

4456

# COLLOQUE SUR LES DEPENSES RECURRENTES AU SAHEL

OUAGADOUGOU, HAUTE VOLTA

11-15 JANVIER 1982

L'ESTIMATION DES DEPENSES RECURRENTES  
ET L'ELABORATION DU PLAN DE DEVELOPPEMENT :  
UNE NOTE SUR L'EXPERIENCE CAP-VERDIENNE

Judah Kessous et André Martens

(Centre de recherche en développement économique  
de l'Université de Montréal)

*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

## I. INTRODUCTION

C'est en 1982 que sera rendu public le premier plan de développement de la République du Cap-Vert. Ce plan dont la confection est du ressort du *Secretaria de Estado da Cooperaçào e Planeamento* (S.E.C.P.) couvrira la période 1982-85.

Soucieux d'arriver à une identification aussi précise que possible du volume des ressources locales et étrangères qui seront mobilisées durant la période du plan par le fonctionnement et l'entretien des opérations de développement, la S.E.C.P. a, d'octobre à décembre 1981, procédé à une première estimation des dépenses récurrentes liées aux opérations de développement existantes et à venir des secteurs de l'agriculture, de l'éducation, de la santé et de l'infrastructure des transports (tableau 1). Ce travail a bénéficié d'une assistance technique de 2 mois-expert fournie par le Centre de recherche en développement économique (C.R.D.E.) de l'Université de Montréal et à laquelle les auteurs de la présente note ont eu le privilège d'être associés.

Le Cap-Vert est, du moins à notre connaissance, le premier pays du CILSS qui ait procédé, depuis la soumission en 1980 du rapport intitulé «Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel» (ci-après *Rapport 1980*), à un travail d'estimation détaillée de telles dépenses dans le cadre de l'élaboration d'un plan national de développement. L'effort du S.E.C.P. constitue ainsi un premier test de la méthodologie et des concepts mis de l'avant dans la partie micro-économique du Rapport 1980 (pp. 17-216). C'est à ce titre que le Club du Sahel nous a demandé de soumettre au présent colloque un ensemble d'enseignements que l'on pourrait déjà tirer de l'expérience cap-verdienne.

Nous devons immédiatement souligner que ce qui suit repose sur la première étape du travail: l'étape micro-économique. A l'heure actuelle, le S.E.C.P. a engagé la seconde étape, de nature macroéconomique, qui

consiste à établir la programmation globale et pluri-annuelle des dépenses récurrentes et de leur financement compte tenu des ressources qui seront disponibles. La présente note, basée sur le travail fait jusqu'en décembre 1981 par le S.E.C.P., sera donc forcément muette relativement à cette deuxième étape<sup>1</sup>. Finalement, ce qu'on lira ci-après n'a pas, pour des raisons de temps, pu être soumis aux autorités cap-verdiennes et n'engage à ce titre que notre seule responsabilité. Ceci explique aussi que nous avons volontairement omis de notre note les chiffres estimés, ceux-ci gardant naturellement un caractère confidentiel jusqu'à la publication du plan par l'administration de Praia<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir cependant, ci-après, le point E de la section II.

<sup>2</sup> Les données que nous avons utilisées pour l'évaluation des charges récurrentes des projets proviennent essentiellement de 3 sources:

- a) les Ministères intéressés: pour chaque secteur, nous avons rencontré les fonctionnaires en charge des projets avec lesquels nous avons précisé le contenu des projets et quantifié les objectifs quand l'information était disponible ;
- b) les documents de projets: pour les projets ayant obtenu un financement international, soit d'un pays donateur ou d'un organisme international, nous avons pu bénéficier des dossiers de projets établis par les missions d'évaluation ;
- c) le fichier de projet du S.E.C.P.: le S.E.C.P. possède un fichier de projets plus particulièrement dans le secteur de la santé. Une somme importante d'informations nous fut fournie par le personnel cadre du S.E.C.P. de manière informelle. Ces informations ont été d'une grande utilité dans le calcul des charges récurrentes.

Tableau 1

Types d'interventions prévues par le 1er plan de développement du Cap-Vert: 1982-85  
(liste provisoire et non exhaustive)

Agriculture	Education	Santé	transports
Conservation des eaux et des sols	Ecole normale de Sta. Catarina	Hôpital régional de Sta. Catarina	Station de radio et communications maritimes
Reboisement	Ecole polytechnique	Centre de psychiatrie communautaire	Brigades d'entretien routier
Recherche des eaux souterraines	Projet d'action sociale scolaire	Construction et équipement de l'hôpital régional de Sal	Ecole de cabotage de Mindelo
Irrigation	Projet d'enseignement basique complémentaire	Construction et équipement de postes sanitaires de base	Projet d'extension du système des phares et balises
Alimentation en eau potable	Projet d'alphabétisation	Constitution d'unités sanitaires de base	
Infrastructure	Projet d'enseignement basique élémentaire	Formation paramédicale	
Vulgarisation	Construction de salles de classe		
Expérimentation	Construction d'habitations pour professeurs		

## II. QUELQUES ENSEIGNEMENTS

*Point A: La recommandation du Rapport 1980 d'estimer les dépenses récurrentes en termes bruts, c'est-à-dire avant soustraction des recettes éventuelles de l'opération, reste une recommandation utile et opérationnelle.*

Le Cap-Vert s'oriente vers une politique de tarification de l'eau potable destinée à financer le fonctionnement et l'entretien de l'équipement d'approvisionnement (pompes, équipement de dessalement, camions-citernes, ...). Bien qu'il existe des propositions à cet égard, les barèmes correspondants n'ont pas encore été adoptés et ne le seront sans doute pas avant la finalisation du plan. Cette incertitude, liée au fait que la politique économique continue à être élaborée et peut même être modifiée en cours de réalisation du plan, aurait rendu hautement aléatoire une estimation en termes nets des dépenses récurrentes liées aux projets d'approvisionnement en eau potable. Par contre, l'information disponible permet d'arriver à une estimation en termes bruts de ces dépenses et de dégager ainsi une enveloppe dont les modalités de financement (taxe d'usage, subvention budgétaire de l'Etat, aide extérieure) pourront être étudiées en fonction de critères globaux d'allocation des ressources matérielles et financières et compte tenu d'objectifs non économiques comme le maintien d'un prix subventionné de l'eau dans les régions les plus pauvres.

*Point B: La comparaison interpays des coefficients de dépenses récurrentes (les «r») d'opérations similaires, commencée dans le Rapport 1980, mérite d'être continuée car elle fournit à un pays donné des points de repère utiles pour l'estimation de ses propres dépenses récurrentes.*

Le Rapport 1980 (pp. 176-179) fournit des estimations de «r» (rapport entre les dépenses récurrentes, en une année de fonctionnement normal, et la somme des dépenses de développement de l'opération) pour 9 sous-secteurs de l'éducation, estimations basées essentiellement sur des données maliennes, nigériennes, sénégalaises et voltaïques. Le tableau 2 donne les estimations correspondantes faites pour les trois principaux sous-secteurs de l'éducation au Cap-Vert. La similitude des résultats est évidemment frappante. Il en est de même pour l'entretien des plantations forestières pour lequel le Rapport 1980 donnait un «r» estimé sur la base de données maliennes et voltaïques (p. 126).

Lorsqu'il y a eu divergence entre le «r» du Cap-Vert et celui des autres pays sahéliens, il s'est surtout agi de secteurs dont les caractéristiques physiques sont particulières au Cap-Vert: ouvrages de conservation des eaux, routes en pierre, etc.

A titre de curiosité, mentionnons l'existence de projets où «r» est égal à l'infini dans la mesure où les dépenses de développement sont nulles: c'est le cas, par exemple au Cap-Vert, de projets d'aide en nature aux étudiants (livres, aliments, ...).

Tableau 2

Le coefficient «r» des dépenses récurrentes:  
estimations pour le Cap-Vert et les autres pays du Sahel  
(éducation et plantations forestières)

SECTEURS	Valeur de «r»: en %		REMARQUES
	Cap-Vert <sup>1</sup>	Autres pays du Sahel <sup>2</sup>	
<i>Education</i>			
Enseignement primaire	29,2	20-30	Aide aux étudiants exclue et avec assistance technique
Enseignement secondaire	13,2	11-14	Aide aux étudiants incluse et avec assistance technique
Ecoles normales	20,5	20	Aide aux étudiants incluse et avec assistance technique
<i>Plantations forestières</i>	8,0	7,8	

<sup>1</sup> Estimation faite au S.E.C.P.

<sup>2</sup> Source: Rapport 1980.

*Point C: L'estimation des dépenses récurrentes du secteur agricole reste une tâche difficile et complexe.*

Le Rapport 1980 a suffisamment souligné la complexité des opérations de développement agricole au Sahel, celles-ci assurant fréquemment, en plus de l'activité de production proprement dite, un nombre impressionnant de fonctions différentes liées aux activités rurales (pp. 56-62). Le Cap-Vert n'échappe pas à cette situation.

C'est ainsi qu'au lieu d'estimer les dépenses récurrentes projet par projet, nous les avons estimées sur la base des actions de développement agricole, telles que recensées au niveau national: conservation des eaux et des sols, reboisement, recherche des eaux souterraines, irrigation, alimentation en eau potable, infrastructure (pistes agricoles, entrepôts, ...), vulgarisation, recherche appliquée, ... Cette façon de faire est d'ailleurs conforme à l'approche suggérée par le Rapport 1980 (en particulier au tableau 4.1).

Il a fallu aussi faire l'hypothèse, qui ne pourra être confirmée que par l'observation de la politique agricole future, que les projets des sous-secteurs de l'arboriculture et de l'élevage n'entraîneront pas, après leur mise en place, de dépenses récurrentes pour l'Etat cap-verdien.

*Point D: L'étude des dépenses récurrentes des projets individuels est susceptible d'améliorer la conceptualisation des projets, voire d'augmenter la cohérence interprojets.*

Dans la mesure où le fonctionnement des projets utilise des ressources rares qui doivent être disponibles localement, une étude approfondie des besoins de fonctionnement d'un projet peut révéler un déficit temporaire de telles ressources. Le Cap-Vert a un projet important d'amélioration des conditions d'enseignement élémentaire visant notamment à améliorer le ratio élèves-enseignant: il s'agit du projet Enseignement basique élémentaire (EBE) qui requiert que l'on forme, de 1982 à 1985, 270 professeurs additionnels, soit au minimum 67 en moyenne par an. Or, il ne sort annuellement des écoles normales existantes que 30 professeurs destinés à l'EBE et les premiers diplômés du projet d'école normale de Sta. Catarina ne sortiront qu'en 1984-85, année terminale du plan. L'étude du fonctionnement du projet EBE a ainsi clairement mis en évidence un déficit temporaire de ressources (les enseignants) et demande une révision de la programmation du secteur.

*Point E: L'inscription dans un budget pluri-  
annuel des dépenses récurrentes estimées par  
projet n'est pas une tâche automatique: il  
s'agit de faire preuve de prudence et de cir-  
conspection.*

Il existe au Cap-Vert un projet à l'étude qui consisterait à constituer pour les différentes îles de l'archipel des brigades d'eau qui seraient chargées du fonctionnement et de l'entretien des équipements d'approvisionnement en eau potable. C'est un nouveau projet: mais s'agit-il d'inscrire la totalité de ses dépenses récurrentes comme une addition aux autres dépenses récurrentes du secteur? Rien n'est moins certain, l'entretien et le fonctionnement de l'équipement existant étant déjà assurés par différentes administrations en place. La question est de savoir: quelle est dans ce nouveau projet la part vraiment «nouvelle» qui déterminera un accroissement des dépenses récurrentes? A la limite, si les brigades d'eau constituaient une simple réorganisation administrative des services d'entretien et si les infrastructures du secteur n'étaient pas appelées à augmenter (ce qui, il faut le souligner, n'est pas le cas au Cap-Vert), le coût récurrent additionnel déterminé par la mise en place des brigades serait nul. A la suite de cet exemple, on peut d'une manière générale insister sur la nécessité, déjà soulignée par le Rapport 1980, de bien connaître les modalités *existantes* de fonctionnement et d'entretien des projets avant d'inscrire au budget des dépenses récurrentes nouvelles souvent estimées d'ailleurs dans les dossiers des projets, sur la base des normes d'ingénieurs surestimant les besoins (voir à ce sujet p. 181 du Rapport 1980 pour le secteur de l'éducation).

### III. CONCLUSION

L'expérience cap-verdienne montre que le Rapport 1980 a mis à la disposition des pays du CILSS un ensemble de directives utiles pour l'estimation des dépenses récurrentes sans cependant apporter une solution immédiate à tous les problèmes qu'elle peut poser.

La comparaison au niveau de la région des expériences faites dans ce domaine et des résultats obtenus ne pourra qu'améliorer le processus d'estimation lui-même et, par voie de conséquence, la programmation économique des ressources nationales de chacun des pays-membres.