoi de consultants chargés d'entreprendre les études nécessaires), les bailleurs de fonds ont souvent accès directement aux données des fiches de projets et seraient à même de les fournir aux services concernés. En outre, par le biais des membres de leur personnel affectés aux projets, ils reçoivent souvent des données nouvelles au cours de la réalisation des projets, données susceptibles de permettre une actualisation des fiches.

Le personnel des bailleurs de fonds pourrait donc assister les planificateurs sectoriels en remplissant et en actualisant les fiches relatives aux flux financiers du projet. De même, en intervenant dans le processus de programmation annuelle, les représentants des bailleurs de fonds seraient, en permanence, informés sur le déroulement du tableau global d'un projet et pourraient ainsi mieux anticiper les difficultés de trésorerie nécessitant une intervention spéciale de leur part, éventuellement une réallocation de l'aide déjà programmée.

En ce qui concerne cette réallocation, le Groupe de travail C.I.L.S.S. / Club du Sahel a proposé de réviser plusieurs instruments d'aide dans le sens d'une souplesse accrue par rapport à l'aide traditionnelle, allouée aux dépenses de mise en place des projets à vocation socio-économique. Une telle révision faciliterait une utilisation rationnelle de la capacité productive installée. Dans ce contexte, le Groupe de travail s'est penché sur l'aide aux investissements de l'administration générale (eu égard aux économies en matière de service d'intérêts bancaires que le gouvernement nigérien avait pu réaliser en finançant les nouveaux bâtiments administratifs, grâce à l'aide bilatérale ou multilatérale) ; le financement explicite des dépenses récurrentes ; et des instruments de l'aide hors projet comme l'aide budgétaire sectorielle et le soutien aux ajustements structurels (réformes de politiques internes).

Il est souhaitable que l'Atelier puisse conduire à un échange de vue entre les membres des services nationaux et les représentants des bailleurs de fonds quant aux possibilités de modifier la composition de l'aide actuellement octroyée au développement du pays.

SEANCE 18 : Suivi à donner à l'Atelier : programmation, suivi et contrôle des dépenses récurrentes / continuation du programme de recherche / mesures d'appui de la part des bailleurs de fonds.

Les débats de cette dernière séance doivent permettre de proposer un ensemble de mesures concrètes visant à la mise en oeuvre de réformes en matière de programmation des dépenses récurrentes. Ils doivent, en outre, annoncer une nouvelle étape d'études et de collecte des données faisant suite aux recherches menées pour la préparation du présent atelier. On a retenu, dans cette optique, les propositions suivantes :

1. Mise au point d'une fiche de programmation budgétaire annuelle rassemblant les types de données financières recherchées dans le cadre des études de cas retenues pour l'atelier.
2. Répartition des responsabilités administratives entre les différents services concernés par la tenue de cette fiche ; détermination d'un calendrier annuel pour sa soumission au Ministère du Plan qui l'examinera en coordination avec la Direction du Budget National.

3. Mise au point de notes de service adressées aux unités de planification des ministères de tutelle et aux bailleurs de fonds. Ces notes ont pour but d'expliquer les nouvelles procédures. Organisation de consultations pour apporter des éclaircissements et résoudre d'éventuels problèmes se présentant au niveau de la réalisation du système.

4. Analyse et projection des dépenses récurrentes liées au Programme Intérimaire de Consolidation (P.I.C.) 1984-1985. A moyen terme, les bilans d'exécution du P.I.C. devront analyser la réalisation du programme financier dans son ensemble, y compris le volet des dépenses récurrentes des projets et programmes.

5. Thèmes qui feront l'objet d'une éventuelle continuation du programme de recherche à court et moyen terme :

(i) Evaluation des coefficients " r " (rapport dépenses récurrentes annuelles / total des dépenses de mise en place actualisées) pour les secteurs permettant au moins partiellement ce calcul, notamment l'éducation, la santé, l'entretien routier, l'hydraulique, les cultures irriguées.

(ii) Etude de la tendance du " coefficient d'efficacité " (rapport dépenses de matériel / dépenses de personnel) par secteur et sous-secteur ; comparaison des coefficients relatifs au personnel intervenant dans les projets et des coefficients relatifs au personnel de même catégorie n'intervenant pas dans les projets ; comparaison du même type entre le personnel affecté sur le terrain et celui travaillant au siège.

(iii) Elaboration d'une méthodologie standardisée pour le calcul des dépenses de personnel du Budget Général au titre du personnel affecté à différents projets et évaluation des dépenses pour un ensemble de projets.

(iv) Analyse des tendances constatées dans les différents secteurs et sous-secteurs quant au recouvrement des coûts auprès de la population. Examen de l'impact social de l'abandon du principe de la gratuité des services ; qui supporte vraiment les coûts et y a-t-il des mécanismes de protection pour les indigents ?

(v) Reprise du point (ii) (coefficient d'efficacité) au niveau macroéconomique, dans le cadre d'une analyse concernant l'impact de l'automaticité d'embauche

des diplômés de l'enseignement secondaire et supérieur sur la productivité marginale dans la fonction publique. Examen de l'impact possible sur les dépenses de personnel de diverses réformes envisageables de la politique d'embauche.

(vi) Calcul, au niveau macroéconomique, de la charge financière imposée aux finances publiques et aux circuits de crédit par les déficits d'exploitation des offices et sociétés d'économie mixte (O.S.E.M.) (Voir méthodologie élaborée nouvellement par le F.M.I.).

Il faudra enfin rechercher les mesures qui, à l'échelon national ou régional, pourraient assurer le soutien et la poursuite du programme d'études. Dans cet ordre d'idées, l'appui et la collaboration des bailleurs de fonds sont vivement souhaités.

* *
*

La dix-neuvième séance de l'Atelier a été consacrée à dresser la liste des recommandations que l'on trouvera ci-après.

RECOMMANDATIONS DE
L'ATELIER NATIONAL

15-11-1954

15-11-1954

On trouvera ci-dessous la liste des recommandations, par séance, faites par l'Atelier National, au cours de sa dix-neuvième séance.

I - Recommandations afférentes à la SEANCE 5 : " Introduction à l'aspect micro-économique de la problématique des dépenses récurrentes : méthodologie des études sectorielles et des études de cas préparatoires à l'Atelier ; problèmes communs rencontrés dans la recherche ".

A l'ouverture de l'Atelier, la définition des charges récurrentes a fait l'objet de beaucoup de discussions liées aux difficultés d'application opérationnelle de la définition proposée par le colloque de Ouagadougou.

L'Atelier recommande :

- la poursuite des recherches en vue d'établir une série de définitions qui tiendra compte du stade auquel se trouve l'exécution des projets ;
- l'utilisation des fiches qui ont servi aux études préparatoires pour la tenue des fichiers au sein des différentes institutions nationales, tout en faisant recours à la fiche systématique annexée au rapport macroéconomique pour les prévisions des charges récurrentes au moment de la mise en place des projets ;
- l'atelier invite les bailleurs de fonds à mettre à la disposition des services de planification toutes les informations nécessaires au calcul du coefficient " r " par type de projets permettant une prévision budgétaire des charges récurrentes.

II - Recommandations afférentes à la SEANCE 6 : " Les cultures sèches ".

Les investissements publics réalisés dans le cadre des opérations de développement des cultures sèches engendrent des charges récurrentes importantes qui connaissent un accroissement rapide.

L'analyse faite dans l'étude globale et les exemples traités dans les études de cas, d'une part, et les interventions des participants à l'atelier, d'autre part, montrent que la problématique des charges récurrentes dans le sous-secteur se caractérise par :

- une insuffisance de la couverture des charges par le financement interne ;
- un manque presque total de participation des populations et des collectivités au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures liées à la conception même des opérations ;
- une absence de rigueur dans la gestion.

Dans le souci d'un allègement et surtout d'une meilleure couverture des charges récurrentes dans le sous-secteur des cultures sèches, l'Atelier recommande :

- 1) Compter davantage sur les possibilités des communautés bénéficiaires des actions des projets pour la prise en charge de certaines dépenses d'entretien des infrastructures. Dans cette perspective, une réorientation des ressources affectées aux opérations de développement rural vers le budget des collectivités est souhaitable.

2) Concevoir et exécuter les actions en conformité avec le degré de mutation enregistré et en harmonie avec les capacités réelles des populations à gérer leur propre développement. Aussi, est-il indispensable que toutes les actions menées soient conformes aux aspirations des bénéficiaires et que les infrastructures à mettre en place soient à la mesure de leurs moyens matériels et humains.

3) Faire preuve de plus de rigueur dans la gestion des moyens matériels et financiers des projets et faire en sorte que l'essentiel des ressources soit consacré à :

- soutenir les opérations maîtrisables par les populations ;
- promouvoir les opérations auto-portantes.

III - Recommandations afférentes à la SEANCE 7 : " Les Cultures irriguées ".

1) L'analyse des charges récurrentes du sous-secteur

cultures irriguées a révélé l'importance du poids que le fonctionnement et l'entretien des aménagements hydro-agricoles font peser sur le Budget de l'Etat.

2) En vue d'alléger le poids de ces charges sur les finances publiques et d'assurer une couverture adéquate de ces charges, l'Atelier recommande :

a - Transférer la totalité des charges liées à l'acquisition et la gestion des facteurs de production aux exploitants en se préoccupant simultanément du caractère incitatif des prix au producteur ;

b - Mettre en oeuvre les mesures nécessaires pour accroître les ressources propres de l'O.N.A.H.A. en limitant ses activités à la réalisation des travaux en régie ; à un appui, facturé aux prix réels, aux coopératives en matière d'entretien des gros ouvrages ; et au rôle de conseiller en matière de gestion des périmètres ;

c - Promouvoir, au sein des coopératives, l'investissement humain pour les entretiens courants ;

- d - Fixer un calendrier précis pour la mise en place de l'auto-gestion servant à réaliser un désengagement progressif de l'Etat ;
- e - Etudier les voies et moyens permettant aux coopératives de contrôler et / ou de prendre en charge tous les circuits de commercialisation et de s'acquitter convenablement des redevances, en relation avec la définition des éléments d'une nouvelle politique de crédit agricole ;
- f - Instituer un fichier de suivi au niveau de l'O.N.A.H.A. en vue d'améliorer la disponibilité et l'accès aux différentes données statistiques sur les aménagements.

IV - Recommandations afférentes à la SEANCE 8 : " Secteur Elevage ".

L'exposé sur les charges récurrentes du secteur Elevage a tenu à mettre l'accent d'une part sur les sources génératrices de charges récurrentes du secteur, l'importance et l'évolution inquiétante de ces charges par rapport aux ressources disponibles.

D'autre part, il a été fait état, avec des exemples bien concrets, de la disposition des éleveurs en particulier et des organisations communautaires en général à prendre en charge une bonne partie des charges récurrentes générées par les opérations de développement touchant leurs intérêts.

Les participants à l'Atelier, considérant le rôle prépondérant que joue l'Elevage dans l'économie nationale et considérant les charges récurrentes de plus en plus importantes générées par les programmes de développement de l'Elevage, recommandent :

- d'identifier les dépenses susceptibles d'être prises en charge par les éleveurs ;
- de tout mettre en oeuvre pour préserver la santé animale avec la participation active des éleveurs ;
- de stimuler l'épargne rurale dans la zone pastorale ;

- d'améliorer l'encadrement des éleveurs et tenir compte des besoins réellement exprimés par eux ;
- d'étudier et d'organiser tous les circuits efficaces de commercialisation du bétail et de la viande ;
- de rechercher une meilleure coordination des actions.

V - Recommandations afférentes à la SEANCE 9 : " Secteur Hydraulique Rurale ".

Le débat sur l'hydraulique rurale

a mis en relief deux points importants :

- le financement de toutes les infrastructures (stations de pompage, centres secondaires, puits villageois, forages) a toujours été supporté par l'Etat ;
- les frais d'entretien et de fonctionnement sont élevés et sont sans cesse croissants. Ils représentent des charges que l'Etat ne peut continuer à supporter.

Devant l'importance de l'eau pour un pays comme le Niger et le fait que l'eau est un droit pour tous, il s'avère nécessaire et urgent d'imaginer et de mettre en oeuvre des stratégies visant à trouver des solutions viables socialement et acceptables économiquement.

Dans cet esprit, l'Atelier fait les recommandations suivantes :

a) Les Stations de pompage

- Vu le problème de gestion au niveau de ces stations, il est souhaitable que l'O.F.E.D.E.S. (M.H. / E), le Service de l'Elevage (M.D.R.) et les autorités locales prennent les mesures nécessaires pour respecter un calendrier d'ouverture et de fermeture des stations répondant aux nécessités, ce qui permettra d'ailleurs une meilleure gestion et de l'eau et du pâturage.
- D'autre part, certaines stations de pompage étant situées dans les chefs-lieux

d'arrondissement ou postes administratifs, tels que Tchintabaraden, Abalak, Bagaroua, etc..., il est souhaitable que lesdites stations soient transformées sans tarder en centres secondaires conformément à la politique générale d'alimentation en eau des populations.

- Enfin, dans le but de responsabiliser les populations et de les sensibiliser à l'importance que requiert un entretien régulier des stations, l'Atelier recommande une participation de ces populations à l'achat des pièces d'usure, de carburant et lubrifiant, etc...

b) Les Centres Secondaires

A ce niveau, la participation de la population est déjà acquise puisque celle-ci participe aux frais de fonctionnement en payant sa consommation d'eau au tarif de la Nigelec. Le problème se pose au niveau de certains services publics locaux qui ne s'acquittent pas régulièrement de leurs factures.

Il est donc urgent et impératif de mettre en oeuvre immédiatement une procédure de recouvrement des impayés administratifs et de règlement régulier des factures d'eau.

c) Les Puits Villageois

L'inventaire de tous les puits est une nécessité impérieuse.

Il est aussi nécessaire d'actualiser le montant annuel du versement des arrondissements à l'O.F.E.D.E.S. pour faire face aux coûts très élevés de l'entretien des puits.

Il faut aussi :

- former des plongeurs villageois ;
- sensibiliser la population pour qu'elle puisse, non seulement participer à l'entretien des puits mais aussi à la construction des puits dans la mesure où ses intérêts y résident.

d) Forages

Pour diminuer les coûts d'entretien, le mieux serait de :

- former, au niveau du village, un ou deux réparateurs pour le changement des pièces d'usure ;
- former, au niveau de 10 à 15 villages, un artisan rural qui sera chargé de relever les pannes et d'indiquer les pièces à remplacer ;
- poursuivre et intensifier la décentralisation des équipes de maintenance ;
- instituer un réseau de distribution des pièces détachées ;
- faire en sorte que la population prenne en charge les réparateurs villageois et les artisans ruraux, participe à l'achat des pièces d'usure et pièces de rechange.

VI - Recommandations afférentes à la SEANCE 10 : " Secteur de la Santé Publique ".

L'étude sur les charges récurrentes du secteur de la santé publique, présentée au cours de l'Atelier, a fait ressortir un certain nombre de conclusions, notamment :

- 1) L'évolution des crédits budgétaires n'ont pas suivi le rythme de mise en place des nouvelles infrastructures et, par conséquent, le fardeau des charges récurrentes se manifeste par une insuffisance marquante des ressources allouées à tous les niveaux.
- 2) La situation est aggravée par les mauvaises pratiques de gestion qui constitue un blocage quant à l'utilisation et la répartition rationnelle des ressources disponibles.
- 3) Concernant le personnel, le problème se situe à plusieurs niveaux :
 - actuellement, le manque de personnel compromet la pleine utilisation de la capacité installée ;

- la répartition de personnel favorise certains centres au détriment des autres ;
- le personnel technique est employé à des tâches administratives et gestionnaires pour lesquelles il n'est pas formé ;
- la masse salariale des cadres et auxiliaires de la santé représente déjà plus de la moitié des crédits inscrits au Budget National et évoluera de façon très importante à l'avenir.

4) La volonté et la disponibilité de la population à participer davantage à ses propres soins n'est pas suffisamment exploitée par les services de la santé.

5) La contribution des collectivités territoriales aux charges récurrentes des services de la santé est, en général, insignifiante.

6) Le programme de l'auto-encadrement sanitaire dans sa forme actuelle génère des charges récurrentes très élevées.

A la lumière de ces conclusions, l'Atelier formule les recommandations suivantes :

1) Améliorer la gestion financière et du personnel par une utilisation réaliste des ressources, fondée sur un ordre de priorité bien définie et une meilleure affectation du personnel, surtout dans les domaines administratifs et financiers.

2) Alléger la facture de médicaments de l'Etat et améliorer la mise à la disposition de la population des produits pharmaceutiques par l'extension du réseau des pharmacies populaires et l'encouragement à l'installation de dépôts privés de médicaments.

3) Elaborer et appliquer les modalités de tarification des soins à tous les niveaux des formations sanitaires en tenant compte des ristournes pour les techniciens dans les hôpitaux et C.H.D. Etudier la possibilité de retenir les recettes des C.M. et dispensaires ruraux au niveau des collectivités pour assurer leur participation aux charges récurrentes de la santé.

4) Affecter les ressources épargnées par l'application des mesures préconisées

au Débat de Maradi en matière d'alimentation des malades hospitalisés à un programme élargi de récupération nutritionnelle.

- 5) Améliorer l'utilisation des crédits disponibles pour l'entretien du parc automobiles par la passation de marchés sur appel d'offres pour l'approvisionnement en pièces détachées et lubrifiants et par le placement du personnel plus qualifié aux garages départementaux.
- 6) Veiller à l'application de la recommandation du Débat de Maradi concernant l'entretien des bâtiments de la santé tout en assurant une participation accrue des collectivités territoriales.
- 7) Appliquer les mesures préconisées par le Débat de Maradi concernant les évacuations sanitaires permettant l'utilisation des crédits pour les autres déplacements dans le cadre du service.
- 8) Poursuivre le programme de l'auto-encadrement sanitaire et mener des recherches visant l'amélioration de son impact et la diminution des coûts de recyclage et supervisions. Assurer à moyen terme et de façon progressive la prise en charge du programme par les ressources nationales.

VII - Recommandations afférentes à la SEANCE 11 : " Education et centres de formation professionnelle ".

- 1) Rechercher les voies et moyens pour réduire les coûts des constructions scolaires par le recours aux matériaux disponibles localement.
- 2) Si le besoin de formation existe, susciter la participation des entreprises au financement des charges des écoles de formation.
- 3) Réduire le fardeau des charges de personnel par le recours aux compétences locales tout en encourageant la formation des formateurs nigériens.
- 4) Etudier toutes les possibilités d'accroître les ressources propres des écoles de formation par la vente de leur production.

VIII - Recommandations afférentes à la SEANCE 12 : " Autres secteurs - Les

projets d'assistance technique à prépondérance investive. "

L'Atelier sur les charges récurrentes recommande que d'amples informations soient fournies par les bailleurs de fonds sur le niveau et l'évolution des charges récurrentes pour ces types de projets.

IX - Recommandations afférentes à la SEANCE 13 : " Projection estimative des dépenses récurrentes liées aux projets en exécution ou déjà prévus, en rapport avec la disponibilité des ressources budgétaires ".

& à la SEANCE 14 : " La recherche de solutions au problème des dépenses récurrentes visant à la consolidation de la stratégie du gouvernement en matière de développement économique : aspects macroéconomiques ".

Au Niger, le problème des charges récurrentes était perçu sur un plan purement théorique. La prise de conscience réelle des charges récurrentes n'a été effective qu'en 1982 lorsque, constatant le déséquilibre entre les investissements réalisés et leur entretien, de nouvelles orientations ont été définies en matière d'investissements. Orientations qui, sans la prise en compte de ces charges récurrentes aussi bien dans la planification que dans la programmation, laisseront demeurer entiers les problèmes. L'Atelier, dans le souci de chercher les solutions, recommande :

- Avant la prise de décision de la réalisation de tout investissement public, les charges récurrentes relatives doivent être connues. Les frais de fonctionnement et d'entretien des capacités installées par l'Etat doivent faire l'objet de prévisions dans le budget de fonctionnement (Titre II du Budget Général et les budgets annexes).
- Le calcul prévisionnel de toutes les charges récurrentes des investissements publics doit faire partie intégrante de l'élaboration du Budget Général (Titre II ou budget de fonctionnement à part).
- Le volume des charges récurrentes générées par les capacités installées doit être rapproché aux ressources disponibles afin d'éviter toute imputation " déguisée " de ses dépenses au F.N.I.

- Lors de la mise en place des financements extérieurs, il faudrait inviter les bailleurs de fonds à inclure une partie des charges récurrentes dans leur financement.

- Des liens institutionnels entre le Ministère du Plan en tant qu'autorité de planification et d'exécution des projets et le Ministère des Finances en tant qu'autorité budgétaire, garantissant la budgétisation des dépenses récurrentes, doivent être créés.

X - Recommandations afférentes à la SEANCE 16 : " Perspectives des bailleurs de fonds extérieurs, face à la problématique des dépenses récurrentes ".

& à la SEANCE 17 : " La recherche de solutions au problème des charges récurrentes au niveau des pratiques des bailleurs de fonds ".

Recommandations en matière de financement extérieur

Tous les bailleurs de fonds représentés à l'Atelier ont marqué leur accord avec la volonté du Gouvernement du Niger de maintenir l'équilibre entre les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement et ont reconnu l'importance du recouvrement des frais de fonctionnement et d'entretien des investissements publics pour le développement économique et social du Niger.

Prenant en considération les conclusions des communications du C.I.L.S.S., du Club du Sahel et des bailleurs de fonds représentés, l'Atelier formule les recommandations suivantes.

Au niveau de la conception et de l'exécution des projets et programmes de développement, il faut :

- 1) que la priorité soit donnée à la consolidation des acquis et à l'entretien du capital existant ;
- 2) que les populations soient associées afin qu'elles participent mieux à l'entretien et au fonctionnement des capacités installées ;

- 3) que les bailleurs de fonds participent au financement des charges récurrentes lors de la mise en place des projets.

XI - Recommandations afférentes à la SEANCE 18 : " Suivi à donner à l'Atelier : programmation, suivi et contrôle des dépenses récurrentes ; continuation du programme de recherche ; mesures d'appui de la part des bailleurs de fonds ".

Suivi à donner à l'Atelier

L'Atelier sur les charges récurrentes recommande :

- 1) La diffusion aussi large que possible des conclusions de l'Atelier sur les charges récurrentes auprès des administrations et collectivités intéressées.
- 2) L'institutionnalisation auprès du Ministère du Plan d'un groupe de travail chargé de la poursuite de la réflexion sur les charges récurrentes et de l'application des recommandations issues de l'Atelier.
- 3) La tenue d'un deuxième Atelier sur les charges récurrentes en Juin 1984, afin d'évaluer les progrès enregistrés dans l'application de ces recommandations.

ANNEXES GÉNÉRALES

- ANNEXES A : allocutions et communications
d'ordre général à l'Atelier
National

- ANNEXES B : annexes à la première partie du
rapport de synthèse (Volume I)

- ANNEXES C : annexes à la deuxième partie du
rapport de synthèse (Volume I)

ANNEXES A :

ALLOCUTIONS ET COMMUNICATIONS D'ORDRE GENERAL
A L'ATELIER NATIONAL

ANNEXE A 1 : Discours d'ouverture

prononcé par S.E. le Secrétaire d'Etat au Plan : ALHOUSSEINI MOULOUL.

En ouvrant cet Atelier sur les charges récurrentes, permettez-moi, Messieurs les participants, de vous souhaiter la bienvenue au nom du Conseil Militaire Suprême, du Gouvernement et du Peuple Nigérien. Je tiens également à vous remercier personnellement d'avoir consacré un temps, combien précieux, à notre réflexion sur les problèmes des charges récurrentes.

Votre présence ici signifie que vous avez pleinement mesuré et pris conscience de l'importance du poids des charges récurrentes dans le processus économique d'un pays qui cherche à réaliser les mutations nécessaires à son développement.

En effet, le sujet que vous allez débattre pendant trois jours constitue actuellement, avec la situation de l'économie internationale, l'une des principales préoccupations économiques des pays confrontés aux problèmes de développement.

Le phénomène des charges récurrentes, par son caractère pernicieux, son ampleur et sa pérennité, apparaît comme une dimension nouvelle des problèmes de développement qui, jusqu'ici, ont été traités sous un aspect qui présente l'investissement comme le facteur primordial de développement. Une couverture inadéquate, ou le fait de négliger les problèmes des charges récurrentes, compromettent les résultats escomptés d'un programme d'investissement, ce qui aboutit à un gaspillage des ressources. C'est conscient de ces faits que le Président du Conseil Militaire Suprême, Chef de l'Etat, le Général de Brigade SEYNI KOUNTCHE faisait le constat suivant dans son message à la nation du 14 Avril 1982 ; je cite : " ... les impressions que je ramène de mes fréquentes visites à l'intérieur du pays comme dans les centres urbains, confirmées par les rapports qui me sont adressés par les départements ministériels et les autorités locales, concourent à exiger que nous nous ressaisissions d'une certaine propension à aller de l'avant en négligeant, bien des fois, de veiller aux arrières. Pareille mentalité de piètres gestionnaires peut paraître suicidaire en termes de développement. Il y a, à l'évidence, nécessité urgente d'observer une période de consolidation globale des fonda-

tions sur lesquelles nous entendons bâtir une économie nationale solide et intégrée, capable de résister aux pires calamités ".

Pour faire face à cette situation, il a préconisé ; je cite : " ... d'où la nécessité de revoir notre stratégie d'action : faut-il continuer à construire des dispensaires ruraux qui doivent rester fermés faute de cadres compétents ? Faut-il continuer à construire des routes qui se dégradent, faute de personnel capable d'en assurer l'entretien ? Faut-il s'engager dans de nouvelles opérations au détriment d'une exploitation rationnelle et suivie des réalisations obtenues au prix de mille efforts ? Vous conviendrez avec moi, mes chers Compatriotes, que le développement est un tout et que tout projet de développement, toute réalisation concrète est un acquis précieux qui vaut d'être préservé et d'être consolidé. Et, parce qu'on n'arrête pas le processus de développement, l'année à venir sera une année d'expertise, davantage une année de reprise et de consolidation de nos réalisations économiques et sociales ". Dans le même message, il liait cette situation à l'accélération globale imprimée, huit années durant, aux différents secteurs de notre économie.

Ceci pour vous dire, Messieurs les participants, que le Niger a consenti, durant ces dernières années, un effort impressionnant d'investissement et qu'actuellement nous sommes confrontés, comme le constatait le Chef de l'Etat, à ses corollaires qui sont les charges de fonctionnement et d'entretien engendrés par les investissements.

La définition des charges récurrentes que le Colloque de Ouagadougou a proposée, à savoir : " L'ensemble de flux annuels de dépenses brutes de l'Etat et ses agences en monnaie locale et en devises occasionnées par le fonctionnement et l'entretien d'une capacité installée, génératrice de bénéfices socio-économiques " constitue une étape importante dans l'élaboration du diagnostic d'une situation et la recherche des moyens pour maîtriser le phénomène des charges récurrentes, malgré quelques insuffisances liées à toute première réflexion et aux difficultés dans son application.

Sur la base de quelques adaptations opérées concernant cette définition, le groupe de travail, pour la préparation de cet atelier, a mis en lumière que, souvent, les problèmes des charges récurrentes se posent plus en termes d'organisation de la gestion des opérations, la conception même de ces opérations et l'environnement socio-économique dans lequel ces opérations sont implantées, un fonctionnement et un entretien rationnel des capacités installées ; le manque de souplesse dans la structure de certains financements, dans les objectifs des opérations conçues à un moment donné, l'absence d'outils pour le suivi du déroulement des charges récurrentes durant la mise en place d'un projet et le fait de ne pas prévoir des ressources suffisantes pour garantir une couverture adéquate des charges récurrentes d'un projet dont l'acquisition du financement pour sa réalisation pose souvent moins de difficultés ; sont autant de facteurs qui contribuent à exacerber le problème des charges

récurrentes.

Au Niger, nous sommes conscients que, si le phénomène des charges récurrentes n'est pas diagnostiqué et maîtrisé, cela, non seulement, peut engendrer une perte de productivité et la détérioration des investissements réalisés au prix de mille efforts mais peut aussi compromettre la viabilité économique des programmes futurs d'investissement. Ceci est d'autant plus vrai que, dans le contexte actuel du Niger, nos opérations de développement génèrent, même si elles produisent les bénéfices socio-économiques attendus, un fardeau budgétaire que l'Etat ne sera pas capable d'assumer, compte tenu de la situation des ressources publiques.

Pour faire face à ces problèmes, on peut explorer trois possibilités : le recours aux bailleurs de fonds pour solliciter les aides nécessaires, la restructuration des projets en vue de réduire les charges supportées par les finances publiques et susciter la participation des bénéficiaires à la prise en charge des coûts de fonctionnement et d'entretien des infrastructures installées.

Votre atelier doit donc rechercher essentiellement les objectifs suivants :

- sensibiliser les différents responsables, que vous êtes, sur le poids que représentent les charges récurrentes dans la réussite et l'exploitation rationnelle d'une opération ;
- sur la base des premiers diagnostics, identifier et circonscrire les facteurs qui affectent la capacité de nos opérations liées aux charges récurrentes ;
- proposer des mesures concrètes tendant à améliorer la couverture des charges récurrentes tout en allégeant le fardeau qui pèse sur les différents budgets de l'Etat et des collectivités locales.

Vu l'expérience de ces dernières années, le financement des charges récurrentes a des effets aussi fructueux sur le développement économique et social que la formation d'un capital fixe elle-même. C'est pourquoi vos réflexions sur les points que je viens d'énumérer seront pleinement intégrées dans notre programme Intérimaire de Consolidation qui est en cours d'élaboration. Quant à l'exécution des mesures proposées, il existe un cadre propice dans la mesure où, d'une part, la volonté politique existe et, d'autre part, des structures de participation ont été mises en place dans le cadre de la Société de Développement.

L'examen de votre ordre du jour m'assure que toutes les préoccupations que j'ai évoquées seront traitées au cours de cet atelier dont j'attends beaucoup les résultats.

Avant de terminer, permettez-moi de remercier ici l'U.S.A.I.D. d'avoir accepté de financer la préparation et la tenue de cet atelier ; par la même occasion, je présente mes félicitations à ceux qui ont réalisé les études préparatoires, pour la qualité des documents produits et l'abnégation

avec laquelle ils se sont acquittés de ces tâches.

La réflexion sur les charges récurrentes doit être un processus continu, c'est pourquoi cet atelier doit constituer une première séance de nos réflexions et le résultat de cet atelier conditionnera certainement la suite des travaux. Sur ce, je déclare ouvert ce premier atelier sur les charges récurrentes des programmes d'investissement publics au Niger. Je vous remercie.

ANNEXE A 2 : Communication d'ANNE DE LATTRE, Directrice du Secrétariat du Club du Sahel.

Je voudrais avant tout féliciter le Gouvernement du Niger pour l'organisation de l'atelier et pour l'excellence des documents qui ont été soumis à l'examen des participants. Les Secrétariats du C.I.L.S.S. et du Club du Sahel espèrent que des ateliers sur le financement des dépenses récurrentes seront organisés dans tous les pays membres du C.I.L.S.S. Celui du Niger peut, à juste titre, servir de modèle et nous en diffuserons très largement les résultats.

Parmi les différents sujets stratégiques abordés, étudiés sous l'égide du C.I.L.S.S., la réflexion et l'analyse des dépenses récurrentes ont été particulièrement utiles. Pourquoi ? Parce que ce sujet, apparemment aride et abstrait des " dépenses récurrentes ", a été, en fait, un sujet concret, pratique, au cœur même des réalités et qu'il a été, en quelque sorte, un révélateur des faiblesses de l'action de développement.

Pourquoi les Secrétariats du C.I.L.S.S. et du Club du Sahel, avec le concours des Etats du C.I.L.S.S. et celui des Bailleurs de Fonds, ont-ils entrepris un travail pionnier sur les dépenses récurrentes ?

Jetons un regard en arrière : à la suite de la sécheresse, un effort sans précédent est entrepris dans le Sahel, effort national et effort d'aide extérieure. Les chiffres d'aide publique extérieure qui ne révèlent pas tout - notamment les aspects qualitatifs - montrent qu'en volume, on est passé, pour les pays du C.I.L.S.S., d'engagements évalués à \$ 750 m en 1975/76 à environ \$ 2 milliards en 1981. La progression en termes réels a été d'environ 30 %.

Dès 1978, quelques acteurs sahéliens et non sahéliens ont commencé à nous poser des questions : tous ces projets, ces programmes, comment fonctionneront-ils lorsqu'ils seront terminés ? Comment seront-ils gérés et entretenus ? Donneront-ils aux Etats du Sahel des assises plus solides, davantage d'in-

dépendance économique ? Il faut y réfléchir. On nous a prié de le faire.

Simultanément, le Conseil des Ministres du C.I.L.S.S. demandait à son Secrétariat d'entreprendre des bilans sectoriels pour chacun des pays membres dans les secteurs-clés de la stratégie de développement économique et social à l'échelon régional. Nous avons réalisé ces bilans dans les domaines des cultures irriguées, des cultures pluviales, de l'écologie-forêt et de l'hydraulique rurale. La question qui nous était posée était la suivante : les projets entrepris par l'Etat avec le concours de tous les donateurs, quelle est leur contribution au développement ? Qu'est-ce qui marche, qu'est-ce qui ne marche pas ? Pouvons-nous ensemble voir clair et, le cas échéant, rectifier le tir ?

Les bilans apportaient des réponses très nuancées aux questions posées :

- oui, on finance beaucoup de projets nouveaux en cultures irriguées dans les pays du Sahel ; environ 5.000 hectares de nouveaux périmètres sont mis en valeur chaque année mais environ 5.000 hectares se dégradent, faute d'entretien et de gestion appropriée ;
- non, on ne finance pas énormément de projets de cultures pluviales mais ceux qui sont financés ne se traduisent pas par une intensification ; à quelques exceptions près, il n'y a pas de progrès de productivité ;
- oui, un effort sans précédent a été entrepris dans le secteur écologie - forêts. Du point de vue de l'aide extérieure, on est passé de 0 en 1975 à des programmes annuels qui atteignent maintenant environ \$ 45 millions. Beaucoup d'expériences ont été faites, beaucoup de leçons apprises ; mais, pour quelques projets réussis, il y en a beaucoup dont les résultats sont très faibles ;
- oui, en hydraulique rurale, depuis la sécheresse, des efforts significatifs ont été entrepris pour fournir l'eau potable aux villages et pour abreuver les animaux mais les puits et les forages sont souvent mal entretenus et les pompes hors d'usage, faute de maintenance.

Pour quelles raisons, les résultats étaient-ils en dessous des espoirs ? Les causes sont multiples, complexes ; quel rôle, dans les difficultés rencontrées, ont joué les charges récurrentes ? Quelles erreurs ont été commises ? Comment les redresser ?

Votre atelier a tout à fait raison de poser ces questions en terme de problématique et je vais m'efforcer d'apporter une contribution à votre réflexion en m'inspirant de mon expérience sahéenne et des tendances qui paraissent se dégager de l'expérience acquise par les agences de coopération.

1. Premier point fort. Je crois que les bailleurs de fonds sont convaincus qu'ils ne peuvent rien faire seuls et qu'ils ne détiennent pas de recettes d'une valeur absolue. Ils sont dans une relation de coopération où chacun des partenaires a des responsabilités et doit prendre ses responsabilités. Ce qu'on appelle " conditionnalité " n'est, à mon avis, qu'une façon erronée de parler

de responsabilité, du caractère contractuel des relations de coopération. Les bailleurs de fonds ne peuvent que soutenir les efforts nationaux ; ils ne peuvent en prendre l'initiative, mais, lorsque l'initiative est prise, la volonté engagée, ils peuvent en alléger, dans une certaine mesure, et en accompagner le coût. Ce coût, dans des pays pauvres, durement touchés par la crise internationale, pourrait être insupportable. L'examen lucide, réaliste et rigoureux des responsabilités des partenaires me paraît un facteur fondamental de la problématique des charges récurrentes.

2. Un tel examen sera, me semble-t-il, d'autant plus fécond que les partenaires reconnaissent aujourd'hui que l'investissement, le capital, l'argent ne peuvent résoudre tous les problèmes, loin de là. L'argent est un moyen dont l'utilité est soumise à l'intelligence de sa gestion et à l'organisation des hommes. Incorrectement utilisé, il peut créer bien plus de charges que de profits. Pour donner un exemple tiré de mon expérience, les communes françaises sont bien souvent lourdement endettées par des investissements non directement productifs dont personne n'avait calculé le coût et qui ont été construits dans l'euphorie générale.

3. Il me semble qu'un nouvel élément de la problématique, particulièrement positif, réside dans le souci partagé par les Nigériens et les agences de coopération de trouver, dans l'avenir, un meilleur équilibre entre dépenses productives à court et moyen terme, dépenses productives à long terme et dépenses improductives. Dans le passé, cet équilibre n'a pas été suffisamment respecté.

4. Je crois que tout le monde s'accorde aujourd'hui - au moins dans le principe - sur l'ajustement du fardeau administratif à la capacité pour l'économie d'en supporter le coût. Ce problème a été largement débattu à Zinder et des décisions très encourageantes ont été prises. Il convient toutefois de reconnaître que les bailleurs de fonds n'ont pas été étrangers au développement de ces institutions multiples et lourdes : administrations centrales, institutions para-publiques, structures autonomes de projets, etc... Quelles qu'aient été les responsabilités des uns et des autres, les faits sont là : ces structures pèsent lourdement sur l'économie et elles sont devenues, comme l'ont souligné certains participants, la source principale et presque unique d'emploi salarié, ce qui n'est pas viable. L'expérience montre, de surcroît, que le fonctionnement des structures absorbe une part considérable des investissements nouveaux. C'est un élément de la problématique dont Nigériens et bailleurs de fonds sont conscients.

5. Il entre également dans la responsabilité collective d'avoir porté pendant longtemps une attention tout à fait superficielle à l'environnement économique des projets d'investissement. Ce n'est pas un hasard si les Secrétariats du C.I.L.S.S. et du Club ont pris à bras le corps les problèmes liés à l'économie de la production vivrière pour les comprendre et proposer des solutions.

On entend, par économie de la production vivrière, la politique des prix, de la commercialisation, du stockage, l'articulation de l'aide alimentaire et de la politique céréalière, la politique de subventions des emprunts, la politique d'échanges céréaliers régionaux et extérieurs, etc... Nous avons tenté de mettre à jour les multiples contradictions politiques, économiques, commerciales, sociales, qui constituent autant de blocages pour la réussite des projets et leur capacité de dégager un surplus économique et, grâce à ce surplus, de couvrir les charges de fonctionnement et d'entretien. Nous avons proposé des solutions dont certaines ont été évoquées par le séminaire : les producteurs veulent être rémunérés correctement pour leur travail, ils souhaitent s'organiser, ils ne sont pas hostiles aux conseils si ces conseils ont de la valeur, ils veulent être écoutés. A la lumière de votre expérience, les projets réussis ont tenu compte de ces notions dont beaucoup ressortent simplement du bon sens.

Autre facteur de la problématique dont les nigériens comme les bailleurs de fonds paraissent mieux conscients : on s'est lancé avec légèreté de part et d'autre dans de très grands projets sans tenir compte des conditions qui avaient permis leur réussite. Loin d'en tirer les conséquences, on a pratiqué, pendant plusieurs années, une politique de " fuite en avant " ; les Etats Sahéliens proposaient de nouveaux projets et les donateurs les acceptaient, tout en laissant tomber les projets extérieurs dont on savait pourtant que l'Etat ne pouvait en assumer la gestion et l'entretien. On est prêt, désormais, de part et d'autre, à être plus réaliste et plus prudent.

Que dire maintenant de constructif ? Je reprendrai simplement certaines propositions faites par les séminaristes.

- La première proposition est une option déjà prise par le Gouvernement du Niger : donner la préférence aux consolidations et à l'entretien du capital existant sur les nouveaux projets.
- La seconde proposition porte sur l'exploitation des gisements de productivité constitués par une meilleure organisation, une meilleure gestion, une bonne programmation, des choix clairs, une stratégie alimentaire, une politique céréalière plus cohérente. Des actions de ce type, peu coûteuses en termes d'investissements, peuvent avoir des résultats extrêmement significatifs, notamment pour l'intensification de l'agriculture. Mais il faudra que les responsables nationaux et bailleurs de fonds soient imaginatifs. Peut-on organiser des formations et des recyclages dans le pays en utilisant, pour matériel d'enseignement, l'expérience acquise localement dans ses aspects positifs et négatifs. Peut-on s'organiser pour soutenir et accompagner les réformes dans la continuité ? Peut-on organiser la réflexion donateurs-nationaux de manière à déceler les facteurs de blocage et de déblocage et à y remédier ? Il n'est pas certain que les donateurs disposent toujours des modalités de soutien nécessaires ; ils devront s'en doter.

- La troisième proposition porte sur la conception des projets, conception nouvelle suggérée par certains d'entre nous, basée sur l'association, la participation des producteurs, de telle façon que les charges administratives soient allégées de toutes les façons possibles. Là aussi, des solutions plus imaginatives seront nécessaires, des phases d'expérimentation souhaitables afin d'éviter ce mal de notre temps, ce mal universel qui est la lourdeur et la routine bureaucratiques.

- La quatrième proposition porte sur le soutien plus efficace et plus opérationnel des administrations centrales, de telle façon qu'elles se dotent progressivement des outils d'information, tirés d'observations sur le terrain, qui leur sont indispensables. Beaucoup d'erreurs sont commises par défaut d'informations et par l'interprétation tout à fait inexacte de la réalité.

- Une analyse doit être faite, me semble-t-il, sur les rôles respectifs de l'Etat et de l'initiative privée. JEAN-FRANCOIS REVEL, dans : " Comment les démocraties finissent ", parle de l'Etat protecteur, entrepreneur, médecin, transporteur, commerçant, publicitaire, banquier, etc..., de l'Etat omniprésent, omnipotent, omniscient à qui l'on réclame tout en lui donnant le minimum. Ce n'est pas un problème sahélien. Il y a des gisements d'entreprise et d'initiative inexploités dans les pays du sahel et qu'il faudrait à tout prix favoriser. Cela paraît d'autant plus nécessaire que l'Etat a atteint les limites de l'emploi qu'il peut offrir. Les bailleurs de fonds et les Nigériens devraient s'intéresser à cet aspect des choses et examiner comment procéder en la matière.

Un dernier mot sur la concertation. Dans l'ensemble, jusqu'à présent, les acteurs ont préféré agir seuls et les gouvernements sahéliens traiter séparément les uns avec les autres dans l'espoir d'obtenir plus et de préserver leur liberté d'action. Les résultats de cette dispersion ne sont pas très encourageants. Je crois que le temps de la dispersion et de la division sont derrière nous et ceux de la concertation devant nous. Il faut travailler ensemble, exploiter la matière grise, trouver des solutions nouvelles. Ce séminaire doit avoir une suite ; d'autres réflexions communes, sectorielles, pratiques, devraient être organisées entre les Nigériens et leurs partenaires. En tout cas, nos Secrétariats C.I.L.S.S. et Club, qui ont acquis un peu d'expérience dans ces concertations, sont à votre disposition s'il vous convient de les utiliser.

ANNEXES B :

ANNEXES A LA PREMIERE PARTIE :
" LE BUDGET DE L'ETAT ET LES CHARGES RECURRENTES
DES INVESTISSEMENTS PUBLICS "

ANNEXE B 1 : Dépenses du budget de l'Etat

TABLEAU B 1-1 :

Evolution des dépenses de l'Etat :
Budget National (classification budgétaire)
(unité : million de F/CFA)

	REALISATIONS				
	1978	1979	1980	1981	1982
<u>TITRE 1 : Dette Publique</u>	<u>4.215</u>	<u>6.712</u>	<u>7.664</u>	<u>11.455</u>	<u>22.506</u>
<u>TITRES 2 & 3 : Pouvoirs publics & moyens des services</u>	<u>19.492</u>	<u>23.019</u>	<u>29.892</u>	<u>32.464</u>	<u>35.467</u>
- Personnel	10.802	12.889	16.726	18.934	20.865
- Matériel	5.497	6.540	8.862	8.947	10.294
- Transport	2.640	2.957	3.600	3.690	3.594
- Logement	553	633	704	893	714
<u>TITRE 4 : Interventions publiques dont transferts au F.N.I.</u>	<u>21.949</u> (14.100)	<u>30.328</u> (21.762)	<u>37.075</u> (25.500)	<u>38.344</u> (26.000)	<u>20.385</u> (8.280)
<u>TOTAL BUDGET GENERAL</u>	<u>45.656</u>	<u>60.059</u>	<u>74.631</u>	<u>82.264</u>	<u>78.358</u>
<u>DEPENSES F.N.I.</u>	<u>13.623</u>	<u>17.604</u>	<u>23.911</u>	<u>27.091</u>	<u>11.816</u>
<u>DEPENSES B.A.E.M.T.P.</u>	<u>1.066</u>	<u>1.293</u>	<u>1.503</u>	<u>1.716</u>	<u>1.093</u>
<u>Moins : transferts entre budgets</u>	- 15.135	- 22.902	- 26.916	- 27.359	- 9.409
<u>TOTAL DEPENSES CONSOLIDEES</u>	<u>45.210</u>	<u>56.054</u>	<u>73.129</u>	<u>83.712</u>	<u>81.858</u>

SOURCE : Ministère des Finances, Centre Comptable . Situation des crédits au 30.09. Provisaires pour 1982.

REMARQUE : Années budgétaires débutant au 01.10.

TABLEAU B 1-2 :

Evolution des dépenses de l'Etat (Budget Général et F.N.I.)

(classification économique - Unité : million de F/CFA)

Dépenses	1978	1979	1980	1981	1982
Traitements & salaires	11.269	13.478	17.416	19.707	21.815
Achats de biens & services	7.828	11.984	13.548	12.389	13.836
Investissements	13.888	17.046	22.320	26.045	12.407
Dette publique	1.975	2.572	5.266	8.709	16.428
Transferts à l'extérieur	1.919	1.686	2.662	3.131	2.723
" aux entreprises (O.S.E.M.)	572	600	668	911	439
" aux organismes publics	2.984	3.749	4.815	4.961	4.785
" sociaux	2.153	2.598	3.493	4.159	4.315
Remboursement fiscalité sur prêt	1.086	970	834	551	318
Fonds de concours	52	80	60	362	1.456
Dépenses gestions closes & ajustements	1.453	1.137	1.960	2.430	3.372
TOTAL	45.179	55.900	73.042	83.355	81.894
Dont : Dépenses Budget Général	45.656	60.059	74.631	82.264	78.358
Moins : Transfert B.G. au F.N.I.	- 14.100	- 21.762	- 25.500	- 26.000	- 8.280
Plus : Dépenses F.N.I.	13.623	17.603	23.911	27.091	11.816

SOURCE : Ministère du Plan, Dir. Stat., Service Comptable Nat., d'après situation des crédits, Centre Comptable du Ministère des Finances. Provisoire pour 1982.

ANNEXE B 2 : Recettes du budget de l'Etat

TABLEAU B 2-1 :

Evolution des recettes de l'Etat : budget national
(Classification budgétaire - Unité : million F/CFA)

	REALISATIONS				
	1978	1979	1980	1981	1982
<u>TITRE 1 : Recettes fiscales</u>	<u>38.805</u>	<u>51.091</u>	<u>65.260</u>	<u>64.152</u>	<u>65.443</u>
10 - Impôts directs	11.493	15.998	17.540	14.985	13.223
11 - Impôts indirects	9.178	12.304	16.153	16.409	17.554
12 - Droits payés en douane	15.270	19.199	27.509	28.800	31.992
13 - Enregistrement & assimilés	2.841	3.567	4.032	3.940	2.648
14 - Taxes diverses	23	23	26	18	26
<u>TITRE 2 : Produits divers</u>	<u>6.602</u>	<u>7.818</u>	<u>9.386</u>	<u>19.965</u>	<u>11.987</u>
20 - Revenus du domaine	3.441	4.009	3.372	1.768	2.451
21 - Prestations, amendes, prélèvements, remboursement	3.161	3.809	6.014	18.197	9.536
22 - Ressources affectées	-	-	-	-	-
<u>TITRE 3 : Ressources exceptionnelles</u>	<u>340</u>	<u>1.176</u>	<u>66</u>	<u>62</u>	<u>63</u>
<u>TOTAL BUDGET GENERAL</u>	<u>45.747</u>	<u>60.085</u>	<u>74.712</u>	<u>84.179</u>	<u>77.493</u>
Recettes propres B.A.E.M.T.P.	148	160	97	354	128
<u>TOTAL RECETTES CONSOLIDEES</u>	<u>45.895</u>	<u>60.245</u>	<u>74.809</u>	<u>84.533</u>	<u>77.621</u>

SOURCE : Ministère des Finances, Centre comptable, Situation des recettes au 30.09. Provisoire pour 1982.

REMARQUE : Année budgétaire débutant le 1er Octobre.

TABLEAU B 2-2 :

Classification économique des recettes de l'Etat :
budget général & B.A.E.M.T.P. (unité : million F/CFA)

	1977/ 1978	1978/ 1979	1979/ 1980	1980/ 1981	1981/ 1982
<u>RECETTES COURANTES</u>	<u>42.671</u>	<u>56.762</u>	<u>71.134</u>	<u>71.844</u>	<u>71.666</u>
- Impôts directs	12.406	17.115	18.174	15.208	13.051
- Impôts indirects	25.767	33.438	46.844	49.180	52.994
dont : droits & taxes à l'importation	(15.516)	(18.988)	(26.913)	(27.820)	(31.266)
- Ventes de biens & services	159	198	233	208	238
- Redevances obligatoires & divers	568	1.176	1.021	1.928	1.614
- Revenus de la propriété	3.338	3.891	3.234	1.809	2.509
- Transferts entre administrations	433	944	1.628	3.511	1.260
<u>RECETTES EN CAPITAL</u>	<u>186</u>	<u>269</u>	<u>395</u>	<u>415</u>	<u>351</u>
<u>RECETTES FINANCIERES</u>	<u>1.889</u>	<u>2.194</u>	<u>2.400</u>	<u>11.552</u>	<u>5.155</u>
- Recettes sur gestion classée	1.554	1.252	2.340	3.113	3.879
- Prélèvements Fonds de Rés.	p.m.	840	-	-	-
- Fonds de concours	68	67	60	57	57
- Ressources d'emprunts & " exceptionnelles	-	-	-	8.382	1.219
- Remboursement	267	35	-	-	-
<u>TOTAL RECETTES</u>	<u>44.746</u>	<u>59.225</u>	<u>73.929</u>	<u>83.811</u>	<u>77.172</u>
+ Recettes annulées	1.149	1.020	880	722	449
= Recettes consolidées budgétaires	45.895	60.245	74.809	84.533	77.621

SOURCE : Ministère des Finances, Centre Comptable, Situation des recettes au 30.09 et Ministère du Plan, D.P.P., Service des Etudes. Provisoire pour l'année budgétaire 81/82.

ANNEXE B 3 : Extraits de la communication du représentant de l'U.S.A.I.D. / Niger :
" Examen des dépenses récurrentes du programme d'Assistance apportée
par l'U.S.A.I.D. / Niger ".

Examen de l'ensemble des projets U.S.A.I.D. / Niger

Cette section présente une analyse de l'ensemble des projets actifs appuyés par l'U.S.A.I.D. / Niger et a deux objectifs : a) examiner dans quelle mesure on peut reconstituer les données utiles concernant les dépenses récurrentes à partir des documents de projets standard créés dans le processus de conception du projet et : b) analyser le traitement des questions des dépenses récurrentes par le personnel chargé de l'élaboration du projet. Toutefois, à l'opposé de l'étude réalisée par le Ministère du Plan, la présente analyse ne cherche pas à vérifier les dépenses actuelles endossées par le Gouvernement du Niger à titre de contribution aux projets appuyés par l'U.S.A.I.D., car cela aurait constitué un travail double. D'autre part, pour des problèmes de comptabilité que le manque de temps n'a pas permis de résoudre, cette analyse ne fait qu'un usage très limité de données relatives aux dépenses réellement effectuées au titre de la contribution de l'A.I.D. Toutefois, il est à préciser que ces deux sources (U.S.A.I.D. et le Gouvernement du Niger) de données réelles existent au Niger et constituent la base préférée à partir de laquelle on devrait calculer les dépenses récurrentes et les autres indicateurs de la performance des projets.

Le tableau I contient la liste de ces projets avec leurs acronymes correspondants. Une annexe à part, en anglais, contient un récapitulatif de chaque projet, précédé d'une légende pour le lecteur et des abréviations. Nous avons également prévu un bref résumé du système de fixation des dates, à l'intention de ceux qui ne sont pas habitués au système de contrôle de l'A.I.D..

Les règles de présentation des projets appuyés par l'A.I.D. admettent une certaine souplesse dans les catégories statistiques utilisées dans les projections financières et le décompte préféré a également varié avec le temps. De ce fait, les données du Document du projet ont été redéfinies pour cette étude sur une base conceptuellement consistante qui équivaut au format utilisé par le Ministère des Finances (sans, toutefois, être son double). Puisque les présentations du projet ont varié, il a fallu une certaine réflexion sur les catégories enregistrées. Dans certains cas, l'évaluation nécessaire était extensive et, dans peu de cas, elle était irréalisable. Par conséquent, on devrait prendre ces données à titre expérimental et, en aucun cas, elles ne devraient constituer un registre officiel des projets en question.

TABLEAU I :

Liste des abréviations

PROJETS

Programme Céréaliier National
Projet Elevage et Gestion des Pâturages
" Amélioration de la Santé Rurale
" Habitat
Recherche Céréalière Nationale
Développement des Ressources Humaines dans le Secteur Rural
Planification des Evaluations
" et Utilisation des Sols et Forêts
Appui à la Production Agricole
Projet Energie Solaire
Centre de Formation des Cadres de l'Alphabétisation
Projet Productivité Niamey II
" Elevage Intégré
Textes en Langues Maternelles I.N.D.R.A.P. (A.I.P.)

ABREVIATIONS

P.C.N.
P.E.G.P.
P.A.S.R.
P.H.
R.C.N.
D.R.H.S.R.
P.E.V.
P.E.V.
A.P.A.
O.N.E.R.S.O.L.
C.F.C.A.
P.P.N. II
P.E.I.
I.N.D.R.A.P.

Les catégories du budget du projet, telles qu'elles ont été enregistrées ou évaluées, étaient réparties en dépenses récurrentes et dépenses d'investissement de la manière suivante :

INVESTISSEMENTS

A.I.D. Personnel
Assistance technique
Formation
Véhicules et équipement
Constructions

G.O.N. Véhicules et équipement
Constructions

RECURRENTS

Biens autres que véhicules
Divers (non alloués)

Personnel
Formation
Biens autres que véhicules
Divers (non alloués)

Suivant la classification du Gouvernement du Niger, cela correspond bien au décompte des dépenses effectuées sur le budget national. Selon l'A.I.D., la classification est quelque peu arbitraire. Les catégories ne sont pas nécessairement consistantes. Toutefois, d'une manière empirique, les catégories Personnel (de l'A.I.D.) et Assistance technique s'appliquent uniquement au personnel américain et / ou au personnel expatrié, mais pas au personnel du Gouvernement Nigérien qui est assemblé sous l'autre catégorie (non alloué). Par conséquent, le soutien qu'apporte l'A.I.D. au personnel du Gouvernement du Niger sera, d'une manière générale, considéré à juste titre comme dépenses " récurrentes ". On n'a fait aucun effort pour différencier la formation dans le pays, de la formation à l'étranger, bien que la première, plutôt que la seconde, puisse devenir une dépense récurrente pour le Gouvernement du Niger quand la charge financière sera transférée à la fin du projet.

Par conséquent, cette répartition en catégories vise à identifier ces articles qui peuvent demeurer une nécessité récurrente pour le Gouvernement du Niger après la fin du financement A.I.D. En réalité, cela dépend bien sûr de la structure et des objectifs du projet ... par exemple, concernant la formation en santé rurale, c'est précisément l'un des principaux volets des dépenses récurrentes à la charge du Gouvernement du Niger, dans la mesure où il est prévu que les agents de santé villageois fassent un recyclage tous les deux ans. Toutefois, dans la plupart des projets " Secteurs productifs ", la formation est un investissement une fois pour toutes.

En se basant sur la courbe du total des dépenses récurrentes du Gouvernement du Niger durant la réalisation des projets ou sur les évaluations explicites contenues dans le document du projet, on a évalué les dépenses récurrentes pour la première année après la fin du projet puis on a extrapolé vers 1988 avec un taux d'inflation de 10 % par an. Le tableau II indique l'ensemble de l'évolution de ces dépenses récurrentes pour tous les 14 projets analysés. Il est prévu que l'ensemble des dépenses récurrentes du Gouvernement du Niger (pendant et après la réalisation des projets) s'élèvera à environ 7 millions de dollars américains en 1984 et à 12 millions de dollars américains en 1988. En fait, les données allant au-delà des années 1984 et 1985 ne tiennent pas compte des coûts supplémentaires des projets qui pourront être accordés entre les deux Gouvernements mais qui n'ont pas encore démarré.

Le tableau II comprend également certaines hypothèses concernant les rapports entre des projets consécutifs similaires ; par exemple, on suppose que les mêmes ressources du Gouvernement du Niger (personnel et matériel) sont de nouveau employées dans le projet suivant, de manière que les dépenses ne sont pas additives.

Le second objectif de cet examen de l'ensemble des projets est d'analyser les approches adoptées et les questions soulevées par les agents chargés de l'élaboration du projet, concernant les dépenses récurrentes. Les principaux points sont résumés dans le tableau III : " Caractéristiques des analyses des dépenses récurrentes ". Tous les documents préparatoires intitulés : " Document de projet " (Project Paper), à l'exception de deux d'entre eux, essaient d'analyser les implications possibles des dépenses récurrentes. Toutefois, le niveau d'analyse varie d'une approche superficielle à un examen approfondi.

TABLEAU II :

Estimation des charges récurrentes à la charge du Gouvernement nigérien pour l'ensemble des projets appuyés par l'A.I.D. au Niger (fait en Mai 1983 - en milliers de dollars)

Nom du Projet	Coût du Projet	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	Source de l'estimation
P.C.N.	2.171	5	14	915	875	362	1.728	(continué par les projets R.C.N. et A.P.A.) (continué par le projet P.F.I.)	1.537	1.690	1.860	2.045	2.250	2.475	A
P.E.G.P.	357	-	18	124	139	75	168	185	40	44	48	53	58	64	C
P.A.S.R.	5.054	-	-	492	903	1.153	1.148	1.358	1.016	1.117	1.229	1.352	1.487	1.636	B
P.H.	57	-	-	10	28	19	33	36	307	536	674	843	655	720	C
R.C.N.	2.773	-	-	-	-	-	-	859	201	178	52	57	63	69	A
D.R.H.S.R.	3.673	-	-	-	455	605	738	160	1.016	1.117	1.229	1.352	1.487	1.636	B
P.E.V.	539	-	-	-	-	-	-	160	201	178	52	57	63	69	A
P.U.S.F.	430	-	-	-	-	82	131	126	91	100	110	121	133	146	A
A.P.A.	5.349	-	-	-	-	-	-	583	937	1.162	1.264	1.404	2.000	2.200	A
O.M.E.R.S.O.L.	18	-	-	-	5	6	6	6	7	7	8	9	10	11	B
C.F.C.A.	583	-	-	-	-	-	152	226	205	273	300	330	363	400	C
P.P.M. II	6.640	-	-	-	-	-	715	1.040	1.360	1.789	1.737	3.166	3.483	3.831	A
P.E.I.	1.776	-	-	-	-	-	-	-	215	252	317	445	546	746	A
I.N.D.R.A.P.	268	-	-	-	-	-	84	137	47	50	55	60	67	73	A
TOTAL	29.688	5	32	1.541	2.406	2.302	2.974	4.796	4.485	3.917	3.992	2.692	546	0	
Estimation des coûts postpr.		0	0	0	0	0	1.929	227	1.584	3.281	3.663	7.193	10.569	12.371	
Coût total pour le Gouvernement nigérien en millions de F/CFA		5 (1,2)	32 (7,8)	1.541 (339,0)	2.406 (511,8)	2.302 (486,4)	4.903 (1.332,1)	5.023 (1.650,5)	6.069 (2.215,1)	7.198 (2.627,2)	7.654 (2.793,7)	9.885 (3.608,0)	11.115 (4.056,9)	12.371 (4.515,5)	

Les données, pour la période du projet, proviennent des récapitulatifs du projet. Les dépenses récurrentes, pour la première année après la fin du projet, proviennent d'une source identifiée dans la dernière colonne : (A) à partir de l'estimation figurant dans le Document de Projet, (B) les dépenses à la charge du Gouvernement nigérien la dernière année du projet + 10 %, ou (C) les dépenses à la charge du Gouvernement nigérien l'avant-dernière année du projet + 21 %. Tous les chiffres, après celui de la dernière année du projet (chiffres soulignés), sont des extrapolations avec un taux d'inflation de 10 %.

TABLEAU III :
Caractéristiques des analyses sur les dépenses récurrentes
dans les documents de projets de l'U.S.A.I.D. au Niger

Identification du Projet		Dimension du problème Les dépenses récurrentes ont-elles été analysées ?	Gravité du problème	Comment maîtriser les dépenses dans le contexte du projet				Comment faire des ajustements dans le contexte budgétaire			
Projet	Fin du Projet			Estimation des dépenses récurrentes post-projet (en milliers de dollars)	Conception technique	Droit d'usage	Politiques des prix ou des subventions	Autres politiques du Gouvernement Nigérien	Taxes sur les extrants du projet	Croissance du P.M.B. (uranium)	Autres bailleurs de fonds
P.C.N.	76 ⁽¹⁾	Oui	1.730	Sérieux	x	x	-	-	-	-	x
P.E.G.P.	77	Oui	(168)	Négligeable	x	x	-	x	x	-	-
P.A.S.R.	78	Oui	1.0-2.1 ⁽²⁾	Modéré	x	x	-	-	-	x	x
P.H.	78	Non	(33)	-	-	-	-	-	-	-	-
R.C.N.	81	Oui	655	Modéré	-	-	-	-	-	x	-
D.R.H.S.R.	79	Oui	(1.117)	-	-	-	-	-	-	x	-
P.E.V.	81	Oui	45-60	Négligeable	-	-	-	-	-	-	-
P.U.S.F.	80	Oui	100	Petit	x	-	-	-	-	x	-
A.P.A.	81	Oui		Modéré	-	x	x	x	-	-	x
O.N.E.R.S.O.L.	78	Non	6	-	-	x	-	-	-	-	-
C.F.C.A.	81	Oui	(273)	Petit	x	x	-	-	-	-	-
P.P.N. II	83	Oui	3.166	-	-	-	x	-	x	-	-
P.E.I.	83	Oui	746	Sérieux	x	x	x	x	x	-	-
I.N.D.R.A.P.	80	Oui	(50)	Négligeable	-	-	-	-	-	-	-

(1) Des informations importantes proviennent du Second Amendement en 1981.

(2) Le Document de Projet pour le P.A.S.R., une estimation de 263 millions CFA (1,0 million de dollars) pour 1983. Le Plan révisé de mise en oeuvre faisant une estimation de 523 millions CFA (2,1 millions de dollars) pour 1985. Au tableau II, le P.A.S.R. est estimé à 1,54 millions \$ à partir de 1983 en se basant sur l'estimation pour 1982 du Document de projet initial.

Observations tirées d'un examen de l'ensemble des projets (Extraits)

Après l'examen de l'ensemble de ces projets, un certain nombre d'observations s'imposent.

1. Il y a eu des cas (exemple : Projet Céréaliier National) où, après que l'on ait identifié l'incapacité du Gouvernement du Niger à assumer les dépenses récurrentes, l'U.S.A.I.D. a accepté de prolonger le projet pour faciliter la transition (qui, en fin de compte, débouche sur la phase II du projet).
2. Dans les cas de certains projets, y compris le P.E.G.P., le P.E.I., et le P.A.P.A., les rédacteurs ont envisagé qu'il y aura des consultations périodiques sur les questions de stratégie et sur la prise en charge des dépenses récurrentes.
3. Dans un cas, au moins, il a été prétendu que les procédures d'examen des projets du Gouvernement du Niger comprennent de façon implicite l'évaluation des dépenses récurrentes et, par conséquent, l'approbation du projet par le Gouvernement du Niger signifie que ces coûts sont raisonnables. En fait, les règles de l'A.I.D. concernant l'élaboration de projets nécessitent que le pays récipiendaire s'engage à respecter les responsabilités financières et autres qui consistent à prendre le projet en charge à la date d'achèvement indiquée.
4. Dans les derniers projets, on a mis un accent particulier sur l'élaboration d'un calendrier fixe pour la prise en charge progressive des dépenses récurrentes durant les 3 et 4 dernières années du projet. Bien que l'élaboration d'un tel calendrier contribue peu à résoudre le problème des dépenses récurrentes, elle permet d'avoir le temps nécessaire pour examiner et aborder méthodiquement le problème.

Enfin, comme dernière remarque, nous signalerons que la plupart des projets appuyés par l'U.S.A.I.D. au Niger n'ont pas une prépondérance investive. De ce fait, les coûts fixes d'entretien des appareils et structures constituent une très petite portion des coûts relatifs aux dépenses récurrentes des projets, dont la plupart sont des rubriques variables : personnel (qui peut être employé ailleurs), véhicules, carburant, etc... La plupart des projets sont également composés d'un certain nombre d'éléments indépendants qui pourraient être supprimés à la fin du projet, si les priorités du Gouvernement du Niger changent ou si les coûts constituaient un obstacle à leur poursuite. D'autre part, même durant la mise en oeuvre du projet, il est toujours possible de ralentir la réalisation pour résoudre les problèmes financiers et techniques ; cette option est explicite dans certains projets tels que le Projet Elevage Intégré. Bien que le fait de résoudre le problème des dépenses récurrentes de cette manière doive être considéré comme une solution de dernier ressort (dans la mesure où

cela implique que l'évolution des activités sera en-dessous du niveau optimal calculé selon les conditions en vigueur à la conception), cela apporte néanmoins un nouvel élément de souplesse.

Réflexions finales sur la problématique des dépenses récurrentes et ses implications sur les politiques et les pratiques des récipiendaires ainsi que des bailleurs de fonds

1. La nécessité d'économiser sur les apports financés par le Gouvernement

Peut-être que l'implication la plus importante du " problème des dépenses récurrentes " - à savoir le manque de financement des dépenses récurrentes des projets de développement de la part des pays récipiendaires - est que les planificateurs, tant au niveau du pays récipiendaire qu'à celui des donateurs, ont sous-estimé la rareté des ressources du Gouvernement local en acceptant des conceptions de projets excessivement dépendants des apports fournis par le Gouvernement. C'est ainsi que la leçon principale pour la planification de projets à venir est d'économiser sur les apports financés par le Gouvernement.

En ce qui concerne les fonctions-clé de la distribution et du crédit, il faudra que le secteur privé joue, à l'avenir, un rôle beaucoup plus important.

Afin d'attirer l'initiative privée, les prix devront incorporer des marges permettant un profit raisonnable.

2. Amélioration des techniques d'évaluation de projets en tenant compte de la rareté des ressources budgétaires

Dans son rapport de 1980, le Groupe de Travail C.I.L.S.S. / Club du Sahel, sur les dépenses récurrentes, a proposé une méthode pour tenir compte davantage, dans la conception et l'évaluation de projets, de la rareté des ressources financées par le gouvernement récipiendaire (*). Le Groupe de Travail a noté qu'une grande partie de la capacité administrative installée, comportant surtout les aptitudes des cadres, est sous-utilisée à cause du manque de ressources budgétaires pour financer les dépenses de matériel et fournitures, renforcer les efforts des cadres. Un montant de ressources budgétaires non engagé au paiement des salaires, des pensions du service de la dette ou à d'autres obligations fixes, pourra générer un bénéfice social supérieur à sa valeur nominale, car il fera fonctionner une capacité productive qui, autrement, resterait sans emploi. Si le dit montant rapporte

(*) Voir C.I.L.S.S. / Club du Sahel : " Les Dépenses Récurrentes des Programmes de Développement des Pays du Sahel : analyse et recommandation ", Août 1980, Annexe D.

dans le projet A un bénéfice équivalent à sa valeur nominale multipliée par 1,5, on ne devrait pas le détourner en faveur du projet B, sauf s'il rapportait un bénéfice au moins équivalent.

L'introduction de cette formule équivaut à l'application d'un prix de référence supérieur à 1,0 aux ressources budgétaires non engagées consacrées à n'importe quel projet. Or, l'estimation du prix de référence en question est difficile, mais nous proposons que la conception et l'évaluation de futurs projets au Niger devraient incorporer une analyse de sensibilité dégagant l'impact sur la valeur présente nette (ou le taux de rendement interne ou quel que soit l'indice du bénéfice social qu'on utilise) d'une évaluation de tout apport budgétaire ayant un coût d'opportunité - c'est-à-dire d'utilisations alternatives - s'élevant à 150 et 200 % de sa valeur nominale. Il s'agit là d'une procédure devant être appliquée tant par le Gouvernement Nigérien que par les bailleurs de fonds.

3. Divergences dans le rapport dépenses de matériel / dépenses de personnel comme obstacle à la prise en charge des dépenses récurrentes par le bénéficiaire

Les études de cas menées à titre préparatoire à l'atelier national nigérien sur les charges récurrentes, ont montré comme caractéristique commune à la plupart des projets d'aide, surtout à ceux où les dépenses récurrentes figurent de façon importante, que le rapport " dépense annuelle concernant matériaux et fournitures " sur " dépense de personnel " s'accroît beaucoup plus vite que celui supporté par le budget national dans la plupart des agences de l'Etat (cela n'est pas pour autant valable pour les projets appuyés par l'U.S.A.I.D. où une grande partie de l'aide est utilisée à titre d'assistance technique et de la formation). Enfin, une fonction importante de l'aide accordée à ces projets en question est d'octroyer aux cadres des agences à vocation de développement les matériaux dont ils ont besoin pour remplir leurs tâches.

Etant donnée la situation budgétaire actuelle, tellement étriquée, ainsi que la stagnation des recettes, en obligeant le Gouvernement à prendre en charge les dépenses récurrentes d'un projet dès que l'aide diminue, on risque de réduire encore plus les maigres ressources de matériel de quelques agences de l'Etat afin de soutenir le rapport matériel / personnel déjà élevé de certains projets favorisés. Cela ne sera pas faisable du point de vue politique et ne sera pas forcément rationnel du point de vue économique.

4. Nécessité des bailleurs de fonds de s'informer sur les perspectives budgétaires

Afin de pouvoir comprendre ces contraintes, les représentants des bailleurs de fonds devront avoir des communications étroites aussi bien avec les planificateurs des Ministères du Plan et des Finances qu'avec les cadres de la Direction Nationale du Budget et suivre les perspectives de l'économie

au niveau macro tels que perçues par ces derniers ainsi que l'interaction des influences déterminant l'allocation des budgets nationaux et des collectivités locales entre les secteurs, les sous-secteurs, les agences et les différentes unités des agences. Les représentants des bailleurs de fonds ne devront pas se limiter aux contacts avec leurs homologues des différents ministères chargés de la mise en oeuvre des projets, parce que ceux-ci seront toujours en faveur d'une allocation maximum aux activités relevant de leur responsabilité, donc ils ne seront toujours pas à même de prévoir la disponibilité future de ressources budgétaires pour continuer les activités dès l'épuisement de l'aide.

5. Recours à des mécanismes d'aide plus souples, notamment à l'aide hors projet

Le rapport 1980 du Groupe de Travail sur les dépenses récurrentes au Sahel a fait un appel aux bailleurs de fonds d'aller au-delà des modalités standard de l'aide de projet vers des instruments plus souples permettant en effet de supporter des dépenses récurrentes après la phase normale de mise en place d'un projet. Les instruments mentionnés à cet égard incluent l'aide budgétaire, soit générale, soit sectorielle, même le financement direct des dépenses récurrentes. Cette aide peut être fournie, soit par le biais des transferts directs en devises, soit par le biais d'importation de biens dont le produit de la vente est remis au Trésor récipiendaire.

On peut certainement constater une tendance à une souplesse accrue des instruments d'aide figurant au Sahel, à part la prépondérance de l'aide alimentaire pendant la sécheresse dans les années 1970. Cela est mis en évidence par la plus grande souplesse contenue dans la définition de ce qu'est un projet, par la disponibilité des bailleurs de fonds, mentionnée dans la section 4 ci-dessus, à allonger la durée des projets en ajoutant de nouvelles phases ainsi que par l'institution de nouveaux instruments d'aide tels que les Prêts d'ajustement structurel (P.A.S.) de la Banque Mondiale, les prêts dits Aide Exceptionnelle de la Caisse Centrale et les dons sectoriels de l'U.S.A.I.D.

6. La conditionnalité en tant que composante inévitable de l'aide hors projet

Les récipiendaires devront tenir compte, par contre, du fait que l'introduction des instruments d'aide hors projet entraîne un coût ; à savoir : ce qui depuis longtemps, dans le contexte de l'assistance du Fonds Monétaire International, a été intitulé la " conditionnalité ". C'est-à-dire, l'application de conditions préalables afférentes à des politiques allant au-delà de la manière de mettre en place et d'appuyer avec des ressources internes, un projet particulier.

7. Le souci des bailleurs de fonds face aux obstacles à une performance économique améliorée

Les obstacles les plus évidents à une performance économique améliorée et particulièrement à une utilisation plus productive de la capacité installée du secteur public, sont des allocations inutiles des ressources budgétaires du récipiendaire même. Lorsque les bailleurs de fonds essaient d'évaluer l'impact indirect de l'aide hors projet qu'ils fournissent, c'est inévitablement tout d'abord vers ces allocations qu'est attirée leur attention. Ils se demandent si, en absence de leur aide, le gouvernement récipiendaire ne se serait pas trouvé dans l'obligation de réduire le gaspillage de ressources. Donc, si ce gaspillage se poursuit en présence de l'aide, cela veut dire qu'un des impacts indirects de l'aide est de financer le gaspillage. C'est pourquoi les bailleurs de fonds sont peu disposés à fournir de l'aide hors projet, à moins que certaines politiques favorables au développement ne soient adoptées.

Généralement, celles-ci incluent des politiques afférentes au fonctionnement des entreprises publiques et para-publiques ; la politique d'embauche dans la fonction publique ; des politiques en matière de dépenses budgétaires, surtout des dépenses pour des bâtiments administratifs et des complexes sportifs ; ainsi que des politiques en matière de commercialisation et de contrôle des prix ayant l'effet de restreindre l'initiative privée et d'empêcher la mobilisation des énergies et ressources potentielles de développement existantes dans le secteur privé.

Les bailleurs de fonds ne veulent pas que leur aide hors projet serve à relâcher la pression budgétaire et à subventionner, en effet, des entreprises publiques et para-publiques inefficaces, déficitaires, ou bien une pléthore de personnel dans la fonction publique, résultant d'une pratique garantissant l'embauche à tout diplômé de l'enseignement secondaire ou supérieur. Les autorités assurant les crédits pour l'aide exigent des garanties attestant que leur aide ne sera pas utilisée simplement pour préserver le statu quo. C'est pourquoi les instruments d'aide hors projet comportent fréquemment des conditions délicates du point de vue politique.

Les autorités récipiendaires peuvent considérer comme une ingérence dans leur prise souveraine de décision les conditions rattachées à l'aide hors projet mais, s'ils veulent éviter cette ingérence, il se peut qu'ils doivent finalement exercer leur droit souverain indiscutable de refuser l'aide. Par contre, les autorités récipiendaires en tirent souvent parti en utilisant les conditions comme un levier pour assurer l'adoption des réformes préconisées par les planificateurs mais dont la mise en oeuvre est bloquée par des intérêts créés dans les structures politiques nationales.

ANNEXES C :

ANNEXES A LA DEUXIEME PARTIE :

" ANALYSE DES CHARGES RECURRENTES PAR SECTEUR D'INTERVENTION ECONOMIQUE "

ANNEXES C 1 : Projets ou programmes de Développement rural

ANNEXE C 1-1 : Développement rural de Zinder (3 M) - 2ème phase

- Nature et objectifs du projet :
- Développement des cultures vivrières ;
 - Augmentation de la production arachidière ;
 - Protection du patrimoine foncier.

TABLEAU C - 111 :

Evolution des dépenses de mise en place et de fonctionnement
du projet " 3 M " 1980-1982 (en milliers de F/CFA)

	1980	1981	1982
<u>I - DEPENSES DE MISE EN PLACE</u>			
A. Formation brute de capital physique	79.169	42.550	12.386
B. Assistance technique	54.000	67.500	-
C. Stagiaires à l'extérieur	-	-	-
D. Autres dépenses de mise en place	49.320	47.686	2.730
<u>II - DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</u>			
A. Personnel local	104.020	100.460	103.296
B. Matériels (achat des véhicules & équipement)	14.032	14.032	14.624
C. Matériels (autres dépenses de matériel divers)	201.879	250.383	152.976
<u>III - SOUS-TOTAL (I)</u>	182.489	157.736	15.116
- SOUS-TOTAL (II)	319.931	364.875	270.896
- TOTAL DES DEPENSES (I + II)	502.420	522.611	286.012

TABLEAU C - 112 :

Ventilation des dépenses selon les sources de financement
du projet " 3 M " pour 1980 (milliers de F/CFA)

CATEGORIE DE DEPENSES	SOURCE DE FINANCEMENT			
	F.N.I.	AIDE EXTERIEURE	BUDGET D'ETAT	TOTAL
<u>I - DEPENSES DE MISE EN PLACE</u>				
A. Formation brute de capital physique	-	79.169	-	79.169
B. Assistance technique	-	54.000	-	54.000
C. Stagiaires à l'extérieur	-	-	-	-
D. Autres dépenses de mise en place	-	49.320	-	49.320
<u>II - DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</u>				
A. Personnel local	-	19.540	84.480	104.020
B. Matériels (achat des véhicules & équipements)	-	-	14.032	14.032
C. Matériels (autres dépenses de matériel divers)	40.000	161.879	-	201.879
III - SOUS-TOTAL (I)	-	182.489	-	182.489
- SOUS-TOTAL (II)	40.000	181.419	98.512	319.931
- TOTAL DES DEPENSES (I + II)	40.000	363.908	98.512	502.420

TABLEAU C - 113 :

Ventilation des dépenses selon les sources de financement
du projet " 3 M " pour 1982 (milliers de F/CFA)

CATEGORIE DE DEPENSES	SOURCE DE FINANCEMENT			
	F.N.I.	AIDE EXTERIEURE	BUDGET D'ETAT	TOTAL
<u>I - DEPENSES DE MISE EN PLACE</u>				
A. Formation brute de capital physique	-	12.386	-	12.386
B. Assistance technique	-	-	-	-
C. Stagiaires à l'extérieur	-	-	-	-
D. Autres dépenses de mise en place	-	2.730	-	2.730
<u>II - DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</u>				
A. Personnel local	-	18.816	84.480	103.296
B. Matériels (achat des véhicules & équipements)	-	592	-	592
C. Matériels (autres dépenses de matériel divers)	-	152.976	14.032	167.008
III - SOUS-TOTAL (I)	-	15.116	-	15.116
- SOUS-TOTAL (II)	-	172.384	98.512	270.896
- TOTAL DES DEPENSES (I + II)	-	187.500	98.512	286.012

ANNEXE C 1 - 3 : Projet de Développement rural de Maradi : extrait de la communication de la Caisse Centrale de Coopération économique

Dans les deux paragraphes qui suivent, nous analyserons d'abord la structure actuelle des coûts du projet Maradi afin de mettre en évidence, en termes quantitatifs, la manière dont se pose le problème des charges récurrentes, puis nous présenterons les solutions qui ont été proposées pour tenter de le résoudre.

1) Analyse de la structure des coûts du projet Maradi

Le budget annuel du projet Maradi est, en moyenne, de l'ordre de 2 milliards de F/CFA. Les dépenses prévues à l'origine et telles qu'elles sont inscrites au budget 1983/84 se répartissent de la manière suivante :

(En millions F/CFA & %)	Moyenne sur 5 ans		Année 1983/84			
			Prévu		Budget arrêté	
	Millions	%	M	%	M	%
1 - Travaux d'irrigation	228	12	426	19	671	33
2 - Autres investissements	243	12	197	9	244	12
3 - Programme Crédit Agricole	252	13	276	12,5	-	-
4 - Charges d'exploitation	842	43	899	40,5	1.121	55
5 - Provisions pour inflation	377	20	414	19,0	-	-
TOTAL	1.942	100	2.212	100	2.036	100

La répartition initiale des coûts montre bien la lourdeur du dispositif opérationnel retenu puisqu'il faut lui consacrer en moyenne 43 % des crédits votés hors imprévus pour inflation.

Malgré l'effort manifeste du projet pour comprimer les charges d'exploitation avec, en particulier, une réduction de 7,5 % des frais de personnel (réduction des effectifs d'aide-encadreurs) et une diminution de près de 17 % des dépenses de véhicules, les frais de fonctionnement du projet qui s'élèvent en 1983/84 à 1,121 milliards, représentent 55 % du budget total. Or, il s'agit bien des seuls frais de fonctionnement de la structure projet qui sont à comparer aux 899 millions du budget prévisionnel (hors provisions pour inflation, il est vrai). Les compressions réalisées sont, en effet, largement compensées par les coûts plus élevés que prévus sur certains postes, notamment la forma-

tion C.P.R. et les frais de siège. A noter que la ligne de crédit envisagée pour le programme crédit agricole n'a jamais été fonctionnelle, étant donné que le fonds d'approvisionnement prévu à la C.N.C.A. n'a pas été créé.

C'est donc la C.N.C.A. qui supporte seule la totalité du coût du programme crédit agricole et c'est pourquoi il est possible de dire que, dans la pratique (et même si les décaissements auprès des sources de financement enregistrent un certain retard), les coûts actuels du projet sont plutôt supérieurs aux montants prévus. Mais analysons plus en détail les frais de fonctionnement. Les montants, par poste de dépenses, sont les suivants (année 1983/84) :

	<u>Millions F/CFA</u>	<u>%</u>
1 - Personnel local	194	17
2 - Coûts de fonctionnement	445	40
3 - Experts et Consultants	324	29
4 - Etudes et audits comptables	114	10
5 - Autres charges (intérêts C.N.C.A. ...)	44	4
TOTAL	<u>1.121</u>	<u>100</u>

Selon le plan de financement, le Niger doit couvrir sur ce total 36 % des rubriques 1 & 2, soit : 230 millions et 100 % de la rubrique 5, soit : 44 millions. Le financement à la charge du Niger, pour 1983/84, est donc de 274 millions.

La lecture de ces chiffres appelle les commentaires suivants :

- 1) même si elle est couverte à 75 % par des financements extérieurs, la charge du projet est encore très lourde pour le Niger (274 millions en 1983/84) ;
- 2) à la différence de l'assistance technique, au coût très élevé mais financé à 100 % par l'aide extérieure et, de toute façon, appelée à disparaître, le coût du personnel local et les frais de fonctionnement de la structure posent un problème préoccupant à court et moyen terme :
 - a . problème à court terme : étant donné l'absence d'inscription budgétaire au F.N.I. pour les contreparties de projet, comment va-t-on pouvoir financer les frais de fonctionnement de Maradi durant les prochains exercices ?
 - b . problème à moyen terme : quand prendront fin les financements extérieurs (1985), comment l'Etat pourra-t-il supporter, seul, une structure de projet qui, sur sa lancée actuelle, lui coûtera un minimum de 600 millions de F/CFA par an (total des rubriques 1 & 2) ?

2) Position de la Caisse Centrale sur ce problème

Début 1982, les problèmes financiers du projet commençaient à se poser avec une certaine acuité. En effet, alors qu'on assistait à la brusque " montée en régime " des dépenses du projet (principalement celles de la composante irrigation), l'Etat n'était plus en mesure de dégager sur le Fonds National d'Investissement les ressources nécessaires pour financer la contrepartie nigérienne (outre sa participation au budget de fonctionnement du projet, celle-ci doit couvrir le montant des subventions sur les intrants).

Notons qu'une situation parfaitement analogue s'était créée au projet Dosso.

Rien ne laissant présager une amélioration de cette situation, même à moyen terme, on se demandait alors comment l'Etat pourrait assurer le fonctionnement de ce projet, une fois que prendrait fin l'assistance financière extérieure et, par conséquent, on était amené à s'interroger sur le genre de réforme interne qu'il allait falloir envisager.

Aussi, la Caisse Centrale a-t-elle fait part au Gouvernement du Niger de sa disponibilité pour étudier le principe d'une absorption des contreparties nigériennes jusqu'à l'échéance des projets Maradi et Dosso par les bailleurs de fonds. Ce laps de temps serait ainsi mis à profit pour aménager l'organisation de ces projets dans le sens d'un allègement des charges récurrentes.

Cette proposition fut d'autant mieux accueillie qu'elle s'accordait parfaitement à l'option choisie par les autorités nigériennes (et manifestée plus tard lors du séminaire de Zinder - Novembre 1982) pour un changement de stratégie de ces projets. Il s'agit, en effet, de faire évoluer ces derniers qui sont, à l'heure actuelle, des opérations d'encadrement à caractère directif vers des opérations de services dans lesquelles les paysans seraient responsabilisés et auraient une marge d'initiative pour combiner les possibilités offertes (thèmes techniques, intrants, crédit agricole) en fonction de leurs contraintes.

La Caisse Centrale avait, par ailleurs, souligné que l'allègement des dispositifs de vulgarisation ne devait pas être envisagé en termes de suppression d'emplois mais devait consister à transférer des emplois vers la profession (création d'exploitations agricoles, artisans, commerçants ruraux, etc...). De ce fait, selon l'importance qualitative de l'aménagement des projets, les solutions financières devaient pouvoir s'analyser soit en transfert de ressources financières votées avec, comme conséquence, une diminution de la durée des projets, soit en crédits supplémentaires pour faire face à des besoins additionnels à effets structurels.

Deux séries de mesures furent alors décidées :

a) la signature d'une convention de crédit entre le Niger et la Caisse Centrale, permettant à l'Etat Nigérien de financer sa contribution 1982 aux projets de développement rural de Maradi et Dosso (y compris les arriérés de subventions sur les exercices antérieurs) ;

b) l'engagement réciproque du Niger et des bailleurs de fonds à procéder à la réévaluation de Maradi et de Dosso, celle-ci devant permettre :

- une forte diminution, voire même la suppression totale de la contrepartie nigérienne sur les exercices à venir, c'est-à-dire jusqu'à la campagne 1985/86,
- une réorientation en profondeur afin que les structures de projet soient :
 - . d'une part, financièrement supportables en l'absence de ressources extérieures,
 - . d'autre part, plus efficaces et répondant mieux aux aspirations du monde rural.

Les réévaluations de Maradi et Dosso sont actuellement en cours de préparation et les dispositions qui seront retenues n'ont donc pas encore été arrêtées.

En ce qui concerne Maradi, tout au moins, on connaît cependant les grands principes qui peuvent être énumérés de la manière suivante :

- fort allègement de la Direction de projet avec reprise de certaines activités par les services départementaux (multiplication de semences, recherche appliquée...) ;
- substitution d'un auto-encadrement paysan au réseau des vulgarisateurs de base ;
- étude des conditions d'auto-financement des organisations paysannes ; examen des possibilités de prise en charge par celles-ci de certaines activités (approvisionnements crédit, commercialisation) moyennant des modalités de rémunération correcte, voire même d'une prise en charge de certaines structures telles que les C.P.R. ;
- mise en oeuvre de programmes de développement intégré conduits à petite échelle (celle du terroir ou de la petite région) par des équipes pluridisciplinaires en étroite collaboration avec les responsables paysans (aussi bien pour la conception que pour l'exécution et le suivi) ;
- assistance au monde rural (à l'échelle de la grande région cette fois-ci) dans les domaines-clé du crédit, de l'approvisionnement en intrants et de la commercialisation par des actions visant à conforter ou à restructurer certains organismes (C.N.C.A. - U.C.O.M.A.) et par la mise en application des mesures d'accompagnement indispensables (politique des prix, politique des subventions...).

Rappelons enfin qu'une procédure analogue est engagée à l'O.N.A.H.A. avec le projet de réhabilitation des périmètres hydro-agricoles dans lequel doivent être étudiées les mesures qui permettraient à terme de transférer aux coopératives (et plus particulièrement les coopératives rizicoles du fleuve) l'entière responsabilité de la gestion des aménagements.

ANNEXES C 2 : Projets ou programmes relatifs au secteur " hydraulique "

ANNEXE C 2-1 : Extrait de la communication de M. FRED GREINER, Coordinateur Projets hydrauliques G.I.Z.

1) Puits dans l'arrondissement de Tessaoua

Ce projet est réalisé sur le terrain par l'A.F.V.P. avec la participation active de la population. Le programme prévoit la construction :

- de 43 puits villageois et pastoraux, type O.F.E.D.E.S. ;
- de 30 superstructures ;
- de 50 surélévations de margelles ;
- d'environ 200 abreuvoirs ;
- ainsi que 10 réfections de mise en eau.

Au niveau de la réalisation de ce programme, les crédits suivants ont été mis à disposition :

- au titre de la coopération technique nigéro-allemande : 259.330.000 F/CFA,
- la participation de l'A.F.V.P. a été estimée à : 59.472.000 F/CFA,
- la participation nigérienne qui se décompose en plusieurs volets est évaluée à : 66.942.000 F/CFA.

Le projet prévoyait au début la formation de deux " plongeurs " par village qui auraient la charge de l'entretien du puits. Au cours de la réalisation du programme, il est apparu, tant au niveau technique qu'au niveau des discussions avec les villageois, que cet objectif n'était, dans la pratique, pas valable.

En effet, les villageois ont fait remarquer que, du point de vue creusement du puits jusqu'à l'eau, il n'y avait pas de problème, cette partie ayant été réalisée par l'équipe du village qui aura la charge de l'entretien.

Ceci s'applique aussi à l'entretien des superstructures. Mais, dans le domaine de la mise en eau, il faut une certaine technique qui n'est pas acquise par la mise en eau d'un seul puits ; il faut de la pratique et une pratique ininterrompue. Or, même si les " plongeurs " du village savent faire ce travail au bout de 2 ou 3 mois, ils auront beaucoup oublié au bout d'un ou deux ans quand il s'agira de faire le curage. C'est pourquoi les villageois sont plutôt d'avis de faire recours à un artisan puisatier qui fera régulièrement la tournée des villages et assurera l'entretien régulier des puits contre paiement par le village. Les villageois pourront, eux, réaliser l'entretien des superstructures.

Cette approche nécessite une sensibilisation assez importante de la population et cette sensibilisation doit se faire légèrement avant et pendant la réalisation des travaux (le paysan ne croit que ce qu'il voit) mais surtout pendant une période assez longue (2 ans environ) après la fin des travaux pour être pleinement comprise par les paysans.

2) Pistes rurales dans le département d'Agadez et ouvrages de protection contre l'érosion

Ce programme est un ensemble de projets ayant débuté en 1974 par le projet " Infrastructure dans l'A.I.R. " qui comprenait des travaux de réalimentation de la nappe phréatique de protection contre l'érosion, en particulier des jardins à Iférouane et Timia ainsi que des pistes rurales de désenclavement, pour se poursuivre par des travaux de protection des berges du Téloua entre Dabaga et Agadez et l'amélioration et la réfection de la piste Agadez - El Meki - Timia - Iférouane - Gougaram - R.T.A.

Le volet " Protection contre l'érosion " dans les oasis d'Iférouane et de Timia est en service depuis 1978/79. L'expérience a montré que les jardiniers réalisaient eux-mêmes les réparations nécessaires aux digues de protection.

Ici, je voudrais me concentrer sur le volet " Pistes " qui montre une approche assez valable.

La piste Iférouane - Gougaram, d'une longueur d'environ 110 kms, a été mise en service en 1978/79. Afin de bien pouvoir apprécier la tenue d'une telle piste et aussi afin de voir les réactions des utilisateurs, cette piste ne fut soumise à aucun entretien de la part de l'administration.

A partir de 1982, on a procédé à une analyse de cette piste et les résultats ont permis d'adopter un système de construction pour le tronçon Agadez - Iférouane adapté à la région.

D'une part, les travaux de construction sont réalisés à haute intensité de main d'oeuvre, n'utilisant pratiquement pas de machines hormis quelques camions, un compresseur et du petit matériel. La main d'oeuvre est principalement la population locale et est indemnisée pour les travaux communautaires sur la base du S.M.I.G. versé moitié en liquide, moitié en vivres.

Ceci est un point très important car la population est concernée dès la phase " investissement " et connaît ce genre de travail. Il sera donc plus facile pour elle de réaliser des travaux d'entretien.

Ceci étant, le Génie Rural met, à partir de 1983/1984, sur pied une petite brigade d'entretien composée de 2 équipes comprenant : 1 chef d'équipe, 1 chef maçon, 3 maçons qualifiés et 1 chauffeur mécanicien.

Du point de vue matériel, il y a, par équipe : 1 camion-benne, 1 remorque citerne, des brouettes, pelles, pioches, etc... et du matériel de brigade commun aux deux équipes comprenant : 1 compresseur, des marteaux piqueurs, 1 bétonnière, 1 remorque citerne, 1 véhicule tout terrain.

Cette brigade d'entretien travaillera avec l'aide des populations mises à disposition par les collectivités locales.

De ces (deux) programmes distincts en eux-mêmes, on peut tirer quelques enseignements communs :

- l'organisation de la maintenance est un point important, presque plus important que son financement ;

- le choix des techniques adaptées est un problème primordial ;
- le rendement d'un système de maintenance ou d'exploitation est conditionné par son organisation ;
- la participation de la population est possible si celle-ci est bien sensibilisée, ce qui nécessite la coopération et l'échange d'information entre tous les services, techniques et autres (Animation, Samaria, etc.) mais aussi du temps. Ce dernier point est, à mon avis, encore assez mal perçu surtout du côté de beaucoup de bailleurs de fonds.

Cette participation est pourtant nécessaire pour conserver à long terme le patrimoine acquis, patrimoine qui sert en premier lieu à la population et non, comme on l'entend parfois encore, à " l'Administration ".

ANNEXE C 2-2 : Extrait de la contribution de l'A.C.D.I. : " le problème des charges récurrentes et leur attribution dans le cas du projet canadien d'hydraulique rurale " (projet de construction de 115 puits dans la région de Diffa)

1) Le projet

Le projet d'hydraulique villageoise, dont la mise en place a été financée par l'A.C.D.I. au Niger, s'inscrivait dans le cadre du programme d'urgence canadien de lutte contre la sécheresse au Sahel. Le projet consistait en la construction et la mise en exploitation d'un ensemble de puits cimentés dans la région Sud-Est du pays afin d'améliorer la qualité de vie de la population et de fournir de plus nombreux points d'eau pour l'alimentation humaine et animale.

Le projet touchait directement une population de 40.000 personnes, réparties entre 108 villages ainsi qu'un cheptel de 100.000 têtes environ. La réalisation de ces puits devait permettre, à l'époque, d'éliminer pour une bonne part les déplacements des populations à la recherche d'une source stable d'approvisionnement en eau, de reconstituer le cheptel et d'assurer la subsistance des villageois en rendant possible l'arrosage manuel de petites cultures.

Les puits installés furent de grand diamètre, ne comportant aucun équipement mécanisé de pompage et utilisant les techniques d'exhaure traditionnelles.

Le projet fut réalisé en deux étapes :

- la première étape vit la construction de 85 puits en 13 mois par la Société Hydrogeo-Canada ;
- la deuxième étape vit la réalisation, en 2 ans, de 30 puits par l'O.F.E.D.E.S. (Office des Eaux du Sous-Sol).

Le coût du projet fut évalué, à l'époque, à 1,14 millions de dollars canadiens et comportait une très forte composante de frais encourus localement évalués à près de 75 % du coût total. La contribution nigérienne s'est limitée à l'exonération des taxes sur tout le matériel importé.

2) Identification des charges récurrentes dans les projets d'hydraulique humaine

Le groupe de travail C.I.L.S.S. / Club du Sahel a retenu la formulation rigoureuse suivante du concept de charges récurrentes :

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

Cette définition des charges récurrentes indique de façon claire qu'il s'agit des dépenses de fonctionnement et d'entretien encourues dès la mise en opération d'une installation (capacité installée).

Dans le cas des puits de la région de Diffa, les frais de fonctionnement pour la population sont demeurés inchangés par rapport à la situation antérieure : ces puits n'ont pas été équipés de pompes, et l'exhaure s'est poursuivie de la façon traditionnelle : ceci ayant comme conséquence immédiate de maintenir la qualité de l'eau à un très faible niveau.

Les coûts d'entretien de ces ouvrages sont occasionnés principalement par le récurage des puits effectué par l'O.F.E.D.E.S. qui a mandat de passer régulièrement - tous les 3 ans - entretenir et réhabiliter les puits du Territoire National Nigérien. Cette opération est comptabilisée par l'O.F.E.D.E.S.

Notons que cette opération de récurage par l'O.F.E.D.E.S. ne constitue pas l'unique entretien du puits. Fréquemment, les villageois eux-mêmes prennent en charge les désensablages du fond lorsque les hauteurs d'eau disponibles deviennent insuffisantes, et que l'O.F.E.D.E.S. ne vient pas exécuter ce travail. La nécessité engendre en quelque sorte l'initiative.

Les réparations majeures telles que reprises du béton sur la partie souterraine de l'ouvrage doivent cependant, de façon impérieuse, demeurer la responsabilité de l'O.F.E.D.E.S. ou d'organismes spécialisés (artisans locaux).

Dans le cas des puits de la région de Diffa, ces coûts de réparation n'ont pu être chiffrés avec précision et les frais de récurage des puits constituent la quasi-totalité des coûts récurrents. La très fine granulométrie des sables qui constituent l'aquifère de subsurface dans cette région est un handicap majeur et, malgré une double colonne de buses dans les puits, le taux d'ensablement de ces ouvrages demeure supérieur à la moyenne du pays : des normes de construction plus strictes, notamment en terme de qualité du gravier filtre utilisé auraient eu, comme conséquence immédiate, de diminuer les charges récurrentes sur ces ouvrages, en permettant d'espacer les visites d'entretien.

Ce souci devrait être constant dans tous les projets en voie dans les pays en développement : prendre

les mesures préventives adéquates afin de réduire l'importance des charges récurrentes.

3) Contraintes relatives à l'entretien

Des visites périodiques ont permis de vérifier l'insuffisance de l'entretien sur des ouvrages hydrauliques. Cette lacune paraît, à l'analyse, être le résultat de la conjonction des facteurs suivants :

- a) l'insuffisance de financement expliquant l'insuffisance de matériel d'entretien ;
- b) l'absence d'une structure logistique d'entretien appropriée qui favoriserait l'utilisation maximale du matériel disponible ;
- c) l'absence de participation villageoise aux travaux d'entretien et à la surveillance du point d'eau.

L'entretien des puits au Niger relève de la section Entretien-puits de l'O.F.E.D.E.S. qui est chargée du maintien en bon état des cuvelages, captages et superstructures des puits existants, ainsi qu'éventuellement de travaux d'approfondissement et de mise en place de colonnes de captage dans les puits qui en sont dépourvus.

La section Entretien-puits dispose d'environ 33 équipes dotées de véhicules lourds. Une équipe se compose, en général :

- d'un puisatier - chef d'équipe,
- d'un aide-puisatier,
- d'un treuilliste,
- et de deux manoeuvres.

Chaque équipe est capable de récuser 5 ouvrages par mois, chaque ouvrage étant visité théoriquement une fois tous les trois ans.

Bien que l'O.F.E.D.E.S. soit représenté sur la totalité du Territoire Nigérien par des divisions départementales et des subdivisions au niveau de certains arrondissements, compte tenu de la superficie du Niger et des difficultés de circulation, il n'est pas raisonnable de confier à l'O.F.E.D.E.S. seul la responsabilité de l'entretien des puits cimentés au Niger.

Le nombre de ces ouvrages va sans cesse croissant et les besoins totaux du Niger sont actuellement évalués à environ 16.000 points d'eau. Il devient donc urgent de penser, dès à présent, à un nouveau modèle d'entretien des ouvrages hydrauliques villageois qui allierait les deux avantages :

- plus grande efficacité,
- diminution des coûts.

Ceci peut se réaliser essentiellement en obtenant la participation de la population. Encore faudrait-il, au préalable, qu'elle réalise que le puits cimenté est sa propriété comme l'était le puisard de

jadis :

- elle entretenait son puisard ou le remplaçait,
- elle doit donc prendre en charge l'entretien de son puits cimenté.

A un autre niveau, en dehors du village lui-même, mais dans une structure proche de la population, favoriser le développement d'artisans locaux et la formation de puisatiers plongeurs, telle que l'a expérimentée avec succès l'Association Française des Volontaires du Progrès.

Les puisatiers locaux, après une période relativement brève (3 semaines), ont démontré leur capacité à récupérer les ouvrages villageois.

4) Charges récurrentes relatives aux puits hydrauliques

Les dépenses d'entretien par puits ont été évaluées à 200.000 F/CFA par an, chiffrés d'après une intervention de 400.000 F/CFA tous les deux ans. Ce montant inclut la dépréciation de l'équipement d'entretien.

Nous avons observé que les charges récurrentes sont assumées par la population via les budgets des arrondissements dans une proportion de 20 % qui représente le montant forfaitaire de 75.000 F/CFA versé par les arrondissements à l'O.F.E.D.E.S. pour assurer l'entretien des ouvrages. Ce forfait de 75.000 F/CFA, par période de trois ans par puits cimenté, a été institué en 1963 et, depuis lors, n'a pas été actualisé ainsi que le souligne le rapport du C.I.L.S.S. - Club du Sahel sur l'hydraulique villageoise dans les pays membres du C.I.L.S.S. (Décembre 1982). Il en est résulté un déséquilibre financier supporté à même les fonds de l'Etat.

Or, dans le cas du programme des puits, on ne peut pas dire que les pressions monétaires sur la population aient été plus fortes après la création des points d'eau qu'avant la réalisation de ce projet, au contraire.

Avant la création des puits cimentés modernes, la population devait impérativement refaire régulièrement ses points d'eau : ces travaux n'étaient pas gratuits ; ils étaient pris en charge par la population.

Cette même population a bénéficié soudain de la création d'un ouvrage hydraulique permanent sans avoir eu à y contribuer. Elle ne prend pas davantage en charge la masse des frais d'entretien de ce point d'eau.

La population s'est démobilisée.

Malgré les limites de revenu des populations rurales, il est superflu pour l'Etat de devoir assumer, même en partie, les frais récurrents d'infrastructures d'utilité publique. Cette attitude entraîne le risque de produire peu à peu une population d'assistés et privée d'initiatives.

Il est important que le puits soit considéré comme le bien d'une communauté villageoise et que celle-ci en assume la totalité des coûts récurrents.

Mais peut-on demander à quelqu'un d'assumer les frais de fonctionnement et d'entretien d'une infrastructure au choix duquel il n'a pas participé ?

Tôt ou tard, cette équivoque devra être levée. Au moment même de l'implantation d'un ouvrage, la population villageoise devra être placée de façon claire face à ses obligations :

- 1 - déterminer elle-même sa volonté d'obtenir un point d'eau moderne,
- 2 - prendre ses engagements en conséquence.

Préalablement, cette population doit donc être informée et sensibilisée et nous, à l'A.C.D.I., nous sommes d'autant plus attentifs à cette approche qu'elle devient indispensable dans le cadre des programmes de forages équipés de pompes. Les termes de ce sondage en seraient, en bref :

- 1 - le coût moyen des pièces de rechange sera de : X,
- 2 - le coût des réparations sera de l'ordre de : X,
- 3 - l'entretien régulier devrait être assuré par vous, sinon le coût supplémentaire sera de : X de plus.

Dans la sélection du type de pompe équipant le forage, sa simplicité de réparation, sa facilité de dépannage, constituent donc des éléments fondamentaux étant de nature à affecter les coûts récurrents.

Fort de notre expérience dans des projets du même type, nous profitons de l'audience présente pour lancer publiquement ce message à tous ceux, techniciens, ingénieurs et constructeurs qui, s'intéressant aux problèmes d'exhaure mécanique, n'auraient pas saisi toute l'importance de l'aspect des charges récurrentes dans ce domaine. Il est fondamental que les pompes villageoises soient :

- robustes, fiables,
- faciles à réparer,

en quelque sorte : comprises par les villageois.

Nos préoccupations rejoignent donc celles de la Banque Mondiale en particulier, pour qui ces questions sont fondamentales et qui a mis récemment en place des structures d'études et d'expérimentation à ce niveau.

Dans le cas qui nous concerne, pour en avoir été l'agent générateur, les points d'eau de la région de Diffa, nous considérons actuellement qu'il aurait été préférable que les coûts récurrents aient préalablement été :

- définis,
- exposés à la population,
- évalués en fonction des coûts du même type qu'ils remplaçaient,
- discutés en séance publique,
- admis comme étant à part entière à la charge de la population.

5) Couverture des charges récurrentes

Ainsi que nous venons de le voir, les pratiques actuellement en vigueur ne permettent qu'une couverture partielle des dépenses récurrentes. Cette insuffisance de ressources budgétaires peut affecter la périodicité des visites de l'O.F.E.D.E.S. dont les moyens financiers en personnel et en matériel sont limités.

Cette situation est aggravée par la tendance au Sahel à considérer l'accès à l'eau potable comme un droit pour la jouissance duquel rien ne doit être payé. Cette vue de la gratuité de l'eau est renforcée par le fait que la mise à la disposition des populations d'une offre régulière d'eau potable est considérée comme un bien public, mais il ne faut pas oublier non plus que l'approvisionnement en eau augmente aussi les rendements privés :

- l'amélioration des conditions sanitaires accroît la capacité de travail des paysans et augmente leur revenu personnel ;
- la régularité de l'approvisionnement en eau permet aux paysans de s'adonner aux activités d'élevage et aux activités maraîchères, activités génératrices de revenus pouvant être monétarisés.

Il est donc indispensable, à mesure que le nombre d'ouvrages augmentera et pour éviter que les dépenses d'entretien n'accaparent une part de plus en plus importante des budgets, de mettre en place des mécanismes permettant le recouvrement du coût réel de l'eau auprès des bénéficiaires.

Si le principe du recouvrement est facile à mettre en pratique en milieu urbain par le biais d'une tarification progressive de l'eau, il n'en est pas de même en milieu rural où, en l'absence d'un système d'aduction d'eau, il est difficile de contrôler les quantités consommées par les villageois. Dans ce contexte, le recouvrement des charges récurrentes occasionnées par les puits villageois ne peut prendre, à notre avis, que deux orientations :

- une actualisation des montants forfaitaires versés par les arrondissements à l'O.F.E.D.E.S. En contrepartie, l'O.F.E.D.E.S. devrait :
 1. s'engager à inspecter régulièrement les points d'eau conformément à un programme d'action établi conjointement avec les autorités villageoises,
 2. moderniser ses méthodes de travail,
- ou,
- une participation accrue des populations tant sur le plan financier que sur le plan des travaux d'entretien. Cela suppose une formation adéquate des principaux intéressés, et la mise en place de structures que nous avons déjà décrites (section 3).

La question de la participation financière des villageois est plus difficile à régler, compte tenu, d'une part de leur faible niveau de revenu et, d'autre part, de la complexité à mettre sur pied un système de taxation adéquat.

Il est essentiel de dissocier dans le temps ces deux thèmes.

CONCLUSION

En guise de conclusion, je voudrais rappeler quelques uns des points que j'ai développés dans mon exposé, points qui me sont apparus comme fondamentaux et qui nous permettront d'éviter les erreurs du passé.

1. Au niveau de la conception des projets, il est nécessaire de prévoir et de programmer les coûts d'entretien de la capacité installée, c'est-à-dire, dans notre cas, des puits et ce, alors que l'opération de mise en place continue.
2. Au niveau de l'estimation des coûts d'entretien, il faut inclure les coûts encourus suite à la dépréciation des équipements d'entretien, sous peine de sous-évaluer le coût réel de l'entretien.
3. Au niveau de la politique d'entretien, nous jugeons important de mettre en place, dans chaque village doté d'un puits cimenté, un Groupe Villageois d'Entretien (G.V.E.) qui serait chargé de réaliser les petits travaux d'entretien.
4. Compte tenu du nombre croissant d'ouvrages à entretenir et de la difficulté d'O.F.E.D.E.S. à assurer l'entretien des puits de façon satisfaisante, il est indispensable que de nouvelles structures soient mises en place.
Elles pourraient prendre la forme d'artisans locaux, éventuellement anciens puisatiers, qui effectueraient le curage des puits - à la demande des villageois. Ils seraient rétribués directement par le Conseil Villageois de Développement en fonction de l'importance des travaux nécessaires.
5. Il est évident que, dans une telle alternative, le rôle de l'O.F.E.D.E.S. doit être réévalué et, en conséquence, le montant d'argent qui lui serait alloué pour certaines formes de travaux de façon à éviter la double taxation : artisan ou villageois d'une part, O.F.E.D.E.S. d'autre part. Impérativement, des mesures doivent être prises en ce sens que les coûts d'entretien soient justement évalués et payés à ceux qui l'assurent.
6. Il convient d'admettre :
 - a) que, dans le cas de la création d'un point d'eau cimenté, le village est le bénéficiaire et les charges récurrentes ne font que prendre le relais d'autres charges - telles que le coût de remplacement de puits effondré - qui, antérieurement, étaient assumées directement par le village ;
 - b) que, dans bien des cas, et la région de Diffa, en particulier, ces charges récurrentes sont moindres que les coûts de remplacement des ouvrages artisanaux.

7. Au niveau de la participation financière des villageois, il serait important d'étudier les modalités que pourrait prendre une telle participation. Une contribution villageoise à l'entretien pourrait être instituée sur la base de la consommation moyenne d'eau et, compte tenu des diverses utilisations de l'eau (consommation humaine, consommation animale et arrosage agricole). La mise en application de cette dernière proposition devrait, toutefois, faire l'objet d'une étude préalable approfondie.

ANNEXE C 3 : Extraits du rapport préparatoire établi par le groupe " Santé " pour l'Atelier National.

LES DEPENSES RECURRENTES PAR TYPE D'ETABLISSEMENT

1. Commentaires généraux

Conformément aux objectifs de l'étude, les tableaux synthétiques ci-après représentent les moyennes nationales des dépenses récurrentes par type de formation. Les tableaux ont été élaborés de la manière suivante :

- collecte des données au niveau national et au sein des formations étudiées de l'ensemble des ressources en crédits et en nature qui contribuent au fonctionnement de l'établissement. Ceci comprend les ressources sur financement national et celles de l'aide extérieure ;
- calcul des prix des ressources reçues en nature ;
- regroupement des rubriques pour constituer cinq catégories de dépenses : personnel, fonctionnement, médicaments, alimentation, transport ;
- calcul de la structure de dépenses et de leur évolution entre 1980 et 1982 ;
- calcul de dépenses de mise en place pour certaines formations.

Certains principes ont été appliqués aux calculs de charges qui méritent d'être énumérés pour une meilleure compréhension des données :

- les charges attribuées aux différentes formations sont calculées en fonction des ressources effectivement utilisées par la formation. Les ressources nationales et celles de l'aide extérieure ont été regroupées ;
- les calculs concernant la contribution de l'assistance technique sont basés sur le salaire mini-

- mum que reçoit un agent de l'Etat occupant la même fonction ;
- les montants de la rubrique personnel n'incluent pas les frais accessoires comme les prestations familiales, les indemnités de zone désertique, les cotisations patronales, etc. Seuls les salaires nets sont utilisés ;
 - les montants de la rubrique médicaments sont calculés en fonction de la facturation de l'O.N.P.P.C. et non par rapport aux délégations des crédits. La rubrique médicaments inclut également les vaccins ;
 - les montants de l'alimentation provenant de l'aide extérieure sont calculés sur la base des prix à l'importation au Niger des mêmes produits. Une exception est faite dans le cas de la rizine qui n'est pas généralement importée ;
 - dans certains cas où des grosses dépenses exceptionnelles ont été faites au cours d'une seule année (exemple : entretien bâtiments), la somme a été répartie également entre les trois années ;
 - lorsque les données complètes pour les trois années ne sont pas disponibles, le taux de croissance entre les autres années a été appliqué, ou le simple reconduit du montant disponible pour déterminer le montant de l'année manquante ;
 - concernant les coûts de la mise en place, seuls les chiffres des réalisations pendant le Plan Quinquennal ont été utilisés. Les prix ne sont pas actualisés et les prix des véhicules sont de 1982. Les dépenses de mise en place ne sont présentées que pour les C.M., P.M. et D.R. (1).

Les catégories de dépenses correspondent aux grands chapitres du Budget National, sauf dans le cas du fonctionnement où les rubriques fonctionnement, entretien bâtiments, eau et électricité et téléphone, sont regroupées.

2. Dépenses de mise en place et dépenses récurrentes des principales formations sanitaires de 1980 à 1982 (budgets-types) (2)

- (1) C.M. : Centre médical
P.M. : Poste médical
D.R. : Dispensaire rural.

- (2) Pour les données concernant les dispensaires ruraux, l'hôpital de Niamey et le programme d'auto-encadrement sanitaire, on se reportera au chapitre 2 de la 2ème partie, supra, p. 170 et 171.

TABEAU C 3-1 :

Centre Médical - moyenne de 7 cas (milliers de F/CFA)

I - Dépenses de mise en place	Construction		Matériels			Véhicules		TOTAL	
	78.168		10.012			8.750		96.930	
II - Dépenses récurrentes	1980		1981			1982			
	Montant	% du total	Montant	% du total	% augm.	Montant	% du total	% augm.	
Personnel	5.466	38	6.185	40	+ 13	6.827	38	+ 10	
Fonctionnement	887	6	896	6	+ 1	894	5	- 1	
Médicaments	4.812	33	5.220	34	+ 8	5.665	32	+ 8	
Alimentation	1.525	11	1.525	8	0	1.525	14	0	
Transport	1.656	12	1.779	12	+ 9	1.934	11	+ 7	
TOTAL	14.346	100	15.605	100	+ 9	17.854	100	+ 14	

TABEAU C 3-2 :

Poste Médical - moyenne de 6 cas (milliers de F/CFA)

I - Dépenses de mise en place	Construction		Matériels			Véhicules		TOTAL	
	66.300		5.383			7.000		78.683	
II - Dépenses récurrentes	1980		1981			1982			
	Montant	% du total	Montant	% du total	% augm.	Montant	% du total	% augm.	
Personnel	2.009	47	2.123	47	+ 6	2.195	45	+ 3	
Fonctionnement	62	2	58	1	- 6	57	1	- 2	
Médicaments	1.227	29	1.331	30	+ 8	1.563	32	+ 17	
Alimentation	160	4	160	4	0	160	3	0	
Transport	773	18	829	18	+ 7	901	19	+ 9	
TOTAL	4.231	100	4.501	100	+ 6	4.876	100	+ 8	

TABLEAU C 3-3 :

Hôpital National de Zinder (milliers de F/CFA)

Dépenses récurrentes	1980		1981			1982		
	Montant	% du total	Montant	% du total	% augm.	Montant	% du total	% augm.
Personnel	71.020	35	76.065	33	+ 7	81.182	33	+ 7
Fonctionnement	13.619	6	15.754	7	+ 16	20.842	9	+ 32
Médicaments	85.209	42	99.292	44	+ 17	96.828	40	- 2
Alimentation	31.118	15	32.198	14	+ 2	40.447	16	+ 26
Transport	3.384	2	3.908	2	+ 15	4.356	2	+ 11
TOTAL	204.350	100	227.217	100	+ 11	243.665	100	+ 7
Recettes récurrentes	21.932		20.116		- 8	19.615		- 2
Dépenses récurrentes nettes	182.428		207.101			224.050		
Taux de recouvrement des dépenses	11 %		9 %			8 %		

TABLEAU C 3-4 :

Centre Hospitalier Départemental - moyenne de 3 cas (milliers de F/CFA)

Dépenses récurrentes	1980		1981			1982		
	Montant	% du total	Montant	% du total	% augm.	Montant	% du total	% augm.
Personnel	32.474	44	35.348	43	+ 8	38.433	44	+ 8
Fonctionnement	9.072	12	9.422	12	+ 4	8.373	10	- 11
Médicaments	23.372	32	27.456	34	+ 17	29.304	34	+ 6
Alimentation	6.380	8	6.290	7	- 1	8.079	9	+ 28
Transport	2.752	4	2.870	3	+ 4	2.911	3	+ 1
TOTAL	74.050	100	81.386	100	+ 10	87.100	100	+ 1
Recettes récurrentes	3.375		5.445		+ 61	5.806		+ 7
Dépenses récur. nettes	70.675		75.941			81.297		
Taux de recouvrement des dépenses	5 %		7 %			7 %		

TABLEAU C 3-5 :

E.D.H.M.M. - moyenne de 3 cas (milliers de F/CFA) (*)

Dépenses récurrentes	1980		1981			1982		
	Montant	% du total	Montant	% du total	% augm.	Montant	% du total	% augm.
Personnel	6.825	17	7.040	16	+ 3	7.985	17	+ 13
Fonctionnement	445	1	430	1	- 3	465	1	+ 8
Médicaments	28.087	69	30.384	70	+ 8	32.373	68	+ 7
Alimentation								
Transport	5.194	13	5.707	13	+ 10	6.399	14	+ 12
TOTAL	40.551	100	43.561	100	+ 7	47.222	100	+ 8

(*) E.D.H.M.M. = Equipes d'hygiène et de médecine mobile.

TABLEAU C 3-6 :

D.D.S. - moyennes de 3 cas (milliers de F/CFA) (*)

Dépenses récurrentes	1980		1981			1982		
	Montant	% du total	Montant	% du total	% augm.	Montant	% du total	% augm.
Personnel	5.671	55	6.733	57	+ 19	6.732	56	0
Fonctionnement	719	7	977	8	+ 36	1.124	10	+ 15
Médicaments	-	-	-	-	-	-	-	-
Alimentation								
Transport	3.917	38	4.123	35	+ 5	4.090	34	+ 1
TOTAL	10.307	100	11.833	100	+ 15	11.946	100	+ 1

(*) D.D.S. = Directions départementales de la Santé.

LISTE DES PARTICIPANTS A
L'ATELIER NATIONAL SUR LES CHARGES RECURRENTES

NIVEAU CENTRAL : CADRES NATIONAUX

ALI NIANG : MINISTERE DU PLAN
AHAMETHE ABOULRAZAC : MINISTERE DES FINANCES
MAMADOU AMADOU : MINISTERE DU PLAN
CISSE ABDOULAYE : MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL
HALILOU ABDOU : PROGRAMME CEREALIER NATIONAL
ASSADEK ALGABIT : MINISTERE DU PLAN
BOUKARY ADAM : MINISTERE DU PLAN
MODY FRANCIS : MINISTERE DU PLAN
TINNI ATE : O.P.T.
BIGA ASSIMIOU : O.P.T.
SEYDOU YACOUBA : MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL
GARBA TIOUSSOU BELLO : MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES / C.
RHISSA ZAKARY : MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL
HASSANE ISSAKA : U.N.C.C.
AMANI ISSAKA : MINISTERE DU PLAN
SAIDOU MAMANE : MINISTERE DU PLAN
ILLIASSOU ABOURAHAMANE : O.F.E.D.E.S.
MADOU MAHAMADOU : SECRETAIRE GENERAL PRESIDENCE
ANNOU MAMANE : MINISTERE DES FINANCES
ASSOUMANE SARKI : MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL
LAOUAL CHAFANI : MINISTERE DU PLAN
ABDOULAYE MOHAMED : MINISTERE DES FINANCES
MAMAN BOUNOUYA : M.P. / C.N.D.
BEN ADJI MAMADOU : MINISTERE DU PLAN
MAINA BOUKAR MOUSSA : CABINET PREMIER MINISTRE
ADAMOU ABDOU : MINISTERE DE L'HYDRAULIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT
ABDOU HIMA : MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE
EKOYE ADAMOU : O.N.A.H.A.
BOUREIMA YARA : MINISTERE DE L'HYDRAULIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT
SILIMANE GANOUA : C.N.D.
ALLHOURY AMADOU : O.N.A.H.A.
SALOU YAROH : CENTRE KALMHARO

ALIOU MAHAMIDOU : MINISTERE DU PLAN
MASHOUD HAMA PASCAL : S.D.E.I.A.
SEYDOU YAYA : MINISTERE DU PLAN
ZABEIROU YACOUBA : MINISTERE DE L'HYDRAULIQUE ET DE L'ENVIRONNEMENT
DIATTA EDOUARD : MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE / A.S.
OUMAROU IBRAHIM : UNIVERSITE
IDDI SANI : MINISTERE DU PLAN
GUERO MAIKASSOU : O.F.E.D.E.S.
TCHOUGOUNE MAMADOU : PROJET PRODUCTIVITE NIAMEY
ELH HIMA HAMA : MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE / A.S.
OUMAROU ISSA : MINISTERE DE LA SANTE PUBLIQUE / A.S.
ALI AKILOU : MINISTERE DU DEVELOPPEMENT RURAL

NIVEAU CENTRAL : ASSISTANTS TECHNIQUES

BERNARD VAN MAELE : MINISTERE DU PLAN
LORLEACH MARYLENE : MINISTERE DU PLAN
SIEGEL ALFRED : MINISTERE DU PLAN
REES WOLFGANG : MINISTERE DU PLAN
SIEGEL LOUIS : MINISTERE DU PLAN
SWEETMAN TREVOR : PROJET PRODUCTIVITE NIAMEY

NIVEAU REGIONAL : CADRES REGIONAUX

SALEY GARAT : PROJET MARADI
KASSOVARA SOUMANA : PROJET 3 M
ABDOU CHAIBOU : O.N.A.H.A. TILLABERY
MAMADOU IBRAHIM DAOUDA : C.M. FILINGUE
HABOU AKILOU : PROJET ELEVAGE
SOULEY HAMIDOU : O.N.A.H.A. TAHOUA
OUMAROU ELHADJI : S.D.P. / MARADI
BOULAMA MAHAMANE : PROJET DEVELOPPEMENT RURAL DOSSO
SOULEY ABDOU : S.D.P. / TAHOUA
SANI MAMAN : S.D.P. / AGADEZ
ELHADJI OUSMANE MAHAMANE : PROJET BADEGUICHIRI
ELHADJI ADAMOU SOULEY : C.H.D. MARADI
GAMATHE YOUSSEF : C.H.D. DOSSO
TASSIOU AMINOU : PROJET PRODUCTIVITE TAHOUA

SECRETARIAT DU C.I.L.S.S. :

DRABO ABDOU SALAM
SORGHO-LACAZE JEANNE
RAPA DEMNABA RAPHAEL

SECRETARIAT DU CLUB DU SAHEL :

DELATTRE ANNE
GARNEAU YVES

BAILLEURS DE FONDS :

JOHN DILLER	: U.S.A.I.D.
TOH KIERTISAK	: U.S.A.I.D.
GEFFARD J.P.	: MISSION DE COOPERATION FRANCAISE
OBRIST MARTIN	: COOPERATION SUISSE
SCHMIDT KLAUS	: F.E.D.
ROSENTHAL IRVING	: U.S.A.I.D.
DELACROIX DOMINIQUE	: C.C.C.E.
GERVAIS MAURICE	: BANQUE MONDIALE
CISSE AMADOU	: BANQUE MONDIALE
SLOT HANS	: DELEGUE VOLONTAIRE DES PAYS-BAS
DOSSOU EDMOND	: O.C.A.M.
GRESTER FRED	: G.T.Z.

CONSULTANTS :

GRAY CLIVE	: UNIVERSITE DE HARWARD
ERICKSON JOHN	

OBSERVATEURS :

HOBAN CAROL	: F.M.I.
-------------	----------

LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

<u>Tableau 1</u> :	Structure et financement des projets " 3 M " Zinder et Badéguichiri (1980-1982)	p. 7
<u>Tableau 2</u> :	Importance du financement domestique et du recouvrement des coûts dans le financement des dépenses de fonctionnement de certains projets du secteur " élevage " (1977-1982)	p. 15
<u>Tableau 3</u> :	Projection du déficit du budget (1983, 1984 et 1985) ...	p. 22
<u>Tableau B 1-1</u> :	Evolution des dépenses de l'Etat : Budget national (classification budgétaire)	p. 57
<u>Tableau B 1-2</u> :	Evolution des dépenses de l'Etat : Budget général et F.N.I. (classification économique)	p. 58
<u>Tableau B 2-1</u> :	Evolution des recettes de l'Etat : Budget national (classification budgétaire)	p. 59
<u>Tableau B 2-2</u> :	Classification économique des recettes de l'Etat : Budget général et B.A.E.M.T.P.	p. 60
<u>Tableau I</u> :	Liste des abréviations (U.S.A.I.D.)	p. 62
<u>Tableau II</u> :	Estimation des charges récurrentes à la charge du gouvernement nigérien pour l'ensemble des projets appuyés par l'A.I.D. au Niger	p. 64
<u>Tableau III</u> :	Caractéristiques des analyses sur les dépenses récurrentes dans les documents de projets de l'U.S.A.I.D. au Niger	p. 65
<u>Tableau C-111</u> :	Evolution des dépenses de mise en place et de fonctionnement du projet " 3 M ", 1980-1982	p. 71
<u>Tableau C-112</u> :	Ventilation des dépenses selon les sources de financement du projet " 3 M " pour 1980	p. 72
<u>Tableau C-113</u> :	Ventilation des dépenses selon les sources de financement du projet " 3 M " pour 1982	p. 72
<u>Tableau C 1-2</u> :	Programme de développement rural de la vallée de Badéguichiri	p. 73
<u>Tableau C 3-1</u> :	Centre médical, moyenne de 7 cas	p. 89
<u>Tableau C 3-2</u> :	Poste médical, moyenne de 6 cas	p. 89
<u>Tableau C 3-3</u> :	Hôpital national de Zinder	p. 90
<u>Tableau C 3-4</u> :	Centre hospitalier départemental, moyenne de 3 cas	p. 90
<u>Tableau C 3-5</u> :	E.D.H.M.M., moyenne de 3 cas	p. 91
<u>Tableau C 3-6</u> :	D.D.S., moyenne de 3 cas	p. 91

LISTE DES DOCUMENTS PRESENTES A L'ATELIER NATIONAL
SUR LES CHARGES RECURRENTES DE LA REPUBLIQUE DU NIGER

Projet d'ordre du jour
Ordre du jour commenté
Discours d'Ouverture
Communication du Secrétariat du Club du Sahel
Communication du Secrétariat exécutif du C.I.L.S.S.
Analyse des Charges Récurrentes des Investissements Publics au Niger (approche macro-économique)
Situation du Budget des Collectivités Locales, cas de l'Arrondissement de Tessaoua (Maradi)
Communication à l'Atelier sur " Introduction à l'Aspect Micro des Charges Récurrentes "
Etudes de Cas : Développement Rural
Le Secteur Hydraulique
Les Charges Récurrentes du Secteur de la Santé Publique
Les Charges Récurrentes du Secteur de l'Education
Note de présentation du Programme des Nations Unies pour le Développement (P.N.U.D.)
Le Problème des Charges Récurrentes et leur Attribution dans le cas du Projet Canadien d'Hydraulique Rurale
Eléments de réponse aux questions posées par le Comité préparatoire
Application au projet de développement rural de Maradi (Caisse Centrale de Coopération Economique)
Dépenses Récurrentes - Quelques aspects théoriques et la réalité Nigérienne (Délégation de la Commission des Communautés Européennes en République du Niger)
Communication de l'U.S.A.I.D. / Niamey
Communication d'Anne DE LATTRE, Directrice, Secrétariat Club du Sahel
Communication du Directeur des Programmes et du Plan, préparée avec la collaboration du Directeur des Investissements
Allocution de clôture
Recommandations de l'Atelier National sur les Charges Récurrentes.