

## Dépenses récurrentes, déficit en ressources et développement financier : Quelques observations autour du cas nigérien (Note)

Jean-Marin Serre

Volume 16, numéro 1, 1985

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/701797ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/701797ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cette note

Serre, J.-M. (1985). Dépenses récurrentes, déficit en ressources et développement financier : Quelques observations autour du cas nigérien (Note). *Études internationales*, 16(1), 87–101. <https://doi.org/10.7202/701797ar>

# DÉPENSES RÉCURRENTES, DÉFICIT EN RESSOURCES ET DÉVELOPPEMENT FINANCIER:

Quelques observations autour du cas nigérien.\*

Jean-Marin SERRE\*\*

C'est vers la fin de la deuxième décennie du développement qu'il est apparu que la montée incontrôlable des dépenses récurrentes bloquait progressivement le processus de développement dans certains pays en accroissant les déficits en ressources et en réduisant parfois à néant les effets positifs attendus de la formation de capital. Les pays sahéliens ont été plus que d'autres touchés par ce problème, en raison de l'intervention de facteurs exogènes imprévisibles (dans le cas du Niger, outre la sécheresse, la baisse brutale du cours de l'uranium).

On voudrait, dans cette note, rappeler pourquoi les dépenses récurrentes doivent être financées – au moins partiellement – sauf à prendre le risque d'un accroissement des déficits en ressources; indiquer, à partir de l'étude sommaire du cas nigérien, quels sont les moyens couramment envisagés pour faire face à ces dépenses sous la contrainte financière globale du moment; insister enfin sur la nécessité de repousser la contrainte de financement par la promotion progressive d'un véritable développement financier, seule solution durable au problème de la rareté des ressources domestiques.

## I – FINANCER LES DÉPENSES RÉCURRENTES SOUS PEINE D'ACCROÎTRE LES DÉFICITS EN RESSOURCES

La définition couramment admise des dépenses récurrentes<sup>1</sup> oppose ces dernières aux dépenses d'investissement *lato sensu* (de « mise en place des capacités » ou « de développement »). Selon cette définition, retenue ici, les dépenses récurrentes désignent donc les coûts de fonctionnement et d'entretien des capacités installées. Elles doivent en outre s'entendre brutes et comme étant à la charge des Finances publiques<sup>2</sup>.

---

\* Cette note puise largement dans notre rapport sur *Les dépenses récurrentes des investissements publics au Niger*, CILSS/Club du Sahel/OCDE, Sahel D (84) 240. Elle doit donc beaucoup à tous ceux qui ont aidé, par leurs travaux préparatoires et leurs conseils, à la rédaction de ce rapport (notamment la Direction des Programmes et du Plan du Ministère Nigérien du Plan). L'auteur est seul responsable des erreurs et des insuffisances qui subsistent.

\*\* *Faculté des Sciences économiques et de Gestion, Université de Clermont I, Clermont-Ferrand, France.*

1. *Le* celle du Groupe de travail CILSS/Club du Sahel. Cf. *Les dépenses récurrentes des programmes de développement des pays du Sahel: Analyse et recommandations*, Sahel D (80) 108, OCDE, 1980.
2. La définition précise est la suivante: « Ensemble des flux annuels de dépenses brutes de l'État et de ses agences, en monnaie locale et en devises, occasionnées par le fonctionnement et l'entretien d'une capacité installée, génératrice de bénéfices socio-économiques, quelle que soit la source de financement de ces dépenses, intérieure ou étrangère » (*op. cit. supra*, p. 19).

TABLEAU I

## Déficit en épargne de quelques pays sahéliens 1977-1981

(en % du PIB)\*

	1977		1978		1979		1980		1981	
	Épargne	Déficit	Épargne	Déficit	Épargne	Déficit	Épargne	Déficit	Épargne	Déficit
HAUTE-VOLTA	-3,2	25,0	-0,5	20,9	-2,6	20,9	-2,7	20,0	-1,8	18,0
MALI	8,8	6,7	-3,8	19,6	-3,0	18,8	-3,0	18,9	-4,4	20,7
MAURITANIE	-9,1	50,3	-13,0	39,7	-11,9	36,6	-0,2	36,2	5,5	32,7
NIGER	15,3	14,2	23,6	10,3	21,5	13,9	15,9	13,3	11,7	15,5
SÉNÉGAL	7,2	8,9	0	18,4	0,8	18,8	-7,5	21,6	-9,5	26,3

\* différence entre l'investissement intérieur brut et l'épargne intérieure brute excluant les transferts nets courants en provenance du reste du monde, en % du PIB.

SOURCE: *WORLD TABLE*, troisième édition, vol. I: *Economic Data*, IBRD/WORLD BANK 1983, pour les données brutes.

Le problème de financement des dépenses récurrentes est donc pour partie une conséquence de la situation étriquée des finances publiques et de la contrainte financière globale qui pèse sur la plupart des pays en voie de développement (illustrée, pour quelques pays sahéliens, au tableau I). Cette contrainte est souvent négligée ou mal évaluée *ex ante*, à l'échelon microéconomique (projets) comme à l'échelon du budget ou de la planification des investissements publics, du fait notamment de l'absence de prévision des dépenses récurrentes. Le point important est que le sous-financement de ces dépenses peut en même temps être à l'origine d'un accroissement des déficits en ressources – sorte de cercle vicieux qui fait que la formation de capital, loin de contribuer à réduire ces déficits, peut les aggraver.

Supposons en effet des investissements à fort contenu en dépenses récurrentes (coefficient « r » élevé)<sup>3</sup> et d'un faible rapport en termes monétaires – ce qui est le cas notamment des projets intéressant les secteurs « socio-économiques » comme l'éducation ou la santé<sup>4</sup> – ou encore des investissements dont la rentabilité prévue est largement différée – cas de nombreux projets de développement rural pour lesquels la durée de la période d'installation au sens large<sup>5</sup> peut être supérieure à 15 ans.

Si les ressources nécessaires au financement des dépenses récurrentes ne sont pas prévues au départ, ou si des erreurs sont intervenues dans la datation *ex ante* de la fin de la période de mise en place, le risque est grand qu'après le retrait de l'aide étrangère (parfois dès la fin de l'investissement initial), les ressources domestiques ne suffisent pas à financer les frais de fonctionnement et d'entretien du matériel.

En l'absence de toute mesure spécifique d'aide, ou de réallocation de la dépense publique au bénéfice du financement des dépenses récurrentes, la contrainte financière peut imposer le non financement ou le sous-financement de ces dépenses. Il en résulte que les bénéfices socio-économiques attendus sont indéfiniment différés et que la productivité du capital installé diminue. Tout se passe comme si l'investissement initial n'était pas rentable.

D'un point de vue macroéconomique, cela signifie une hausse du coefficient capital/produit qui contribue à ralentir la croissance et à obérer la capacité d'épargne – privée et publique. L'aide a été dispensée en pure perte et si elle a, pour contrepartie, un endettement accru, la situation globale de l'économie a été détériorée plutôt qu'améliorée par le financement extérieur.

Un tel schéma de « cercle vicieux » suppose évidemment une bonne dose d'aveuglement de la part des gouvernements locaux et des bailleurs de fonds – censés ne prendre aucune mesure correctrice. Il n'en reste pas moins qu'un choc exogène imprévisible peut « révéler » brutalement le problème des dépenses récurrentes et induire – de façon provisoire peut-être – un sous-financement dangereux de ces dépenses et/ou une augmentation d'endettement insupportable. Dans le cas de Niger, la baisse rapide des revenus de l'uranium a conduit à un dilemme de cette nature, alors même que jusqu'à 1981, le problème des dépenses récurrentes paraissait maîtrisable dans ce pays.

#### DRt

3. Le coefficient « r » se définit comme le rapport  $\frac{DR_t}{\sum I_t}$  où DRt représente les dépenses récurrentes de l'année t et  $\sum I_t$  la somme des dépenses de mise en place de la capacité correspondante. On peut déduire des coefficients microéconomiques des coefficients sectoriels et un coefficient global pondéré (cf. P. HELLER, « Public investment in LDC's with recurrent Cost constraint: The Kenyan case », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 58, May 1974, pp. 251-277).
4. Les coefficients « r » peuvent aller de quelques points de pourcentage (transports, projets routiers) à 100% ou plus pour certains projets des domaines de l'éducation et de la santé.
5. C'est-à-dire le temps nécessaire pour que le projet atteigne sa phase de pleine production ou de fonctionnement normal.

## II – PRÉVOIR LES DÉPENSES RÉCURRENTES, LES COUVRIR ET LES FINANCER SOUS LA CONTRAINTE FINANCIÈRE GLOBALE DU MOMENT : LE CAS NIGÉRIEN.

La conclusion de ce qui précède est qu'il faut financer la partie incompressible des dépenses récurrentes, quitte à sacrifier une partie des investissements publics planifiés: un gain net peut en résulter dans de nombreux cas.

À travers l'étude du cas nigérien, on va à la fois mesurer l'ampleur du problème posé et présenter quelques unes des mesures susceptibles de favoriser la compression, le recouvrement ou le financement des charges récurrentes.

### A — Ampleur du problème des charges récurrentes au Niger

*A priori*, le Niger n'était pas le pays du Sahel le plus exposé à connaître un problème de financement des coûts récurrents. Toutefois, la croissance accélérée des investissements publics pendant le « boom » de l'uranium avait conduit à s'interroger sur la charge que pourrait représenter à l'avenir, pour les Finances publiques, les dépenses de fonctionnement et d'entretien des capacités installées. On avait estimé en 1979<sup>6</sup> que le coefficient global (budgétaire) de dépenses récurrentes était de l'ordre de 6 à 8% et que le poids budgétaire de ces dépenses aurait tendance à augmenter assez sensiblement de 1980 à 1984, sans que cela se traduise, pour autant, par un déficit trop préoccupant des Finances publiques.

Ces conclusions ont été remises en question par la baisse des revenus de l'uranium<sup>7</sup>. Dès l'année 1980/81, les recettes courantes et en capital du budget général ont stagné, après avoir crû annuellement de 25-30% et plus dans les années précédentes. Le déficit de l'État (découvert du Trésor) a dépassé en 1982, 12 milliards de F/CFA, dont plus de 8 milliards ont été financés sur ressources extérieures. De nouvelles prévisions ont été, en conséquence, réalisées en 1983 pour la préparation de l'*Atelier nigérien sur les dépenses récurrentes*<sup>8</sup>. Les tableaux II et III résument l'essentiel de ces prévisions.

Le tableau II donne le déficit budgétaire *ex ante* hors charges récurrentes additionnelles, tel que projeté par le Programme intérimaire de Consolidation (PIC 1983-1985). Les hypothèses adoptées sont « volontaristes » – notamment concernant le rendement de l'impôt et la compression des dépenses du Fonds National d'Investissement (forte baisse prévue des investissements publics financés sur ressources domestiques). Le déficit prévisionnel est néanmoins à peine inférieur en 1985 à son niveau de 1983 (11,7 Milliards).

L'intégration des charges récurrentes futures dans la projection, moyennant ici encore des hypothèses « optimistes » (telles que: pas de hausse de salaires dans la fonction publique en 1984 et 1985; couverture optimale des besoins en charges récurrentes dans l'année initiale (1983) – ce qui est loin d'être le cas) conduit, selon la méthode retenue, à des déficits de 14 à 17 milliards environ en 1985<sup>9</sup>. Dans l'hypothèse « minimale », 43% des dépenses récurrentes additionnelles sont des frais de personnel et 57% des dépenses de fonctionnement et

6. *Analyse budgétaire globale des dépenses récurrentes du Gouvernement central du Niger* par O. HAWRYLYSHYN, Groupe de Travail CILSS/Club de Sahel, Janvier 1980.

7. Recettes budgétaires correspondantes: près de 20 milliards en 1979, 10 milliards en 1982, 8 milliards environ en 1983.

8. Qui s'est tenu à Niamey du 6 au 9 juin 1983.

9. Pour une présentation de la méthodologie utilisée, voir notre rapport: *Les dépenses récurrentes des investissements publics au Niger*, *op. cit.*, volume I, pp. 40-44

d'entretien (subventions, bourses, achats de médicaments, entretien routier, etc.). Il est clair qu'en toute hypothèse, les dépenses récurrentes croissent beaucoup plus rapidement que les ressources budgétaires disponibles.

TABLEAU II  
Déficit budgétaire prévisionnel, pour 1984 et 1985, dans diverses hypothèses  
(Milliards de F/CFA)

Années	1984	1985
Déficit prévu hors charges récurrentes additionnelles (prévisions du PIC)	6,6	9,5
Déficit prévu compte tenu des charges récurrentes minimales (prévision budgétaire globale)	8,8	13,8
Déficit prévu compte tenu des besoins en charges récurrentes des différents secteurs (analyse sectorielle)	10,4	16,7

SOURCES: Ministère du plan, Direction des Programmes et du Plan et *Les dépenses récurrentes des investissements publics au Niger, op. cit.*, p. 48.

La décomposition par secteur d'intervention des charges récurrentes additionnelles (tableau III) permet de constater – ce n'est pas une surprise – que le gros des dépenses supplémentaires (les deux tiers environ) proviendraient des secteurs de l'enseignement, de la santé et du développement rural.

TABLEAU III  
Estimation des besoins additionnels en charges récurrentes  
par secteur d'intervention pour les années 1984 et 1985  
(millions de F/CFA et %)

Secteur	Charges	DR additionnelles pour 1984 et 1985	% du total
Développement rural*		695	9,0
Hydraulique		115	1,5
Réseau routier		427	5,5
Enseignement		3,530	45,5
Santé		947	12,2
Autres et non ventilés		2,036	26,3
Total		7,750	100

\* Cultures sèches, aménagements hydro-agricoles, élevage, forêt et pêche.

SOURCE: Ministère du Plan, Direction des programmes et du Plan et *Les dépenses récurrentes...*, *op. cit.*, p. 43.

Le financement par l'État de ces dépenses n'est ni possible (le maximum a déjà été prévu en matière de fiscalité), ni souhaitable (car il compromettrait tout l'effort entrepris de rigueur budgétaire)<sup>10</sup>. La question est donc de savoir comment se rapprocher de l'équilibre budgétaire, *ex post*, sans faire des coupes sombres dans les dépenses récurrentes.

10. Précisons que ces évaluations ne tiennent pas compte des remboursements de la dette non conventionnée, ni des charges engendrées par la réhabilitation des offices et sociétés d'économie mixte (le tout représentant près de 30 milliards en 1984 et 1985).

## B — Les principaux moyens de compression, de recouvrement et de financement des charges récurrentes

Si l'on écarte l'hypothèse d'un accroissement de ressources fiscales et d'un recours substantiellement accru au financement monétaire de la Banque Centrale<sup>11</sup>, les solutions possibles ne sont pas légion. En outre, elles sont enfin très inégalement pertinentes selon le secteur considéré. Enfin, certaines d'entre elles présentent des inconvénients.

### 1 — Réduire les charges et en assurer un meilleur recouvrement

Les possibilités de réduction des coûts récurrents intéressent notamment le secteur agricole, dans une moindre mesure l'hydraulique, de façon marginale seulement les autres secteurs d'intervention.

Dans le secteur du Développement rural, certaines mesures techniques (amélioration de l'encadrement, de l'information des bénéficiaires, du suivi des opérations — contrôle des rendements à l'hectare par exemple, meilleure gestion des moyens en personnel...) peuvent permettre de dégager un supplément de productivité potentiellement important.

À cela s'ajoute une condition « socio-culturelle » : pour que la perspective d'un bénéfice monétaire (lorsqu'elle existe, ce qui suppose d'autres réformes évoquées plus bas), soit perçue comme incitative, il faut développer une mentalité d'entrepreneur chez les populations concernées (leur apprendre à ne pas se satisfaire de produire pour l'autosubsistance) et par conséquent les « responsabiliser » et obtenir leur adhésion et leur participation active dès la conception du projet. Les projets doivent tirer le meilleur parti de leur environnement et donc s'y intégrer. Ceci implique le développement des structures coopératives qui sont en général étouffées par la tutelle exercée par l'État et les organismes publics de développement (tels que l'OPVN pour les cultures sèches et l'ONAHA dans le domaine des aménagements hydro-agricoles)<sup>12</sup>. La marge bénéficiaire accordée par les organismes publics de commercialisation aux producteurs doit être augmentée et l'accès des coopératives à la commercialisation directe des produits facilitée (ce qui revient à dire qu'une politique de prix réalistes et incitatifs doit être pratiquée). Il est également souhaitable de transférer aux organismes paysans la maîtrise de certaines opérations<sup>13</sup>.

Enfin, d'une façon générale, les missions des organismes publics doivent être redéfinies de façon limitative et la productivité — très faible — de ces organismes doit être améliorée (À titre d'illustration, signalons que la subvention de l'État au budget de l'ONAHA représente 38% des coûts d'exploitation à l'hectare des aménagements hydro-agricoles en 1981).

En ce qui regarde l'hydraulique, l'amélioration de l'efficacité de l'Office public concerné (l'OFEDES, dont le déficit atteignait 135 millions de F/CFA en 1981)<sup>14</sup>, la participation des villageois à l'entretien courant des puits, une meilleure évaluation des besoins réels en puits, etc., offrent également des possibilités importantes d'allègement des charges.

Les possibilités sont plus minces pour le réseau routier et concernent essentiellement les réalisations futures, à travers le choix du niveau d'aménagement réellement nécessaire et d'une technologie adaptée. Certaines techniques exigent un investissement initial plus lourd

11. Recours déjà important dans le cas du Niger, de toutes façons limité règlementairement à 20% des recettes fiscales de l'exercice écoulé et qui présente de nombreux inconvénients dont quelques uns seront discutés plus loin.

12. OPVN: Office des produits Vivriers du Niger.

ONAHA: Office National des Aménagements Hydro-Agricoles.

13. Tel que: labour non motorisé, gestion de l'eau et des intrants, et recours au crédit (cf. *infra*).

14. OFEDES: Office des Eaux du Sous-Sol.

mais réduisent les coûts d'entretien futurs (route NIAMEY – TORODI). On peut aussi songer à un recours accru aux moyens locaux en hommes et en matériel pour réduire les coûts d'importations<sup>15</sup>.

Pour les secteurs structurellement « déficitaires » (Éducation et Santé notamment), quelques économies sont possibles par un recours accru aux auxiliaires, aux ressources locales (conception et entretien des locaux...) et exceptionnellement par la réduction et l'offre de services<sup>16</sup>.

S'agissant des possibilités de recouvrement par taxe, droit d'usage ou paiement partiel des services (aspect essentiel dans l'optique, choisie au Niger, de « consolidation des acquis », qui suppose le financement des dépenses plutôt que leur réduction), le secteur « hydraulique » est le premier concerné.

– En milieu urbain, la couverture des dépenses doit être assurée par le paiement effectif de l'eau (le taux de facturation n'est que de 70 à 80% et 24% des factures émises demeuraient impayées en 1981).

– En milieu rural, il faut aller vers une prise en charge progressive par les populations bénéficiaires de certains frais d'exploitation et des travaux d'entretien courant. Les contributions d'arrondissements (au budget de l'OFEDS) doivent être assises sur le nombre réel de puits (plus de 6,200 fin 1982) et non sur le chiffre administratif qui date de... 1963 (2,757). Le coût d'entretien (forfaitaire) servant de base au calcul de ces contributions doit être réévalué et indexé sur l'inflation<sup>17</sup>.

Il est important dans cette perspective que de nouveaux puits cimentés ne soient installés que si cela correspond à un besoin exprimé par la communauté villageoise, consciente de l'augmentation de productivité que peut permettre l'accès à l'eau (domaines de la santé, de l'élevage, des activités maraîchères).

Des possibilités de participation aux frais (via des redevances, par exemple) existent aussi dans l'agriculture. Il faut veiller cependant à ce que cette contribution corresponde à un service rendu et à une augmentation du revenu des paysans. Cela implique au minimum un relèvement des prix au producteur<sup>18</sup>.

En matière d'éducation et de santé, on a retenu la possibilité d'un paiement partiel de certains services et de création de fonds « de soutien » ou « de solidarité » qui seraient alimentés selon des modalités restant à définir. Les possibilités restent modestes, cependant, en regard des besoins énormes de ces secteurs. C'est surtout une meilleure efficacité et une meilleure qualité des services, qui doit être recherchée ici.

## 2 – Redéployer les dépenses et utiliser les ressources disponibles de manière optimale

Il est admis qu'il faut choisir fréquemment de financer les dépenses récurrentes plutôt que des investissements nouveaux. On peut choisir de privilégier les dépenses récurrentes qui

15. En général sous-estimés par l'utilisation du taux de change courant, qui ne rend pas compte correctement de la rareté des ressources disponibles.

16. Cf. les propositions sur ce point de la « Déclaration de Zinder » sur l'École nigérienne (Conférence-débat sur l'École nigérienne, Zinder, 22 au 31 mars 1982).

17. Ce coût forfaitaire (25,000 F/CFA) est à comparer au coût réel moyen: 129,000 F/CFA par an et par puits en 1981.

18. Qui peut se répercuter dans les prix de la consommation vivrière. Il faut donc supposer que le supplément de productivité résultant de la stimulation de l'offre sera suffisamment important pour permettre une subvention accrue de cette consommation.



ont le plus fort « potentiel » de développement ; ou, parmi les investissements planifiés, ceux qui ont le contenu en dépenses récurrentes le plus faible (le coefficient « r »)<sup>19</sup>. On peut, plus généralement, redéployer les recettes budgétaires non engagées (c'est-à-dire les ressources non affectées au paiement des salaires, des pensions, au service de la dette ou à toute autre obligation fixe) chaque fois qu'il apparaîtra que leur affectation prioritaire à un projet peut engendrer un gain de productivité appréciable.

L'utilisation optimale des ressources disponibles renvoie aussi au problème de la sélection des projets. À l'échelon microéconomique, il faut inclure les coûts récurrents prévisionnels dans les analyses de faisabilité, sous une contrainte globale de financement. Les projets doivent être sélectionnés en fonction de critères de viabilité, ce qui implique pour le moins une prévision des charges futures, la définition d'une période de mise en place suffisamment longue, la prévision des possibilités de couverture des dépenses, etc... Sans doute, faut-il s'attacher moins à la recherche d'une rentabilité élevée (*ex ante*) qu'à celle d'une viabilité assurée<sup>20</sup>.

Bien entendu, la prévision microéconomique doit trouver son pendant dans une prévision budgétaire globale. Cela suppose, dans le cas du Niger :

- la réalisation d'une véritable budgetisation des dépenses récurrentes (très difficiles à évaluer précisément en l'état actuel de la présentation budgétaire) et leur intégration dans la Loi des Finances ;
- la prévision globale des dépenses des secteurs (à l'aide des coefficients sectoriels de dépenses récurrentes). Cette prévision implique, comme dans la plupart des pays sahéliens, la mise en place d'une coordination institutionnelle entre le Ministère des Finances et le Ministère du Plan (puisque la planification des dépenses récurrentes suppose connue la contrainte budgétaire) ;
- la détermination des dates probables d'entrée des projets dans leur phase de « fonctionnement normal », qui suppose que les offices ou sociétés de gestion des projets rendent compte à l'administration des progrès réalisés ;
- la programmation et l'affectation réelle et en temps voulu des ressources budgétaires aux projets bénéficiaires.

### 3 - Financer les dépenses récurrentes par un accroissement des ressources extérieures

À court terme, le financement extérieur est la seule ressource vraiment élastique et toute solution au problème des dépenses récurrentes suppose évidemment un appel aux bailleurs de fonds. La contribution de l'aide étrangère au financement de ces dépenses peut passer par une augmentation de l'aide ou par sa réallocation en faveur de l'aide directe au financement des coûts récurrents et/ou en faveur de l'aide hors projets<sup>21</sup>.

Dans le cas du Niger, il faut retenir :

- La possibilité d'un réaménagement de la dette publique extérieure (comme palliatif à court terme). On peut en escompter un supplément de ressources de l'ordre de 10 milliards de F/CFA par an ;

19. Bien que ce critère soit insuffisant ; cf., note suivante.

20. Les deux ne sont évidemment pas contradictoires et cela ne signifie pas que l'on substitue un objectif de minimisation des dépenses récurrentes au critère habituel de rentabilité. Il s'agit, au niveau sectoriel ou global, de maximiser le taux de rendement socio-économique compte tenu de la contrainte des ressources disponibles pour le financement des charges récurrentes.

21. Cf. C. GRAY et A. MARTENS, "The Political Economy of the 'Recurrent Cost Problem' in the West African Sahel", *World Development*, vol. 11, n° 2, pp. 101-117, 1983.

- La possibilité d'un allongement de la période de « mise en place » qui garantirait un soutien réel jusqu'à atteint du stade de « fonctionnement normal » des projets;<sup>22</sup>
- La possibilité d'une prise en charge directe des coûts récurrents par les bailleurs de fonds, à certaines conditions. Le représentant de l'USAID à l'Atelier Nigérien envisageait le « financement partiel des dépenses récurrentes aux niveaux microéconomique, sectoriel ou budgétaire global, pour dix ans au maximum, à condition que le pays accepte de prendre en charge une fraction croissante de ces dépenses »<sup>23</sup>.

Quelques conditions supplémentaires sont en général émises: pratique d'une politique budgétaire saine, rationalisation de la politique d'embauche du secteur public, développement du secteur privé (susceptible, à terme, d'élargir l'assiette fiscale), etc... Dans tous les cas, il faut naturellement avoir l'assurance que le financement des dépenses récurrentes aura un impact plus fort sur le développement que le financement d'investissements nouveaux.

- On peut enfin recourir à l'aide hors projets et notamment aux dons sectoriels, à l'aide budgétaire globale<sup>24</sup>, à l'« Aide exceptionnelle » de la Caisse Centrale de Coopération économique et aux « prêts d'ajustement structurel ».<sup>25</sup> L'inconvénient général de ces formes d'aide, du point de vue du bénéficiaire, est leur caractère conditionnel.

### C — Quelques inconvénients des solutions proposées

Indiscutables dans leur principe et indispensables en pratique, les diverses solutions rapidement décrites à propos du cas nigérien, n'en ont pas moins des limites et des inconvénients.

- Du point de vue du pays concerné, la compression des dépenses, la réduction des effectifs (pléthoriques) de la fonction publique, le transfert au secteur privé d'une partie des activités d'entreprises para-publiques inefficaces..., peuvent demander du temps et se heurter à des résistances. La remise en cause, même partielle, de la politique de gratuité des services publics suscite des réactions hostiles dans de nombreux pays<sup>26</sup>. On a enfin des exemples de troubles sociaux et politiques provoqués par un réajustement trop brutal – bien qu'économiquement justifié – du prix de certains produits alimentaires de base. Certaines de ces mesures – socialement contestables aux yeux de certains – sont souvent politiquement délicates à mettre en oeuvre et le « gradualisme » est souhaitable en la matière.
- Du point de vue des bailleurs de fonds, l'idéal est, au contraire, que des mesures rapides soient prises pour rétablir les grands équilibres macroéconomiques (cf. *supra*) de façon à ce que leur engagement ne se prolonge pas outre mesure.

22. En matière de développement rural, cette période pourrait être portée à 15 ans au plus: voir les propositions à l'Atelier de l'USAID et de la Commission des Communautés européennes in *Les dépenses récurrentes des investissements publics au Niger*, op. cit., vol. II, Annexes.

23. Cf. *Les dépenses récurrentes des investissements publics...*, op. cit., vol. II, Annexe B-3, pp. 61 et sv.

24. Pour financer des investissements par exemple, ce qui peut permettre de déplacer des ressources en faveur du financement de coûts récurrents.

25. Ces derniers comportent plusieurs avantages: un horizon temporel à moyen terme, une relative rapidité des versements et une bonne flexibilité qui les rendent aptes à couvrir les charges récurrentes.

26. Cf. pex J. MEERMAN, « Minimiser les dépenses courantes » *Finances et Développement*, vol. 20, n° 4, décembre 1983, pp. 41-43.

On peut aussi signaler quelques réticences touchant au financement direct des dépenses récurrentes (les membres du CAD semblent divisés sur ce point), bien que la pratique soit en rapide évolution dans ce domaine. Les bailleurs de fonds sont de toutes façons hostiles à un engagement indéfini (les dépenses récurrentes sont par définition répétitives à l'infini) et ne peuvent pas s'engager à plusieurs financements successifs<sup>27</sup>.

Par ailleurs, le risque existe toujours de tomber dans l'aide budgétaire globale ou le financement de dépenses de personnel. Outre que cela crée une dépendance gênante du bénéficiaire, cela rend difficile le retrait ultérieur du bailleur de fonds.

Il faut enfin se souvenir que l'aide débouchera en général sur une augmentation du service ultérieur de la dette et prendre garde à ne pas substituer le « cercle vicieux de l'endettement » à celui des dépenses récurrentes.

En résumé, le financement direct des dépenses récurrentes, bien que nécessaire, semble devoir être une mesure transitoire et/ou partielle de financement. Pour toutes ces raisons, et parce que c'est la condition fondamentale, à terme, d'une réduction des déficits en ressources et d'un développement plus autonome, il nous paraît indispensable d'insister sur la nécessité d'une politique vigoureuse de « développement financier ».

### III – PROMOUVOIR LE DÉVELOPPEMENT FINANCIER

#### A — Logique d'une politique de « développement financier »

Le développement financier – ou, selon les termes d'Edward Shaw: « l'approfondissement » financier<sup>28</sup> – s'entend généralement tout à la fois comme l'augmentation de l'autofinancement (nécessité soulignée par Ronald McKinnon notamment<sup>29</sup>), la mobilisation de l'épargne et le développement de l'intermédiation financière. Son but est de desserrer la contrainte financière et d'améliorer l'allocation des ressources disponibles de façon à augmenter le volume et la productivité des investissements.

L'hypothèse de base de Shaw et de McKinnon est que l'insuffisance de l'épargne mobilisée, plutôt que le manque de projets d'investissements rentables, constitue l'obstacle fondamental au développement: c'est bien le problème rencontré ici, s'agissant de financer des dépenses récurrentes. De plus, l'expansion du revenu, si elle est sans doute une condition nécessaire de l'augmentation de la capacité d'épargne, n'est pas une condition suffisante de sa mobilisation et de son utilisation productive.

Il s'agit donc, de façon générale:

– de mener une politique de mobilisation des ressources financières détournées dans la thésaurisation, la consommation ou l'achat de valeurs-refuges (et quelquefois dans les placements à l'étranger);

27. En raison de la règle de l'annualité budgétaire.

28. E. SHAW, *Financial Deepening in Economic Development*, Oxford University Press, Londres, 1973.

29. R. MCKINNON, *Money and Capital in Economic Development*, The Brookings Institutions, Washington D.C. 1973.

– de rechercher une utilisation optimale de ces ressources, ce qui suppose le plus souvent la pratique de taux d'intérêt en rapport (même lointain) avec la rareté des ressources et le *redéploiement* de celles-ci en faveur du secteur privé (cf. *infra*).

– Plus spécifiquement dans le domaine qui nous intéresse, de promouvoir les formes de « crédit organisé » (crédit agricole notamment) et les circuits courts de financement.

Il ne faut pas oublier en effet que les fonds de couverture des dépenses récurrentes doivent être disponibles en permanence. Pour les projets susceptibles de couvrir leurs charges à terme (cas normal de la majorité des projets de développement rural, de l'hydraulique, etc...), une insuffisance temporaire de recettes peut être compensée par le recours au crédit bancaire, aussi bien que par une subvention publique temporaire ou que par un concours de l'étranger<sup>30</sup>.

## B — Conditions minimales d'un développement financier

1) Soutenir les taux d'intérêt réels. Il est bien connu qu'une des conditions nécessaires d'une telle évolution est l'existence d'une rémunération réelle positive de l'épargne. Il semble que l'épargne liquide (l'essentiel de l'épargne dans les pays qui nous occupent) soit, en effet, relativement élastique aux taux d'intérêt réels<sup>31</sup>.

La condition de taux réels positifs n'est, en général, pas réalisée dans les pays africains. Dans le cas du Niger, le tableau IV montre que les principaux taux créditeurs sont en permanence négatifs en termes réels jusqu'à 1982 (malgré les relèvements successifs des taux pratiqués dans l'Union Monétaire Ouest-Africaine).

Il semble, toutefois, que la situation se soit retournée en 1983 grâce au ralentissement très net de la hausse des prix (à peu près nulle d'après l'indice des prix à la consommation africaine). Il est encore trop tôt pour apprécier les effets de ce retournement (qui reste à être confirmé) sur les encaisses liquides déposées. On peut noter cependant (tableau V) que la part de l'épargne quasi-monétaire (comptes d'épargne et dépôts à terme) dans la masse monétaire augmente à nouveau après avoir baissé en 1981 et 1982.

30. Si aucune de ces solutions n'est possible, mieux vaut abandonner le projet plutôt que de le faire fonctionner très en dessous de sa capacité.

31. Outre SHAW et MC KINNON, voir A. LANYI et R. SARACOGU, « Les taux d'intérêt dans l'économie des pays en développement », *Finances et Développement*, n° 2, juin 1983, pp. 20-23, et S. HICKOK et C. GRAY, « Les marchés financiers au Mali et au Sénégal », in *Les dépenses récurrentes des pays du Sahel*, comment les évaluer, les financer, les maîtriser, Actes du Colloque de Ouagadougou, CILSS/Club du Sahel 1982, pp. 533-563.

TABLEAU IV  
Rémunération de l'épargne liquide au Niger de 1978 à 1983  
(%)

Années	Taux nominaux			Taux réels (a)		
	Comptes d'Épargne	Dépôts à plus d'un an		Comptes d'Épargne	Dépôts à plus d'un an	
		<200,000 F/CFA	>500,000 F/CFA		<200,000 F/CFA	>500,000 F/CFA
1978	5,50	5,25	6,50 (b)	- 4,14	- 4,37	- 3,23
1979	5,50	5,25	6,50 (b)	- 1,66	- 1,89	- 0,73
1980	7,50	7,25	8,50 (b)	- 2,53	- 2,76	- 1,63
1981	7,50	7,25	8,50 (b)	- 12,55	- 12,75	- 11,74
1982	9,50	9,25 (b)	10,50 (b)	- 1,93	- 2,16	- 1,04
1983	8,50	8,25 (b)	9,50 (b)	+ 9,18 (c)	+ 8,99 (c)	+ 10,25 (c)

(a): calculés comme  $[(1 + i)/(1 + p)] - 1$  avec i: taux nominal et p: taux de hausse des prix à la consommation africaine

(b): taux minimum; taux effectifs libres

(c): estimé à partir de la hausse des prix observée du 1.10.82 au 30.09.83

SOURCES: *Notes d'information et statistiques de la BCEAO*, n° 262, juin 1978, n° 274, juillet 1979, n° 283, mai 1980, n° 304, avril 1982 et n° 316, mai 1983, pour les taux d'intérêt; n° 287, octobre 1980 et n° 323, janvier 1984 pour l'indice des prix.

Le tableau V indique par ailleurs clairement que la « répression financière » au sens de Shaw et McKinnon (baisse des encaisses réelles et des taux de liquidité) est à l'oeuvre au Niger depuis 1981, en raison de l'inflation, de la chute des avoirs extérieurs et d'une politique du crédit un peu moins large que dans les années précédentes – destinée à faciliter l'ajustement de la balance des paiements.

TABLEAU V  
Évolution de la masse monétaire M3, des encaisses réelles (M3/P), de la part de l'épargne liquide dans la masse monétaire  $(M3 - M1)/M3$  et du taux de liquidité de l'économie M3/PIB au Niger de 1978 à 1983

Années	M3 (a) (Milliards de F/CFA)	M3/P (b) (Milliards de F/CFA)	$(M3 - M1)/M3$ (%)	M3/PIB (c) (%)
1978	46,26	42,03	16,7	16,1
1979	59,15	50,09	17,5	17,1
1980	74,55	57,25	21,8	18,6
1981	91,58	57,21	20,6	19,7
1982	88,41	49,46	19,2	(17,4)
1983 (d)	78,24	44,10	20,2	(14,7)

(a): M3: masse monétaire au sens large, y.c. les dépôts en caisse d'Épargne

(b): Indice des prix basé en 1977

(c): Pour 1982 et 1983, estimations de la BCEAO: croissance du PIB de 9% en 1982 et de 5% en 1983, en termes nominaux (*Notes d'informations et statistiques*, n° 324, février 1984).

(d): Pour 1983, du 1.10.82 au 30.09.83.

SOURCES: *Notes d'Informations et statistiques* de la BCEAO n° 287, 323 et 324, octobre 1980, janvier 1984 et février 1984, pour les données brutes.

La condition première de la lutte contre la répression financière et la baisse des taux réels est le ralentissement de l'inflation, qui passe par des politiques macroéconomiques (notamment monétaires) suffisamment rigoureuses.

Cela dit, une politique de taux réels positifs peut être difficile à mettre en oeuvre<sup>32</sup> et elle est en tout état de cause insuffisante pour assurer que l'épargne sera dirigée vers les secteurs objectivement prioritaires et que des formules adaptées de crédit et de collecte de l'épargne verront le jour.

Aussi bien, d'autres mesures sont indispensables. Elles concernent la réduction de la ponction exercée par le Trésor sur les circuits financiers et l'intégration de la politique du crédit dans les programmes de développement rural.

2) Réduire la ponction exercée par le Trésor sur les circuits financiers et promouvoir certaines formes d'intermédiation bancaire « courte ».

32. Même si elle s'accompagne d'un développement de la finance organisée qui peut, à terme, réduire le coût moyen effectif du financement (car plus efficace et moins coûteux que le recours au crédit informel), elle entraînera des difficultés pour les entreprises qui recourent au crédit bancaire, ainsi que pour l'État (dette publique). Une solution possible est de « coupler » cette politique avec une certaine sélectivité du crédit conçu de façon à ne pas brimer l'intermédiation financière. Cf. J.M. SERRE « La nouvelle politique monétaire de l'UMOA », *Études et documents provisoires du CERDI*, janvier 1983.

- Le changement de structure de la création monétaire d'ensemble au profit du Trésor est manifeste au Niger depuis 1980 – le Niger ne faisant en cela que rejoindre les autres pays sahéliens – (tableau VI). Le corollaire de cette évolution, dans un contexte de répression financière, est la baisse de la valeur réelle des crédits à l'économie. On peut dire que le Trésor « détourne » à son profit une partie croissante des crédits.

TABLEAU VI

**Changement de structure du crédit intérieur et évolution des crédits à l'économie en valeur réelle au Niger de 1979 à 1983**  
(% et Milliards de F/CFA)

Années	Répartition du crédit intérieur (%) (a)		Crédits à l'économie en valeur réelle (b) (Milliards F/CFA)
	Crédits à l'économie	Position nette du gouvernement	
1979	137,3	- 37,3	53,85
1980	114,2	- 14,2	67,62
1981	101,4	- 1,4	62,95
1982	91,6	+ 8,4	60,84
1983	90,3	+ 9,7	62,99

(a) position au mois de septembre

(b) Indice des prix base 100 en 1977

SOURCE: *Notes d'information et statistiques de la BCEAO* n° 323, janvier 1984, pour les données brutes.

Les concours au Trésor ont fortement augmenté<sup>33</sup> tandis que la forte baisse des avoirs extérieurs nets (passant de 10,6 milliards en septembre 1978 à - 52,7 milliards en septembre 1983) exerçait une pression à la baisse sur la masse monétaire. L'augmentation des engagements nets du Trésor public nigérien envers les autres institutions monétaires s'est faite essentiellement par la réduction de ses avoirs auprès des banques primaires et par un recours accru aux facilités de la BCEAO. Dans le cadre de la politique monétaire de l'Union (qui inclut les concours au Trésor dans le maximum de refinancement autorisé), ces recours réduisent en principe le montant de refinancement disponible pour les secteurs non prioritaires (ceux qui ne bénéficiaient que de crédits « ordinaires »)<sup>34</sup>.

Il est clair que cette évolution doit être inversée rapidement.

- Il faut insister enfin sur la nécessité de développer des formes de services bancaires « intégrés » aux programmes de développement, à travers des organismes chargés tout à la fois de mobiliser l'épargne liquide, de fournir du crédit et d'assurer son recouvrement en temps voulu.

Bien souvent, les organismes associés au financement des projets n'ont pas les moyens de répondre aux besoins exprimés. Dans le domaine du développement rural en particulier, aucun projet ne peut être durablement viable si le Crédit Agricole n'est pas en mesure

33. La « position nette du gouvernement » a progressé de - 10,97 milliards en septembre 1980 à + 12,01 milliards en septembre 1983.

34. Et si tel n'est pas le cas, cela indique que le maximum autorisé de refinancement n'est pas respecté et l'on a une augmentation rapide et inflationniste du crédit intérieur. Cf. J.M. SERRE, « La nouvelle politique monétaire de l'UMOA », *loc. cit.*

d'assurer le financement du matériel et le recouvrement des échéances. L'État doit, bien entendu, donner l'exemple: les arriérés des aménagements hydro-agricoles dus par l'État à la Caisse Nigérienne de Crédit Agricole dépassent – au 31.12.1982 – la somme de 600 millions de F/CFA, selon cet organisme (ceci représente un montant supérieur aux charges récurrentes additionnelles prévues pour ce secteur pour 1984 et 1985).

La politique de crédit doit être intégrée dès le départ aux programmes de développement et le crédit bancaire doit se substituer progressivement aux subventions publiques et aux concours extérieurs. Les collectivités (rurales ou urbaines) doivent s'engager directement dans les opérations d'épargne, de prêt et de recouvrement, avec le concours technique et financier des intermédiaires institutionnels.

Les bailleurs de fonds extérieurs ont un rôle important à jouer dans ce domaine, à travers des « programmes d'accompagnement » spécifiques. Ces programmes doivent viser à renforcer les organismes de crédit par une assistance technique et financière appropriée, jusqu'à ce que la capacité de ces organismes à financer les besoins locaux soit assurée<sup>34</sup>. Tout cela va d'ailleurs dans le sens d'une « responsabilisation » des paysans, qui doit s'étendre aussi au domaine financier.

## CONCLUSION

L'analyse sommaire du cas nigérien suggère quelques conclusions d'ordre général qui rejoignent celles qui ont déjà été énoncées pour d'autres pays sub-sahariens. Il apparaît fondamental de rechercher des complémentarités réelles, propres à libérer des effets de « synergie », entre:

- a) financement extérieur et financement domestique: ceci implique des efforts tant de la part des organismes d'aide que de la part des gouvernements récipiendaires: prise en charge complète des dépenses de développement de l'investissement par l'Aide publique au développement, élaboration systématique de programmes d'accompagnement (technique, économique et financier), financement direct conditionnel des coûts récurrents; prévision microéconomique et budgétaire des dépenses récurrentes, assainissements budgétaire et monétaire, utilisation efficace des ressources domestiques...);
- b) secteur public et secteur privé (ou État et individu). L'État doit assurer la qualité des services qu'il produit, ce qui en légitime le paiement, total ou partiel, par l'utilisateur. Il doit, par des mesures de libéralisation et d'incitation, concourir à l'augmentation des revenus et de l'épargne du secteur privé, ce qui accroît l'assiette fiscale et les capacités d'autofinancement. Il doit créer, ou aider à la création d'un cadre (juridique, économique, financier) et d'une mentalité favorables au développement, plutôt que d'intervenir (directement ou à travers des organismes parapublics) de façon coûteuse et inefficace. En d'autres termes, l'efficacité de l'aide passe par des efforts coordonnés en matière d'« autodéveloppement » économique et financier.

34. Sur ce point, et plus généralement sur les programmes d'accompagnement, voir la position de la Caisse Centrale de Coopération Économique in « Le financement direct des dépenses récurrentes », *Actes du Colloque de Ouagadougou, op. cit.*, pp. 417-429.