

4453

COLLOQUE SUR LES DEPENSES RECURRENTES AU SAHEL

OUAGADOUGOU, HAUTE VOLTA
11-15 JANVIER 1982

"Les Dépenses Récurrentes au Sahel"

COMMENT DECOLLER

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

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

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

CILSS
BP 7049/OUAGADOUGOU/HAUTE VOLTA

Le présent document, SAHEL D(80)107, est un résumé du rapport "Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel" [SAHEL D(80)108] établi par un groupe de travail constitué en 1978, au lendemain de la Troisième Conférence du Club du Sahel (Amsterdam 21-23 novembre 1978) sous les auspices du Comité Permanent Inter-états de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) et du Club du Sahel. Le groupe de travail sur les dépenses récurrentes a rassemblé de 1978 à 1980 : les délégués nationaux à l'étude des pays sahéliens membres du CILSS; les représentants des Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel; des membres du personnel permanent et contractant du CILSS; les experts délégués par certains pays donateurs; le personnel permanent et contractant du Harvard Institute for International Development (H.I.I.D.) et du Centre de Recherche en Développement Economique de l'Université de Montréal (C.R.D.E.). Ledit rapport est fondé sur l'analyse de 29 opérations de développement au Sahel et du budget des Etats Membres du CILSS à l'exception du Tchad. Rédigé par MM. Clive Gray (H.I.I.D.) et André Martens (C.R.D.E.), il a été approuvé par le groupe de travail le 27 juin 1980 et publié en août 1980.

«Les problèmes des pays en voie de développement n'impliquent pas de prévisions sophistiquées, mais demandent de la clairvoyance, de la réflexion, et parfois du courage» (un fonctionnaire malien).

TABLE DES MATIERES

		<u>Pages</u>
INTRODUCTION	<u>LES CAUSES DU TEMPS PERDU</u>	1
CHAPITRE I	<u>DEFINIR POUR AGIR</u>	4
	Charges de développement et charges récurrentes	
CHAPITRE II	<u>DIAGNOSTIC PAR SECTEUR</u>	7
	AGRICULTURE :	7
	Patience et longueur de temps	
	HYDRAULIQUE RURALE :	10
	A boire et à manger	
	ELEVAGE :	10
	Qui paie s'enrichit	
	PECHE :	13
	Un beau coup de filet	
	FORETS :	14
	La demande va doubler	
	TRANSPORTS :	14
	La route cette inconnue	
	EDUCATION ET SANTE :	17
	La gratuité contre la justice	
	- EDUCATION	18
	Quand l'incurie est rentable	
	- SANTE	20
	Modestes et efficaces	
	CONCLUSION	20
	<u>QUARANTE-CINQ SOLUTIONS</u>	22

	<u>Pages</u>
CHAPITRE III <u>L'ETAT ET LE DEVELOPPEMENT</u>	26
LE DEFICIT DU SAHEL A MOYEN TERME Ou va-t-on si rien ne change	27
LES RECETTES Un leurre : augmenter les impôts	28
LES DEPENSES Le tremplin des dépenses	30
L'AIDE INTERNATIONALE Réviser les mécanismes de l'aide	31
Oser déplacer des crédits	32
<u>VINGT ET UNE PROPOSITIONS</u>	33

INTRODUCTION

LES CAUSES DU TEMPS PERDU

Entre 1960 et 1980, la croissance économique des Pays du Sahel (1) a pratiquement stagné. Pourtant, on a investi, surtout depuis dix ans, plus qu'ailleurs dans le tiers monde. Il faut croire qu'on s'y est mal pris : sur vingt-neuf opérations de développement analysées par le groupe de travail du Club du Sahel, peu d'entre elles sont considérées par lui comme des réussites. Il ne qualifie pas les autres.

Alors, y a-t-il une fatalité sahélienne dont on pourrait imaginer que la sécheresse est la principale composante ? Pas du tout : l'étude des opérations non qualifiées éclaire les causes de leur échec ou de leurs résultats décevants; la sécheresse n'est presque jamais mentionnée, mais une série de facteurs qui dépendent presque tous de décisions politiques. En clair, ces causes sont des erreurs humaines. Les voici nommées - donc exorcisées -, énumérées, expliquées pour la première fois. On sait maintenant ce qu'il ne faudra plus faire et, a contrario, comment faire décoller les économies nationales. Cela implique un coût politique que, seul, chaque Etat est en mesure d'apprécier. Au moins a-t-il désormais des éléments de décision qui lui ont trop longtemps fait défaut.

Il ne suffit pas d'investir pour résoudre des problèmes économiques et sociaux de développement. Il faut ensuite entretenir et faire fonctionner. Cela peut coûter très cher; cela coûte presque toujours plus cher que prévu; cela coûte souvent trop cher. C'est ce qu'on a pris l'habitude d'appeler le problème des charges récurrentes. Son étude, on va le voir, est féconde.

(1) On appelle ici Sahel l'ensemble des pays Membres du Comité Permanent Inter-Etats de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS) : Cap Vert, Gambie, Haute-Volta, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad.

Un tel problème se pose aussi bien au petit entrepreneur ou à l'artisan qu'à l'Etat, dans les pays industrialisés que dans le tiers monde. Mais une petite entreprise estime assez facilement ses charges d'exploitation qui sont, à peu près, ce qu'on appelle ici charges récurrentes. Mais l'abattoir neuf qu'on renonce à exploiter ou l'université qu'on détruit dix ans après son ouverture, en Europe, n'entraîne pas un coût social aussi grave que celui, au Sahel, de la fermeture d'une route ou de l'abandon d'un hôpital. Il est donc important d'analyser aussi précisément que possible les charges récurrentes des investissements publics, d'abord dans un but de prévision, ensuite pour être en mesure de déterminer si une opération engagée doit être poursuivie. Faute de cela, on continuera de se trouver, une fois certains projets réalisés, devant un dilemme : renoncer à l'exploitation et avoir investi en pure perte, ou exploiter à un coût trop élevé, c'est-à-dire en s'obligeant à renoncer à d'autres dépenses plus utiles à la collectivité.

La recherche de solutions n'est pas simplement mathématique ou comptable, car elle touche des questions complexes comme l'incidence de la détérioration d'une route sur des activités de production, comme l'intérêt national comparé de deux dépenses publiques dans des secteurs différents, comme l'impact des types, formes et contraintes de l'aide publique au développement sur le budget de fonctionnement des Etats, bref des questions finalement politiques.

Le but du rapport ici résumé est de mettre à la disposition des économistes, des financiers et des gouvernements des outils d'analyse et de prévision qui devront être perfectionnés, mais qui ont le mérite d'être forgés à partir de l'expérience, c'est-à-dire à partir d'exemples concrets de projets de développement réalisés au Sahel.

Ainsi seront facilités les choix politiques (macro-économiques) d'investissements et les prévisions de dépenses publiques à moyen terme, aussi bien que les décisions micro-économiques de développement de tel projet et de financement de ses charges récurrentes.

Ce n'est pas tout. Ce rapport met en lumière des mécanismes et des choix fondamentaux qui ont constitué des freins au développement économique et social. Il s'ensuit des propositions pour améliorer le rendement des opérations de développement en particulier, et plus généralement, du financement - national et international - de la lutte contre la pauvreté.

I - LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La lutte contre la pauvreté n'est pas le propre des seuls pays sahéliens, aussi la plupart des constatations de cette étude sont-elles extrapolables à d'autres régions du monde en voie de développement.

Les pays sahéliens ont subi pendant longtemps une situation de sous-développement et de retard par rapport aux autres régions du monde.

Les causes de ce retard sont multiples et liées à des facteurs géographiques, économiques et sociaux.

Les conditions de vie sont difficiles et les ressources limitées, ce qui explique le retard de ces régions.

La lutte contre la pauvreté passe par une amélioration des conditions de vie et une mise en valeur des ressources disponibles.

Dans les pays sahéliens, la lutte contre la pauvreté est une priorité absolue et nécessite des actions concertées.

Il est nécessaire de mettre en œuvre des programmes de développement qui tiennent compte des réalités locales.

La lutte contre la pauvreté est un processus continu qui nécessite une attention constante et des efforts soutenus.

I - DEFINIR POUR AGIR

Les opérations de développement entraînent deux catégories de dépenses publiques, grosso modo des investissements et des frais de fonctionnement et d'entretien, plus précisément :

- des charges de développement qui sont les dépenses d'installation d'une capacité génératrice de bénéfices socio-économiques;
- des charges récurrentes qui sont les dépenses annuelles brutes de l'Etat pour assurer le fonctionnement et l'entretien d'une capacité installée.

Les dépenses faites pour mettre en place une opération, y compris le fonctionnement partiel, expérimental ou provisoire, sont des charges de développement. Les charges récurrentes courent à partir du moment où l'opération a atteint sa phase de fonctionnement normal.

Dans la pratique, la distinction n'est pas toujours simple. En réalité, il faut distinguer deux formes de "capacités génératrices de bénéfices socio-économiques", même si l'une et l'autre sont souvent imbriquées dans des projets complexes.

1 - Formation de capital technique. Il s'agit de la création de structures et infrastructures : écoles, hôpitaux, routes, réseaux d'irrigation... La mise en oeuvre de ces installations entraîne des charges récurrentes clairement identifiables.

2 - Formation de capital humain et institutionnel. Il s'agit d'opérations qui comportent des investissements de formation et d'encadrement : protection des cultures, "terres neuves", santé animale... Dans ce cas plus complexe il y a, en général, une part d'investissements physiques, mais ceux-ci ne sont efficaces et rentables que lorsqu'ils sont maîtrisés par leurs utilisateurs. Il faut faire fonctionner des moteurs de pirogue pour apprendre aux pêcheurs à s'en servir et à les entretenir. Il faut que les cultivateurs aient utilisé des pulvérisateurs et vu les résultats de l'emploi de pesticides sur une ou plusieurs récoltes pour que soit atteint un taux de rendement satisfaisant. Par conséquent, il est légitime, dans ce deuxième cas, de capitaliser en charges de développement les dépenses d'entretien et de fonctionnement engagées jusqu'à ce que l'opération ait atteint son rythme de croisière. Les charges récurrentes ne courent qu'à partir de ce moment-là.

Coefficient de charges récurrentes

Le coefficient de charges récurrentes d'une opération est le rapport entre les charges récurrentes d'une année de fonctionnement normal et les charges de développement de cette opération. Il varie suivant les opérations et aussi suivant les pays, voire les régions, en fonction du coût des facteurs. On peut néanmoins établir un ratio théorique par type d'opération, permettant des projections financières relativement précises.

Les ratios calculés ici sont basés sur les vingt-neuf opérations analysées. Ils sont présentés avec des suggestions concernant leur utilisation pour la planification au Sahel. Mais ils ne doivent pas être considérés comme absolus et définitifs. Ce sont des outils pour faire des projections mais, comme on le verra plus loin, il faut se garder de les considérer comme des critères.

Couverture des charges récurrentes

Sauf dons ou emprunts, les charges récurrentes sont couvertes par les recettes engendrées par l'opération, par des redevances que paient les usagers, par des taxes dont le produit est affecté à l'opération et par le budget général de l'Etat. Le rapport de ces recettes au total des charges est appelé ici coefficient de couverture des charges récurrentes. Il exprime la rentabilité de l'opération hors amortissement : s'il est supérieur à 1, la marge brute d'autofinancement est positive; s'il est inférieur à 1, elle est négative. Mais ces recettes directement liées à l'opération sont souvent difficiles à évaluer.

Les redevances en font évidemment partie.

Les taxes affectées à l'opération aussi, en général, Mais il y a des exceptions : une taxe sur la bière affectée au paiement des instituteurs ne provient pas du fonctionnement des écoles...

Quant aux crédits budgétaires il est impossible de calculer avec précision dans quelle mesure ils sont couverts par des recettes budgétaires engendrées par l'opération.

Social marginal, optimal...

Il ne suffit pas de calculer des ratios et de décider, à un moment donné, qu'on va réaliser un projet. Il faut encore que le fonctionnement de l'opération soit optimal jusqu'à son terme. Or les facteurs micro-économiques comme macro-économiques peuvent se révéler différents de ce qui avait été prévu lors de la conception du projet et, de toute façon, ils évoluent : le coût des produits et de la main-d'oeuvre change; les événements imprévus (menaces sur la sécurité extérieure, épidémies,...) modifient les priorités nationales. Pendant la période de fonctionnement, le critère essentiel est le bénéfice social marginal apporté par la dernière "unité de ressources" allouée à l'opération.

Enfin, sur le plan macro-économique, il faut toujours distinguer la production de biens et services publics (telle la défense nationale) et celle de biens privés (céréales...). Dans le second cas, le bénéficiaire doit payer un prix qui peut être évalué selon le coût d'exploitation ou selon le coût marginal. Mais la répartition de la couverture des charges récurrentes entre les bénéficiaires de l'opération et la collectivité doit tenir compte non seulement de critères économiques d'efficacité, mais aussi de critères politiques d'équité entre les différentes catégories sociales et entre les régions du pays.

II - DIAGNOSTIC PAR SECTEUR

Les secteurs analysés sont les secteurs prioritaires dans la Stratégie de développement du Sahel(1). Ils sont couverts à ce titre par le Programme de première génération du CILSS et du Club du Sahel(2).

AGRICULTURE :

Patience et longueur de temps

Les opérations agricoles ont un objectif de production. En principe, elles devraient donc être rentables. Toutefois, au Sahel, il est primordial d'obtenir que le revenu du secteur rural augmente plus vite que la population. On peut donc soutenir que l'agriculture y a un rôle social à côté de son rôle économique, et admettre que l'Etat consacre des crédits budgétaires non seulement aux investissements, mais aussi au fonctionnement de ce secteur, autrement dit qu'il entreprenne et qu'il subventionne des opérations structurellement déficitaires.

On constate d'ailleurs que la plupart des opérations de développement agricole incluent une part importante de recherche et d'éducation qu'il est normal de faire prendre en charge par la collectivité nationale. Mais elles incluent aussi des opérations de commercialisation qui, elles, n'ont aucune raison d'être déficitaires et de peser sur les finances publiques.

Sur treize opérations étudiées, deux sûrement, une peut-être, ont à peu près atteint leurs objectifs. Dans tous les autres cas, on en est loin, le plus souvent parce qu'il faudra beaucoup plus de temps que prévu pour parvenir au terme des phases expérimentales. Cette situation rend difficile toute extrapolation des résultats, mais prouve qu'il faut prévoir des temps de mise en place très supérieurs à ceux qui ont été programmés. Une source de financement

(1) Stratégie et Programme de lutte contre la sécheresse et de développement dans le Sahel, CILSS-Club du Sahel, juin 1977.

(2) Un ensemble de quelques 612 projets à financer d'ici 1982 pour un financement global évalué à 3 milliards de dollars aux prix de 1977.

évalue maintenant à douze ans le temps de mise en place d'un système de protection des cultures d'importance moyenne en zone sahélienne. Sur la base des cinq études qu'il a faites, un membre du groupe de travail avance qu'il faut une moyenne de quinze ans pour atteindre la viabilité.

Le calcul du coefficient de charges récurrentes sur les opérations étudiées donne des résultats qui vont de 0,03 à 0,40. Cela prouve, s'il en était besoin, qu'il ne peut pas y avoir de coefficient type ou normatif pour des opérations agricoles, et cela ne fait que traduire en chiffres une vérité première : ce coefficient est faible quand les charges récurrentes s'appliquent surtout à l'entretien d'infrastructures chères; il est élevé quand elles concernent des activités de formation pour la mise en place desquelles les investissements sont légers. Peut-on alors, plus utilement, calculer un coefficient type par fonction plutôt que par projet ? Une première approche sur quatre opérations ne permet pas de conclure, mais montre des similitudes assez manifestes pour inciter à poursuivre cette recherche.

Cela dit, il faut souligner que l'intérêt opérationnel du coefficient de charges récurrentes est relativement faible en matière agricole et que son utilisation comme critère est particulièrement dangereuse. Puisque les dépenses de fonctionnement pendant la période de mise en place sont comptabilisées en charges de développement, plus une opération est longue à mettre en route, plus le coefficient lui est favorable....

Erreurs de choix et mauvaise gestion

Le taux de couverture des charges récurrentes est élevé (1,27 à 1,49 pour le plan coton du Tchad) dans les opérations de culture "de rente". Il est très faible pour les cultures vivrières sans irrigation (nul ou insignifiant dans plusieurs cas), intermédiaire pour les cultures vivrières irriguées (principalement le riz). La rentabilité des opérations de développement agricole au Sahel s'est heurtée, si l'on exclut les aléas climatiques, à cinq catégories d'obstacles :

- l'inefficacité ou la mauvaise utilisation d'intrants cultureux ou d'infrastructures : des semences sélectionnées ont un rendement inférieur à celui des semences traditionnelles, des fertilisants se révèlent inefficaces parce que les méthodes de culture n'ont pas été adaptées à leur emploi; des systèmes d'irrigation sont hors d'état de fonctionner au bout de quelques années;

- des résistances socio-culturelles : indisponibilité de la main-d'oeuvre en période de pointe, refus d'assumer le risque d'utilisation d'un seul type de semence, rejet d'encadreurs trop jeunes;

- les prix insuffisamment rémunérateurs : à cause des fluctuations du marché mondial et des variations de taux de change ainsi que de la constitution de fonds de stabilisation, pour les cultures d'exportation; à cause des politiques de prix faibles à la consommation urbaine, pour les produits vivriers;

- la mauvaise gestion : Le personnel affecté à la gestion locale des opérations est généralement compétent, mais de nombreux actes de gestion, y compris l'approvisionnement, sont du ressort de l'administration centrale qui se révèle souvent débordée ou inefficace;

- les actions sociales, notamment sanitaires, qui sont mises à la charge des opérations au-delà de leur capacité.

Trop de cobayes

Les obstacles étant identifiés, c'est en s'y attaquant que l'on améliorera la couverture des charges récurrentes et le rendement des opérations. Il faut ajouter quelques remarques :

- les opérations de production en vue de développer l'auto-consommation des paysans ne peuvent pas être rentables. Il s'agit au Sahel, de répondre à des besoins essentiels, ce qui justifie une subvention, y compris de la part de sources de financement international;

- la plupart des opérations en cours ont été lancées à la suite de la sécheresse des années soixante-dix, en tant que mesures d'urgence et sans expérimentation préalable. Du coup, les populations concernées jouent le rôle de cobayes et l'échantillon est beaucoup trop grand;

- l'encadrement administratif coûte cher. Celui qui est affecté à l'arachide au Niger ne sera rentabilisé que si la production augmente de plus de 50%. Confier l'éducation des paysans à des intermédiaires privés et adopter simultanément des prix à la production plus incitatifs (quitte à subventionner la consommation des milieux défavorisés) serait probablement plus efficace et moins onéreux.

HYDRAULIQUE RURALE :

A boire et à manger

La production d'eau potable est celle d'un bien privé nécessaire et apprécié; elle engendre aussi un bénéfice économique-social, voire politique, du fait qu'elle améliore l'hygiène et diminue le risque de tensions sociales qu'amène la pénurie.

L'expérience dans un pays sahélien montre que :

- le financement des charges récurrentes n'a permis le fonctionnement des forages qu'à moins de la moitié de leur capacité;
- des paysans se sont cotisés pour assurer le fonctionnement lorsque l'administration n'avait plus de crédits;
- certains ont financé des travaux d'adduction d'eau à leur domicile.

On peut conclure que, pour assurer un financement satisfaisant et entreprendre un développement de l'opération, il est nécessaire et il est possible de mettre le financement à la charge partielle de certains, au moins, des usagers.

ELEVAGE :

Qui paie s'enrichit

Comme l'agriculture, l'élevage est une activité de production et devrait être rentable. Mais dans ce secteur-ci comme dans celui-là, on trouve des dépenses de recherche et d'expérimentation qui doivent être considérées comme des charges de développement et, par conséquent, être financées par la collectivité nationale ou internationale.

La vocation pastorale du Sahel est déterminée par un ensemble de facteurs favorables : zones de pâturage sans concurrence de l'agriculture en raison de la faiblesse des pluies, absence de mouches tsé-tsé, facilité d'embouche dans les zones agricoles proches, croissance des marchés importateurs dans les pays côtiers.

La stratégie de l'élevage consiste à développer la reproduction en zone sahélienne et à vendre les jeunes mâles et les femelles improductives qui serviront d'animaux de trait ou seront engraisés en zone agricole. Il appartient aux pouvoirs publics d'intervenir pour faire appliquer cette stratégie, notamment par une double action sur la santé animale et sur la commercialisation.

Des vaccins et des hommes

L'action sanitaire est prise en charge par l'administration dans des structures qui ont peu changé depuis l'ère coloniale. Une vaste campagne de vaccination gratuite et obligatoire contre la peste bovine a donné de bons résultats au milieu des années soixante, mais le relais n'a pas été assuré par les administrations nationales sur une échelle comparable. Au moins, les éleveurs ont-ils été sensibilisés et sont-ils devenus demandeurs, ce qui permet de les faire participer au financement. Leur participation est systématique en Haute-Volta (coût du vaccin et des médicaments + 10% à la charge de l'éleveur), nulle en Mauritanie, variable ailleurs.

D'une manière générale, sur ce chapitre de la santé animale, de 1968 à 1979, les dépenses de personnel ont été stables en monnaie constante; les dépenses de matériel et de fournitures ont diminué, sauf impact de programmes exécutés sur financement extérieur. Le ratio dépenses de matériel/dépenses de personnel est fonction directe de la dispersion du cheptel : il va de 0,10 (Haute-Volta, 1970) à 0,83 (Niger, 1972). De même, le coût par tête de bétail et par an (estimation 1976) va de 150 F CFA en Haute-Volta à 250 F en Mauritanie et au Niger.

Partout, la protection est insuffisante. Au Sénégal, la raison semble en être une mauvaise répartition des crédits (trop de personnel disposant de trop peu de moyens). Ailleurs, en 1976, l'enveloppe financière atteignait difficilement 60% des dépenses nécessaires.

Des coûts prohibitifs

L'Etat intervient de plus en plus dans les activités de production et de commercialisation du cheptel. La plupart de ces interventions sont récentes et encore largement expérimentales.

Les opérations pastorales complexes portant sur l'hydraulique, les soins, la gestion des pâturages ont actuellement un coût prohibitif : de l'ordre de 3 000 à 4 000 F CFA par tête de bétail et par an.

L'embouche paysanne coûte encore plus cher : jusqu'à 10 000 F CFA par tête et par an en salaires du personnel d'encadrement, assurance, crédit et commercialisation. Mais on peut considérer qu'il s'agit de charges de développement. Une fois que les paysans auront pris l'habitude et vu l'intérêt financier de cette opération, les charges seront ramenées à peu de chose et pourront être imputées sur le bénéfice de l'opération.

L'embouche en station ou en ranch est grevée par des frais généraux élevés et se révèle, jusqu'à présent, déficitaire. Comme il s'agit d'une technique simple et connue, comme cela n'implique pas ou peu d'éducation du paysan, la subvention directe ou indirecte sur une longue période n'est pas justifiée et il faut mettre fin aux opérations déficitaires.

Les abattoirs et les structures de commercialisation sont presque tous subventionnés, ce qui n'est pas normal.

Décentraliser et coordonner

Le coût des services de santé animale peut être réduit par une meilleure politique du personnel, une décentralisation, la recherche de vaccins résistant à la chaleur. Il peut être supporté en partie par les éleveurs. S'il est normal que l'Etat intervienne en ce qui concerne la lutte contre les épizooties, il ne l'est pas qu'il prenne à sa charge les soins individuels. Une solution simple consiste à laisser à la charge de l'administration les frais de personnel des services centraux et à faire couvrir par une redevance les frais de fonctionnement des unités locales ainsi que la fourniture des vaccins et médicaments. Toutefois, une telle politique appliquée au niveau national s'est révélée néfaste : la gratuité des soins en Mauritanie a entraîné un exode vers ce pays du bétail malien. Une coordination régionale est donc indispensable.

Les opérations pastorales ont un caractère expérimental qui justifie leur prise en charge par la collectivité. Il faut envisager l'établissement d'une redevance pour l'usage de l'eau et des pâturages, mais cela se heurtera à l'habitude de gratuité, d'une part, à la difficulté du recouvrement, d'autre part.

Les autres opérations du secteur de l'élevage doivent être analysées par fonction en sorte que, grosso modo, la recherche et l'encadrement restent à la charge de l'Etat et que les dépenses productives ainsi que celles de commercialisation soient à la charge des bénéficiaires. Encore se heurte-t-on ici, comme pour les produits agricoles, au problème des prix. Si l'on persiste à taxer le prix de la viande, ce système ne pourra pas être strictement appliqué.

PECHE :

Un beau coup de filet

Le poisson est presque à égalité avec la viande dans la consommation au Sahel (15 kilos par habitant et par an contre 15,3 kg selon la FAO). La production n'en est pas affectée par la sécheresse. C'est un produit d'exportation déjà important et qui peut être développé. Le potentiel théorique annuel (selon une étude de 1979 du Club du Sahel) est de 2,6 millions de tonnes, soit six fois la consommation régionale actuelle.

Deux opérations ont été étudiées : l'une maritime, la motorisation des pirogues, au Sénégal; l'autre fluviale, dans le delta intérieur du Niger, au Mali.

Financée principalement par le Canada, l'opération sénégalaise a été mise en place en cinq ans (1971-1976), au terme desquels elle a atteint la rentabilité. Le revenu moyen des pêcheurs équipés en 1972 est passé de 150.000 à 240.000 F CFA. Ce succès est dû à deux causes principales : certains pêcheurs étant déjà équipés, les intéressés étaient motivés; l'opération a été conçue sur des bases quasi commerciales.

L'opération malienne ne couvrait ses charges qu'à 60% en 1978, six ans après son lancement, et ce taux de couverture ne semble pas devoir s'améliorer prochainement. Ses principales fonctions sont de conditionnement, de conservation et de commercialisation. Elles devraient donc être rentables. Le déficit semble venir de plusieurs causes : objectifs trop complexes et trop ambitieux, mélange d'activités commerciales et sociales, réglementation inadaptée des marges commerciales et fiscales (la taxe de conditionnement est restée fixée à 9 francs maliens depuis le début, ce qui représentait 1,71% du prix du poisson en 1973 et 0,83% en 1977).

FORETS :

La demande va doubler

Le bois est la source unique d'énergie pour 90% de la population sahélienne. Dans les zones urbaines, les besoins vont doubler au cours des dix prochaines années.

Une "première génération" de projets mis en oeuvre après la sécheresse de 1970 a eu des résultats divers. Des leçons en ont été tirées pour les projets à venir.

Une plantation vit normalement 24 ans et une coupe a lieu tous les 6 à 8 ans. La phase d'investissement est à peu près achevée en un an. Il faut y ajouter l'entretien intensif de la deuxième année. L'ensemble de ces charges de développement s'est élevé à 302.000 FM (151.000 F CFA) au Mali et à 218.000 F CFA en Haute-Volta. Les charges récurrentes prévues étaient de 14.000 FM (7.000 F CFA) au Mali et de 17.000 F CFA en Haute-Volta. Les charges réelles sont inférieures aux prévisions au Mali. Ces différences très importantes sont dues au coût des facteurs et à ce que la plantation est proche de Bamako, dans une région relativement fertile et où les populations sont conscientes de ce qu'il faut respecter la forêt.

La seule condition d'ordre général que l'on peut tirer de ces deux cas est que, lorsque les conditions sont favorables, une opération de reboisement peut être rentable; autrement, il restera une partie des charges récurrentes à couvrir par le budget de l'Etat.

TRANSPORTS :

La route cette inconnue

Le réseau routier est la principale infrastructure à développer pour désenclaver les zones de production agricole et pour accroître les échanges à l'intérieur du Sahel.

La rentabilité d'une route n'est pas exactement un problème de couverture de charges récurrentes. Elle s'apprécie en comparant les dépenses de construction, d'entretien et de réhabilitation (supportées par l'Etat) avec les économies de fonctionnement et d'entretien des véhicules que cette route permet aux utilisateurs par rapport à la

piste antérieure ou au détour qu'il fallait faire. On peut considérer seulement les charges récurrentes d'entretien, mais il faut alors tenir compte des coûts d'un mauvais entretien : coût financier de la réhabilitation ultérieure, coût socio-économique de la fermeture d'une route.

Les dépenses d'entretien sont fonction du taux de détérioration de la route, lui-même déterminé par l'environnement (climat, topographie, végétation), par la structure de la route (bitumée, en terre) et par le trafic (composition et volume). Les coûts dépendent plus de l'environnement et de l'éloignement des grands centres que du trafic. Ils sont donc beaucoup plus élevés dans les pays enclavés que dans les pays côtiers : l'entretien d'un kilomètre de route bitumée coûte en moyenne (en 1977) l'équivalent de 312.000 F CFA en Gambie et 992.000 F CFA au Tchad, celui d'un kilomètre de route en terre ordinaire 149.000 F CFA en Mauritanie et 374.000 F CFA en Haute-Volta.

Il faut remarquer qu'un poste peut être important dans le coût d'entretien : celui de la sous-utilisation saisonnière du matériel. Si les entreprises privées en tiennent évidemment compte, ce n'est pas le cas de l'administration. Il s'ensuit que celle-ci estime parfois à tort que le travail en régie directe est moins onéreux que la concession à une entreprise.

La situation actuelle du réseau routier du Sahel ne peut pas être décrite de façon précise, faute d'un indice de détérioration. Elle est manifestement mauvaise, surtout pour les routes en terre et les pistes. En 1977, l'administration gambienne considérait que 20,2% des routes bitumées et 4,1% des routes en terre étaient dans un état qualifié de bon ou de moyen. Seul le Niger échappe à ce marasme dont les causes sont de cinq sortes.

Construites et abandonnées

Les moyens financiers et le personnel qualifié sont insuffisants. Cinq pays de la région sont dotés d'un fonds routier destiné, en principe, à l'entretien des routes et doté de recettes spécifiques. Mais ces recettes sont élevées (8% du budget tchadien) et aucun gouvernement ne résiste à la tentation de puiser dans ce pot pour couvrir des dépenses imprévues (le fonds routier tchadien n'a jamais disposé de plus de la moitié des taxes qui lui étaient destinées). En outre, l'entretien des routes est très coûteux en devises : de 51% des charges (Haute-Volta) à 88% (Mauritanie).

- On est obligé d'utiliser des techniques modernes chères. En Afrique orientale et en Asie, on emploie avec succès des méthodes qui font appel à plus de main-d'oeuvre et à moins de matériel. C'est, évidemment, une façon d'économiser des devises. Mais ce n'est rentable que si le chantier est proche de la résidence des travailleurs - ce qui suppose qu'on est dans une région à densité de population relativement élevée - et des gîtes de matériaux. C'est rarement le cas au Sahel et les "chantiers de chômage" ont mauvaise presse auprès des techniciens. Le BIT fait néanmoins une étude sur ce sujet au Mali.

- Les administrations nationales ont parfois tendance à développer le réseau sans trop se soucier de l'entretien. Il arrive qu'elles sous-estiment certains facteurs de détérioration, telle la surcharge des camions entraînée par des tarifs de transports fixés trop bas.

- Le financement de travaux d'entretien et de réhabilitation de routes, à la différence des charges récurrentes d'autres secteurs, peut être obtenu de sources de financement international, parce que les charges correspondantes, on l'a vu, incluent un pourcentage élevé d'achat de matériel importé et parce que ces travaux sont amortissables à moyen terme. Mais les contraintes des aides sont souvent pesantes : délai de mise en place pendant lequel la route continue à se dégrader, sélection de fournisseurs de matériel pas toujours à même d'assurer le service après vente ni la fourniture des pièces détachées dans des conditions satisfaisantes.

- L'information technico-économique est insuffisante. On connaît mal le réseau et son état, particulièrement les routes en terre, essentielles pour le désenclavement. On connaît encore plus mal l'importance, la nature, la répartition saisonnière et les perspectives du trafic. On ignore beaucoup d'éléments du coût de l'entretien.

Les autres structures et infrastructures de transport devraient s'autofinancer. C'est le cas du port de Dakar et ce fut celui du chemin de fer Abidjan-Niger jusqu'en 1977. Les principales améliorations viendront d'une modernisation des équipements et d'une meilleure gestion du personnel souvent pléthorique comme sur le réseau ferré sénégal-malien.

EDUCATION ET SANTE :

La gratuité contre la justice

L'analyse des secteurs sociaux est forcément moins rigoureuse que celle des secteurs productifs. Les opérations, dans ces secteurs, produisent à la fois des biens et services publics et privés qui sont inextricables : les analphabètes eux-mêmes profitent indirectement de l'élévation du niveau d'éducation qui rejaillit sur l'efficacité du système socio-économique; les personnes qui ne sont pas vaccinées courent moins de risques d'être malades quand les épidémies sont refoulées.. D'autre part, de nombreux effets individuels ou collectifs de ces opérations sont à long terme et ce sont souvent les effets les plus importants.

Il s'ensuit qu'on ne peut pas faire une analyse bénéfices/coûts capable d'offrir des critères utiles. On est amené à faire de la programmation par objectifs. C'est un processus politique qui consiste, d'abord, à arbitrer entre les besoins sociaux et les besoins productifs, ensuite à sélectionner les projets sociaux selon leur coût minimal.

En appliquant sans nuances les schémas d'analyse des secteurs productifs, on considérerait comme charges récurrentes les frais de fonctionnement des établissements d'enseignement et de soins. En réalité, ces dépenses couvrent en grande partie de la formation de capital humain; c'est clairement le cas, par exemple, de la formation d'étudiants au-delà du nombre nécessaire pour remplacer les enseignants décédés ou retraités.

On s'éloigne ainsi d'une définition usuelle de la formation de capital à laquelle d'ailleurs les sources de financement ont fréquemment dérogé : elles participent à la couverture de charges dites récurrentes par le biais de l'assistance technique et par certains programmes de formation ou de santé.

Il ne peut être question de faire couvrir les charges de ces secteurs par ceux qui en tirent un bénéfice individuel. Toutefois, il est important qu'ils y participent, ne serait-ce que pour réduire les injustices actuelles. On constate en effet que les habitants des villes et des régions d'accès facile, dont le niveau de vie est supérieur à celui des autres, bénéficient gratuitement de services sociaux auxquels les plus déshérités n'ont aucun accès.

EDUCATION :

Quand l'incurie est rentable

Les aides étrangères - et, dans certains cas - le financement par les communautés locales - étant disponibles assez facilement pour la construction d'écoles, le développement de l'éducation est surtout conditionné par les charges récurrentes qui sont, avant tout, des charges salariales. Ces dernières étant prioritaires, ce sont les dépenses d'équipement et de fournitures qui souffrent le plus de l'insuffisance des crédits et c'est la principale cause de perturbation du fonctionnement de l'éducation.

L'entretien des écoles est souvent délaissé et il n'est pas certain que ce soit toujours un mauvais choix : l'absence d'entretien de 150 écoles primaires et de 16 écoles secondaires, au Niger, pendant 9 à 14 années suivant les cas, a entraîné des dépenses de réhabilitation équivalent à 15% de la valeur de remplacement des bâtiments. Selon les estimations, l'entretien annuel aurait coûté entre 1,5 et 3% de cette même valeur. Compte tenu de la valeur présente de la monnaie, le gouvernement a été gagnant dans tous les cas et, si les fonds ainsi économisés annuellement ont été affectés à des constructions scolaires, ils ont permis d'ouvrir 25 à 50 écoles.

L'aide aux étudiants est souvent un poste important (dans certains cas, elle représente le double des dépenses d'enseignement). Cette aide, indépendante des ressources, est beaucoup plus élevée qu'il est utile pour attirer des élèves. Là plus qu'ailleurs, il est difficile de revenir sur des "avantages acquis", mais c'est un problème qui a pris de l'ampleur et qui mérite de l'attention.

Des révisions déchirantes

Les perspectives actuelles du développement de l'éducation sont les suivantes :

- L'effort national (plus du quart du budget en Haute-Volta, au Niger et au Sénégal, près du tiers au Mali) est à peu près le maximum possible. Malgré cela, les taux de scolarisation primaire sont encore très faibles : 13% en Haute-Volta, 20% au Niger, 24% au Mali, 44% au Sénégal, en 1977-78). Cela justifie un effort complémentaire de la communauté internationale à travers les organismes d'aide.

- La multiplication des établissements coûteux d'enseignement supérieur (médecine, droit...) doit être sérieusement évaluée; il est souvent moins onéreux de former des étudiants sur une base régionale ou à l'étranger.

- Les expériences de modèles nouveaux d'éducation primaire rurale n'ont pas eu le succès escompté. Elles n'ont atteint ni l'objectif de diminution des coûts ni celui de retenir les anciens élèves à la campagne. Il faut sans doute revenir au type classique, quitte à le faire évoluer.

- Les salaires des enseignants sont relativement élevés. Comme il s'agit du principal élément des coûts de l'éducation, il faut les surveiller. Une formation excédentaire d'enseignants diminuerait la pression sur le niveau des traitements et mettrait une main-d'oeuvre qualifiée à la disposition du secteur privé.

La couverture des charges d'éducation s'effectue de deux façons :

- l'enseignement privé payant s'adresse à 5 à 10% des élèves du primaire et à une proportion au moins égale des élèves du secondaire;

- les collectivités locales ou les associations de parents financent certaines charges, notamment de construction et d'entretien, soit réglementairement, soit du fait de la carence de l'Etat.

Tout cela ne représente pas plus de 5% des charges nationales d'éducation. On peut améliorer ce coefficient de couverture en levant une taxe scolaire dont l'assiette pourrait être la propriété. D'autre part, on pourrait considérer que, tant qu'un Etat n'est pas en mesure d'offrir une éducation primaire gratuite pour tous, une partie significative des dépenses d'enseignement secondaire et supérieur doit être à la charge des bénéficiaires, en fonction du revenu de leurs parents.

Les taxes et les revenus

On a vu précédemment que les dépenses d'éducation sont financées par les parents, les collectivités locales et l'Etat. Il y a une certaine répartition des dépenses d'enseignement primaire, secondaire et supérieur. Les dépenses d'enseignement supérieur sont financées par les parents, les collectivités locales et l'Etat. Les dépenses d'enseignement primaire et secondaire sont financées par les parents, les collectivités locales et l'Etat.

SANTÉ :

Modestes et efficaces

L'étude du secteur santé a porté sur des opérations dites primaires, consistant à implanter de petites unités rudimentaires animées par des "agents de santé communautaire". Ceux-ci sont formés en quelques semaines.

Les charges de développement de ces opérations sont composées par l'achat d'équipement, la formation des agents et une première inspection. Pour limiter les frais de formation, il faut recruter des personnes dont on peut espérer qu'elles resteront longtemps en fonction. Cela doit faire éliminer les candidats jeunes ou d'un niveau d'éducation supérieur au primaire.

Les charges récurrentes se composent de frais de personnel, d'achat de médicaments et d'inspection. Les rémunérations peuvent être faibles; elles doivent néanmoins être un élément de motivation. D'une manière générale, on peut considérer que les frais généraux doivent être supportés par la collectivité nationale et les charges marginales par le patient. C'est à peu près ce qui se fait au Niger, où le système fonctionne depuis vingt ans. Les agents perçoivent une faible rémunération versée par les villageois; les médicaments sont à la charge des patients. Il reste 35% des charges récurrentes à financer sur crédits publics.

Les dépenses de santé représentent de 5 à 10% du budget de fonctionnement des Etats sahéniens. Selon un calcul fait au Niger, celui-ci devrait y consacrer 75% de son budget pour étendre les soins gratuitement à toute la population. L'équité exige donc que les patients supportent une part suffisante des charges récurrentes pour que l'extension soit supportable par la communauté nationale.

CONCLUSION :

Des maux et des remèdes

On l'a vu abondamment : nombreuses sont les opérations de développement dont les besoins financiers de fonctionnement et d'entretien ne sont pas couverts. Il y a à cette situation des raisons technico-socio-économiques et des raisons politiques. Ces causes peuvent être sériées en quatre catégories :

- Erreurs de conception ou d'exécution. On a introduit des techniques pas au point ou mal contrôlées; on a mal choisi le personnel d'encadrement; on a sous-estimé la période de mise en place. Qu'il s'agisse d'expérimenter une technique ou son introduction sur le terrain, c'est évidemment une erreur de concevoir une opération d'envergure : le coût économique, social, psychologique et politique d'un échec est d'autant plus élevé qu'il touche une population nombreuse. Plus grave encore : on maintient en survie artificielle des opérations qui ont manifestement échoué. On perd du temps et de l'argent qu'on investit dans un trou sans fond.

- Insuffisance de couverture des charges par les bénéficiaires. Pour des raisons de simplicité et d'habitude, puis par crainte de s'attaquer à des privilèges, des biens et services privés sont fournis gratuitement ou à un coût très inférieur à leur prix à des personnes qui pourraient les payer. C'est une fausse générosité puisque l'Etat immobilise ainsi des ressources dont bénéficieraient plus légitimement d'autres citoyens.

- Distorsion entre les investissements et la répartition des crédits de fonctionnement. Certains investissements ont été plus ou moins imposés de l'extérieur par le colonisateur ou par des organismes d'aide et ne correspondent pas ou ne correspondent plus aux priorités définies par l'Etat. Il s'ensuit que les opérations correspondantes ne reçoivent pas les dotations nécessaires à leur entretien et à leur fonctionnement.

- Insuffisance de facteurs essentiels. Il s'agit surtout des structures de gestion locales fort peu performantes. Il s'agit aussi des approvisionnements en carburant, pièces détachées et autres produits importés.

Il faut aussi rechercher les causes des succès.

Les deux opérations réussies ont une caractéristique commune : la réceptivité des populations intéressées. Il s'y ajoute, pour la motorisation des pirogues sénégalaises, une opération montée sur des bases commerciales et le recours à certaines méthodes originales. C'est ainsi que les réparations sont faites par des artisans à la disposition desquels l'atelier est mis moyennant 15% du revenu de leur travail - qui ne s'applique pas obligatoirement aux seuls moteurs de pirogues. Quant à la plantation forestière de Bamako, on constate que sa mise en oeuvre a été particulièrement soignée et que le Fonds forestier restitue directement à l'opération une partie de la taxe d'abattage.

QUARANTE CINQ SOLUTIONS

Le tableau suivant récapitule des mesures sectorielles propres à améliorer la rentabilité d'opérations de développement au Sahel. Certaines de ces mesures sont déjà appliquées; d'autres sont des propositions du groupe de travail.

Insuffisance de couverture des dépenses par les particuliers pour des raisons de simplicité et d'efficacité. Les dépenses de matériel et des privatisées, les dépenses de services privés sont souvent l'objet de dépenses au profit de la population à des prix à des niveaux qui dépassent les possibilités de paiement de la population. C'est une cause générale de l'absence de paiement des dépenses de matériel et de matériel.

Défaillance des investissements et la répartition des crédits de développement. Certains investissements ont été réalisés dans les années de l'existence de la colonisation. On voit des organismes d'aide et de développement qui ne correspondent plus aux conditions de l'économie. Il faut que les opérations correspondantes ne soient pas les opérations nécessaires à l'entretien et à leur fonctionnement.

Insuffisance de facteurs essentiels. Il s'agit surtout des structures de gestion locales dont les performances. Il s'agit aussi des approvisionnements en carburants, pièces détachées et autres produits importés.

Il faut aussi rechercher les causes des échecs.

Les deux opérations réussies ont une caractéristique commune : la réactivité des populations intéressées. Il s'agit surtout de la motivation des diverses régionales, une opération menée en des pays commerciaux et la recherche de certaines méthodes originales. C'est ainsi que les réactions sont faites par des systèmes à la disposition des populations. L'accent est mis sur le mouvement de la population de la région et s'applique pas uniquement aux seuls moteurs de la région. L'accent est mis sur la participation des populations. L'accent est mis sur la participation des populations. L'accent est mis sur la participation des populations. L'accent est mis sur la participation des populations.

Inventaire de mesures sectorielles possibles

Secteurs	Mesures possibles
I. Agriculture	<ol style="list-style-type: none"> 1. prendre en compte des périodes de mise en place des opérations suffisamment longues (15 ans pour une opération de développement rural intégré). 2. accroissement de l'aide étrangère aux opérations dont la production est auto-consommée, c'est-à-dire où le recouvrement des dépenses est inexistant. 3. distinguer entre période d'approche (expérimentale) d'une opération et période de mise en place proprement dite et limiter l'effectif de la population rurale touchée en cours de période d'approche. 4. accroissement du rôle des commerçants privés dans la transmission des intrants culturaux et des techniques culturales améliorées. 5. augmentation du caractère incitateur des prix agricoles au producteur.
II. Hydraulique rurale	<ol style="list-style-type: none"> 6. recouvrement auprès des usagers du coût marginal de l'eau fournis, en général. 7. recouvrement auprès des usagers desservis par des branchements du coût plein de l'eau fournie. 8. soumettre l'approbation donnée à des demandes de nouveaux forages au recouvrement auprès des communautés demanderesse d'au minimum la moitié des dépenses récurrentes de chaque nouveau forage.
III. Elevage	<ol style="list-style-type: none"> 9. décentralisation auprès des communautés des travaux d'entretien des forages. 10. recouvrement auprès des éleveurs du coût marginal des soins de santé animale. 11. harmoniser au niveau de la région la tarification et les procédures de recouvrement des soins de santé animale. 12. utiliser davantage des vaccinateurs et assistants formés localement. 13. regrouper le nombre de services de santé animale offerts par visite faite au troupeau. 14. continuer la recherche d'innovations technologiques susceptibles de réduire les coûts tels les vaccins résistant à la chaleur. 15. accroissement du rôle des commerçants privés dans la distribution des produits de santé animale. 16. prendre en compte, dans le cas des opérations pastorales, des périodes de mise en place suffisamment longues et distinguer entre période d'approche et période de mise en place proprement dite.

Secteurs	Mesures possibles
III. <i>Élevage</i>	<p>17. recouvrement auprès des éleveurs du coût marginal de l'eau.</p> <p>18. augmentation du caractère commercial des autres opérations d'élevage (embouche paysanne, stations d'embouches et ranchs, fermes de reproduction, abattoirs, ...) en liaison avec la mise en place d'un système de prix au producteur suffisamment incitateurs.</p> <p>19. regrouper activités d'encadrement agricole et d'élevage dans le cas des opérations d'embouche paysanne.</p>
IV. <i>Pêche</i>	<p>20. maintenir le caractère commercial des activités de pêche.</p> <p>21. favoriser la mise en oeuvre de formules coopératives.</p>
V. <i>Forêts</i>	<p>22. accorder une attention particulière du point de vue technique à la préparation du terrain des plantations forestières de manière à diminuer les dépenses récurrentes subséquentes.</p> <p>23. augmentation du caractère incitateur du prix officiel du bois.</p>
VI. <i>Infrastructure des transports routière</i>	<p>24. recherche de méthodes d'entretien utilisant davantage de main-d'oeuvre non qualifiée dans les limites de la rentabilité économique et compte tenu des conditions physiques et démographiques particulières aux différents pays sahéliens et à leurs sous-régions.</p> <p>25. prise en considération du coût de sous-utilisation de l'équipement d'entretien des routes dont l'Etat est propriétaire et comptabilisation des services de cet équipement à sa valeur locative brute.</p> <p>26. amélioration de la programmation des besoins en main-d'oeuvre de différentes qualifications des services d'entretien routier.</p> <p>27. amélioration de l'information relative à la capacité des firmes fournisseuses d'équipement d'entretien de procurer les services après-vente, au taux de détérioration des routes et aux coûts d'entretien.</p> <p>28. prise en considération explicite des effets de tarifications alternatives des transports sur le taux d'utilisation des routes et sur le poids du chargement des véhicules, ceux-ci influençant les coûts d'entretien.</p> <p>29. harmonisation des politiques nationales en matière de chargement des véhicules et étude de l'imposition de redevances par les pays de transit aux transporteurs routiers internationaux.</p>

Secteurs	Mesures possibles
Infrastructure non routière	<p>30. examen des possibilités de réduction de certaines catégories de personnel de certaines des régions nationales de chemin de fer.</p> <p>31. évaluation de l'intérêt pour les pays de l'existence de systèmes de subventions croisées au sein de certaines entreprises publiques de transports aux activités multiples.</p>
VII. Education	<p>32. plus large utilisation du concept de capital humain pour justifier le financement par l'aide internationale des programmes de formation d'enseignants.</p> <p>33. décourager l'introduction par les donateurs de normes de construction scolaire peu adaptées à l'environnement sahélien et coûteuses en entretien.</p> <p>34. examen du coût de l'aide aux étudiants par rapport aux coûts de l'enseignement.</p> <p>35. dégagement de priorités en matière d'entretien des bâtiments scolaires en fonction de l'incidence des différentes formes de détérioration des infrastructures sur l'activité d'enseignement.</p> <p>36. réévaluation de la contribution nette pour la communauté de l'enseignement hautement spécialisé en regard d'alternatives possibles moins coûteuses en dépenses de fonctionnement et d'entretien.</p> <p>37. accroissement de la participation d'associations de parents d'élèves au recouvrement des dépenses auprès des collectivités et à l'allocation des fonds de fonctionnement et d'entretien.</p> <p>38. examen des possibilités de recouvrer directement auprès des bénéficiaires une partie des coûts d'enseignement secondaire et supérieur en fonction des revenus des parents.</p> <p>39. examen des possibilités de financer une partie des dépenses d'enseignement primaire sur base de recettes d'imposition de la propriété immobilière.</p>
VIII. Santé	<p>40. recouvrement auprès des malades (ou de leurs familles) du coût marginal des soins de santé primaires.</p> <p>41. établissement de critères précis et opérationnels pour ceux des malades exonérés du paiement des soins de santé primaires.</p> <p>42. décourager l'intervention massive des donateurs dans le fonctionnement des opérations de santé dans la mesure où cette intervention met en danger la capacité de recouvrement ultérieur des dépenses auprès des malades (ou de leurs familles).</p> <p>43. recouvrement auprès des malades les plus nantis du coût plein des soins de santé en liaison avec la mise en oeuvre possible d'un système limité d'assurance médicale.</p> <p>44. laisser les boutiquiers de village vendre les médicaments sous supervision des agents de santé communautaire.</p> <p>45. recruter les agents de santé communautaire parmi les membres respectés de la structure sociale villageoise et assurer leur formation d'une manière décentralisée au niveau des villages.</p>

III - L'ETAT ET LE DEVELOPPEMENT

Le principe de l'universalité des recettes de l'Etat fait que les crédits sont répartis sans aucune relation avec l'origine des recettes; il en est de même des réductions de crédits consécutives à l'insuffisance des recettes par rapport aux prévisions de dépenses. La comptabilité publique fait le plus souvent apparaître dans le budget voté une impasse qui s'analyse comme un déficit prévisionnel. Autrement dit, l'Etat se réserve d'arbitrer, en ne réalisant pas certaines dépenses prévues ou en se procurant des recettes imprévues, pour exécuter le budget en équilibre.

Le déficit prévisionnel est important dans tous les Etats du Sahel. En 1978, cinq des sept Etats dont les comptes ont été analysés ont fait appel, pour boucler, à des crédits à court terme qui représentaient 141% des recettes courantes en Mauritanie, 48% au Cap-Vert, 37% en Gambie, 13% au Mali et 3% au Sénégal. Il s'agit principalement de tirage de DTS auprès du FMI, d'aides Stabex, d'aides alimentaires et de subventions d'équilibre au budget ou à la balance des paiements. De 1975 à 1977, cette aide alimentaire et en subventions d'équilibre a dépassé 20% de l'aide publique à l'ensemble du Sahel; en 1978, elle en a représenté 18%.

Outre ces financements extérieurs, les Etats ont eu recours à des crédits intérieurs à court terme sous diverses formes : retard de paiement des fournisseurs de l'administration, prêts de la Banque centrale et d'établissements financiers publics ou commerciaux, détournement de recettes affectées.

Les dépenses prévues et non réalisées n'apparaissent pas dans la comptabilité publique. Cette absence de réalisation affecte, évidemment, le fonctionnement et l'entretien des opérations de développement.

Ou va-t-on si rien ne change ?

Le déficit prévisionnel à moyen terme (entre dépenses et recettes prévues, c'est-à-dire à l'exclusion des recettes à court terme) a été calculé par projection à partir de l'analyse des finances publiques et des comptes économiques des Etats pendant la décennie soixante dix. Pour chaque pays, il a été établi un compte consolidé intégrant le budget, les comptes publics extra-budgétaires, les comptes des entreprises publiques à caractère non commercial et le résultat d'exploitation des entreprises publiques à caractère commercial. Ces projections sont basées sur trois postulats : les capacités installées depuis 1970 fonctionnent et sont entretenues comme prévu; les politiques économiques nationales ne sont pas substantiellement modifiées (ce qui inclut le maintien en activité d'opérations déficitaires); les pratiques des sources de financement international ne sont pas significativement modifiées non plus.

Ainsi calculé, le déficit de 1982 pour l'ensemble de la région (Tchad exclu) s'élève à 180 millions de dollars au prix de 1979. Par pays, en pourcentage des recettes courantes de l'Etat, il s'établit ainsi :

	1978	1982	1984
Cap-Vert	48	34	41
Gambie	37	45	48
Haute-Volta	- 1	8	
Mali	13	23	
Mauritanie	141	74	22
Niger	- 6	2	8
Sénégal	3	8	10

Des pays comme le Cap-Vert et la Gambie sont fortement affectés, d'autres comme le Mali et la Mauritanie dans une proportion moindre. En bref, la situation d'impasse budgétaire est préoccupante pour l'ensemble des pays du Sahel. La situation doit changer.

Un leurre : augmenter les impôts

Dans une telle situation, le recours à l'inflation par l'intervention de la Banque centrale est une tentation. C'est une tentation d'autant plus forte que l'inflation, par le jeu des impôts progressifs, augmente les ressources fiscales de l'Etat en termes réels et que le déficit de la balance des paiements attire des financements à court terme, bilatéraux ou multilatéraux. Or, on constate que, de 1970 à 1977, les pays sahéliens de la zone franc (y compris le Mali et la Mauritanie) ont connu un taux moyen annuel d'inflation de 8,1%. Même si ce chiffre est un peu inférieur à la réalité du fait de la taxation de certains prix qui entrent dans l'indice, il est inférieur à celui de la plupart des pays industrialisés. Cela reflète la volonté des Etats sahéliens de ne pas utiliser l'inflation pour financer leur déficit. Mais ils n'ont pu maintenir cette politique que grâce au soutien de l'étranger à leur balance des paiements.

Si l'on envisage les moyens d'augmenter les recettes fiscales, on constate d'abord que l'arsenal des impôts et taxes est à peu près aussi complet que celui des pays industrialisés et que le taux d'imposition comme la progressivité de l'impôt sont élevés.

En Mauritanie et au Sénégal, les recettes fiscales représentent plus de 15,8% du PNB, ce qui est le taux moyen de 67 pays en voie de développement. Ce même pourcentage est au moins de 10,8 dans tous les autres pays de la région à l'exception du Cap-Vert (8,1), ce qui est supérieur à celui du Liban, du Mexique ou des Philippines. La pression fiscale est donc forte et on ne peut guère créer de nouveaux impôts ni accroître sensiblement le taux ou la progressivité de ceux qui existent sans casser un ressort de l'économie. Il reste à envisager d'améliorer le recouvrement des impôts et d'élargir la base d'imposition par un accroissement des activités économiques.

La faiblesse du taux de recouvrement des impôts est due à l'évasion fiscale et aux exemptions. Il est vrai que, notamment dans les régions sous-peuplées, le coût du recouvrement peut être élevé, voire supérieur à ce qu'il rapporterait. Mais on peut, même dans ce cas, affecter à la perception des fonctionnaires actuellement affectés à des tâches insuffisamment productives et il s'ensuivra un gain net pour l'Etat. Quant aux exemptions fiscales, elles ont joué un rôle certain d'incitation à l'investissement. Mais c'est au prix d'une perte nette pour l'Etat et cela se passe en général dans un contexte où chaque pays est amené à surenchérir auprès des investisseurs par rapport à d'autres candidats. Un accord international interdisant ou réglementant ces exonérations ne diminuerait pas la masse des investissements et ne changerait probablement pas de façon significative leur répartition.

Quant à l'élargissement de la base de l'impôt, il est à peu près fonction directe de la croissance du produit national en termes réels. Selon la Banque Mondiale, le taux annuel moyen de cette croissance dans les pays sahéliens est à peu près égal (au Mali et en Haute-Volta) ou inférieur au taux moyen des pays en voie de développement "à revenu bas" (3,9% de 1960 à 1970, 3,2% de 1970 à 1977). Du fait que le taux de croissance démographique est supérieur à 2%, on peut dire que la croissance économique du Sahel a été à peu près nulle depuis vingt ans.

Les cercles vicieux

La pauvreté et les difficultés endémiques bien connues sont évidemment la cause première de cette stagnation. Mais il y a, en Amérique et en Asie, des exemples de pays qui ont décollé, à partir d'une situation comparable, dans les années cinquante. Il faut donc considérer les autres facteurs négatifs qui sont ceux sur lesquels on peut agir immédiatement. On en distingue trois, qui sont politiques.

- Le secteur public accapare les facteurs rares, notamment le personnel qualifié et les crédits bancaires. Il s'ensuit que la fonction publique et le personnel des établissements publics sont pléthoriques et souvent peu adaptés aux besoins, que la main d'oeuvre dont peut disposer le secteur privé est rare et chère;

- L'Etat manifeste a priori une suspicion à l'égard du secteur privé et entretient un cercle vicieux : pour éviter les abus, il multiplie les réglementations contre lesquelles industriels et commerçants se défendent en augmentant leur marge autant qu'ils le peuvent, ce qui entraîne une réglementation encore plus contraignante, etc..

- Le loyer de l'argent est artificiellement maintenu à un taux trop faible (la plupart du temps négatif en termes réels); le taux de change surévalue la monnaie nationale. C'est, évidemment, un avantage pour les entreprises qui ont accès au crédit bancaire et pour les importateurs. Mais cela interdit tout espoir de développer l'épargne nationale, cela incite à importer, cela handicape les exportateurs et les petites et moyennes entreprises. Finalement, cela favorise le recours aux techniques importées, au détriment de techniques mieux adaptées aux réalités économiques.

Des changements de politique sur ces trois points sont la condition sine qua non d'une accélération de la croissance économique et, par conséquent, d'une expansion de la base nationale d'imposition.

Un dernier poste de recettes est constitué par les emprunts à court terme. C'est ce qui a permis, jusqu'à présent, à la plupart des pays sahéliens de s'en sortir. Mais le plafond est presque atteint. Le montant total cumulé des crédits tirés auprès du FMI par les pays sahéliens était de 165,1 millions de DTS (215 millions de dollars) au 29 février 1980 et leur position de réserve, sauf celle du Niger, est presque nulle (globalement, 11,7 millions de DTS). Il s'ensuit qu'ils ne peuvent plus tirer de DTS sans accepter la tutelle du FMI.

Le tremplin des dépenses

Telles sont les perspectives d'augmentation des recettes de l'Etat. Quant aux dépenses, on retrouve deux causes de leur accroissement qui ont déjà été signalées comme des freins au développement du produit national et, par conséquent, des recettes fiscales : l'inflation des fonctionnaires et salariés du secteur public, le déficit structurel des établissements publics. C'est dire qu'une action sur ces facteurs aura un double effet positif.

Miser sur le secteur privé

Dans ces conditions, le déficit prévisionnel - évalué plus haut à 180 millions de dollars en 1982, compte tenu seulement des charges actuelles et des engagements pris - doit être considéré comme structurel à moyen terme. Pour le faire disparaître à long terme, seuls des changements très importants peuvent être efficaces. Celui que préconise le groupe de travail est le développement concerté du secteur privé auquel seraient transférées des activités actuellement monopolisées par l'Etat, cela s'accompagnant de facilités d'accès au crédit et à la main-d'oeuvre qualifiée pour les PME. Ce remède ne porterait toutefois ses pleins effets qu'à terme d'une dizaine d'années.

Cela implique donc une aide maintenue de la communauté internationale, destinée à combler le fossé entre les ressources disponibles et les dépenses nécessaires pour gagner la lutte contre la pauvreté.

Réviser les mécanismes de l'aide

Cela dit, par rapport au déficit prévisionnel de 180 millions de dollars en 1982, l'action des sources d'aide s'inscrira forcément entre deux hypothèses extrêmes et invraisemblables. La première est que ces sources prennent purement et simplement en charge le déficit. Même si le principe en était admis et les moyens dégagés, ce ne serait pas réalisable, compte tenu des contraintes particulières des différentes aides, et cela ne résoudrait pas miraculeusement le problème des charges récurrentes car, forts d'un tel engagement des aides, les Etats mettraient en oeuvre de nouvelles actions. La deuxième hypothèse extrême est que ces organismes de financement laissent les Etats faire leur affaire du déficit et ne changent rien à leurs engagements ni à leur politique. En réalité, on peut affirmer qu'il y aura une adaptation et que celle-ci sera d'autant plus profonde et rapide qu'elle sera concertée et qu'elle reflètera la prise de conscience du problème des charges récurrentes par les dirigeants des Etats sahéliens et par les responsables des sources d'aide.

Cette révision peut avoir pour base un certain nombre de constatations évoquées plus haut et qu'il suffit de rappeler :

- On a recours à des techniques mal adaptées et certains organismes d'aide ont tendance à confier le lancement d'opérations à des équipes sur-qualifiées, dans le but légitime - de donner le maximum d'atouts aux projets qu'elles cautionnent. Il s'ensuit non seulement un coût élevé, mais aussi une régression après la période de mise en place et le retrait de ces équipes.

- Les projets sont trop rigides. Ils adoptent une fois pour toutes un modèle de fonctionnement et d'entretien, sans prévoir d'autres solutions ni envisager d'adaptation.

- On ne prend pas assez en compte l'incidence d'un projet sur le coût et sur la disponibilité des facteurs rares (capital et, surtout, personnel qualifié). Plus exactement, on étudie cet impact pour un projet donné, mais si deux projets font appel aux mêmes catégories de personnel, ils se trouvent en concurrence sur le marché des facteurs rares.

- Les dimensions de certains projets correspondent moins aux besoins qu'à l'enthousiasme de certains responsables d'organismes d'aide, voire aux intérêts privés de contractants des pays donateurs.

- Les charges récurrentes sont étudiées trop sommairement et, le plus souvent, sans la nécessaire concertation entre l'organisme d'aide qui intervient et le Ministère des finances national qui devra trouver les moyens budgétaires.

- Le temps de mise en place et de rodage d'une opération est presque toujours sous-estimé.

- Des marchés sont accordés à des entreprises qui se révèlent incapables d'assurer un service après vente correct.

- Les stratégies de développement changent selon la conjoncture et selon les modes. Cette inconstance donne des résultats incohérents. Les choix sont arbitraires, mais il est important de s'y tenir sur une longue période plutôt que de balancer entre les priorités : à la croissance ou aux besoins primaires, au transfert de techniques modernes ou à la recherche de "techniques intermédiaires".

Oser déplacer des crédits

Que peuvent faire les organismes d'aide pour alléger le poids des charges récurrentes ? Augmenter leur aide, cela va sans dire. Mais aussi améliorer les procédures et mécanismes de leur assistance.

- Améliorer la programmation des dépenses et l'information des autorités budgétaires des Etats.

- Réduire considérablement les investissements dans certaines opérations en cours qui se sont révélées beaucoup trop importantes à un stade expérimental, et réaffecter les crédits rendus disponibles à des modes de transfert plus souples et plus efficaces.

- Financer certains investissements, tels que la construction de certains bâtiments administratifs, qui ne sont pas, en principe, du ressort de l'aide, mais qui permettent aux Etats de dégager des ressources budgétaires pour les affecter aux charges récurrentes.

- Développer "l'aide hors projets" : l'aide budgétaire sectorielle(1), notamment pour l'éducation et la santé, et le financement direct de certaines charges récurrentes.

- Subventionner le coût des ajustements entraînés par l'adoption par les Etats sahéliens de mesures de politique internes visant à accroître leur activité économique : décentralisation, vérité des prix, etc...

(1) Une aide s'engagerait à financer, sur une période donnée, une partie du budget récurrent d'un secteur ou d'un ensemble d'activités de ce secteur.

VINGT ET UNE PROPOSITIONS

Vingt et une propositions de recommandations sont faites par le groupe de travail aux Etats sahéliens, aux organismes de financement international, aux Secrétariats du CILSS et du Club du Sahel. Elles couvrent l'élargissement de la base réelle d'imposition des Etats sahéliens moyennant l'adoption de réformes visant le développement concerté du secteur privé et l'accroissement de l'activité économique, l'amélioration des procédures d'élaboration et d'exécution des projets, l'augmentation de l'efficacité des dépenses récurrentes, la mise en place de procédures de recouvrement des charges fondées principalement sur le paiement du coût d'usage, la réorientation des modes de transfert de l'aide publique au développement et la création d'un fonds de soutien aux réformes de politique globale des Etats sahéliens.

RECOMMANDATIONS DU GROUPE DE TRAVAIL :

(Résumé du Chapitre XV du rapport)

Seule la croissance économique, entraînant l'élargissement de la base nationale d'imposition, permettra d'apporter, à long terme, une solution générale au problème des charges récurrentes. Ceci exige de la part des Etats sahéliens des réformes de politique économique. Telle est la recommandation fondamentale du rapport. Il n'empêche qu'il faut aussi agir sur toute une série de leviers qui commandent, on l'a vu, des améliorations diverses. D'où les recommandations complémentaires suivantes :

Procédures de planification et de financement

- Adopter universellement les définitions du groupe de travail concernant les charges récurrentes.
- Planifier à terme suffisant pour inclure dans les prévisions toute la période de mise en place des opérations.
- Financer les dépenses courantes de fonctionnement sur crédits d'aide jusqu'à ce qu'une opération ait atteint sa vitesse de croisière.
- Lorsqu'un projet comporte une phase expérimentale, limiter l'opération pendant cette phase aux dimensions nécessaires pour l'expérimentation.

- En évaluant les projets, appliquer aux prévisions de dépenses sur budget national, un coefficient de pondération (prix de référence) supérieur à 1, afin de rapprocher le coût financier du coût économique (ou coût d'option).

- Intégrer dans les prévisions une croissance en termes réels du coût marginal des facteurs locaux.

- Etablir, au stade du projet, plusieurs scénarios de fonctionnement et d'entretien, entre lesquels le choix, au départ, ne sera pas définitif.

- Estimer le coût de sous-estimation du matériel d'entretien des infrastructures.

- S'assurer de la capacité des contractants à fournir un service après vente satisfaisant.

- Financer l'entretien de certains équipements sur crédits d'aide publique.

- Améliorer la circulation et l'actualisation de l'information sur les coûts récurrents, des sources de financement international vers les autorités financières nationales; charger une cellule gouvernementale de collecter, centraliser et diffuser cette information.

- Renoncer à financer des opérations sans tenir compte des priorités établies par l'Etat.

Efficacité et rentabilité

- Décentraliser les responsabilités concernant l'entretien d'infrastructures comme l'hydraulique rurale.

- Diminuer certains budgets d'aide aux étudiants.

- Réviser les politiques de prix agricoles à la production en sorte de rendre ces prix plus attractifs.

- Mettre à la charge des utilisateurs tout ou partie du coût marginal de certains services (sanitaires, hydrauliques, vétérinaires), et même tout ou partie du coût d'exploitation pour certains utilisateurs à revenu élevé.

- Réviser certaines taxes, notamment sur les carburants, en sorte qu'elles soient proportionnelles au prix; imposer la propriété immobilière; réduire les avantages fiscaux.

Adaptation des principes de l'aide

- Augmenter en proportion l'aide internationale "hors projets" ou aux investissements administratifs :
 - . aide budgétaire sectorielle (éducation et santé),
 - . financement limité dans le temps des charges récurrentes de certaines opérations en péril faute de ressources;
- Créer un fonds de soutien aux réformes de politique économique des Etats sahéliens.

° ° °