

4458

COLLOQUE SUR LES DEPENSES RECURRENTES AU SAHEL

OUAGADOUGOU, HAUTE VOLTA

11-15 JANVIER 1982

Document de travail

BUDGETISATION ET PLANIFICATION:
LE PROBLEME DES COUTS RECURRENENTS

Peter S. Heller
Fonds Monétaire International

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

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

CLUB DU SAHEL/OCDE

2 RUE ANDRE PASCAL/75775 PARIS CEDEX 16/FRANCE

CILSS

BP 7049/OUAGADOUGOU/HAUTE VOLTA

SAHEL D(81)156

Novembre 1981

Budgétisation et planification - le problème des coûts récurrents

Peter S. Heller,

Chef adjoint,

Division de l'analyse des finances publiques

Département des Finances publiques

Fonds monétaire international

Washington, D.C. 20431

Document de travail

Conférence prononcée à l'occasion du Colloque sur les dépenses récurrentes, organisée par le Club du Sahel et le CILSS à Ouagadougou, Haute-Volta, en janvier 1982. Les opinions émises dans cette conférence sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Fonds monétaire international.

Budgétisation et planification - le problème des coûts récurrents

Peter S. Heller

Fonds monétaire international

Introduction

Il est généralement admis que le financement des coûts récurrents pose un grave problème aux responsables de l'élaboration de la politique économique dans les pays en développement. Il se peut, en effet, qu'au cours des années à venir, le montant des ressources budgétaires disponibles soit rigoureusement limité et que, par conséquent, les budgets ne soient pas pleinement en mesure d'assurer le financement des coûts récurrents liés aux projets d'investissement qui sont actuellement à l'étude. Si, au stade de l'évaluation et de la mise en oeuvre des projets, ils ne tiennent pas explicitement compte des coûts récurrents de ces projets, les gouvernements risquent de ne pas disposer des ressources suffisantes pour financer le fonctionnement et l'entretien des projets qu'ils viennent tout juste d'achever.

Ce problème s'explique en partie par le fait que, dans certains pays, les investissements affectés au développement, ont progressé rapidement et porté le montant des dépenses récurrentes nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des projets à un niveau qui dépasse nettement celui des ressources disponibles, étant donné la multitude des engagements que les autorités sont amenées à prendre. Dans d'autres pays, les responsables n'ont pas tenu compte, dans le processus de planification et de budgétisation, des coûts récurrents qui devaient résulter des investissements et, par conséquent, les crédits budgétaires affectés au financement des coûts récurrents de projets donnés ne sont pas suffisants, même si les ressources sont en principe disponibles.

L'un des objectifs du colloque est d'examiner les diverses façons de résoudre ce problème. Dans notre exposé, nous traiterons des réformes qu'il convient d'apporter au processus de budgétisation et de planification pour qu'il puisse tenir compte des coûts récurrents qui résultent de la réalisation des projets. Nous nous en tiendrons toutefois à des considérations ayant une portée générale; en d'autres termes, nous examinerons les divers points que tout gouvernement doit prendre en considération lorsqu'il aborde le problème des coûts récurrents. Nous n'essaierons donc pas d'indiquer précisément les modifications qui seraient nécessaires dans tel ou tel pays du Sahel.

Des réformes s'imposent à divers stades du processus de budgétisation et de planification, en particulier au moment du lancement et de l'évaluation des projets au sein des ministères responsables des secteurs, à celui de leur coordination au Bureau central de la planification, de la formulation et de la planification financière à moyen terme au ministère des Finances, enfin à celui de la planification des besoins en main-d'oeuvre dans les services chargés de la dotation en personnel et de la formation des employés. Ces réformes comportent deux éléments.

Le premier élément a trait à l'information. Il faut veiller, en effet, à établir des données sur les coûts récurrents des projets, puis à les mettre à la disposition des responsables de l'élaboration des politiques; il faut assurer, en outre, que ces responsables se préoccupent des effets que l'insuffisance du financement a sur la rentabilité des projets. L'augmentation du nombre de renseignements disponibles serait certes pour beaucoup de pays une réforme importante, mais son effet ultime serait faible si les gouvernements n'accordent pas à ces renseignements l'importance qu'ils revêtent.

Ceci revient à dire, notamment, qu'en choisissant les projets à exécuter, les responsables doivent bien veiller à ce que la totalité des engagements qu'ils se proposent de prendre n'entraîne pas, ultérieurement, des engagements de dépenses trop élevés pour les ressources budgétaires. En outre, les responsables aux prises avec une situation budgétaire tendue doivent se demander s'il est vraiment avantageux d'utiliser des ressources pour les dépenses d'équipement et de réduire ainsi le montant d'ores et déjà insuffisant des crédits budgétaires récurrents qu'il convient d'affecter aux nouveaux programmes ou aux programmes existants. Il n'y a pas de réponse simple à cette question et il n'existe pas non plus de formule que les responsables pourraient facilement appliquer, notamment parce que les décisions en matière de dépenses sont fonction de multiples considérations d'ordre politique, social et économique. On ne peut pas rejeter tout bonnement des projets éducationnels à coûts récurrents élevés au profit de projets électriques entraînant peu de dépenses récurrentes, car il est possible que les premiers présentent beaucoup plus d'avantages que les seconds. Toutefois, il importe d'amener les responsables de l'élaboration des politiques à se rendre compte de la compensation qui s'opère entre coûts et avantages, et à saisir qu'ils leur faut se plier aux contraintes budgétaires tant actuelles que futures.

La mise en oeuvre de ces réformes sera une entreprise difficile et de longue haleine. D'ailleurs, en ce qui concerne ces recommandations, il faut bien distinguer entre application pure et simple et application judicieuse. Les intérêts des divers ministères responsables des secteurs ne correspondent pas souvent à ceux des ministères chargés des questions financières centrales. Les ministères responsables des

secteurs peuvent être tentés d'appliquer la réforme d'une manière superficielle ou de s'en servir pour éluder certaines des contraintes liées au processus normal d'examen du budget. Nous signalerons, le cas échéant, certains des écueils auxquels risque de se heurter toute tentative de réforme qui serait liée aux problèmes des coûts récurrents.

1. Phase de lancement du projet

Dans les études consacrées à la planification du développement, il est généralement admis que les projets d'investissement publics doivent être évalués en fonction de leur rentabilité sociale nette. Les techniques de l'analyse coûts-utilité sont décrites en détail; c'est donc une question qu'il n'est pas nécessaire d'aborder ici¹. A vrai dire, si tous les projets étaient évalués en fonction d'un critère de rentabilité nette, il serait plus facile en principe de veiller à ce que le problème des coûts récurrents se pose moins fréquemment. Pour effectuer une analyse coût-utilité, le spécialiste doit évaluer l'ensemble des coûts et avantages pendant la durée de vie utile du projet en prenant bien soin d'établir un prix virtuel pour le coût des devises et de la main-d'oeuvre. Une telle opération permet d'obtenir aisément des données approximatives sur les dépenses - et peut-être aussi sur les recettes - relatives aux projets; grâce à ces données, les responsables de la planification sectorielle ou centrale pourraient évaluer l'ensemble des dépenses récurrentes qu'entraînerait la mise en oeuvre du groupe de projets que les autorités envisagent de réaliser pendant une période donnée. En principe, s'il apparaît que la demande de ressources

¹Voir ONUDI, Guidelines for Project Evaluation (New York, Nations unies, 1972).

budgétaires récurrentes pendant une période ultérieure quelconque dépasse le montant qui sera alors disponible, l'analyse peut estimer le prix virtuel d'un dollar de ressources budgétaires et refaire ses calculs coût-utilité en tenant compte de l'incidence de ces contraintes budgétaires².

Malheureusement, l'évaluation des projets est plus l'exception que la règle dans la plupart des pays en développement. Cette lacune tient en partie à la pénurie d'économistes au sein des ministères chargés de l'exécution des programmes et dans les organismes donateurs qui lancent les projets, mais elle s'explique aussi par le fait qu'il est difficile d'évaluer et de quantifier les avantages liés à maints projets, surtout dans de nombreux secteurs fournissant des services sociaux. Ce serait prendre ses désirs pour des réalités et manquer totalement de réalisme que de recommander aux responsables de ne pas lancer de projets, sans procéder à la rigoureuse analyse coût-utilité à laquelle on a fait allusion; il convient toutefois de noter que, en ce qui concerne l'évaluation des projets, deux principes importants doivent être observés.

En premier lieu, il importe d'effectuer une certaine évaluation des coûts et avantages présumés d'un projet, même si cette opération ne satisfait pas à toutes les exigences idéales de l'analyse coût-utilité traditionnelle. Il serait absurde d'hypothéquer de maigres ressources budgétaires futures par la mise en oeuvre d'une série de projets qui n'auraient jamais été réalisés s'ils avaient été évalués en fonction de critères économiques convenables. En ce qui concerne la question des

²L'une des méthodes permettant de tenir compte du prix virtuel des ressources budgétaires est exposée dans "The Dynamics of Project Expenditures and the Planning Process : With Reference to Kenya", P. Heller (Thèse de doctorat non publiée, Université d'Harvard, 1971), p. 243-301.

coûts récurrents, la réforme la plus importante est peut-être celle qui permettra de veiller à ce que les projets soient rigoureusement évalués au moment où ils sont lancés. En rejetant les projets médiocrement conçus, quel qu'en soit le bien-fondé, les responsables peuvent immédiatement économiser des ressources et éviter de se voir contraints dans l'avenir à prendre des décisions souvent pénibles du point de vue politique, c'est-à-dire décider de réduire, voir d'éliminer, des crédits récurrents affectés à des projets improductifs. Il importe de souligner que, même après sa réalisation, un projet doit être jugé en fonction de ses qualités intrinsèques, que le jugement soit ou non favorable. En effet, s'ils s'aperçoivent après coup que certains projets, peu judicieux, n'auraient pas dû être mis en oeuvre, les responsables ne devraient pas nécessairement se sentir contraints d'y affecter une part des ressources budgétaires récurrentes.

En second lieu, même s'il est difficile d'évaluer et de quantifier les avantages qu'offre un projet, il doit être possible d'estimer les dépenses - d'équipement ou récurrentes - que ce projet occasionnera probablement pendant une période raisonnable. Ces estimations serviraient de base pour l'évaluation du projet sous l'angle à la fois de son utilité économique générale et de son incidence éventuelle sur les divers obstacles qui entraveront probablement la réalisation d'un programme de développement (apports de devises, de ressources budgétaires, de main-d'oeuvre qualifiée, etc.).

Pour appliquer ces principes, chaque ministère lançant un grand programme qui doit être inscrit au budget et financé soit sur ses ressources propres, soit avec l'aide financière éventuelle du donateur, devrait fournir au Bureau central de la planification et au ministère

des Finances une description élémentaire de son projet dans le cadre d'un formulaire normalisé (tableau 1). Cette description contiendrait assez de données pour permettre aux responsables d'établir une évaluation du projet. Les grands projets seraient ceux pour lesquels les dépenses d'équipement dépasseraient un certain montant. En principe, il serait souhaitable, certes, que les responsables puissent avoir les renseignements ci-dessous pour tous les projets, mais exiger de telles données pour des projets autres que les plus importants, serait imposer au départ un fardeau trop lourd pour les administrations des secteurs.

Les principaux renseignements nécessaires sont les suivants :

a) Les objectifs du projet et, le cas échéant, une évaluation des avantages qu'il procurera pendant sa durée de vie utile; dans la mesure du possible, il serait souhaitable d'établir une liste des avantages que le projet devrait offrir pendant chacune des cinq premières années; le rôle du projet dans le contexte du Plan de développement devrait également être indiqué.

b) Une évaluation de la mesure dans laquelle un nouveau projet est compatible avec les programmes existants d'un ministère donné; en effet, un ministère responsable d'un secteur doit démontrer que les services attendus d'un projet (c'est-à-dire des dépenses d'investissement et des dépenses récurrentes qu'il entraînerait) ne pourraient être fournis par les programmes existants. Dans bien des cas, les projets et les programmes existants chevauchent de façon excessive ou font double emploi; parfois, ils sont même dotés de l'équipement et du personnel nécessaires pour exécuter certains travaux qu'on envisage de confier au nouveau projet.

Tableau 1. Formulaire relatif au projet

Partie A.

Ministère responsable du lancement Projet n° _____ Priorité en cours _____ Engagé _____ Hautement souhaitable _____ Souhaitable _____

Titre du projet _____

Donateur _____ Don/prêt _____

Nature et objectifs du projet¹ :

Relation entre le projet et les programmes existants

Partie B.

Nouvel
exercice
budgétaire
(NEB)

NEB + 1 NEB + 2 NEB + 3 NEB + 4 NEB + 5 NEB + 6

(Sauf indication contraire, prix du nouvel exercice budgétaire)²

Avantages (définis et quantifiés, dans la mesure du possible)³

Coûts

Dépenses d'équipement
Intérieures
Dons

Recettes en capital
Extérieures

Dépenses récurrentes : exploitation
Dépenses en personnel
Autres achats de biens et de services
Transports
Divers

Dépenses récurrentes : entretien

Dépenses récurrentes : redevances versées par les usagers

Nombre d'effectifs supplémentaires requis :
Personnel administratif
Techniciens
Personnel de bureau

Partie C.

Autres caractéristiques

Besoins en matière de formation

Hypothèses technologiques fondamentales

Dépenses récurrentes à la charge de :

Quel est le rôle des divers inputs factoriels dans la production du projet après sa mise en oeuvre

Ministère 1

Ministère 2

¹ Donner une description complète du projet, en insistant avant tout sur la relation entre le projet et les grands objectifs nationaux, régionaux et sectoriels.

² Indiquer précisément les prix utilisés pour les estimations. En règle générale, il convient d'utiliser les prix en vigueur au moment où les estimations sont établies.

³ S'efforcer d'estimer toute incidence indirecte sur les recettes, due à un élargissement de l'assiette de l'impôt.

c) Dépenses d'équipement et coûts récurrents; outre les dépenses d'équipement, il faudrait estimer les coûts récurrents du projet pour chacune des cinq années suyant sa réalisation, en tenant compte du fait que ces coûts, faibles au départ, risquent d'augmenter par la suite. Les estimations des coûts récurrents doivent être ventilées et exprimées en fonction des composantes suivantes :

1) Coûts d'exploitation par rapport aux coûts d'entretien; ces deux éléments des coûts récurrents ont fréquemment des profils chronologiques très différents : certains coûts d'entretien sont des coûts réguliers, tandis que d'autres s'imposent occasionnellement, souvent plusieurs années après la mise en oeuvre du projet; les coûts d'exploitation, quant à eux, sont susceptibles d'augmenter au cours des premières années, mais il peut arriver que par la suite ils se stabilisent en termes réels.

2) Coûts directs en devises du projet; il serait utile de distinguer, dans la mesure du possible, entre la composante "devises" des dépenses d'équipement et la composante "devises" des coûts récurrents, afin de tenir dûment compte de toutes les répercussions qu'un projet peut avoir à la longue sur la balance des paiements.

3) Incidence du projet sur les recettes. Est-il prévu que les usagers verseront des redevances? Le projet entraînera-t-il à moyen terme un accroissement de la production qui pourrait être à l'origine d'une augmentation des recettes fiscales? Les réponses à ces questions permettront de déterminer le montant net des coûts récurrents inhérents à un projet. Si l'on envisage de percevoir des redevances, prévoit-on d'affecter leur produit au projet, au ministère qui en assume la responsabilité ou au budget général?

4) Effectifs; quelles sont les catégories d'effectifs (personnel administratif, technique et de bureau) nécessaires au bon fonctionnement du projet?

d) Formation; faudra-t-il créer des programmes pour former la main-d'oeuvre nécessaire? L'un des problèmes auxquels se heurtent généralement nombre de projets tient à une hypothèse des responsables : ils présument, en effet, qu'ils pourront facilement trouver sur le marché national la main-d'oeuvre qualifiée dont ils auront besoin au moment où le projet sera achevé. Cependant, en raison du nombre total de projets réalisés, la demande de main-d'oeuvre qualifiée dépasse souvent l'offre locale; il arrive, par conséquent, que certains projets ne soient pas dotés de tous les effectifs dont ils ont besoin ou que les autorités soient obligées d'accorder au personnel recruté soit sur le marché national, soit sur celui d'autres pays, une rémunération supérieure à celle qui avait été prévue.

e) Institutions qui assumeront le financement des coûts récurrents; dans maints pays, il se peut que le ministère des Travaux publics soit tenu de financer les coûts afférents à l'entretien de tel immeuble ou de telle route à même son budget, alors que les coûts d'exploitation du projet sont à la charge des autres ministères. Dans la planification budgétaire, le ministère des finances doit veiller non seulement à ce que le montant global des crédits soit suffisant pour financer les coûts récurrents, mais aussi à ce que les crédits soient acheminés aux ministères dont les charges se sont accrues.

f) Exposé de l'utilisation prévue des éléments technologiques; en ce qui concerne l'aspect "technologique" des projets, le Bureau central de la planification ou le ministère des Finances devront examiner si les

moyens de production indiqués sont vraiment nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. Lorsqu'un projet est lancé, il se peut que le ministère responsable du secteur en question ait tendance à sous-estimer les coûts récurrents de ce projet afin de le rendre plus attrayant pour les responsables de la budgétisation ou de la planification. C'est le contraire qui se produit à partir du moment où le projet est réalisé. Dans certains pays, les ministères responsables des secteurs sont tenus d'indiquer, au moment où le projet est achevé, le montant des coûts récurrents liés à ce projet, si ces coûts récurrents ne sont pas couverts par la demande que les ministères présentent normalement pour obtenir une augmentation de leur budget récurrent. Dans ce cas, on observe que les ministères surestiment généralement les coûts récurrents nécessaires. Il se rend compte, en effet, qu'il est peut-être plus facile d'obtenir des ressources récurrentes supplémentaires en liant la demande directement au financement des projets spécifiques que de se les procurer par les voies budgétaires normales.

A vrai dire, la sous-estimation ou la surestimation des dépenses récurrentes est une façon d'échapper au processus de planification et de budgétisation. Certes, nul ne souhaite priver les projets des ressources récurrentes dont ils ont besoin, mais est-il souhaitable pour autant d'utiliser ces projets simplement pour obtenir des ressources récurrentes supplémentaires qui ne s'y rapportent pas? Cette façon de procéder crée des difficultés spéciales pour l'analyste des projets ou du budget, puisqu'elle exige effectivement de lui qu'il soit en mesure de déceler les hypothèses technologiques fondamentales sur lesquelles repose le projet.

Les renseignements précités ne sont pas sans importance; en outre, ils sont nécessaires pour évaluer, fût-ce de la façon la plus élémentaire, dans quelle mesure un projet est souhaitable et compatible avec les ressources disponibles étant donné les ponctions que le budget ou le plan de développement proposés vont effectuer sur les ressources financières et la main-d'oeuvre. Ces données devraient être fournies non seulement pour les grands projets financés à l'aide du budget de l'Etat, mais aussi pour les projets importants qui sont financés au moyen de ressources extérieures et ne sont pas nécessairement inscrits au budget d'équipement de l'Etat (comme c'est généralement le cas dans plusieurs pays du Sahel). Les grands projets pour lesquels il est impossible de fournir de telles données devraient être retournés aux ministères en question pour qu'ils en complètent la préparation et les inscrivent, le cas échéant, au budget d'un exercice ultérieur.

Pour être réaliste, on doit toutefois admettre qu'il est impossible de rassembler et d'analyser de telles données pour tous les projets inscrits au budget d'équipement. Dans certains pays, il se peut qu'un grand nombre de projets inscrits au budget soient des projets mineurs si on en juge par les dépenses d'investissement qu'ils entraînent; pour ces projets, il serait évidemment peu commode de rassembler les données détaillées évoquées ci-dessus. Il ne faut pas en conclure qu'il faille négliger les coûts récurrents afférents à ces projets, car il se peut que les coûts récurrents de petits projets soient très élevés par rapport aux dépenses d'investissement qui ont été affectées à leur réalisation. Il est préférable que les responsables de la planification budgétaire évaluent approximativement les coûts récurrents qui seront probablement liés à ces projets; dans la mesure du possible, ils peuvent regrouper les différentes catégories de projets mineurs (par exemple, la

construction de petites routes secondaires, d'écoles primaires, etc.) et calculer les coûts récurrents qui résulteront non pas d'un projet en particulier mais d'un groupe de projets.

Pour appliquer cette procédure, il serait souhaitable que les principaux ministères qui sont responsables de secteurs et qui lancent des projets de développement disposent à plein temps d'un planificateur ayant les connaissances économiques nécessaires pour coordonner l'établissement des formulaires précités. S'il s'agit d'un projet bénéficiant d'une aide extérieure, on peut espérer que l'organisme donateur prêtera son concours au ministère responsable pour établir les données se rapportant à ce projet.

L'un des objectifs des formulaires est de permettre au Bureau central de la planification et au ministère des Finances de calculer, sous forme de projections, le montant de ressources récurrentes qu'il faudra probablement affecter aux projets pendant les années qui suivront leur réalisation. Pour être en mesure d'effectuer cette opération, ils doivent absolument savoir quand un projet deviendra opérationnel et nécessitera l'affectation de ressources récurrentes. Ce moment est naturellement fonction de l'état d'avancement des travaux. Dans presque tous les pays, les projets sont généralement achevés après bien des retards qui sont souvent liés à la révision des prévisions initiales concernant les dépenses d'équipement et les coûts récurrents relatifs à ces projets.

Ces observations laissent à entendre que les responsables devraient, dans le cadre du processus budgétaire annuel, préparer des formulaires pour les projets en cours ou pour les projets approuvés

L'année précédente mais dont la mise en oeuvre n'a pas été amorcée (tableau 2). Ces formulaires ne contiendraient pas des renseignements aussi détaillés, certes, que ceux dont nous avons parlé ci-dessus, mais les ministères responsables des secteurs devraient indiquer les estimations initiales et toute modification apportée ultérieurement soit aux prévisions en matière de coûts et d'effectifs, soit au calendrier prévu pour la réalisation et la durée de vie utile du projet.

A cet égard, maints pays se sont aperçus qu'il était utile d'établir pour le projet un système de dossiers au sein non seulement des ministères responsables des secteurs, mais aussi du Bureau central de planification et des ministères financiers qui coordonnent le budget et le programme de développement.

L'un des problèmes importants que pose l'établissement de projections en matière de recettes et de dépenses est le choix des hypothèses à retenir pour le taux d'inflation, le taux de croissance des salaires nominaux, le coût escompté des devises, etc. Lorsqu'il est contraint d'estimer les coûts récurrents d'un projet dont la réalisation ne sera pas terminée avant deux ou trois ans, le ministère responsable devrait recevoir du Bureau central de la planification ou du ministère des Finances des directives sur les hypothèses qu'il convient de poser pour ces variables à un moment quelconque. Les responsables devraient avoir pour méthode d'effectuer les prévisions de recettes et de dépenses en posant comme hypothèse que les prix demeureront au niveau où ils se trouvent lorsque a lieu l'élaboration du budget. Si les estimations de coûts sont ventilées de façon suffisamment détaillée, le Bureau central de la planification ou le ministère des Finances pourront effectuer un ajustement applicable à tous les projets à l'étude, pour tenir compte de

Tableau 2. Formulaire relatif à l'état d'avancement des travaux

Ministère _____	Coût total du projet (estimations)	Dépenses à la fin du présent exercice budgétaire (estimations)	Dépenses pendant le nouvel exercice budgétaire (NEB) (estimations)	Montants globaux			Etat d'avancement des travaux (Prévisions)	Etat d'avancement effectif des travaux
				Estimations initiales	Estimations de dépenses révisées	Dépenses effectives		

Titre du projet _____

Observations

Evolution de la
situation financière

Etat d'avancement
des travaux

Comparer l'état d'avancement effectif des travaux avec les prévisions, et expliquer le cas échéant les différences constatées.

la croissance de l'inflation des salaires. Ce qui importe en fin de compte, c'est d'utiliser les mêmes hypothèses pour les prévisions de recettes et de dépenses.

2. L'élaboration du budget

Au cours de l'élaboration du budget, il importe d'examiner deux questions importantes liées au problème des coûts récurrents. Premièrement, comment tenir compte des coûts récurrents des projets dans le choix des nouveaux projets qui doivent être inscrits au budget d'équipement de l'exercice courant. Deuxièmement, comment peut-on assurer que les projets en cours de réalisation recevront les ressources récurrentes dont-ils auront besoin lorsqu'ils commenceront à fonctionner?

a. L'incidence des coûts récurrents sur le choix des projets

Une fois que le ministère responsable d'un secteur ou l'organisme donateur a décrit et évalué un projet, le Bureau central de la planification et le ministère des Finances doivent décider s'il y a lieu d'en recommander l'inscription au budget d'équipement de l'exercice budgétaire courant. Les projets doivent être choisis dans le cadre d'une planification financière à moyen terme³, qui tienne compte à la fois de deux facteurs : les causes profondes de la progression des recettes et des dépenses sur une période de trois à cinq ans et les objectifs de stabilisation budgétaire de l'Etat. Cette opération permet aux responsables de la planification financière de se faire une certaine idée du cadre financier dans lequel doivent s'inscrire les divers scénarios du budget de développement. On peut procéder de deux façons pour déterminer si la situation budgétaire globale risque d'être tendue à moyen terme.

³Voir P. Heller et M. Moriarty : "Financial Planning and Expenditure Forecasting", Fonds monétaire international, Département des finances publiques, Seminar on Budgeting and Expenditure Control (juin 1980), p. 40-51.

1) Méthode 1

Il est possible d'esquisser brièvement les éléments de l'une des méthodes applicables à la planification financière. Il s'agit de la méthode couramment utilisée dans les grands pays industrialisés comme les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la République fédérale d'Allemagne⁴. Celui qui effectue les prévisions budgétaires doit évaluer la quantité de ressources dont pourra éventuellement disposer le secteur public; pour ce faire, il effectue des projections relatives aux diverses composantes des recettes fiscales. Pour cette opération, il utilisera les projections du Bureau central de la planification en ce qui concerne la tendance prévue pour la croissance économique globale, l'évolution économique extérieure, le taux anticipé d'inflation et les possibilités d'alourdir dans son ensemble la charge fiscale.

Plusieurs facteurs auront une incidence sur le taux de croissance des dépenses. Certains programmes de dépenses ont une dynamique intrinsèque sur laquelle le gouvernement a peu d'emprise. Dans les pays développés, par exemple, les clauses d'indexation et les principaux facteurs démographiques à l'origine de la croissance des divers groupes d'âge déterminent en fait le taux de croissance des dépenses publiques au titre de la sécurité sociale, indépendamment du montant de recettes dont dispose l'Etat. La tendance prévue des taux d'intérêt aura une incidence sur le coût pour l'Etat de toute reconduction de la dette

⁴Voir République fédérale d'Allemagne, Plan financier, 1979-83 (Ministère des Finances, Bonn, 1980); Royaume-Uni, Financial Statement and Budget, 1981/82 (Londres, Her Majesty's Stationery Office, 1981); Etats-Unis, Budget of the United States (Washington, Government printing Office, 1981).

publique. Du fait de l'inflation, le maintien de la valeur réelle actuelle des services publics se traduit par une augmentation des coûts nominaux. Les projets d'équipement déjà en cours de réalisation accroîtront le volume de ressources récurrentes nécessaires et ces nouvelles ressources devront normalement être fournies sous réserve des conditions examinées ci-dessous. Conformément aux objectifs de son plan de développement, l'Etat tiendra à ce qu'une certaine fraction du budget soit affectée aux programmes de dépenses d'équipement, bien que la grandeur de cette fraction soit une variable qui dépend de la politique. S'il applique une politique de stabilisation, il a peut-être fixé certains objectifs en ce qui concerne les dimensions souhaitables de l'excédent ou du déficit budgétaire par rapport au produit intérieur brut.

En effectuant cette opération et en soustrayant les dépenses prévues des recettes prévues, les responsables de la prévision budgétaire auront une certaine idée de l'ampleur des "ressources budgétaires non engagées". En principe, le montant de ces ressources correspond à celui de ressources disponibles soit pour financer les dépenses récurrentes qu'entraînent de nouveaux projets d'équipement non encore mis en oeuvre, soit pour étoffer les programmes existants au cours de chacun des prochains exercices. En pratique, les responsables de la planification doivent calculer, et inclure dans le budget d'équipement, pour chacun des trois exercices suivants, la somme des dépenses récurrentes inhérentes aux projets que les autorités envisagent d'inscrire au budget d'équipement. Cette opération est illustrée au tableau 3.

Que peut-on conclure d'une comparaison entre la somme des dépenses qu'entraîneraient ces projets et le montant des "ressources budgétaires non engagées"? Si, lorsqu'il a tenu compte de ces propositions de dépenses, il dispose apparemment de ressources additionnelles pour une année budgétaire donnée ($t + n$), le fonctionnaire chargé de la planification budgétaire peut recommander aux autorités responsables :

1) d'augmenter les dépenses récurrentes associées aux projets qui seront mis en oeuvre pendant l'exercice ($t + n$) soit en accroissant le volume actuel ou futur de ces investissements, soit en choisissant les types de projets dont les dépenses récurrentes ont les répercussions les plus importantes,

2) d'augmenter les dépenses prévues pour les programmes existants, en gonflant les effectifs ou en accroissant les autres intrants.

3) d'accroître le volume des dépenses d'équipement prévues pour l'exercice ($t + n$),

4) d'augmenter l'excédent budgétaire recherché pour l'exercice ($t + n$),

5) enfin, de laisser les ressources non engagées en leur état actuel.

Dans une situation plus défavorable, où les ressources non engagées de l'exercice ($t + n$) sont faibles, voire négatives, ces options définissent les catégories de compressions de dépenses qui risquent d'être nécessaires. Ce qu'il importe de souligner, c'est que les décisions prises dans le présent en matière de dépenses d'investissement doivent tenir compte du volume des fonds disponibles, non seulement dans le présent, mais également pour les exercices ultérieurs.

Cette approche ne semble poser aucun problème, mais, dans la pratique, la planification financière à moyen terme est une opération extrêmement difficile et complexe. Toute projection des recettes et des dépenses, fut-elle pour un avenir très proche - deux ans par exemple -, est d'ores-et-déjà très incertaine, car elle est fondée sur des éléments difficilement prévisibles : taux de croissance de l'économie, inflation, nature de l'évolution économique extérieure, etc. Si l'on peut, en théorie, parler du niveau des "ressources budgétaires non engagées" pour un exercice donné, il est très difficile de quantifier ce concept. Comme la mise en oeuvre d'un projet ne va jamais sans retards, bon nombre de projets envisagés pour l'exercice en cours ne deviendront sans doute opérationnels que dans deux ou trois ans, et c'est encore plus tard qu'interviendront les principales dépenses d'entretien.

Comment peut-on savoir si ces projets poseront, ou ne poseront pas, de graves problèmes pour les budgets récurrents ultérieurs? La question est d'autant plus complexe que ces éventuels problèmes ne résulteraient pas d'un seul projet mais plutôt des dépenses récurrentes qu'exigera l'ensemble des projets. En tout état de cause, la prévision à moyen terme ne peut qu'indiquer plus ou moins précisément si certains facteurs risquent, à moyen terme, de limiter sérieusement les ressources et, dans l'affirmative, s'il convient de tenir compte de cette éventualité lors de la formulation du budget d'investissement.

2) Méthode 2

Il est possible d'utiliser une autre approche pour évaluer le degré d'austérité budgétaire auquel il faut s'attendre à l'avenir, et pour établir s'il y a vraiment lieu de tenir compte du problème des coûts récurrents lors de la formulation du budget d'équipement. S'il

utilise un modèle mis au point par l'auteur (et qui est résumé dans l'annexe)⁵, l'analyste qui effectue une planification macroéconomique peut évaluer l'ampleur du problème des coûts récurrents en calculant un ensemble de paramètres de base, dont la plupart peuvent être obtenus facilement ou reflètent les types d'objectifs de politique économique que l'on trouve couramment dans un Plan de développement.

Le paramètre spécifique de ce modèle est appelé coefficient "r"; il est égal au rapport entre, d'une part, les besoins annuels nets de dépenses récurrentes que suppose le programme d'investissement envisagé par les autorités pour l'année en cours, et, d'autre part, le montant total des dépenses d'investissement envisagées par les autorités. Si l'on utilise ce coefficient "r", soit pour le projet, soit pour des secteurs de ce projet, on peut calculer un coefficient "r" global pondéré pour l'ensemble du programme d'investissement public⁶. On obtient

⁵P. Heller "Public Investment in LDCs with Recurrent Cost Constraint: The Kenyan Case", Quarterly Journal of Economics, LXXXVIII, (mai 1974), p. 251-77.

⁶Si " r_m " est égal au rapport entre les engagements nets de dépenses récurrentes et les dépenses d'investissement initiales, I_m dans le $m^{\text{ème}}$ secteur, le coefficient global "r" est égal à

$$r = \frac{\sum_{m=1}^n r_m I_m}{I}$$

équation dans laquelle I est égal au montant global de l'investissement. Pour un exposé plus détaillé sur ce coefficient, voir Heller, op. cit. (1974), p. 252-54; CILSS, Groupe de travail sur les coûts récurrents, "Coûts récurrents des programmes de développement dans les pays du Sahel : analyse et recommandations" (août 1980).

Tableau 3. Comparaison entre, d'une part, les coûts récurrents qu'impliquent les projets en cours et les nouveaux projets et, d'autre part, les ressources budgétaires disponibles non engagées

	Nouvel exercice budgétaire (NEB)				
	NEB + 1	NEB + 2	NEB + 3	NEB + 4	NEB + 5
Coûts récurrents qu'impliquent :					
les grands projets					
Projet 1					
Projet 2					
·					
·					
Projet N					
les autres projets					
Groupe de projets A					
Groupe de projets B, etc.					
Total des coûts récurrents qu'impliquent les projets					
Ressources budgétaires non engagées (RBNA) ¹					

$${}^1\text{RBNA} = \text{R} - \text{G}_2 - \text{G}_3 - \text{P} - \text{I}$$

où R = recettes, subventions et emprunts, plus variations nettes des avoirs extérieurs officiels et des dépôts de l'Etat auprès des institutions financières locales;

G_2 = recettes et transferts courants à des fins socio-économiques, à l'exclusion des dépenses de fonctionnement et d'entretien afférentes aux projets de développement inachevés ou nouveaux;

G_3 = dépenses et transferts courants à des fins autres que socio-économiques (administration centrale, défense nationale, affaires étrangères, etc.);

P = paiements (intérêt et amortissement) au titre de la dette publique intérieure et extérieure;

I = dépenses d'équipement.

Pour l'essentiel, ces définitions sont tirées de Coûts récurrents des programmes de développement dans les pays du Sahel, publié à Paris en août 1980 par le CILSS - Club du Sahel, p. 226-27.

ainsi un ordre de grandeur de l'incidence globale d'un programme de développement sur les dépenses récurrentes. S'il est utile dans un modèle de ce type, le coefficient "r" ne présente pas le même intérêt lorsqu'il s'agit d'établir des projections détaillées portant sur une période de deux ou trois années, car les variations pendant cette période des flux de dépenses récurrentes, les effets de l'inflation, la manière dont il est tenu compte des flux de recettes dégagées par le projet, etc. rendent trop imprécis ce concept "raccourci". Pour utiliser ce modèle, les autorités doivent aussi formuler des hypothèses de travail quant aux facteurs exogènes (inflation, autres programmes de développement non liés à des investissements, etc.) qui peuvent amener à accroître le budget des dépenses récurrentes au titre du développement.

Etant donné les paramètres que nous venons de mentionner, on peut utiliser les formules du modèle pour établir 1) le taux de croissance économique minimal qui permette d'engendrer un montant de recettes correspondant à la croissance des dépenses globales et 2) le taux d'investissement maximum relativement au PIB qui soit réalisable, compte tenu de la composition de l'investissement en terme des dépenses récurrentes qu'il implique.

S'il apparaît que le taux de croissance de l'économie qui est nécessaire est supérieur au taux de croissance que les autorités se proposent d'atteindre, ou que la fraction du PIB que représente le programme d'investissement inscrit au budget est supérieure à celle qui est acceptable, il semble tout indiqué de modifier l'ampleur du programme d'investissement ou sa composition. Pour modifier sa composition, il conviendra de remplacer certains projets ou techniques par d'autres qui permettent de réduire l'ampleur des dépenses récurrentes

globales inhérentes au programme. Pour modifier son ampleur, il y aura lieu de réduire le montant absolu des dépenses d'investissement.

Toutefois, un tel modèle n'indique pas au responsable de la planification quels sont les projets qu'il doit inclure dans le programme ou en exclure. Il peut seulement lui donner certains éléments de réponse à deux questions : d'une part, le montant total des prélèvements qu'il faudrait effectuer sur les ressources budgétaires risque-t-il de dépasser celui des ressources dont on prévoit de pouvoir disposer et, d'autre part, dans quelle mesure les contraintes budgétaires semblent-elles inéluctables? Le modèle ne peut guère donner d'indications plus précises, étant donné les incertitudes qui subsistent.

Supposons que les services responsables du Bureau central de la planification et du ministère des Finances ont établi que les ressources budgétaires futures risquent d'être très limitées : on peut alors se demander quelles seront les conséquences de cette projection sur les décisions relatives aux projets eux-mêmes? Manifestement, les coûts récurrents d'un projet ne doivent pas être le seul, ni le principal, critère qu'il convient de retenir pour accepter ou rejeter un projet. Comme nous l'avons déjà noté, bon nombre de projets à coûts récurrents élevés peuvent aussi être extrêmement profitables, et s'avérer beaucoup plus rentables sur le plan social que certains projets à faibles coûts récurrents. Il est souhaitable que les décisions relatives aux projets soient fondées sur une comparaison des avantages et des coûts et sur la nature du programme de développement sectoriel concerné. Si l'on pouvait disposer de données sur les avantages en question, il serait facile de tenir compte de l'incidence des contraintes budgétaires futures en simulant les effets sur la rentabilité sociale nette d'un projet de

divers prix virtuels affectés à la valeur des dépenses budgétaires de périodes ultérieures. On pourrait alors établir ce que devient la rentabilité sociale de projets donnés lorsque le coût social réel des dépenses récurrentes est mesuré de façon plus précise et qu'il est plus élevé⁷. Il serait ainsi possible de décider que certains projets méritent d'être retenus malgré leurs coûts récurrents élevés et d'autres pas.

En réalité, il se peut que l'approche souhaitable sur le plan de l'analyse des coûts et des avantages ne soit pas applicable à bon nombre de projets. Et même lorsqu'elle l'est, d'autres critères, politiques aussi bien qu'économiques, peuvent être invoqués par les responsables lorsqu'ils élaborent le budget de l'Etat. Dans de telles circonstances, comment doivent procéder les planificateurs? Comment doivent-ils exposer les divers scénarios possibles aux autorités qui décident en dernier ressort? D'abord et avant tout, ils doivent faire en sorte que les effets que l'ensemble de projets choisis aura sur le budget soient raisonnablement compatibles avec les ressources dont disposera le budget pendant les périodes ultérieures, compte tenu des autres affectations connues de ces ressources. Si l'application de l'une des deux méthodes étudiées plus haut révèle une sérieuse incompatibilité entre l'offre et la demande futures de ressources budgétaires, les autorités doivent prendre des mesures pour accroître l'une ou pour diminuer l'autre. Pour cela, elles peuvent, par exemple, diminuer la demande liée aux nouveaux

⁷L'existence même d'une telle contrainte budgétaire présuppose que les autorités ne sont pas disposées à se procurer de nouvelles ressources imposables, ni à contracter des emprunts.

projets d'investissement, mais elles risquent aussi de devoir, en outre, reconsidérer l'ampleur et la croissance des programmes existants ou des projets en cours d'exécution. Il s'agit tout simplement de faire en sorte que l'ensemble des projets soit raisonnablement compatible avec les contraintes budgétaires futures aussi bien qu'actuelles. L'un des avantages des données présentées au tableau 1 est qu'elles permettent aux responsables d'être mieux en mesure d'estimer la demande probable de ressources budgétaires qu'entraîneront ultérieurement les projets à l'étude.

Cette première question résolue, il faut ensuite répondre à la deuxième, tout aussi importante : comment obtenir l'ensemble de projets optimal. En l'absence de mesures précises et quantifiables des avantages que procurent les projets, il faut bien admettre que l'on ne peut chercher la meilleure solution que par tâtonnement, et avec des données limitées. Dans cette quête d'une solution efficace sur le plan pratique, il faut résoudre de nombreuses questions qui recouvrent toute la gamme des problèmes qu'aborde normalement toute analyse des coûts et des avantages. Et pour ne prendre que la question des "coûts récurrents", le Bureau central de la planification et le ministère des Finances doivent traiter plusieurs aspects du problème lorsqu'ils établissent un programme d'investissement.

Ils doivent, tout d'abord, évaluer dans quelle mesure la production du projet envisagé varie en fonction des ressources récurrentes disponibles. Ils doivent analyser, au jugé, l'incidence d'une réduction de 10, 20 et 30 % des coûts récurrents prévus pour le projet. Les réactions ainsi provoquées seront sans doute plus fortes pour certains projets que pour d'autres. Certes, une extrême sensibilité de la

production aux entrées de ressources récurrentes attendues n'est pas non plus, en soi, une raison de rejeter le projet, mais c'est un facteur important dont il faut tenir compte.

Deuxièmement, il ne faut pas oublier que le redressement de déséquilibres budgétaires futurs peut être opéré par une réduction des programmes existants ou des projets en cours (voir section 2 ci-après). Le fait qu'un programme ou un projet est réalisé ne signifie pas nécessairement qu'il est souhaitable sur le plan social, ou qu'il doit recevoir un traitement "privilegié" sur le plan des ressources budgétaires, dans le présent ou dans l'avenir.

Troisièmement, les responsables des décisions de politique économique ont tendance à se préoccuper de la répartition équilibrée des dépenses entre les divers secteurs, en particulier en ce qui concerne les dépenses récurrentes. La mise en oeuvre d'un programme de développement peut avoir pour effet d'accroître la part relative de ces dépenses affectée à certains ministères, par rapport à d'autres. Même si l'on constatait qu'un programme de développement entraîne une demande de dépenses récurrentes correspondant au montant global des ressources disponibles, la répartition sectorielle de ces ressources qui en résulte serait-elle compatible avec "l'équilibre souhaitable" - tel qu'on le perçoit - de la répartition des ressources entre les divers secteurs? C'est là une question dont il convient également de tenir compte.

Quatrièmement, sur le plan des institutions, le pays dispose-t-il de l'appareil qu'exigera l'entretien des projets que prévoit un programme donné et que doivent financer les dépenses courantes? Si le budget de développement prévoit la construction d'un réseau routier ou d'un ensemble de bâtiments, le ministère des Travaux publics ou le

ministère désigné disposent-ils du matériel et du personnel nécessaire à l'entretien de cette nouvelle infrastructure?

Cinquièmement, quelle sera l'incidence de l'ensemble des programmes sur les contraintes qui limitent l'offre de main-d'oeuvre qualifiée? Dans les pays où elles procèdent à une certaine planification à moyen terme de la main-d'oeuvre, les autorités devraient pouvoir juger si, compte tenu des salaires prévus, elles pourront répondre à la demande de personnel qualifié et de personnel de relais qu'exige le bon fonctionnement des projets achevés en recourant au marché national du travail. Dans les pays où ne sont pas effectuées d'études de la main-d'oeuvre, les responsables de la planification devront étudier de façon approfondie l'incidence des projets achevés sur la demande de cette catégorie de main-d'oeuvre.

Enfin, tous ces éléments doivent être pris en considération lorsqu'il s'agit de déterminer l'ensemble de projets qu'il convient d'inclure dans le budget d'équipement actuel. Si la théorie économique peut, en principe, proposer une méthode d'approche pour la résolution de ce problème dans un monde où les données utilisées seraient certaines et parfaites, il est bien évident que, sur le plan de développement, le planificateur agit le plus souvent dans un univers où les problèmes sont beaucoup plus difficiles à résoudre.

C'est à dessein que nous avons été imprécis lorsque nous avons réparti entre le ministère des Finances et le Bureau central de la planification la responsabilité du choix des projets, car cette responsabilité est partagée entre eux de façon très diverse selon les pays. Il n'y a pas de disposition optimale ou préférable à d'autres; ce qui importe, c'est que le choix se fasse dans le cadre d'un exercice de

planification financière à moyen terme. C'est traditionnellement au Bureau central de la planification qu'il incombe de choisir les projets à exécuter, alors que la planification financière relève du ministère des Finances. Etant donné que c'est le ministère des Finances qui est, en dernier lieu, tenu de ratifier les dépenses récurrentes consécutives aux projets du budget annuel, il est essentiel qu'il y ait une certaine interaction entre les deux entités pour que le ministère des Finances puisse effectivement convenir d'autoriser ultérieurement les dépenses récurrentes qu'entraînent les projets achevés.

b. Financement des dépenses récurrentes consécutives à l'achèvement des projets d'investissement

Le dernier stade du processus concerne le problème que pose le financement des dépenses récurrentes consécutives à la mise en oeuvre des projets.

En principe, l'exécution du budget en ce qui concerne les coûts récurrents ne doit pas soulever de difficultés, ni sur le plan théorique ni sur le plan pratique. Les ministères compétents signalent, dans le cadre de l'examen annuel de leur budget, qu'ils s'attendent qu'un projet donné sera achevé au cours de l'exercice auquel se rapporte le budget. Si les autorités disposent d'un système qui permet de suivre l'exécution du projet et les tient informées de l'état d'avancement des travaux, le ministère des Finances sait déjà où en est le projet; dans la négative, le ministère chargé de l'exploitation doit fournir des données - probablement confirmées par le ministère qui supervise les travaux⁸ - permettant de vérifier l'état d'avancement du projet.

⁸Il y aura lieu de procéder, de temps à autre, à des contrôles ponctuels, qui permettront de vérifier l'exactitude des rapports fournis par le ministère sectoriel.

Après vérification, les fonds sont alloués au ministère sectoriel qui financera les coûts récurrents consécutifs à la mise en exploitation du projet. Les fonds ne sont effectivement versés que lorsque le projet est terminé. Comme il est normal que l'on ne connaisse pas la date effective d'achèvement des travaux, il semble justifié de tenir, pour les nouvelles dépenses récurrentes, une comptabilité distincte du budget récurrent principal; ces fonds peuvent, par exemple, être inscrits au budget d'équipement du ministère sectoriel concerné : tel est le cas au Swaziland. Si le projet n'est pas achevé, les fonds ne sont pas libérés; ils ne sont, toutefois, pas inscrits au budget récurrent du ministère concerné, de sorte qu'il n'est pas facile de les détourner au profit d'autres programmes. Dans l'exercice qui suit l'achèvement et la mise en exploitation du projet, la totalité des coûts récurrents qu'il entraîne pendant l'année peut être ajoutée au budget récurrent du ministère sectoriel concerné. Il convient d'accroître simultanément les effectifs de ce ministère pour faire en sorte que les fonds disponibles correspondent aux effectifs nécessaires à l'exploitation du projet.

La procédure que nous venons de décrire pose un problème : elle est trop mécanique et ne tient pas compte de la réalité des décisions passées concernant les projets, ni des changements qui se seront sans doute produits entre la conception du projet et son achèvement. Tout d'abord, on ne doit pas nécessairement postuler que tous les projets dont l'exploitation commence ont été, en pratique, étudiés sous l'angle des coûts récurrents qu'ils impliquent, ni même que la demande de dépenses récurrentes qu'ils suscitent a été prévue.

Bon nombre de projets n'ont pas été évalués en fonction des critères que nous venons de mentionner; dans certains cas, il arrive même

que le bien-fondé du projet soit remis en question, mais que sa préparation au sein du ministère concerné soit si avancée qu'on ne peut envisager de l'abandonner. Il y a, par ailleurs, des projets pour lesquels un examen des dépenses récurrentes a bel et bien été effectué, mais dont les dépenses récurrentes ont évolué depuis l'époque de la mise en oeuvre. L'inflation est évidemment l'un des facteurs qu'il faut prévoir, mais elle ne posera de problème que dans la mesure où, en termes réels, les dépenses récurrentes nécessaires pèseront plus lourdement sur les contraintes budgétaires réelles qu'on ne l'avait initialement prévu. Il est également possible que les coûts récurrents soient sous-estimés lors de la conception du projet pour des raisons telles que l'incertitude quant à la nature des marchés du travail pour divers types de main-d'oeuvre qualifiée, quant à la nature exacte des éléments techniques nécessaires à l'exécution du projet, etc. Troisièmement, les contraintes budgétaires prévues peuvent s'avérer plus lourdes qu'on ne le prévoyait. Les recettes peuvent être inférieures aux prévisions, ou les dépenses non liées aux projets plus importantes que prévu. Le financement global des coûts récurrents des projets peut brusquement entraîner un coût d'option plus élevé qu'on ne s'y attendait et imposer au pays des compressions des programmes existants, de nouveaux investissements ou le recours à l'emprunt extérieur ou intérieur.

Le problème le plus significatif et le plus courant est le fait que les dépenses récurrentes et le "scénario" budgétaire prévus à l'époque où le projet a été conçu et inscrit au budget d'équipement demeurent rarement ce qu'ils étaient à l'origine. En fait, les responsables des divers ministères concernés ont manifestement intérêt à chercher à accroître les coûts récurrents virtuels associés à un projet, afin de se

constituer des fonds récurrents supplémentaires pour d'autres programmes sectoriels. Mais nous avons déjà évoqué ce problème.

Le dilemme auquel se heurte le responsable de la planification budgétaire peut être résumé de la façon suivante : il cherche, en principe, à obtenir un financement récurrent global et "raisonnable" pour le projet à l'époque à laquelle il est prêt à entrer en exploitation. Toutefois, si les ressources budgétaires sont encore moins abondantes qu'on ne l'avait prévu initialement, ou si le prix relatif des facteurs de production a varié, provoquant une augmentation des coûts récurrents du projet, le responsable du budget ne peut allouer de fonds au nouveau projet qu'aux dépens d'autres objectifs (investissement, déficit prévu au budget, autres programmes de dépenses récurrentes, etc.). Il faut alors évaluer de façon détaillée les coûts récurrents d'un projet, en tenant compte du financement récurrent prévu pour d'autres programmes sectoriels. On imagine aisément que l'on soit tenté "de régler rapidement" la question du financement récurrent d'un nouveau projet lorsqu'il semble se faire au détriment de projets d'investissement, en particulier si l'affectation des ressources intérieures à ce dernier type de projet est une condition nécessaire à l'obtention de ressources extérieures supplémentaires.

C'est à ce stade que, pour choisir, le responsable de la planification budgétaire doit évaluer et comparer la compensation qui s'opère entre le coût d'option inhérent, d'une part, au sous-financement d'un projet et, d'autre part, aux avantages qu'offrira un nouveau projet d'investissement ou que procurent déjà d'autres programmes de dépenses récurrentes existants. De toute évidence, une telle évaluation n'est pas chose facile. Lorsqu'ils sont placés devant cette alternative, les

responsables du ministère des Finances proposent parfois au ministère sectoriel un nouveau budget récurrent plus important, mais encore insuffisant, et mettent le responsable de la planification budgétaire de ce ministère dans l'obligation de déterminer lui-même les éléments sur lesquels doivent porter les "coupures" nécessaires. On pourrait également procéder à une évaluation périodique des programmes existants (par exemple, tous les 3 ou 5 ans), qui permettrait de fournir aux responsables du ministère des Finances les informations générales et les données analytiques sur lesquelles ils fonderaient leur choix. On peut également envisager un système régulier permettant de suivre les résultats effectifs obtenus sur le plan des coûts récurrents et de les comparer aux objectifs que prévoyait initialement le projet.

Toutefois, ce que fait ressortir ce dilemme, c'est l'importance qu'il faut accorder, lors de la mise au point d'un projet, au processus de planification aux stades de la conception du projet et de la planification budgétaire. Il donne à penser qu'il est nécessaire, dans la planification, de prévoir d'amples marges budgétaires, c'est-à-dire de ne pas engager la totalité des ressources budgétaires à moyen terme.

Conclusions

Pour les responsables du budget, il n'est pas de règle simple qui permette aisément de tenir compte des coûts récurrents des projets au cours de la préparation du budget et de la planification. L'auteur du présent document s'est efforcé d'attirer l'attention des responsables du budget sur certains problèmes que posent couramment les coûts récurrents, et de les amener à centrer leurs réflexions sur certains principes fondamentaux qu'il importe de respecter. Il est capital, lorsqu'on envisage un projet, de tenir compte des futures contraintes budgétaires.

Modèle simple d'évaluation du total des coûts récurrents
qu'implique un programme de développement

Le modèle mentionné à la section relative à la Méthode 2 repose sur le calcul des variables fondamentales suivantes⁹ :

- 1) t = part des recettes intérieures dans le PIB;
- 2) a = part des dépenses générales au titre des services publics dans le PIB (dépenses consacrées à la sécurité intérieure, à la défense extérieure, aux affaires étrangères et à l'administration de la justice, législature, etc.);
- 3) x = part du total des investissements financés à l'aide de ressources intérieures;
- 4) d = part de l'investissement public en pourcentage du PNB (pourcentage retenu comme objectif);
- 5) r = rapport entre les dépenses récurrentes annuelles nettes qu'entraîne le programme d'investissement envisagé par les autorités pour l'exercice en cours et le total des dépenses d'investissement de l'Etat;
- 6) e = élasticité des recettes intérieures par rapport à la croissance du PIB¹⁰;
- 7) l_1 = taux de croissance projeté de l'investissement public;
- 8) l_2 = taux de croissance projeté des dépenses générales au titre des services publics;

⁹Voir Heller, Quarterly Journal of Economics, ouvrage cité.

¹⁰L'auteur a élaboré ce modèle en partant de l'hypothèse que les recettes sont essentiellement déterminées par la croissance du PIB. A l'évidence, dans les économies orientées essentiellement vers l'exportation, il serait nécessaire de formuler le modèle différemment.

9) c = variation en pourcentage des dépenses récurrentes existantes dues à des facteurs exogènes (taux de rémunération dans le secteur public, améliorations de qualité souhaitées);

10) l = taux de croissance du PIB, retenu comme objectif.

La croissance économique minimale, l^* , nécessaire si l'on veut obtenir un montant de recettes qui corresponde à la croissance des dépenses globales nous est donnée par l'équation suivante :

$$1) l^* = \frac{a(l_2 - c) + d[x(l_1 - c) + r] + tc}{te} .$$

Le taux d'investissement réalisable maximal, d^* , exprimé en pourcentage du PIB, compte tenu de la composition de l'investissement en terme des dépenses récurrentes impliquées :

$$2) d^* = \frac{l(te - al_2) - (t - a)c}{(r + (xl_1) - xc)} .$$

On peut comparer le pourcentage d'investissement maximum réalisable, d^* , à la part projetée, d , des investissements afin de vérifier dans quelle mesure le programme de développement peut être exécuté en terme de dépenses récurrentes impliquées. On peut aussi comparer le taux de croissance économique nécessaire minimal, l^* , au taux de croissance retenu comme objectif, l , pendant la durée d'exécution du plan.