

Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté (PELCP) SEN/97/003

Etude sur l'Initiative 20-20 comme Option Stratégique de Développement

Rapport Provisoire

mai 2000

Liste des figures et tableaux.....	3
Sigles et abréviations	5
Résumé	7
Introduction.....	9
II. Aspects méthodologiques	11
2.1 Collecte des données	12
2.2 Calcul des indicateurs de dépenses prioritaires et de leur incidence.....	14
II. Bilan macroéconomique et social du Sénégal	17
2.1 Equilibre emplois-ressources	18
2.2 Analyse de la balance des paiements, du déficit budgétaire et de la dette.....	21
2.3 Contribution des secteurs à la croissance.....	22
2.4 Evolution de la situation sociale	24
III. La situation des finances publiques : un aperçu général.....	27
3.1 Evolution et structure des dépenses publiques	28
3.2 Evolution et structure des recettes publiques	29
3.3 Financement du déficit fiscal.....	31
3.4 Impact des programmes d'ajustement structurel.....	32
IV. Les dépenses budgétaires.....	35
4.1 Les dépenses de fonctionnement.....	36
4.2 Les dépenses d'investissement	40
4.3 Les priorités budgétaire et macroéconomique des dépenses budgétaires.....	42
V. Niveau, efficacité et équité des dépenses sociales.....	44
5.1 Niveau et efficacité des dépenses publiques d'éducation.....	45
5.2 Niveau et efficacité des dépenses publiques de santé.....	52
5.3 Niveau et efficacité des dépenses publiques d'hydraulique et d'assainissement.....	58
5.4 Niveau et efficacité des dépenses publiques de nutrition et d'alimentation.....	61
5.5 Niveau d'atteinte des objectifs de l'initiative 20/20	62
5.6 Equité des dépenses publiques d'éducation.....	64
VI. Amélioration de l'allocation des ressources et du rendement des dépenses prioritaires.....	67
6.1 L'amélioration générale de l'allocation des ressources budgétaires	68
6.2 La réforme de la fiscalité.....	69
6.3 La restructuration intersectorielle	70



6.4 La restructuration intrasectorielle.....	73
6.5 L'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques.....	76
Conclusion.....	85
Références bibliographiques.....	87
Liste des personnes rencontrées	89
Annexes statistiques.....	90



Figures

FIGURE I-1	: Courbe de Gini	16
FIGURE IV-1	: Différence de structure des dépenses discrétionnaires entre 1995 et 1998	40
FIGURE V-1	: Modification de structure des dépenses d'éducation entre 1994 et 1998	48
FIGURE V-2	: Evolution des différents postes de dépenses de santé	53
FIGURE V-3	: Modification de structure de dépenses de santé entre 1992 et 1998 ...	56

Tableaux

TABLEAU II-1	: Evolution de la demande globale et de ses composantes	20
TABLEAU II-2	: Evolution de la structure de la demande globale	20
TABLEAU II-3	: Balance des paiements	21
TABLEAU II-4	: Contribution des secteurs à la croissance	23
TABLEAU III-1	: Part des dépenses publiques dans le PIB	28
TABLEAU III-2	: Structure des dépenses publiques courantes	28
TABLEAU III-3	: Structure des recettes fiscales	30
TABLEAU III-4	: Financement du déficit budgétaire global	31
TABLEAU III-5	: Indicateurs macro-économiques	33
TABLEAU IV-1	: Evolution de ratios de dépenses de fonctionnement	37
TABLEAU IV-2	: Répartition fonctionnelle des dépenses discrétionnaires	39
TABLEAU IV-3	: Classification fonctionnelle des dépenses publiques d'investissements	41
TABLEAU IV-4	: Ratios de dépenses budgétaires	42
TABLEAU V-1	: Structure des dépenses publiques globales d'éducation	45
TABLEAU V-2	: Part des différents niveaux d'éducation par catégories de dépenses	46
TABLEAU V-3	: Ratios de dépenses publiques d'éducation de base	49
TABLEAU V-4	: Coûts unitaires publics de l'enseignement selon le niveau et leur rapport relativement à celui du primaire	50
TABLEAU V-5	: Structure des dépenses publiques globales de santé	52
TABLEAU V-6	: Part des différents niveaux de services de santé dans les trois catégories de dépenses	54
TABLEAU V-7	: Ratios de dépenses publiques de santé de base	56
TABLEAU V-8	: Structure des dépenses en matière d'eau potable en zone rurale et périurbaine	59
TABLEAU V-9	: Quelques ratios de dépenses publiques en matière d'eau potable et d'assainissement en zones rurale et périurbaine	60
TABLEAU V-10	: Structure des dépenses publiques en matière de nutrition et d'alimentation	61
TABLEAU V-11	: Dépenses nécessaires au calcul des ratios qui composent le ratio de dépenses de développement humain	63



TABLEAU V-12	: Ratios d'analyse des priorités du développement humain	63
TABLEAU V-13	: Aide aux services sociaux de base	64
TABLEAU V-14	: Taux d'inscription des enfants de 7-12 ans dans le primaire selon le groupe de revenu et le milieu de résidence	65
TABLEAU V-15	: Taux d'inscription des enfants de 13-19 ans dans le moyen et secondaire selon le groupe de revenu et le milieu de résidence.....	65
TABLEAU V-16	: Incidence et équité des dépenses publiques d'éducation dans le primaire selon le groupe de revenu et le milieu de résidence	66
TABLEAU V-17	: Incidence et équité des dépenses publiques d'éducation dans le moyen et secondaire selon le groupe de revenu et le milieu de résidence	66
TABLEAU VI-1	: Dépenses pour les SSB en % du PIB	73

Tableaux des annexes

TABLEAU A-1	: Ressources et emplois des biens et services non facteurs aux prix de 1987	91
TABLEAU A-2	: Tableau des opérations financières de l'Etat	92
TABLEAU A-3	: Balance des paiements	94
TABLEAU B-1	: Dépenses publiques en eau potable et assainissement.....	95
TABLEAU B-2	: Dépenses publiques de santé	96
TABLEAU B-3	: Dépenses publiques d'éducation	98



Sigles et abréviations

ACDI	: Agence Canadienne de Développement International
AGETIP	: Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
APD	: Aide Publique au Développement
APE	: Association des Parents d'Elèves
APF	: Association de Promotion Féminine
ASC	: Association Sportive et Culturelle
BCI	: Budget Consolidé d'Investissements
BM	: Banque Mondiale
CAF	: Coût, Assurance, Fret
CFA	: Communauté Financière de l'Afrique
CHU	: Centre Hospitalier Universitaire
CSLP	: Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
DAEB	: Direction de l'Alphabétisation et de l'Education de Base
DAGE	: Direction de l'Administration Générale et de l'Equipeement
DB	: Direction du Budget
DCEF	: Direction de la Coopération Economique et Financière
DCES	: Direction de la Construction et de l'Equipeement Scolaires
DD	: Dépenses Discrétionnaires
DDI	: Direction de la Dette et de l'Investissement
DEM	: Direction de l'Equipeement et de la Maintenance
DEPEE	: Direction de l'Education Préscolaire et de l'Enseignement Elémentaire
DG	: Directeur Général
DHA	: Direction de l'Hydraulique et de l'Assainissement
DP	: Direction de la Planification
DPEB	: Dépenses Publiques d'Education de Base
DPRE	: Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education
DPS	: Direction de la Prévision et de la Statistique
DPSB	: Dépenses Publiques de Santé de Base
DSPRV	: Direction de la Solde, des Pensions et Rentes Viagères
DTF	: Dépenses Totales de Fonctionnement
ENDA-TM	: Environnement et Développement dans le Tiers-Monde
FBCF	: Formation Brute de Capital Fixe
FMI	: Fonds Monétaire International
FOB	: Free on Board
GPF	: Groupement de Promotion Féminine
IDH	: Indice de Développement Humain
IEC	: Information, Education, Communication
INEADE	: Institut National d'Etude Appliquée pour le Développement de l'Education
IPH	: Indice de la Pauvreté Humaine
IPM	: Institut de Prévoyance Maladie
IRE	: Indice des Risques pour les Enfants
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
MEFP	: Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
MEH	: Ministère de l'Energie et de l'Hydraulique
MEN	: Ministère de l'Education Nationale
MH	: Ministère de l'Hydraulique



MP	: Ministère du Plan
MSP	: Ministère de la Santé Publique
MST	: Maladie sexuellement Transmissible
NPI	: Nouvelle Politique Industrielle
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OMS	: Organisation Mondiale de la Santé
ONAS	: Office National de l'Assainissement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PAES	: Projet d'Appui à l'enseignement Supérieur
PAM	: Programme Alimentaire Mondial
PAMLT	: Programme d'Ajustement à Moyen et Long Terme
PDIS	: Projet de Développement Intégré de la Santé
PDRH	: Projet de Développement des Ressources Humaines
PED	: Pays en Développement
PEV	: Programme Elargie de Vaccination
PIB	: Produit Intérieur Brut
PIBE	: Produit Intérieur Brut Marchand
PNB	: Produit National Brut
PNC	: Projet de Nutrition Communautaire
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PREF	: Programme de Redressement Economique et Financier
PSE	: Projet Sectoriel Eau
PTIP	: Programme Triennal d'Investissements Publics
PUE	: Programme d'Urgence Economique
SANAS	: Service de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée au Sénégal
SAR	: Société Africaine de Raffinage
SDE	: Société des Eaux
SGPRE	: Service de Gestion et de Planification des Ressources en Eau
SMIG	: Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SONES	: Société Nationale des Eaux du Sénégal
SSB	: Services Sociaux de Base
TDH	: Taux de Développement Humain
TEC	: Tarif Extérieur Commun
TOFE	: Tableau des Opérations financières de l'Etat
TVA	: Taxe sur la Valeur ajoutée
UCAD	: Université Cheikh Anta Diop
UCP	: Unité de Coordination du Projet
UGB	: Université Gaston Berger
UNICEF	: Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UPE	: Unité de Politique Economique
USAID	: Agence des Etats-Unis pour le Développement International
VIH	: Virus de l'Immunodéficience Humaine



Les stratégies qui sont actuellement proposées pour affronter les problèmes posés par le « développement humain » nécessitent la mise en place d'une démarche qui vise la satisfaction d'un certain nombre de priorités. L'Initiative 20/20 adoptée en mars 1995 à Copenhague lors du Sommet mondial sur le Développement social concrétise cette démarche. Elle demande aux gouvernements des pays donateurs et des pays en développement d'allouer respectivement 20 % de l'aide publique au développement (APD) et 20 % du budget national aux services sociaux de base (SSB) dont on reconnaît que l'accès à tous est primordial pour la réduction de la pauvreté. Ces services essentiels comprennent notamment les soins de santé primaire et de santé de la reproduction, la nutrition, l'eau potable, l'assainissement et l'éducation de base.

Pour mieux connaître les montants que l'Etat consacre aux SSB, les bénéficiaires des dépenses d'éducation et de santé et le degré d'efficacité de ces dépenses, le Sénégal, avec l'appui du PNUD et de l'UNICEF a entrepris cette étude sur l'Initiative 20/20 comme option stratégique de développement.

Les dépenses publiques allouées aux SSB tournent autour de 11,2 % du budget national, soit un gap de près de 9 points de pourcentage par rapport à l'objectif des 20 %. Les faiblesses de répartition des dépenses se situent surtout au niveau de l'insuffisance du budget qui ne représente que 18,1 % du PNB alors que la norme est d'au moins de 25 % et au niveau d'une absence de priorité aux SSB qui n'absorbent que 27,9 % de l'ensemble des dépenses sociales au lieu des 50 % préconisés par le PNUD. Comme 40 % des dépenses publiques sont consacrés aux services sociaux comme le veut la norme, le choix de privilégier les SSB implique une réallocation intrasectorielle des ressources en leur faveur. D'autre part, le fait que les dépenses consacrées au service de la dette restent supérieures à celles allouées aux SSB indique pourquoi la reconversion de la dette du Sénégal en faveur des SSB est vitale pour l'Initiative 20/20.

L'éducation de base absorbe la plus grande partie des dépenses sociales prioritaires, un peu plus des quatre cinquième en moyenne entre 1995 et 1998. Elle est suivie de la santé de base avec 13 % des dépenses prioritaires, l'eau potable et l'assainissement pour les zone rurale et périurbaine ne disposant que de 5 %. L'efficacité des dépenses semble particulièrement liée à leur équité en termes de répartition entre services sociaux de base et autres services sociaux et, à l'intérieur des services de base, entre catégories socio-économiques et milieu de résidence. Ainsi, une réaffectation des dépenses d'éducation de base en milieu rural et au profit des ménages les plus démunis aurait un impact beaucoup plus grand sur les indicateurs de développement humain que la reconduction des arbitrages actuels qui privilégient le milieu urbain et les catégories socio-économiques plus ou moins aisées.

Pour l'aide au développement, la part des crédits alloués aux SSB a été de 15,6 % en 1997 alors les services sociaux n'ont bénéficié que 28 % de l'aide total au développement. Contrairement aux dépenses publiques sociales prioritaires, l'aide au développement en faveur des SSB va surtout à la santé de base avec 42 % en moyenne des crédits. Elle est suivi de l'hydraulique et assainissement avec 38% du portefeuille d'aide, l'éducation de base venant en dernier lieu avec une part 21 %.

Si un accroissement de la demande d'éducation de base, de santé de base, d'eau potable et d'assainissement est possible, l'universalisation de l'accès aux SSB exigerait un effort extraordinaire. Si on suppose que la population et de ses différentes composantes évolueraient



suivant les mêmes taux constatés en 1988 et si on table sur une augmentation de 6 % en moyenne par an du PIB, il faudrait faire passer les dépenses consacrées aux SSB de 2,0 à 5,4 % du PIB en 2008. Il faudrait non seulement redistribuer les moyens existants selon les priorités définies par l'Initiative 20/20, mais il serait aussi nécessaire de procéder à certains choix commandés par l'équité en faisant bénéficier à la majorité de la population pauvre une part substantielle des ressources publiques. Les contraintes économiques et financières et la forte pression démographique imposent de tels choix.

Cependant, ces mesures ne sauraient pallier suffisamment le manque de ressources qui affecte si fortement l'ensemble des services de l'Etat. Au niveau de l'éducation et de la santé, les possibilités de réallocation interne des ressources semblent si minces qu'il est illusoire d'envisager d'universaliser l'accès à l'éducation et à la santé de base sans, en conséquence, augmenter les dépenses publiques pour disposer d'une capacité d'offre suffisante et de bonne qualité. Toutefois, pour favoriser l'investissement et l'efficacité opérationnelle des interventions, et mettre en place des services durables fortement utilisés par les populations, il est nécessaire d'adopter une stratégie globale au niveau de chaque secteur et impulsée par la demande.

Néanmoins, pour un meilleur suivi des objectifs de l'Initiative 20/20, un effort collectif s'impose tant à l'Etat qu'aux bailleurs de fonds. L'amélioration des dotations budgétaires passe, non seulement par une rationalisation des choix budgétaires, mais aussi par un reclassement des dépenses par fonction et par type de service rendu. Cette étape est nécessaire si l'on veut parvenir à chiffrer directement l'ensemble de dépenses d'un secteur particulier, comme s'est le cas avec l'Initiative 20/20.



Introduction

Au cours des années quatre-vingt-dix, la communauté internationale s'est accordée à reconnaître que l'accès de tous aux services sociaux de base est primordial pour le développement et la réduction de la pauvreté. Ces services essentiels comprennent notamment les soins de santé primaire et de santé de la reproduction, la nutrition, l'eau potable, l'assainissement et l'éducation de base. L'Initiative 20/20, adoptée en mars 1995 à Copenhague lors du Sommet mondial sur le Développement social, demande aux gouvernements des pays donateurs et des pays en développement d'allouer respectivement 20 % de l'aide publique au développement (APD) et 20 % du budget national aux services sociaux de base. Adoptée ensuite par les différentes rencontres qui ont suivi de 1995 à 1998, et par les institutions internationales d'aide au développement, l'Initiative 20/20 est donc devenue, pour l'ensemble de la Communauté internationale, la question prioritaire du développement humain durable.

Les raisons qui ont conduit à entreprendre cette étude tiennent au besoin d'évaluer périodiquement l'impact des dépenses publiques et de l'aide au développement dans l'optique des buts et objectifs de l'Initiative 20/20. L'étude est soutenue par l'UNICEF et le PNUD qui veulent ainsi réfléchir au sens de leurs actions, de celles des gouvernements et des donateurs, compte tenu de cette nouvelle perception que l'on a des problèmes du développement social.

Parce qu'elle systématise la notion de dépenses prioritaires apparue, après 1985, avec l'instauration des programmes liés à la « dimension sociale de l'ajustement » pour éviter que la réduction des dépenses publiques n'affecte tous les postes sans distinction au détriment des pauvres, les services sociaux de base occupent une place centrale dans les stratégies de développement humain durable. Dans un tel contexte on ne pouvait éviter que l'étude, focalisée au départ sur les montants budgétaires et de l'aide affectés aux SSB, ne donne lieu à des réflexions sur la nature des bénéficiaires de ces dépenses, sur le degré de leur efficacité et,

lorsqu'elle s'orientait vers l'universalisation de l'accès aux SSB, à des réflexions prospectives sur les mesures à prendre pour donner plus d'efficacité à ces dépenses.

En effet, l'adoption de l'Initiative 20/20 introduit des « normes » en matière de dépenses publiques au niveau global du budget national, et recommande que l'accent soit mis sur la nécessité de préserver certaines dépenses qui ont un impact sur le développement et sur les conditions de vie des catégories sociales les plus défavorisées. Cela suppose une réduction de certains postes qui peuvent souvent atteindre des niveaux importants et une réallocation à l'intérieure des secteurs sociaux en faveur des SSB.

L'étude traite de ces différentes questions dans un développement en six parties. La première partie expose les aspects méthodologiques qui entourent ce travail. En effet, l'évaluation des actions mises en œuvre par l'Etat dans le cadre de l'Initiative 20/20 se révèle difficile dans la mesure où le budget présente les dépenses publiques par catégories qu'il n'est pas toujours aisé de répartir par type de service. Cette partie indique comment la collecte de données a été organisée et réalisée et comment les indicateurs qui sous-tendent les analyses et commentaires ont été confectionnés.

La deuxième partie fournit un aperçu général des grandes tendances économiques et sociales durant la période 1979-1999. Elle souligne en même temps, le poids des contraintes qui risquent de compromettre la consolidation de la croissance économique à moyen et long termes. Elle établit également les liens de la situation socio-sanitaire et éducative avec l'évolution économique du pays.

La troisième partie examine le niveau général des dépenses et recettes publiques et l'évolution de leurs déterminants. Les importants déséquilibres qui marquèrent les comptes de l'Etat au début des années quatre-vingt ont conduit le pays à l'austérité avec la mise en place d'un programme d'ajustement structurel dont l'objectif était la stabilisation des finances publiques à travers la réduction des dépenses publiques. Cette partie tente aussi d'évaluer l'impact de l'ajustement sur les finances publiques et fournit un bref aperçu de la situation sociale qui en a résulté.

Dans la quatrième partie, compte tenu du fait que la réduction des dépenses publiques s'est toujours faite au détriment de l'efficacité des services sociaux, on s'interroge sur l'évolution et la structure des dépenses publiques pour en déterminer les grandes tendances compte tenu de l'évolution du service de la dette. Dans ce cadre, l'accent est mis sur les dépenses discrétionnaires et d'investissement dont les classifications fonctionnelles renseignent sur les priorités du budget en matière de dépenses sociales.

La cinquième partie examine le niveau des dépenses publiques et de l'aide au développement affectées aux SSB et fournit une analyse sur l'accessibilité des services d'éducation, selon le groupe de revenu.

Dans la sixième et dernière partie, l'étude examine les possibilités de mobilisation de ressources additionnelles pour les SSB et de restructuration budgétaire inter et intrasectorielle et l'amélioration de la rentabilité et de l'efficacité des ressources budgétaires et de l'aide au développement en faveur des SSB. Le but étant précisément de fournir des recommandations devant permettre aux autorités et aux bailleurs de fonds, chacun en ce qui le concerne, d'adopter de nouvelles attitudes pouvant conduire à la mobilisation de nouvelles ressources et des révisions dans les modes de gestion des différents services sociaux de base.





Aspects méthodologiques

<i>1.1 Collecte de données.....</i>	<i>12</i>
<i>1.2 Calcul des indicateurs de dépenses prioritaires et de leur incidence</i>	<i>14</i>



La problématique de cette étude est liée à une analyse rétrospective des dépenses publiques allouées aux secteurs sociaux et la formulation de propositions de restructurations budgétaires inter et intrasectorielles, d'amélioration de l'efficacité de l'utilisation des ressources budgétaires et de l'aide au développement en faveur des SSB.

Dans l'optique de l'Initiative 20/20 au Sénégal, les services sociaux de base retenus sont :

- les soins de santé primaire incluant les soins préventifs et curatifs de base et la planification familiale ;
- l'éducation de base qui comprend l'éducation préscolaire, l'enseignement élémentaire, l'alphabétisation et l'apprentissage ;
- l'eau potable et l'assainissement dans les zones rurales et périurbaines ;
- l'alimentation, les subvention alimentaires et l'appui aux programmes de nutrition.

Les ressources internes en cause figurent dans les budgets de fonctionnement et des budgets d'investissements de l'Etat du Sénégal.

Les ressources extérieures concernées sont constituées par l'aide publique au développement qui correspond aux flux d'aide en direction des PED émanant d'organismes publics, y compris l'Etat et les autorités locales ou de leurs agents d'exécution et dont chaque opération répond au critères suivants :

- avoir pour objectif principal de promouvoir le développement économique et le bien-être des PED ;
- avoir un caractère concessionnel et comprendre un élément de don d'au moins 20 %.

1.2 COLLECTE DES DONNEES

L'estimation des dépenses publiques en faveur des services sociaux de base, dans le cadre de l'Initiative 20/20, soulève des problèmes méthodologiques dans la mesure où la nomenclature budgétaire au Sénégal ne prend pas toujours en compte de manière intrinsèque les services retenus par cette initiative. D'autre part, en raison de l'atomisation extrême des services gouvernementaux, la plupart des données nécessaires à cette étude sont éparpillées entre plusieurs ministères et requièrent donc un travail énorme de collecte et une expertise profonde pour s'assurer de leur fiabilité et réduire ainsi leur incertitude statistique. C'est pourquoi, la collaboration étroite avec les services concernés, plus particulièrement les directions ou services qui s'occupent de l'administration générale et de l'équipement des différents ministères concernés ainsi que les directions du Budget et de la Soldes du MEFP, a été indispensable à la bonne marche de l'étude.

1.1.1 Situation des secteurs

Le secteur de l'éducation est surtout caractérisé par son organisation très hiérarchisée et structurée autour des différents ordres d'enseignement : l'éducation préscolaire et enseignement primaire, l'alphabétisation, l'enseignement moyen, l'enseignement secondaire générale, l'enseignement professionnel et technique, l'enseignement supérieur. Le personnel enseignant ainsi que le matériel pédagogique étant spécifique au niveau de chaque sous-secteur, les articles et nomenclatures budgétaires épousent, dans la plupart du temps, la même structuration de



l'ensemble du secteur selon les différents ordres d'enseignement. Seules certaines dépenses récurrentes (eau, électricité...) sont traitées de façon commune. Si le secteur dispose d'un système d'information presque achevé avec des données de très bonne qualité en ce qui concerne la démographie du système éducatif, il présente des lacunes en ce qui concerne les dépenses d'éducation. Les résultats issus de la revue des dépenses d'éducation nous ont cependant permis de disposer des données de la période 1992-97 ainsi que des coûts unitaires sur la base desquelles les données de l'années 1998 ont été estimées.

Le système de santé est organisé autour des différents types de structures sanitaires. La pyramide sanitaire part ainsi des cases et maternités rurales aux CHU nationaux en passant par les postes de santé, les centres de santé et les hôpitaux régionaux. Les centres de santé constituent ainsi la charnière du système et devraient focaliser, au sein de chaque circonscription médicale, les soins de santé préventifs et curatifs de base et de planification familiale. Mais en réalité, ces services de base sont aussi dispensés dans les hôpitaux de district et les CHU. En effet, la plupart des structures hospitalières qui abritent une maternité offrent des services de planification familiale, de santé maternelle et infantile en même temps qu'elles traitent des maladies transmissibles et nutritionnelles de l'enfant qui sont tous des services de natures préventives. D'autre part, la nomenclature budgétaire ignore totalement la notion de soins de santé de base.

Un important travail de reconstitution des données budgétaires de fonctionnement et d'investissement a été donc nécessaire dans ce secteur. Nous sommes donc partis des résultats de la revue des dépenses publiques de santé portant sur la période 1992-96, pour, sur la base des tendances qui ont été dégagées, procéder à l'estimations des dépenses pour les années 1997 et 1998.

Le système d'approvisionnement de l'eau potable est distinct selon qu'on se trouve en zone urbaine ou en zone rurale. L'hydraulique urbaine est sous la responsabilité de la SONES tandis que l'hydraulique rurale est dévolue au Ministère de l'Hydraulique. Mais, ce zonage ne reconnaît pas la zone périurbaine en tant que telle. Elle fait partie de la zone urbaine et doit donc être desservie par le réseau de distribution d'eau courante de la SONES/SDE. L'évaluation des investissements en eau potable et en assainissement nous a donc conduit à avoir des discussions avec les responsables du MH, de la SDE et de l'ONAS. Ainsi, sous l'hypothèse que l'ensemble des abonnés de la SDE de la catégories « Petits consommateurs » serait de la zone périurbaine, que toutes les bornes fontaines et l'essentiel des travaux de réhabilitation du réseau concernerait la partie du réseau située dans cette zone, la zone périurbaine ne concentrerait au plus que 15 % des investissements. Cette hypothèse se révèle d'ailleurs assez forte dans la mesure où un nombre non négligeable de bornes fontaines se trouvent en zone urbaine. Quant aux dépenses publiques de fonctionnement (personnel et matériel), elles ont été assimilées à l'ensemble des dépenses du secteur de l'hydraulique rurale.

L'alimentation et la nutrition traversent presque tous les secteurs vitaux du pays. Les préoccupations alimentaires sont presque permanentes dans l'Education, surtout au niveau des zones rurales, et dans la Santé. Les données sur les dépenses de fonctionnement concernent essentiellement le SANAS et les dépenses d'investissement proviennent surtout du PNC.

1.1.2 Organisation de la collecte

La collecte de données a été réalisée sur une période assez courte d'un mois par une équipe de terrain composée de quatre enquêteurs, chacun s'occupant d'un secteur bien déterminé dans lequel il a déjà évolué et appliquant la même méthodologie. L'équipe a bénéficié de l'appui du



Comité technique composé de représentants de la DP, de la DDI, de la DCEF, de la DSPRV et de la DB qui nous ont fourni des renseignements sur les normes internationales et nationales en matière de santé, d'éducation, d'hydraulique et d'assainissement, des données sur la dette publique, l'exécution des investissements publics, les rémunérations et le budget. L'équipe a eu aussi à travailler avec les experts de l'UNICEF pour recueillir leurs suggestions et disposer d'informations pertinentes dans les différents domaines de l'Initiative.

Les services, directions nationaux et projets qui ont été visités dans le cadre de cette étude ont été choisis parce qu'ils étaient fortement impliqués par l'application de l'Initiative 20/20, même si, par ailleurs, les enquêtes menées ont largement révélé la méconnaissance par les responsables de ces structures de l'existence de l'Initiative 20/20 et de ce qu'elle recouvre.

1.2 CALCUL DES INDICATEURS DE DEPENSES PRIORITAIRES ET DE LEUR INCIDENCE

L'analyse s'est fondée sur une série d'indicateurs spécialement élaborés pour l'étude et portant sur la structure des dépenses publiques par secteur. Elle a eu aussi à recourir à des données physiques sur les investissements et à élaborer des indicateurs de manque pour mesurer l'efficacité des efforts qui ont été fournis par l'Etat et le chemin qui reste à parcourir. Les données correspondant aux indicateurs ont été tirées de sources primaires, notamment budgétaires, des résultats de la revue des dépenses publiques, des données de la solde, d'enquêtes auprès des ménages, d'entretiens structurés avec certains responsables de directions nationaux ou de projets (*cf. liste des personnes rencontrées*).

Ces résultats ont ensuite été synthétisés à travers un indicateur global qui devrait permettre de mesurer de façon permanente le niveau d'atteinte globale des objectifs de l'initiative 20/20. Cet indicateur, devant présenter les caractéristiques d'universalité et de comparabilité internationale a donc été dérivé de l'indicateur "Ratio de développement durable (TDH)" élaboré par le PNUD lors de la préparation de son rapport sur le développement en 1991. Cet indicateur a été calculé comme suit :

Pour une année t données, adoptons les notations suivantes :

- PNB_t : le produit national brut en t
- DP_t : les dépenses publiques en t
- DSP_t : les dépenses sociales prioritaires (au sens de l'initiative 20/20) en t

Le ratio de dépenses de développement humain (TDH) à l'année t est défini comme suit :

$$(1a) \quad TDH_t = \frac{DPS_t}{PNB_t}$$

soit, en décomposant le deuxième membre de cette égalité :

$$(2a) \quad TDH_t = \left(\frac{DP_t}{PNB_t} \right) \times \left(\frac{DS_t}{DP_t} \right) \times \left(\frac{DSP_t}{DS_t} \right)$$

où :



- $\left(\frac{DP_t}{PNB_t}\right)$ désigne le “ ratio de dépenses publiques ”, TDP_t ;
- $\left(\frac{DS_t}{DP_t}\right)$ représente le “ ratio de dépenses sociales ”, TDS_t et
- $\left(\frac{DPS_t}{DS_t}\right)$ le “ ratio de priorité sociale des dépenses publiques ”, TPS_t .

Ainsi l'équation (2a) peut se réécrire :

$$(3a) \quad TDH_t = TDP_t \times TDS_t \times TPS_t$$

Le niveau d'atteinte de l'objectif 20/20 $(NAO_t^{20/20})$ sera donc appréhendé à partir du produit des deux derniers facteurs du deuxième membre de l'équation (3a). Soit :

$$(4a) \quad NAO_t^{20/20} = TDS_t \times TPS_t$$

D'après le PNUD, la norme minimale requise pour s'assurer une amélioration de l'offre des services sociaux de base équivaut à un taux de dépenses de développement humain de 5%. Cet objectif peut être atteint de plusieurs manières : les triplets (TDP_t, TDS_t, TPS_t) qui répondent à cette égalité sont en fait infinis. Mais, la solution est optimale avec un taux de dépenses publiques TDP_t limité à 25%, un taux de dépenses sociales TDS_t de 40% et un taux de priorité des dépenses publiques TPS_t de 50%. Ce qui permet d'atteindre l'objectif minimal de l'Initiative 20/20 avec un taux de 20%.

Le calcul de l'incidence des dépenses publiques selon les groupes de revenu n'a été réalisé que pour le secteur de l'éducation, la façon dont l'ESAM a été conçue, ne nous ayant pas permis de faire le même calcul pour les secteurs de la santé, de l'eau potable et de l'alimentation. Pour cela, nous avons eu recours au calcul des indicateurs de disparités usuels qui sont les quartiles, c'est à dire, les quatre valeurs de la variable revenu au-dessus desquelles se classent le quart, la moitié, les trois quarts et l'ensemble des ménages sénégalais qui seront ainsi divisés en quatre parties, d'effectif égal, mais de niveau de richesse très différent. Cette méthode nous a permis de disposer de groupes de revenu assez homogènes dans lesquels nous avons pu, compte tenu des autres variables de distribution, déterminer avec exactitude la taille de la population cible ainsi que son poids dans l'ensemble. A ces groupes dont la taille est ainsi déterminée, nous avons appliqué ensuite les coûts unitaires que nous avons préalablement calculés. L'indicateur d'incidence des dépenses publiques dans un sous-secteur donné pour un groupe de revenu donné et selon un critère donné a été ainsi déterminé par la part relative des dépenses publiques qui lui a été affectée dans l'ensemble des dépenses.

De façon formelle, ce calcul se présente ainsi dans le cas des dépenses publiques d'éducation dans le primaire. Soit, par exemple, n_i le nombre d'élèves du primaire appartenant aux ménages du groupe de revenu i déterminé par le quartile $n^\circ i$ et c le coût unitaire d'un élève du primaire. Ainsi les dépenses publiques consacrées à l'éducation des n_i élèves du groupe i sont de $n_i \times c$.



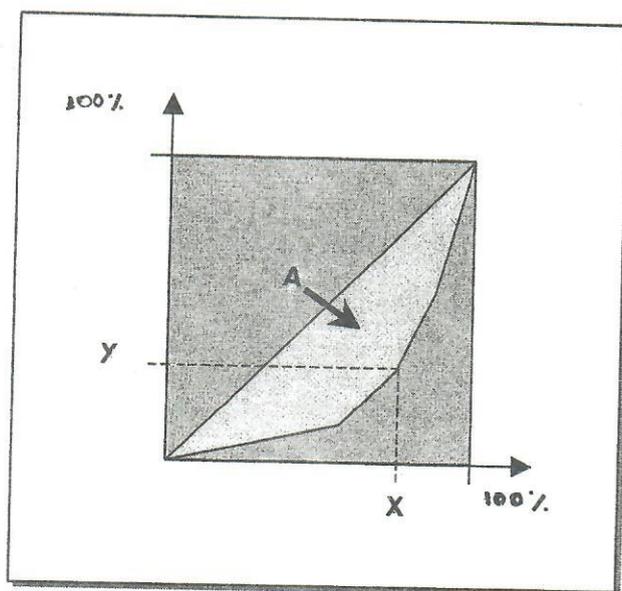
Si nous désignons par N le nombre total des effectifs du primaire, nous aurons :

$$(1b) \quad N = \sum_{i=1}^{i=4} n_i$$

En conséquence, si I_i désigne l'incidence dépenses pour le groupe de revenu i , nous aurons l'identité suivante :

$$(2b) \quad I_i = \left(\frac{n_i \times c}{N \times c} \right) \times 100 = \left(\frac{n_i}{N} \right) \times 100$$

Pour étudier les disparités socio-économiques dans l'octroi des subventions en matière d'éducation ou, en d'autres termes, l'équité des dépenses d'éducation, nous avons eu à faire l'analyse de quelques courbes de concentration des dépenses d'éducation par ordre d'enseignement et, au sein de chaque niveau d'enseignement, selon le milieu de résidence.



La courbe de concentration ou de Gini permet, en effet, d'illustrer l'inégale répartition des dépenses d'éducation dans une zone donnée. Pour construire cette courbe, on considère une fraction x de la population en âge d'aller à l'école issu des quatre groupes de revenu. Le calcul de l'incidence des dépenses publiques d'éducation révèle, en outre, que les x % de la population scolarisable bénéficie de y % des dépenses publiques d'éducation. Ceci détermine le point (x, y) de la courbe.

Le coefficient de Gini permet de mesurer cette concentration. Il est égal à deux fois l'aire A entre la courbe et la première bissectrice. Plus il est proche de l'unité, moins les pauvres bénéficient des dépenses publiques d'éducation et moins il y a d'équité des dépenses publiques.





Bilan macroéconomique et social du Sénégal

<i>2.1 Equilibre ressources-emplois.....</i>	<i>18</i>
<i>2.2 Analyse de la balance des paiements, du déficit budgétaire et de la dette.....</i>	<i>21</i>
<i>2.3 Contribution des secteurs à la croissance</i>	<i>22</i>
<i>2.4 Evolution de la situation sociale.....</i>	<i>24</i>



Avec une croissance moyenne annuelle de 2,7 % du PIB réel pendant près de quarante ans, l'économie sénégalaise n'a pas connu une croissance forte. Pendant les années soixante, la croissance a été très faible : 2,1 % par an en moyenne. Dans la décennie suivante, la croissance de l'économie sénégalaise s'est poursuivie à un rythme très légèrement supérieur. Le PIB réel n'a augmenté que de 2,3 % en moyenne par an. Pendant cette période l'économie sénégalaise a, non seulement continué à souffrir de la décision prise par la France en 1968 de ne plus soutenir le prix à l'exportation de l'arachide, mais elle a aussi subi une série de chocs exogènes due notamment à la sécheresse.

Bien que la décennie des années quatre-vingt soit plus productive que les précédentes avec une croissance annuelle moyenne de 3,2 % du PIB réel, elle est marquée, dans sa première moitié, par la mise en œuvre du PREF dont l'insuffisance des résultats macroéconomiques s'est manifestée par une décélération de la croissance économique avec un taux de croissance du PIB réel de 1,6 % par an en moyenne. Il en a résulté une forte baisse du revenu par tête en termes réels de 5 % sur la période 1979-84, traduisant ainsi une forte dégradation des conditions de vie des populations. Mais celles-ci vont se dégrader encore beaucoup plus dans la période suivante (1985-93) qui regroupera le maximum de réformes¹, surtout entre 1988 et 1993 où le PIB par habitant a baissé de 2,1 % en moyenne par an. Il faudra attendre l'effet des réformes de 1994² pour voir la croissance revenir, mais les résultats restent encore très fragiles et très insuffisants.

2.2 EQUILIBRE RESSOURCES- EMPLOIS

Jusqu'en 1994, l'évolution du PIB reste marquée par celle du secteur de l'agriculture : le PIB chute chaque fois que l'agriculture entraîne dans sa chute l'ensemble du secteur primaire et augmente aussi chaque fois que l'agriculture enregistre une croissance. Pourtant, bien que près de 70 % de la population vive de l'agriculture, le secteur primaire n'a représenté, au meilleur des cas, que 28,7 % du PIB réel en 1976. Il a toujours été dépassé par le secteur tertiaire dont la part dans le PIB a été au minimum 56,2 % en 1977, le secteur secondaire ne représentant qu'entre 11,8 % et 19,2 % de la valeur ajoutée globale réelle de la nation entre 1960 et 1994. Mais, pendant cette période, les très fortes fluctuations du taux de croissance de l'agriculture se sont toujours fortement répercutées sur le taux de croissance du PIB.

Depuis la dévaluation du franc CFA intervenue en 1994, les fluctuations des taux de croissance du secteur agricole n'influent plus significativement sur l'évolution du PIB. Le PIB réel, évalué au prix de 1987, a augmenté de 5,8 % en moyenne par an sur la période 1994-99 contre 2,0 % pour l'agriculture. Ainsi, avec le déclin continu de la contribution du secteur primaire à la croissance, le sous-secteur agricole est actuellement dans une phase de décroissance contrairement à l'économie globale qui est en croissance. Cette croissance de l'économie a reposé sur un rythme d'investissement qui a pris du tonus depuis 1994 et sur des exportations qui ont bénéficié d'un environnement porteur. En 1994, les exportations ont rattrapées les pertes de parts de marché de la période 1991-93 et ont tiré largement la croissance ; en 1995, les exportations ont repris avec vigueur avec une croissance de 9,4%. En 1996-97, une consommation plus dynamique a compensé le retour des exportations à une croissance plus modérée [TABLEAU III-5].

¹ Nous faisons ici références à la panoplie des mesures d'ajustement de 1985-92. Elle comprenait des mesures de stabilisation destinées à rétablir les équilibres fondamentaux et des mesures de modifications des structures destinées à libérer les initiatives du secteur privé et à favoriser la relance.

² Le 11 janvier 1994, à Dakar, le Sénégal et les autres pays membre de l'UMOA ont accepté, d'un commun accord, de dévaluer de leur monnaie commune, le Francs FCA, de 50 % par rapport au Franc Français.



Depuis 1979, les deux composantes de l'offre globale évoluent en sens contraire et semblent donc se substituer au cours de ces vingt dernières années, contrairement à la période des deux premières décennies d'indépendance³. Cela est traduit par l'évolution, constamment à la baisse, de l'élasticité des importations par rapport au PIB⁴ : au cours du PREF, de 1979 à 1984, alors que le taux de croissance du PIB n'est que de 1,6 %, les importations ont augmenté de 2,7 % en moyenne l'an, soit une élasticité de 1,74. Pendant le PAMLT (1985-92), l'élasticité est tombée à 0,94, puis à 0,07 entre 1994 et 1999, l'augmentation de production intérieure compensant largement la baisse du taux de progression des importations. Il apparaît ainsi que depuis 1985 et plus particulièrement depuis 1994, les importations jouent de plus en plus le rôle de variable d'ajustement faisant ainsi fréquemment l'objet d'un net ralentissement, mais l'impossibilité de dégager un surplus d'exportation ne permet pas pour l'heure d'améliorer la position extérieure du Sénégal (*cf. infra*).

Après avoir été fortement dopé en 1994 par la dévaluation du franc CFA, le mouvement des exportations sénégalaises a encore enregistré une hausse qui serait de 5,2 % en 1998 en valeur réelle. En effet, depuis le changement de parité entre le franc CFA et le franc français intervenu il y a maintenant cinq (5) ans, les exportations sénégalaises n'ont cessé de progresser sur le marché mondial des biens et services. Elles ont fortement augmenté durant cette période au taux moyen annuel de 9,0 %, contrairement à la situation antérieure où les exportations ont baissé de -0,6 % en volume en moyenne l'an (-3,3 % en valeur) entre 1990 et 1993 du fait d'une sévère réduction des recettes tirées de l'arachide, d'une baisse des exportations de phosphate et de poissons frais.

Cependant, l'économie sénégalaise continue de souffrir de maux que seule une dévaluation ne peut venir à bout. Les secteurs d'exportation contribuent très peu à la croissance du PIB : 37,3 % en 1999. Cette contribution était de 103,0 % en 1994, mais depuis cette année, elle est en baisse constante. Au niveau de la demande globale, quoiqu'en nette amélioration par rapport à 1996, les exportations n'ont contribué, en moyenne, que pour 34,2 % entre 1997.

La demande globale reste donc dominée par la consommation finale même si cette dernière a nettement diminué ces dernières années : en moyenne, sa part est passée de 72,4 % en 1985-92 à 64,8 % entre 1994 et 1999 [TABLEAUX II-2]. Cependant, comparée aux autres composantes de la demande globale, sa croissance est restée très faible : 1,3 % pendant le PAMLT contre 1,5 % de 1994 à 1999. Sa dynamique est essentiellement supportée par celle de la consommation des ménages qui a compensé le retour des exportations à une croissance plus modérée entre 1996 et 1997. Cependant, ce dynamisme n'a pas entamé les capacités d'épargne des ménages, leur consommation progressant moins vite que le revenu par tête.

Pendant ce temps, la consommation publique qui était encore très dynamique pendant le PREF (3,9 % en moyenne par an entre 1981 et 1984), est passée au rythme de 1,7 % au cours de la période du PAMLT avant de descendre à -1,1 % entre 1994 et 1999. La stratégie d'ajustement adoptée depuis 1994 a ainsi permis un net redressement des finances publiques. Grâce aux actions visant l'amélioration des recettes, la limitation de la hausse des dépenses et leur

³ Boye F., "Les mécanismes économiques en perspective" in Diop M.C., "Sénégal, trajectoire d'un Etat", CODESRIA, Dakar, 1992.

⁴ Le terme « élasticité » se rapporte au changement en pourcentage d'une variable qui résulte d'un changement en pourcentage d'une autre variable et se présente sous la forme d'un rapport. L'élasticité des importations par rapport au PIB est appréhendée ici à partir du rapport entre le taux de croissance moyen annuel des importations et celui du PIB au cours d'une même période.



restructuration au profit des secteurs prioritaires, la situation budgétaire globale de l'Etat s'est nettement améliorée.

La conjugaison de ces deux phénomènes (hausse modérée de la consommation des ménages et baisse de la consommation publique) a permis de réduire le poids de la consommation finale dans le PIB qui est passée de 95,0 % en 1985-92 à 81,6 % en 1994-99. Ce qui a permis de dégager une épargne intérieure positive d'un peu plus de 11 % par rapport au PIB.

TABIEAU II-1

Evolution de la demande globale et de ses composantes

	1981-84	1985-93	1994-99	1981-99
Consommation des ménages	1,3%	1,3%	1,5%	1,5%
FBCF	3,3%	4,4%	14,1%	6,4%
Exportations	10,7%	3,2%	9,0%	5,2%
Demande globale	3,7%	2,0%	4,7%	2,9%
Demande intérieure	2,1%	1,8%	3,4%	2,3%

TABIEAU II-2

Evolution de la structure de la demande globale

	1981-84	1985-93	1994-99	1981-99
Consommation des ménages	72,4%	72,4%	64,8%	69,7%
FBCF	8,2%	9,3%	12,0%	10,1%
Exportations	19,1%	18,6%	23,1%	20,3%
Demande intérieure	80,9%	81,4%	76,9%	79,7%

Sources : DP, DPS

La contribution de la formation brut de capital fixe à l'expansion de la demande a fortement augmenté depuis la dévaluation du franc CFA opérée en janvier 1994. Elle s'établit ainsi à 35,7 % de la croissance de la demande globale en moyenne sur la période 1994-99 contre 8,3 % au cours du PREF et 20,8 % pendant le PAMLT. Pendant le PREF, les investissements publics ont fortement diminué à la suite de la crise des finances publiques en 1981 et en 1984. Mais la légère reprise des investissements publics en 1990 n'a pas pu compenser les effets négatifs de la NPI sur l'investissement des entreprises qui a continué à se réduire après la forte régression enregistrée en 1988. Ainsi, la croissance de la FBCF ne s'est améliorée que faiblement entre le PREF et le PAMLT passant de 3,3 % à 4,4 %. En revanche depuis 1994, la FBCF progresse de 14,4 % en moyenne l'an et le taux d'investissement qui n'était que de 12,6 % en 1986-90 s'établirait aujourd'hui à près de 18,5 %, ceci grâce à une amélioration des recettes publiques, mais surtout à la réaction positive du secteur privé à la dévaluation et aux réformes qui ont été prises dans ce sens qui lui ont permis d'augmenter ses investissements de 20,8 % entre 1994 et 1999 [TABLEAUX II-1 ET III-5].

D'ailleurs, l'analyse des origines de l'augmentation du PIB réel enregistrée sur la période 1994-99 et la performance des exportations sur cette même période, en particulier en ce qui concerne la réponse de l'offre mise en évidence par l'importance de l'effet quantité sur l'effet cours mondiaux, suggèrent que la croissance a essentiellement reposé sur le secteur privé qui a dû, dans certains cas, fonctionner en pleine capacité⁵.

⁵ Banque Mondiale (1997), *Sénégal : Le Défi de l'Intégration Internationale*, Washington, D.C.



2.2 ANALYSE DE LA BALANCE DES PAIEMENTS

La balance des paiements du Sénégal continue de connaître une dégradation sous l'action de l'aggravation permanente de la balance commerciale. Avant 1980, le déficit de la balance courante a résulté essentiellement du déficit de la balance commerciale dont le niveau est en moyenne deux (2) fois plus élevé que les transferts nets qui compensent très nettement le déficit de la balance des services. De 1981 à 1987, les intérêts versés au titre de la dette extérieure ont entraîné une hausse du déficit de la balance des services, situant son niveau en valeur absolue très nettement au dessus des transferts, ce qui a contribué davantage à l'aggravation de la position extérieure du Sénégal. Depuis 1988, les transferts nets contrebalancent positivement le déficit du compte des services, mais la baisse des soldes positifs de la balance des capitaux entraîne une aggravation des déficits de la balance des paiements.

TABLERAU II-3

Balance des paiements (en milliards de F CFA)

	1991	1992	1993	1994	1996	1997	1998
Exportations (FOB)	226,5	219,0	200,3	439,1	504,5	544,2	578,6
Importations (FOB)	314,3	315,5	307,7	567,4	648,4	697,8	735,3
Balance commerciale	-87,8	-96,5	-107,5	-128,3	-143,9	-153,6	-156,7
Services nets	-61,7	-57,2	-61,5	-85,3	-57,8	-58,7	-64,7
Transferts nets	93,1	95,8	89,9	215,4	169,3	170,5	155,1
Balance courante	-56,4	-57,8	-79,1	1,8	-32,4	-41,8	-66,3
Balance des capitaux	21,2	32,5	0,9	123,9	31,3	98,8	28,1
Variation monétaire	35,2	25,4	78,2	-125,6	1,1	-57,0	38,2

Sources : DP, DPS

La balance commerciale du Sénégal est restée structurellement déficitaire, au moins depuis plus de trente ans. La dégradation s'est poursuivie tout au long de la période 1989-1999 et ceci malgré la dévaluation opérée en 1994 et dont un des objectifs a été d'apporter un gain de compétitivité à l'économie [TABLEAUX II-3]. L'économie sénégalaise semble donc souffrir de causes plus profondes qu'une série de dévaluations compétitives ne peut venir à bout. Les rigidités structurelles qui entravent la réalisation de progrès soutenus en matière de productivité rendent impossible une croissance tirée par les exportations.

Ce sont surtout les exportations de marchandises qui, même si elles voient leur part dans les exportations totales stagner autour de 61% depuis quatre ans, évoluent le plus rapidement. Cependant, la part des produits manufacturés dans les exportations de marchandises demeure encore très faible (10,5% en 1996). Bien qu'elle marque une nette progression par rapport à 1994 (4,9%), elle reste insuffisante et très en deçà de la performance de 19% enregistrée en 1970. La conjugaison de ce phénomène et la baisse très rapide de l'importance des produits agricoles dans les exportations de marchandises se traduit par une augmentation du poids de l'alimentaire dans les exportations sénégalaises.

Goreux, L.M. (1995), *La Dévaluation du Franc C.F.A., un premier Bilan*, Banque Mondiale.



La balance des services est restée également déficitaire [TABLEAUX II-3]. En effet, non seulement les soldes dégagés par les services non-facteurs demeurent négatifs quoique extrêmement faibles, mais les revenus des investissements nets demeurent encore largement déficitaires à cause principalement des intérêts de la dette publique extérieure.

Les transferts courants constituent la seule balance structurellement excédentaire du compte des transactions courantes [TABLEAUX II-3]. Sous l'influence de l'aide étrangère et principalement des projets d'aide, les transferts nets du secteur public constituent la majeure partie des transferts courants : 91,9 % en moyenne sur la période 1979-99. Les envois d'argent de la population émigrée ont aussi continué à s'améliorer en liaison avec, non seulement l'augmentation des sénégalais travaillant à l'étranger, mais aussi l'amélioration de la situation sur ces marchés du travail. Ces rentrées d'argent, bien que décisives pour l'économie sénégalaise, n'ont pas cependant permis d'équilibrer la balance courante et constituent en plus une source de dépendance vis-à-vis de l'extérieure.

Aux exceptions notables de 1994 et 1997, la balance des capitaux ne parvient pas à équilibrer la balance courante. La variation monétaire ainsi dégagée a été fortement financée par l'endettement extérieure jusqu'en 1981 et puis par des rééchelonnements de cette dette pour tenter de sortir de la crise de la dette. Depuis 1994, les allègements de la dette dont le Sénégal a bénéficié ont aussi beaucoup contribué au financement du déficit de la balance des paiements. Sur la période 1979-99, le déficit de la balance des paiements a toujours été financé malgré les déséquilibres structurels de son compte courant. Les efforts d'assainissement sont toujours d'actualité.

L'assainissement financier des pouvoirs publics a été pourtant remarquable ces dernières années : le solde budgétaire est maintenu en dessous des 2 % du PIB (-1,1 en 1998). Mais la dette publique, malgré les efforts qui ont été faits en sa direction représente encore plus des quatre cinquièmes du PIB et près de trois fois les recettes d'exportation. Le service de la dette continue d'absorber près de 19,4 % des recettes tirés des exportations, même si le Sénégal a bénéficié d'une réduction de 67 % de la valeur actualisée de sa dette envers le Club de Paris en 1998 et d'une autre de 35 milliards de francs CFA dans le cadre de l'Initiative de Cologne en 1999. Cependant, en ce qui concerne la dette intérieure, la situation est aujourd'hui assainie et l'Etat est considéré comme solvable par les entreprises.

2.3 LA CONTRIBUTION DES SECTEURS A LA CROISSANCE

La contribution de l'agriculture à la formation du PIB est tendanciellement à la baisse. Même au niveau du secteur primaire où sa participation à la valeur ajoutée était la plus importante jusqu'au début des années 80, elle ne représente plus que 42% contre 41% pour le sous-secteur de l'élevage en 1998. Il apparaît ainsi, que le sous-secteur agricole est actuellement dans une phase de décroissance.

Le secteur est en crise depuis plus de deux décennies. La production arachidière, longtemps principal moteur de la croissance de l'économie sénégalaise, illustre, par son évolution déclinante depuis près de trente ans, la dimension la plus patente de cette crise. Des années 70 à aujourd'hui, la production arachidière commercialisée a été divisée par trois. Alors que les capacités de trituration avoisinent un million de tonnes d'arachide coque, la production locale ne couvre qu'un peu plus du quart des besoins en approvisionnement, obligeant ainsi le Sénégal à importer de l'huile végétale brute pour la raffiner et approvisionner le marché national.



Les tendances des cultures vivrières (mil, sorgho, maïs, riz, niébé) sont dans l'ensemble à la baisse. Si les résultats des cultures céréalières semblent être bons en 1998/99 par rapport à 1997/98, la production a baissé sur les cinq dernières années avec une moyenne de 3 % l'an. La production de riz a baissé de 11 %. Il en est de même pour les rendements qui ont reculé de 9 %. Cette baisse concerne aussi les surfaces cultivées alors que de nombreuses terres aptes à la culture irriguée, principalement du riz et du maïs, restent non utilisées. Pour nourrir sa population dont près de 70 % travaille dans le secteur agricole, le Sénégal est ainsi obligé de procéder chaque année à des importations de produits alimentaires (riz et blé principalement), avec une facture de l'ordre de 180 milliards de francs CFA qui dépasse largement la valeur de ses exportations agricoles.

TABLEAU II-4
Contribution des secteurs à la croissance

	1960-65	1965-70	1970-75	1975-80	1980-85	1985-90	1990-95	1995-98
Secteur primaire	1,2%	0,3%	0,6%	-0,9%	0,4%	0,8%	0,0%	0,1%
Secteur secondaire	0,6%	0,5%	0,5%	0,4%	0,7%	0,8%	0,4%	1,6%
Secteur tertiaire	1,8%	1,0%	1,3%	1,1%	2,2%	1,7%	1,0%	3,9%
PIB	3,7%	1,8%	2,4%	0,7%	3,4%	3,3%	1,4%	5,7%

Sources : DP, DPS

La production de coton graine, après avoir atteint son niveau le plus élevé en 1991/92, continue de décroître. Bien qu'une légère amélioration ait été notée en 1997/98 par rapport à l'année précédente, la situation est mauvaise en 1998/99 avec seulement une production de 15000 tonnes, soit un recul de 253 % !

Les produits de la pêche constituent la principale recette d'exportation du pays depuis 1986. Les ventes à l'étranger sont en progrès constant. Les poissons et produits frais ont rapporté près de 100 milliards de francs CFA en 1998, soit 48 % de plus qu'en 1994. Les exportations de conserves de poisson ont aussi augmenté, passant de 53,2 milliards en 1994 à 74,4 milliards de francs CFA en 1998, soit une progression de près de 9 % en moyenne par an. Le secteur de la pêche assure ainsi près du quart de la valeur des exportations du Sénégal.

La filière assure des activités à 15 % de la population active. Sa contribution à la formation du PIB total est actuellement de 2,5 %, une part de plus en plus importante depuis 1992. Au niveau de la valeur ajoutée du primaire, la participation du secteur de la pêche est de 11 %. La pêche artisanale, très dynamique, alimente le marché local et fournit aux transformateurs / exportateurs la majeure partie des démersaux très recherchés pour les marchés extérieurs. Elle assure ainsi 78 % de la production annuelle de poissons. Mais l'épuisement des ressources menacerait très sérieusement le développement à long terme de cette filière.

Le secteur secondaire, après un démarrage très timide en 1994 et insuffisant pour compenser les effets récessionnistes du PUE, a enregistré de bons résultats en 1995 avec une croissance réelle de 9,7%. Cette croissance a été essentiellement tirée par les huileries (17,3%) et le BTP (12,4%). En 1996, malgré la contraction très forte des huileries (-4,6%) et la déprime du BTP (3,3%), le secondaire a encore enregistré une croissance en volume, quoique légèrement en baisse (7,4%), grâce au secteur énergétique (20,1%) et les autres industries (9,9%) qui contribuent à hauteur de 74 % à la croissance de la valeur ajoutée du secondaire. Avec un taux de croissance de près de 9 %, il est actuellement le secteur le plus dynamique de l'économie sénégalaise. Il représente



actuellement autant que le secteur primaire en matière de création de la richesse nationale. Il s'appuie sur les industries chimiques et le BTP qui connaissent une période faste, mais aussi sur le secteur énergétique.

Après le recul enregistré en 1994 (-1,1%), la croissance du secteur tertiaire est restée encore modeste comme au cours des années suivantes (4,2%). Avec près 50% de la valeur ajoutée totale, l'économie reste encore tertiarisée par des activités davantage tournées vers le marché intérieur. Parmi les activités les plus « extraverties », le tourisme est l'activité la plus dynamique.

2.4 EVOLUTION DE LA SITUATION SOCIALE

La croissance de ces dernières années ne fait toujours pas reculer la pauvreté. Au contraire, la majorité des sénégalais doit adapter ses conditions de vie à la pauvreté qui, loin de se résorber, a tendance à devenir chronique et à augmenter fortement.

Le dynamisme actuel de l'économie ne profite pas à la majorité de la population. En effet, les productions locales étant surtout exportées, elles ne profitent pas à la majorité des sénégalais et les rares devises que possède le pays servent plutôt au remboursement de la dette et à l'importation de produits alimentaires. Dans le même temps, devant la persistance des déséquilibres des comptes de la balance courante (*cf. supra.*), le pays reste dépendant des sources de financement externes. Il convient donc de relativiser les résultats macroéconomiques en termes de croissance et d'inflation obtenus par le Sénégal depuis 1994.

L'agriculture qui fait vivre près de 70% de la population est depuis plus d'une décennie en crise. Une crise qui se caractérise essentiellement par une baisse de la productivité. La non maîtrise des facteurs clés qui président à la mise en place d'une agriculture moderne en est la cause principale. La production agricole s'effectue dans des conditions climatiques en forte détérioration. L'exploitation de l'eau grâce aux aménagements nécessaires pour la faire venir des nappes souterraines ou des fleuves a un coût qui fait que l'eau ne peut plus être gratuite. Or, l'agriculture constitue le secteur qui concentre le plus de démunis : 65% de la population ayant l'agriculture comme activité principale sont des pauvres [Banque mondiale, 1995]. Avec la raréfaction des terres disponibles et le déclin de la qualité des sols, ces populations vont, soit migrer vers la ville et contribuer ainsi à vider les villages de leurs forces, soit se consacrer à la culture de terres marginales ou de mauvaise qualité. La libéralisation des filières agricoles est engagée depuis plus d'une décennie, mais le financement du secteur agricole reste une contrainte majeure qui limite grandement le développement du secteur.

A cela s'ajoute un chômage endémique qui touche près de 16,4 % de population de Dakar. Ainsi de nombreuses personnes sont exclues de la croissance. Il s'agit principalement de jeunes (moins de 30 ans), mais aussi de personnes d'un certain âge (50 à 59 ans) qui pourraient encore être en activité. Si une majorité de personnes y a échappé, c'est grâce à l'informel qui semble être la source d'emploi des pauvres des villes.

Dans une telle situation, une baisse de l'indice générale des prix à la consommation n'a que très peu de signification pour les ménages, d'autant plus que les produits de consommation courante et de santé sont les plus sensibles à la hausse. Le prix de l'huile végétale a augmenté de 2,2 % entre décembre 1996 et décembre 1997, celui du lait concentré non sucré de 6,7 % et celui du sucre en morceaux de 10,0 %. Pendant la même période les prix des légumes frais ont augmenté de 13,9 % et ceux des condiments ont été majorés de 33,6 %. Entre septembre 1997 et septembre



1998, les prix des produits de la mer ont connu une hausse de 33,7 % et ceux des légumes frais ont augmenté de 11,3 %. Les soins de santé coûtent de plus en plus cher à la population qui tend à s'orienter progressivement vers la médecine traditionnelle : le coût de la santé a progressé de 11,2 % entre septembre 1997 et septembre 1998.

De 1960 à nos jours, le pouvoir d'achat du franc CFA a été divisé par un peu plus de 10,5. En 1997 il fallait dépenser 3 fois plus pour acquérir l'équivalent d'un même bien qu'en 1980. Depuis 1994, le SMIG ne permet plus d'acheter l'équivalent des mêmes biens qu'il permettait d'avoir en 1985. Ceci malgré son relèvement de 4,0 % en 1996 ; la croissance des prix à la consommation étant plus forte que celle des revenus.

L'accès à la santé est non seulement limité par les coûts élevés des soins, mais aussi par l'insuffisance et la dégradation des infrastructures sanitaires, la faiblesse des plateaux techniques ainsi que le manque de personnel (*cf. infra*). La plupart des indicateurs de santé demeurent encore suffisamment bas même si des progrès ont été accomplis dans certains cas. L'espérance de vie est passée en 1998 à 53 ans, la mortalité infantile tourne autour de 70 décès pour mille naissances en 1998 contre 68 pour mille naissances en 1992. En outre, des maladies telles que le paludisme et autres maladies qui lui sont très apparentées, les affections respiratoires continuent à sévir avec un lot important de victimes. La mortalité maternelle reste encore préoccupante : on compte près de 510 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes alors qu'on en relevait que 460 en 1985 pour le même nombre de naissances vivantes. Les grossesses nombreuses et rapprochées, les complications dues aux hémorragies en sont les principales causes. Par ailleurs, malgré les succès remportés par le Sénégal, le sida reste un danger réel dans la mesure où de larges couches de la population sénégalaise, surtout en zone rurale, ne font recours à aucune méthode de planification familiale ; qu'elle soit traditionnelle ou moderne : seul 7,1 % ont recours à une méthode au moins ; en ce qui concerne les méthodes moderne, le taux de prévalence est de 4,5 % seulement.

La malnutrition reste un problème de santé publique. La malnutrition chronique et grave touche près de 23 % des enfants âgés de 0 à 59 mois en 1996, soit une hausse d'un point par rapport à 1992. La prévalence de la malnutrition est très forte en zone rurale où elle affecte 26 % des enfants de 0 à 59 mois. Au niveau des régions, le maximum est atteint à Kolda avec un taux de 34 %. L'insuffisance pondérale affecte 22 % des enfants en 1996 contre un taux de 20% en 1992. L'insuffisance pondérales est de 26 % en zone rurale alors qu'elle est de 17 % en zone urbaine. Parmi les régions, Kolda reste la zone la plus affectée avec un taux de 33,7 %. Ces problèmes ont des causes multiples : maladies infectieuses, pratiques culturelles, manque d'argent, absence d'infrastructures sanitaires... Les taux d'analphabetisme maternel ont aussi un lien étroit avec la malnutrition⁶.

L'accès à l'eau potable constitue aussi une des premières causes de la malnutrition. Il demeure encore très restreint. Seul 45% de la population y ont réellement accès. 37 % seulement de la population ont accès à des toilettes adéquates. Ce taux n'est que de 13 % en milieu rural contre 69 % en zone urbaine. Les réseaux d'évacuation, très limités du reste et n'existant que dans certains centres urbains, ne sont utilisés que par 8 % de la population. Le monde rural est encore totalement dépourvu de ce type d'infrastructure. Les déchets solides sont exposés à l'air libre même, au niveau d'innombrables dépôts sauvages aussi bien en zone urbaine qu'en zone rurale.

⁶ Ayad M., P.D. Diouf et S. Ndiaye (1994), *Enquête Démographique et de Santé (EDS-II) 1992-93*, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Direction de la Prévision et de la Statistique, Division des Statistiques Démographiques, Demographic and Health Surveys, Macro International Inc., Carlton, Maryland USA, Juin.



Cette situation est d'autant plus dommageable en termes de risques sanitaires et environnementaux que les déchets biomédicaux et les produits toxiques sont déchargés sur les mêmes sites que les déchets ménagers.

A l'instar de tous les pays pauvres, l'analphabétisme touche une part importante de la population du Sénégal. D'importants progrès ont été certes réalisés par le Sénégal en matière d'alphabétisation : le taux d'alphabétisation des adultes a ainsi augmenté, passant de 31 % en 1980 à 43 % en 1995 pour les hommes et de 12 % à 23 % durant la même période pour les femmes. Cependant, bien qu'ils aient progressé, ces indicateurs restent inférieurs à ceux de l'Afrique subsaharienne où les taux sont respectivement de 65 % et 47 % en 1995. Il faut reconnaître que l'importance de l'éducation telle que nous la connaissons actuellement, est relativement récente dans un pays comme le notre. Son implantation s'est faite dans une optique de substitution et non dans une optique de complémentarité avec le système d'éducation traditionnelle. Ainsi, le système éducatif moderne continue encore de rencontrer des résistances de la part des populations. Néanmoins, c'est dans les classes d'âge les plus élevées, et plus particulièrement chez les femmes, que l'analphabétisme est le plus répandu et que, au fur et à mesure que les générations se renouvellent, la proportion d'analphabètes diminue.

Mais l'analphabétisme touche aussi les populations les plus jeunes. Le taux brut de scolarisation dans le primaire est passé de 54,6 % en 1995 à 65,5 % en 1999 ; pourtant, quelques 545 000 enfants en âge scolaire dont la majorité (61,2 %) sont des filles n'ont pas accès à l'enseignement. Au niveau des régions, des deux extrêmes (Dakar et Diourbel) la situation est très contrastée. Mais, quel que soit la région, le sexe ou la zone de résidence, redoublements et abandons conjuguent leurs effets pour rallonger le nombre d'années-élèves nécessaires pour produire un diplômé du cycle d'études primaires. Par ailleurs, les triplements sont assez fréquents au niveau du CM2 qui constitue ainsi un goulet d'étranglement entre le primaire et le moyen.

En plus des nombreux redoublements et abandons, les classes sont surchargées surtout en zone urbaines et la formation des maîtres est insuffisante ou trop brève. Ainsi la taille moyenne des classes dans le primaire est de 65 dans les classes dites normales et de 110 dans celles à double flux. L'objectif d'inscrire 30 % des élèves dans des classes à double flux est aujourd'hui dépassé sans pour autant que les équipements de base ainsi que les méthodes pédagogiques adéquates et requises par une telle situation ne soient mises en place. En conséquence, la qualité s'est dégradée avec le risque de se propager de façon cumulative sur l'ensemble du système éducatif.

Le Sénégal a certes accompli beaucoup d'efforts en matière sanitaire et éducative et les constructions de structures sanitaires et éducatives, la formation des personnels concernés (médecins, infirmiers, enseignants...) peuvent en témoigner. Mais, ils restent insuffisants face à une population qui croît fortement. La dégradation de la situation des finances publiques qui a nécessité l'application de mesures difficiles continue de se répercuter sur les budgets d'entretien au point que l'Etat a transféré certaines dépenses au niveau des ménages. Cette situation a ainsi contribué de fait à la dégradation de la plupart des indicateurs sociaux qui témoignent de l'ampleur des besoins des populations et plus particulièrement de ceux des groupes vulnérables : enfants, filles, femmes, pauvres ruraux...



3

La situation des finances publiques : une vue d'ensemble

<i>3.1 Evolution et structure des dépenses publiques</i>	<i>28</i>
<i>3.2 Evolution et structure des recettes publiques</i>	<i>29</i>
<i>3.3 Financement du déficit fiscal.....</i>	<i>31</i>
<i>3.4 Impact des programmes d'ajustement structurel</i>	<i>32</i>



Les finances publiques jouent un rôle important dans l'économie nationale. Les recettes et les dépenses de l'Etat ainsi que l'éventuel déficit du secteur public, par leur influence sur l'inflation, le solde de la balance courante, sur le niveau de la dette... sont d'importantes variables d'ajustement. Au Sénégal, comme partout ailleurs en Afrique, les dépenses publiques ont fortement progressé pendant les deux décennies des années soixante et soixante-dix. Cette croissance fut à l'origine d'importants déséquilibres qui apparurent au début des années quatre-vingt et qui astreignirent le pays à l'austérité avec la mise en place d'un programme d'ajustement structurel dont l'objectif, entre autres, était la stabilisation et surtout le redressement l'équilibre des finances publiques à travers la réduction des dépenses publiques qui a été très défavorables aux secteurs sociaux de base. Ce chapitre examine le niveau général des dépenses et des recettes publiques et tente d'évaluer l'impact de l'ajustement sur les finances publiques.

3.1 LES DEPENSES PUBLIQUES

Les dépenses publiques globales ont été contenues, en moyenne, à 21,6 % en termes réels du PIB entre 1982 et 1993. Ces efforts ont été surtout concentrés sur la période 1985-1993 où la part des dépenses publiques dans le PIB a baissé de près de 5 points par rapport à la période 1982-84. Pour autant, ces résultats méritent d'être nuancés [TABLEAU III-1]. Les efforts de stabilisation ont été surtout fournis entre la fin du PREF et le début du PAMLT, donc entre 1984 et 1985, période pendant laquelle les dépenses publiques ont baissé de près de 6 % en termes réels. Auparavant, sur la période 1982-84 elles ont baissé en moyenne de 2,8 % par an. En revanche, les dépenses publiques ont augmenté au cours du PAMLT avec un taux moyen annuel de 2,5 %.

TAB. III-1

Part des dépenses publiques dans le PIB

	1982-84	1985-93	1982-93	1994-98	1982-98
Traitements et salaires	9,8%	8,4%	8,7%	6,3%	7,9%
Intérêts exigibles	2,9%	2,9%	2,8%	2,5%	2,7%
Matériaux et entretien	4,1%	3,3%	3,4%	2,2%	3,0%
Transferts et subventions	3,0%	2,1%	2,3%	1,5%	2,0%
Investissements	5,6%	3,8%	4,3%	5,3%	4,6%

TAB. III-2

Structure des dépenses publiques courantes

	1982-94	1985-93	1982-93	1994-98	1982-98
Traitements et salaires	49,6%	50,5%	50,5%	50,3%	50,5%
Intérêts exigibles	14,5%	17,2%	16,2%	20,4%	17,3%
Matériaux et entretien	20,9%	19,6%	19,9%	17,6%	19,3%
Transferts et subventions	15,0%	12,6%	13,3%	11,7%	12,9%

Sources : DP, DPS

Pendant la longue période 1982-93, les actions de réduction des dépenses publiques ont eu très peu d'impacts du fait notamment du caractère incompressible des dépenses sur lesquelles les politiques d'ajustement ont mis l'accent : restriction à l'embauche, réduction des salaires des fonctionnaires, mise en place de programmes de départs volontaires. Même si elles ont légèrement baissé entre les période 1982-84 et 1985-93, les dépenses salariales ont augmenté en



pourcentage des dépenses courantes. Elles sont passées de 50,4 % en 1982 à 53,0 % en 1993. La réduction des dépenses globales n'a donc été obtenue que par une contraction des dépenses de fonctionnement des services publics, essentiellement celles relatives aux matériels et à l'entretien dont la contribution à la réduction des dépenses courantes a été de près de 3 % contre 0,3 % pour les salaires.

Par ailleurs, le poids des intérêts de la dette a continué à croître : en 1985 il a représenté 20,5 % des dépenses courantes contre 11,1 % en 1982. En moyenne, il a été de 16,7 % au cours de l'ajustement contre une moyenne de 17,3 % entre 1982-1998 [TABLEAU III-2]. En conséquence, l'épargne publique a été négative et a représenté près de -2 % du PIB en termes réels entre 1982 et 1985 avant de devenir positive à partir de l'année 1990 où elle a représenté à peine 0,4 % du PIB. Les dépenses d'investissement ont donc été fortement amputées. Les dépenses en capital sont ainsi passées de 16,4 % en 1984 à 12,2 % en 1990.

Depuis la dévaluation, on note une inversion de ces différentes tendances. Les dépenses courantes ont été fortement comprimées relativement au PIB passant ainsi de 15,7% en 1993 à 11,6% en 1998. La maîtrise des dépenses a été d'autant plus remarquable que celles-ci ne progressent que de 4,3% entre 1994 et 1995 et de 1,3% entre 1995 et 1998, soient des baisses en termes réels compte tenu d'une inflation moyenne de 8,1% en 1995 et de moins de 2,0% en 1998.

La part des dépenses publiques courantes dans les dépenses globales a chuté de près de 8 % entre 1994 et 1998 et la part des dépenses salariales est stabilisée autour de 50 % des dépenses courantes. Le désendettement de l'Etat à l'égard du système bancaire et les mesures avantageuses des créanciers extérieurs ont permis une importante baisse des dépenses liées au paiement des intérêts sur la dette publique. Ainsi, alors que les intérêts de la dette ont vu leur contribution aux dépenses globales décroître, celle des dépenses de fonctionnement des services a progressé, passant de 16,4 % en 1994 à 18,7 % en 1998. L'Etat a pu de ce fait dégager une épargne publique positive de près de 3 % en moyenne lui permettant d'augmenter ses dépenses en capitales qui sont passées de 24,4 % des dépenses globales en 1994 à 34,5 % en 1998. Cette progression est surtout liée aux dépenses d'investissement sur ressources budgétaires qui ont augmenté de 52,0 % en 1997-98 contre 5,6 % pour les dépenses extrabudgétaires. Ainsi, sur les 22,1 % de croissance enregistrée par les dépenses en capital, 18,6 points ont résulté de la contribution de la croissance des dépenses d'investissement budgétaires. En conséquence, les dépenses ont augmenté passant à près de 59 % des recettes totales en 1998 contre 41,4 % en 1997.

3.2 LES RECETTES PUBLIQUES

Les recettes fiscales constituent toujours la principale source des recettes totales budgétaires. Le taux de prélèvement public demeure cependant relativement faible : il s'établit en moyenne à 14,5 % sur la période 1981-98. Ce taux s'est beaucoup dégradé entre 1981 et 1989 où il est passé de 17,5 % à 13,3 %. On note cependant que la tendance durant ces dernières années est plutôt à la hausse. L'effort fiscal est ainsi passé de 12,2 % en 1995 à 15,9 % en 1998, mais il reste encore faible.

L'essentiel des ressources fiscales proviennent des impôts indirects qui frappent les échanges de biens et de services : 72,6 % en moyenne de 1981 à 1998. Les droits directs qui frappent les revenus des facteurs de production ne constituent encore qu'une faible part des recettes budgétaires totales [TABLEAU III-3]. Si au niveau des impôts directs ce sont les impôts sur les



sociétés qui dominent, au niveau de la fiscalité indirecte, ce sont les droits d'entrée qui prédominent (60,5 %).

Le poids de la taxation sur les importations a été de 10,6 % par rapport aux importations et a représenté 36,5 % des recettes fiscales de l'Etat en 1981. En 1992, les taux ont été respectivement de 24,3 % et 43,7 %. En 1998, ils se situaient respectivement à 18,9 % et 44,4 %. Les taxes intérieures indirectes reposent essentiellement sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). En moyenne sur la période 1981-95, la TVA a atteint 23,0 % des recettes fiscales totales et représenté 83,2 % des taxes intérieures sur les biens et services. La TVA concourt ainsi autant que les impôts directs totaux, sinon plus surtout ces dernières années.

Les impôts directs frappent principalement les revenus et les bénéfices des industries : 84,1 % des droits directs sont prélevés sur les revenus et les bénéfices. Les impôts sur le foncier qui sont alimentés principalement par les droits d'enregistrement à hauteur de 87,1 % ne représentent que 3,2 % des recettes totales.

TABLÉAU III-3
Structure des recettes fiscales

	1981-94	1985-93	1994-98	1981-98
Impôts directs	27,2%	29,5%	25,1%	27,4%
Taxes sur biens et services	30,1%	27,2%	25,8%	27,1%
Taxes sur le commerce extérieur	41,8%	41,6%	47,3%	43,9%
Autres impôts	1,0%	1,7%	1,8%	1,7%

Sources : DP, DPS

Il apparaît que la fiscalité sénégalaise pèse surtout sur la production et les importations. Elle reste encore ainsi très dissuasive pour les investisseurs et porte sur un nombre restreint de contribuables. De ce fait, la pression fiscale ne peut pas dépasser un certain taux au risque de faire baisser le niveau des recettes et de renforcer le développement de l'économie parallèle. La forte dépendance à l'égard des droits sur le commerce extérieur, notamment sur les importations, non seulement rend la fiscalité très vulnérable aux chocs extérieurs, mais aussi elle peut avoir des incidences économiques négatives. Les biens de consommation ont tous une élasticité de la demande par rapport aux prix. Celle-ci est en général, relativement élevée pour de nombreux biens déjà assujettis à de très fort taux. Pour ces produits, un surcroît de fiscalité ne génère généralement pas un accroissement des revenus, sans compter qu'il peut inciter à la contrebande. En ce qui concerne les autres produits, notamment les biens de consommation aux élasticités faibles, il est souvent considéré qu'ils portent des atteintes minimales à l'efficacité économiques. En réalité, étant donné que ces produits comptent pour une part non négligeable dans le budget des ménages pauvres, les impôts sont bel et bien régressifs.

En outre, la fiscalité au Sénégal épargne presque la fortune et taxe très faiblement les revenus du patrimoine foncier alors que l'impôt foncier est l'un des impôts les plus facile à recouvrer en plus de sa rentabilité. Ainsi, il n'est donc pas surprenant de voir les opérateurs privés préférer spéculer dans l'immobilier plutôt que dans l'industrie ou l'agriculture.

Les recettes non-fiscales ont représenté en moyenne 14,0 % des recettes totales budgétaires sur la période 1981-95. Entre 1981 et 1984, elles n'ont représenté en moyenne que 6,6 % des recettes totales. Elles sont ensuite passées à 16,5 % au cours de la période 1985-93 avant de revenir à



Au niveau de l'investissement, de légères améliorations ont été notées, le taux d'investissement brut ayant repris sa croissance que de façon très insuffisante depuis la fin de la stabilisation en 1984. Pendant la période 1986-91 l'investissement intérieur brut s'est situé à 12 % du PIB (contre 11,9 % en 1982-84) alors qu'il était de 13,9 % entre 1997 et 1981. Un niveau insuffisant pour favoriser la croissance et très défavorable à l'accumulation du capital. En effet, les capacités de production n'ont pas été pleinement utilisées du fait de la compressions des importations due à la rigueur des politiques fiscales et monétaires requises par les programmes. Pourtant, l'épargne intérieure brute s'est nettement redressée, passant de -1,2 % du PIB pendant la crise à 7,6 % pendant l'ajustement. En revanche, la compétitivité de l'économie s'est beaucoup dégradée pendant l'ajustement. En effet, le taux de change effectif réel s'est notablement apprécié passant d'un indice de 100,1 pendant la crise à 122,6 pendant l'ajustement et les coûts de production sont restés élevés.

TABIEAU III-5

Indicateurs macro-économiques

	1982-85	1986-90	1991-93	1994	1995	1997	1998
- Croissance du PIB	4,3	3,3	0,0	2,0	4,8	5,2	5,7
- Croissance du PIB/tête	0,6	0,3	-2,8	-0,6	2,2	2,6	3,2
- Investissement intérieur brut /PIB	11,6	12,6	13,1	13,7	15,6	18,7	19,7
- Investissement privé /PIB	..	8,6	8,9	9,0	10,8	11,7	..
- Epargne intérieure brut /PIB	0,6	6,5	5,6	7,4	10,4	13,3	15,1
- Croissance des exportations de BSNF	5,5	7,9	-3,7	5,3	9,4	1,6	5,2
- Taux d'inflation (IPC)	10,0	0,1	-0,8	32,1	8,1	1,8	2,0
- Taux de change effectif réel	..	0,4	-2,0	-35,1	8,3	-2,9	..
- Déficit budgétaire /PIB ^(a)	-18,2	-3,1	-1,9	-5,7	-3,2	-1,2	-1,1
- Termes de l'échange (\$)	..	-3,7	-4,4	4,1	-2,4	6,4	..

(a) Hors dons

Sources : DPS, DP, Banque mondiale

En dépit donc du rétrécissement du déficit budgétaire et de celui de la balance des paiements, les résultats des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel ont été très en deçà des objectifs visés. Ainsi, jusqu'à la veille de la dévaluation du franc CFA en 1994, le niveau de la plupart des principaux indicateurs d'impact était encore au-dessous de leur niveau atteint avant l'ajustement : 75,0 % des indicateurs se sont dégradés au terme du processus d'ajustement.

Sur le plan social, les conséquences de l'ajustement ont été plus que négatives. Le déclin de production dans le secteur formel engendré par la réduction des dépenses publiques a été considérable et s'est accompagné des pertes d'emplois qui ont été très significatives à partir de 1986 avec la mise en place de la NPI. Près de 8 500 emplois urbains ont été ainsi perdus, principalement dans le secteur privé. Le chômage a Dakar est passé de 16,6 % en 1976 à 24,4 % en 1991, soit environ un tiers de la population active de moins de 25 ans. Ainsi, selon la Banque mondiale, le niveau de vie par habitant dans les zones urbaines s'est fortement dégradé au point que le PIB en région urbaine a baissé de 8 % entre 1979 et 1985 et de 7 % entre 1985 et 1990. Le niveau de vie dans les zones rurales s'est aussi détérioré. Le pouvoir d'achat en zone rurale a ainsi baissé pendant l'ajustement ne représentant que 80 % du niveau de 1981-82. Aussi, le milieu rural a fortement souffert de la remise en cause de certaines dépenses de base comme les dépenses de santé et d'éducation, la baisse des financements publics de maintenance des équipements routiers ou encore la suppression des subventions aux intrants.

La faiblesse de la croissance économique globale par rapport au croît démographique a entraîné une baisse moyenne du revenu par tête sur une période relativement longue. Rien qu'entre 1980



et 1986, l'indice du salaire minimum réel a chuté de près de 24 %. De ce fait, les phénomènes de sous emploi et de chômage structurel ont eu pour conséquence une augmentation de la pauvreté. Ainsi, en 1992, 33 % de la population sénégalaise étaient dans l'incapacité de s'assurer une ration calorifique quotidienne minimum de 2 400 calories par équivalent adulte et par jour.

Bien qu'on ne dispose pas de mesure plus récente, il ne fait aucun doute que la pauvreté a augmenté ces dernières années. Malgré les résultats positifs enregistrés au plan macroéconomique depuis 1994, le Sénégal est toujours confronté à l'absence de possibilités d'emplois productifs ; une situation qui n'est pas sans influences sur la crise qui continue d'affecter profondément le système éducatif du pays et la perspective des revendications salariales.

Le rapport mondial du PNUD sur le développement humain (1997) donne des indications appropriées sur l'étendue du phénomène de la pauvreté. Ainsi, si jusqu'à présent le concept d'indicateur du développement humain résultait de l'évaluation du niveau de développement sur la base de considération tenant essentiellement des ressources financières, l'introduction du concept « Indicateur de la Pauvreté Humaine » (IPH) dans le rapport de 1997 permet d'analyser la pauvreté sous l'angle des déficits rencontrés dans trois domaines essentiels de l'existence humaine et qui eux-mêmes sont déjà pris en compte de l'IDH.

A la lumière de ces indicateurs le rapport annuel sur le développement humain de 1997 place le Sénégal à la 160^{ème} place sur 175 pays de par le monde ce qui de prime abord met en évidence l'importance des défis à relever en matière de développement. La pauvreté s'est aggravée malgré le retour de la croissance.

Cela pose naturellement la problématique de la corrélation entre croissance, pauvreté et développement humain durable. Bien que la croissance élevée puisse favoriser la diminution de la pauvreté, elle ne suffit pas à elle seule pour l'éradiquer. Dans le cas du Sénégal l'indicateur de pauvreté humaine contenu dans le rapport de 1997 lui attribue une valeur assez forte puisqu'elle s'élève à 48,7 % (contre 40 % en moyenne pour l'Afrique Subsaharienne).

De même pour mieux favoriser l'éradication de la pauvreté, la croissance doit être suffisamment élevée mais elle doit être accompagnée par des mesures potentielles de répartition adéquate des ressources nationales et d'une politique hardie de soutien et d'assistance aux pauvres. La participation des pauvres à la croissance se révèle donc être une condition nécessaire à la réduction de la pauvreté. Il faut donc relier les objectifs sociaux et de développement aux objectifs d'équilibrage financier, ce qui suppose une réorientation des arbitrages actuels qui structurent le budget de l'Etat de façon à aboutir à une réduction notable de la pauvreté par une augmentation des couvertures scolaire, sanitaire et alimentaire.



4

Les dépenses budgétaires

4.1 Les dépenses de fonctionnement.....	36
4.2 Les dépenses d'investissement	40
4.3 Les niveaux de priorité budgétaire et macroéconomique des dépenses budgétaires.....	42



Compte tenu du fait que les déficits budgétaires ont toujours des effets pervers qu'il importe de neutraliser, la réduction des dépenses publiques se révèle souvent incontournable. Cependant, une réduction des dépenses publiques a toujours des répercussions sur l'efficacité des services publics, notamment ceux des secteurs sociaux qui sont fréquemment moins favorisés que les secteurs considérés comme directement productifs. Ce chapitre analyse l'évolution et la structure des dépenses budgétaires pour en déterminer les grandes tendances compte tenu de l'évolution du service de la dette. Dans ce cadre, une attention particulière est accordée aux dépenses discrétionnaires et d'investissement dont les classifications fonctionnelles renseignent sur les priorités du budget en matière de dépenses sociales.

4.1 LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement sont constituées de l'ensemble des dépenses courantes dont fait face l'État pour assurer le fonctionnement de ses services. Elles comprennent donc les salaires et traitements versés aux employés de l'Etat, les dépenses de matériel, d'équipement et de transferts ainsi que le paiement des intérêts exigibles sur la dette.

4.1.1 Le poids de la dette

L'emprunt constitue un élément important du financement de la politique d'essor économique. Dans le passé, des pays comme les Etats-Unis ou la Russie, ne parvenant pas à gérer une épargne intérieure suffisante, ont eu à faire largement appel à des fonds extérieurs pour financer leur développement. Toutefois, si les financements étrangers peuvent favoriser le développement, ils peuvent, s'ils deviennent excessifs, saper les bases même du développement économique et social en décourageant la croissance et en détournant les maigres ressources destinées aux secteurs sociaux de base.

L'encours de la dette extérieure publique est estimé, au 31 mai 1998, à 1 857 milliards de francs CFA dont 61,2 % à des créanciers multilatéraux, 15,0 % aux créanciers bilatéraux (pays de l'OCDE et pays arabes principalement). La dette extérieure représente près de 63 % du PIB. Elle a donc beaucoup baissé depuis la dévaluation passant de 94,7 % du PIB en 1994 à 68,2 % du PIB en 1998. Le Sénégal a bénéficié d'une réduction de 67 % de la valeur nette actualisée de la dette bilatérale de la part de ses créanciers membres du Club de Paris. Une importante reconversion de sa dette lui a été consentie tout dernièrement à Cologne dans le cadre de l'initiative qui porte ce nom, soit quelques 53 milliards de francs CFA qui devraient normalement être utilisés pour relever les taux de scolarisation, d'alphabétisation et de couverture sanitaire tout en favorisant les innovations sociales et les initiatives locales, mais aussi les activités génératrices de revenus.

Les intérêts sur la dette publique ne représentent aujourd'hui que 6,2 % des recettes totales d'exportation contre une moyenne de 7,4 % sur la période 1994-99. Quant au service total de la dette, il s'établit à 19,4 % des exportations en 1998 contre 15,3 % en 1997. Comparé au ratio du service de la dette de 27 % de la Côte d'Ivoire, cela apparaît très faible. N'empêche, 17,5 % de la dette publique sénégalaise est constituée de rééchelonnements et le Sénégal continue de bénéficier de la part du FMI de la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé (85 milliards de francs CFA en avril 1998 pour une période de trois ans) lui fournissant des financements publics pour assurer sa solvabilité.

Malgré donc les bénéfices tirés de la dévaluation et le soutien conséquent reçu de la communauté des bailleurs de fonds, le Sénégal n'arrive pas à générer un surplus d'épargne et d'exportation pour



assurer correctement le remboursement de sa dette afin de passer d'un statut d'emprunteur net à celui de "rembourseur" net de prêts. L'amélioration des ressources publiques a cependant permis d'assainir la dette publique intérieure et l'Etat est aujourd'hui considéré comme solvable par ses partenaires intérieurs.

Les intérêts sur la dette publique constituent un véritable fardeau pour le Sénégal. Rien qu'entre 1996-98, le déficit public a représenté en moyenne 84,3 % des intérêts versés au titre de la dette publique. Une partie importante des ressources nationales continue donc à être engloutie par le paiement du service de la dette, ce qui fait perdre des acquis sociaux précieux.

2.1.2 Les dépenses discrétionnaires

Les dépenses discrétionnaires sont composées des dépenses de fonctionnement autres que les dépenses engendrées par le paiement des intérêts exigibles sur la dette.

4.1.2.1 Classification économique des dépenses discrétionnaires

Les dépenses discrétionnaires de l'Etat restent dominées par les dépenses salariales. Sur la période 82-98, les dépenses au titre de paiement des traitements et salaires de la fonction publique sénégalaise ont représenté en moyenne 61,5 % des dépenses discrétionnaires totales contre 23,2 % pour les dépenses de fonctionnement des services - fournitures, petits équipements - et 15,4 % pour les transferts et subventions. Pendant toute cette période, la prépondérance des dépenses salariales n'a jamais été remise en cause. Au contraire, on a assisté à son renforcement au détriment des autres types de dépense. Alors que les traitements et salaires consommaient 58,1% des dépenses discrétionnaires en 1982-84, puis 61,1 % en 1985-93 et 63,3 % en 1994-98, les dépenses de consommation de services en matériaux et entretien ont vu leur part dans les dépenses discrétionnaires chuter de 24,3 % en 1982-84 à 23,6 % en 1994-98 en passant par 22,1% en 1985-93. Quant aux dépenses de transferts et de subventions, leur part dans les dépenses discrétionnaires est passée de 17,5 % en 1992-84 à 15,3 % en 1985-93 avant de tomber à 14,6 % en 1994-98 [TABLEAU IV-1].

TAB. IV-1

Evolution de ratios de dépenses de fonctionnement

	1982-84	1985-93	1995-98	1982-98
Dépenses discrétionnaires / DTF	85,3%	83,2%	95,4%	87,5%
Traitements et salaires / DD	58,1%	61,1%	63,3%	61,5%
Matériaux et entretien / DD	24,3%	23,6%	22,1%	23,2%
Transferts et subventions / DD	17,5%	15,3%	14,6%	15,4%

Sources : TOFE

Lire : DTF : Dépenses totales de fonctionnement

DD : Dépenses discrétionnaires

Il apparaît ainsi que la réduction des dépenses discrétionnaires qui s'est réalisée pendant l'ajustement a été obtenue essentiellement par une contraction des dépenses de fonctionnement des services et des dépenses de transfert et subvention et ceci malgré l'organisation de départs volontaires, les rappels de salaires dus et non payés et le gel des salaires ou même leur réduction

par le PUE de 1993. D'autre part, depuis la dévaluation, la part des dépenses discrétionnaires a fortement augmenté (plus de 12 points de pourcentage par rapport à son niveau de 1985-93) mais, seules les dépenses salariales en ont profité.

Le principe reste la préservation des salaires. Or la réduction des investissements dans les coûts récurrents des secteurs sociaux de base comme la santé et l'éducation a un impact direct sur les pauvres qui souffrent souvent le plus de la détérioration des services publics.

Au niveau de l'éducation, un peu plus de 70 % des dépenses discrétionnaires totales du secteur est consacré aux seuls traitements des fonctionnaires. Cela signifie que, lorsque l'on sait que les dépenses de fonctionnement occupent 91,0 % des dépenses budgétaires de l'éducation, les dépenses budgétaires en matière d'éducation sont essentiellement destinées au paiement des salaires. Ce qui représente, en outre, plus de 31 % du budget total de fonctionnement de l'Etat compte tenu du poids important des enseignants dans l'effectif total des fonctionnaires. L'éducation de base, absorbe à elle seule 64,0 % des dépenses salariales totales de l'éducation et 47,7 % des dépenses discrétionnaires globales du secteur.

Au sein même de l'éducation de base, 93,0 % des dépenses discrétionnaires sont versées sous forme de salaires alors qu'au niveau du moyen et du secondaire ce taux est de 88,1 % contre seulement 2,2 % dans le supérieur dont la majeure partie des dépenses discrétionnaires (96,6 %) est composée de transferts. Les dépenses de matériel et d'entretien dans le sous-secteur de l'éducation de base ne représente ainsi que 6,6 % des dépenses discrétionnaires totales du sous-secteur. Ainsi, malgré les nombreux soutiens dont le secteur de l'éducation bénéficie, la plupart des infrastructures sont dans un état de délabrement très inquiétant, sans compter que beaucoup d'écoles ne disposent ni de clôture et ni toilettes et ne sont même pas alimentées en eau potable, encore moins en électricité. D'autre part, les enseignants manquent du minimum de matériel didactique et les activités de formation de formateurs sont terriblement réduites.

Pourtant le rythme de progression de la masse salariale dans l'enseignement de base et plus particulièrement dans l'enseignement élémentaire a été nettement ralenti ces dernières années par le recrutement de milliers de volontaires de l'éducation primaire dont l'apport a été décisif dans l'évolution positive notée récemment dans la couverture scolaire. Cette nouvelle politique de recrutement qui vise la maîtrise des coûts salariaux tarde à se traduire par une amélioration de l'efficacité du secteur de l'éducation de base. Au contraire, ce sont plutôt les autres ordres d'enseignement qui en profitent le plus. Ainsi, l'amélioration des indicateurs quantitatifs constatée depuis dix ans s'est accompagnée d'une dégradation de la capacité de l'école à transmettre les savoirs et les aptitudes à cause de classes surchargées, des nombreux redoublement et abandons, de l'absence d'un appui en termes de manuels scolaires aux enfants issus des milieux pauvres, des programmes et méthodes pédagogiques encore inadaptés... Cette dégradation des niveaux se transmet inéluctablement et cumulativement à l'ensemble de la pyramide scolaire.

En matière de santé, la politique du gouvernement a, du point de vue budgétaire, privilégié les soins de santé secondaires, donc les soins curatifs sur les soins préventifs. Les ressources budgétaires affectées aux soins de santé primaires ne sont pas en adéquation avec les sommes qu'impliquerait un soutien réel en faveur de la santé publique et d'une option clairement accordée à la médecine préventive. La rémunération du personnel des hôpitaux et des formations sanitaires secondaires a représenté en moyenne entre 1995 et 1998 un peu plus de 92 % des salaires du personnel des formations sanitaires primaires. Les dépenses discrétionnaires tournent autour de 96 % des dépenses budgétaires totales de la santé. Un peu plus de 61 % de ces dépenses est



consacré aux salaires auxquels se limite pratiquement l'Etat en plus du concours de principe à certaines dépenses courantes.

4.1.2.2 Classification fonctionnelle des dépenses discrétionnaires

La répartition fonctionnelle des dépenses de fonctionnement hors intérêts versés au titre de la dette révèle que le secteur éducatif est, relativement aux autres secteurs, le secteur le mieux doté en ressources publiques. Il est suivi des services généraux et devance de très loin les services économiques. Les services sociaux collectifs constituent les secteurs les plus mal dotés en ressources pour la prise en charge de leur fonctionnement.

TABIEAU IV-2

Répartition fonctionnelle des dépenses discrétionnaires

	1992	1995	1996	1997	1998	1992-98
<i>Education</i>	29,3%	24,6%	27,2%	28,5%	29,7%	27,5%
<i>Santé</i>	4,7%	5,2%	5,7%	6,2%	6,6%	5,4%
<i>Services collectifs et sociaux</i>	1,7%	1,5%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%
<i>Justice</i>	0,8%	0,5%	0,7%	0,8%	0,9%	0,7%
<i>Services généraux</i>	25,8%	25,1%	25,3%	25,1%	24,7%	25,3%
<i>Défense nationale</i>	12,8%	11,6%	12,6%	12,9%	13,1%	12,5%
<i>Services économiques</i>	3,6%	2,6%	2,8%	3,0%	3,2%	3,4%
<i>Dépenses non imputables</i>	21,3%	28,9%	24,1%	22,1%	20,3%	23,5%

Sources : UPE, FMI, DPS

Le secteur de l'éducation représente, en effet, en moyenne 27,5 % des dépenses publiques discrétionnaires effectuées au cours de la période 1992-98. Toutefois, l'évolution de ce taux montre qu'il a d'abord commencé par baisser régulièrement passant de 29,3 % en 1992 à 24,6 % en 1995 avant d'amorcer une phase de remontée qui lui a permis d'atteindre 29,7 % en 1998 [TABLEAU IV-2]. Mais, malgré cela, l'éducation, dans son ensemble a toujours été au centre des priorités budgétaires du pays. Cela se comprend aisément dans la mesure où le secteur de l'éducation est le secteur le plus important en termes d'effectif. Il est composé essentiellement d'enseignants dont le poids salarial reste relativement important.

Depuis 1996, on note une reprise de l'effort public en faveur de l'éducation. Cependant, bien que cette phase s'accompagne d'une amélioration de l'importance relative accordée à l'éducation de base, la part relative dans les dépenses de fonctionnement du sous-secteur de l'enseignement moyen et secondaire reste toujours prépondérante : 44,2 % contre 34,6 % pour l'éducation de base en 1998. C'est plutôt l'enseignement supérieur, avec actuellement 21,2 % des dépenses discrétionnaires, qui a beaucoup régressé (4 points de pourcentage par rapport à 1995). La nouvelle politique de recrutement d'enseignants dans l'élémentaire qui privilégie plus le recrutement de volontaires de l'éducation à la place d'instituteurs ainsi que la mise en place de mesures agissant sur le taux d'encadrement des élèves par les classes à double flux et les classes multigrades ont permis d'optimiser le rapport élèves-maîtres et d'augmenter le taux de scolarisation sans provoquer de dérapage au niveau des dépenses de fonctionnement.

Au niveau de la santé, les dépenses discrétionnaires se situent en moyenne à 5,4 % des dépenses discrétionnaires totales sur la période 1992-98. Cependant, le taux annuel n'a jamais cessé de

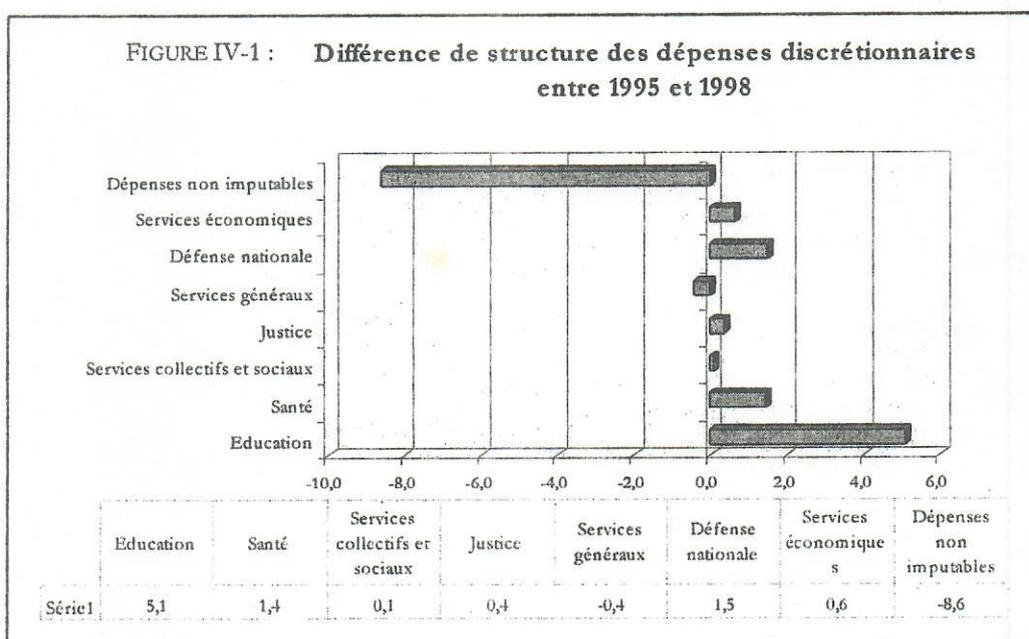


progresser sur cette même période, passant de 4,7 % en 1992 à 6,6 % en 1998. Ce qui reste très loin de l'objectif des 9 % fixé par l'OMS. Il faut signaler que cet objectif avait été atteint dans les années soixante-dix avant la mise en place des premiers programmes d'ajustement dont la santé a énormément souffert. Toutefois, malgré les améliorations notées ces dernières années, il demeure certain que la part de la santé dans les dépenses discrétionnaires est encore faible.

Quant aux autres services sociaux (hydraulique, assainissement, action sociale, culture, jeunesse, sports...) leur part dans les dépenses publiques de fonctionnement, même si elle augmente d'année en année, demeure très faible : 1,6 % en moyenne sur la période 1992-98.

Au total, les dépenses sociales (éducation, santé, action sociale, habitat, hydraulique, assainissement, etc.) bénéficient d'un effort budgétaire de plus en plus important depuis 1995. Elles sont ainsi passées de 31,3 % en 1995 à 37,9 % en 1998 des dépenses discrétionnaires, alors qu'elles en représentaient 35,7 % en 1992. Cet effort n'a été cependant possible que parce que les dépenses communes de fonctionnement ont vu leur part dans l'ensemble des dépenses discrétionnaires baisser de près de 9 points de pourcentage, passant de 28,9 % en 1995 à 20,3 % en 1998.

Alors que 56,0 % des dépenses ainsi ôtées aux dépenses communes ont été redéployées dans l'éducation, seules 15,7 % en ont été affectées à la santé et 1,1 % aux autres services sociaux collectifs. Toutefois, des services comme ceux de la défense nationale en ont bénéficié plus que la santé avec 16,1 % [FIGURE IV-1].



4.2 LES DEPENSES D'INVESTISSEMENT

Les dépenses d'investissements publics font l'objet d'un budget distinct du budget général de fonctionnement. Le Programme triennal d'Investissements publics (PTIP) qui traduit, dans le court terme, en actions opérationnelles les stratégies à moyen terme du Plan d'Orientation économique et social, est le document officiel de l'Etat en matière d'investissements publics. La

première année du PTIP constitue le Budget consolidé d'investissement (BCI). Le BCI fait partie intégrante de la Loi des Finances. Il est donc exécutoire et contient à la fois les dépenses budgétaires internes en capital et les dépenses d'investissement financées sur les ressources extérieures. Le BCI est d'ailleurs financé en grande partie par ces ressources extérieures.

TABLEAU IV-3

Classification fonctionnelle des dépenses publiques d'investissements

	1995 ^R	1996 ^R	1997 ^R	1998 ^P	1995-98
Primaire	33,6%	25,9%	31,2%	29,2%	30,7%
Agriculture	37,7%	41,2%	43,4%	43,5%	40,7%
Elevage	3,0%	5,4%	3,2%	3,2%	3,6%
Sylviculture	10,0%	7,0%	14,3%	11,0%	11,1%
Pêche	2,1%	3,5%	1,7%	8,3%	2,2%
Hydraulique rurale	27,6%	20,6%	15,0%	18,2%	21,0%
Divers	19,5%	22,3%	22,5%	15,7%	21,3%
Secondaire	14,3%	9,4%	3,8%	11,5%	8,9%
Industrie	13,2%	24,6%	15,3%	14,6%	16,6%
Energie	65,7%	56,4%	1,9%	60,0%	52,5%
Divers	21,1%	18,9%	82,8%	25,4%	30,9%
Tertiaire	16,1%	16,9%	23,9%	15,3%	19,4%
Tourisme	1,8%	0,9%	2,1%	0,0%	1,7%
Commerce	0,0%	0,0%	2,0%	1,3%	2,9%
Transports	83,2%	89,5%	93,4%	95,7%	89,6%
Télécommunication	9,5%	0,0%	0,9%	1,8%	4,8%
Divers	5,5%	9,6%	1,7%	1,2%	4,5%
Quatenaire	36,0%	47,8%	41,1%	43,9%	41,0%
Eau potable et assai.	15,9%	7,9%	16,3%	38,8%	13,7%
Logement	11,7%	10,1%	4,2%	9,1%	8,2%
Santé	20,2%	18,3%	11,2%	12,0%	16,1%
Education	15,8%	16,6%	30,9%	16,0%	22,0%
Divers	36,5%	47,1%	37,4%	24,1%	40,0%
Ensemble	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Sources : DCEF/MEFP

^R : Réalisations

^P : Prévisions

Le bilan d'exécution des PTIP témoigne d'une forte fluctuation des taux de réalisation du BCI. Ainsi, après un taux de réalisation de 62,6 % en 1995, le BCI de 1996 ne s'est réalisé qu'à un taux de 51,1 % avant de remonter à 69 % en 1997. Alors que les prévisions du PTIP sont très fluctuantes d'une année sur l'autre, les réalisations en valeur absolue du BCI épousent souvent les mêmes allures que les courbes des taux de réalisation. Ainsi après une baisse de 28,0 % en 1996, les dépenses du BCI ont réalisé un bond de 56,4 % en 1997. Au total, sur la période 1995-97, les dépenses d'investissements publics ont cru de 6,1 % en moyenne par an. Toutefois, si l'on tient compte de l'évolution générale des prix, les dépenses publiques d'investissements telles que révélées par les BCI ont baissé de 0,8 % par an moyenne en termes réels [TABLEAU IV-3].

L'examen du tableau ci-dessus révèle qu'en 1995-97 41,0 % des dépenses publiques d'investissement et d'équipement ont été réalisées en moyenne au profit des secteurs du quaternaire dont 51,8 % au seul titre de l'éducation, la santé, et l'eau potable et assainissement. Mais, contrairement aux dépenses dans l'éducation qui se sont nettement améliorées entre 1995 et 1997 passant de 15,8 % à 30,9 % des dépenses au titre de l'amélioration du cadre de vie, les dépenses dans le secteur de la santé ont fortement chuté passant de 20,2 % à 11,2 % seulement. Alors que 30,7 % de l'enveloppe des réalisations sont allés au développement des activités productives, seuls 19,4 % ont été affectés au tertiaire. Il faut souligner à ce niveau que l'essentiel des dépenses d'investissements et d'équipement publics (89,6 %) a été englouti dans les transports. Le secteur secondaire n'a bénéficié que de 8,9 % des dépenses publiques d'investissements.

4.3 LES NIVEAUX DE PRIORITE BUDGETAIRES ET MACRO-ECONOMIQUES DES DEPENSES SOCIALES

Sur la période 1989-98, la part de la consommation de l'administration publique sénégalaise dans le PIB est de 12,1 %. Cependant aux cours des périodes 1989-93 et 1994-98, ce taux a beaucoup diminué passant de 15,5 % à 10,0 %. Toutefois, cette baisse de la part des dépenses budgétaires totales dans le PIB ne signifie nullement une réduction du budget. Au contraire, compte tenu de la forte croissance enregistrée entre 1994 et 1998, les dépenses budgétaires ont progressé de 2,3 % en moyenne l'an alors qu'elles avaient baissé de 2,5 % en moyenne au cours de la période 1989-93 [TABLEAU IV-4].

On note d'ailleurs la même évolution aussi bien en ce qui concerne les dépenses budgétaires de santé qu'en ce qui concerne les dépenses d'éducation. Alors que la part de l'éducation dans le PIB est de 3,6 % sur la période 1989-98, la part des dépenses budgétaires d'éducation dans le PIB est passée de 4,1 % en 1989-93 à 3,2 % en 1994-98. Quant à la santé, sa part dans le PIB s'est réduite de 0,1 point de pourcentage entre ces deux périodes passant de 0,8 % à 0,7 % pour un taux moyen sur la période 1989-98 de 0,7 % [TABLEAU IV-4].

TABIEAU IV-4

Ratios de dépenses budgétaires

	1989-93	1994-98	1989-98
Dépenses budgétaires / PIB	15,5%	10,0%	12,1%
Dépenses budgétaires de la santé / PIB	0,8%	0,7%	0,7%
Dépenses budgétaires de l'éducation / PIB	4,1%	3,2%	3,6%
Dépenses budgétaires de la santé / DB	5,3%	7,0%	6,2%
Dépenses budgétaires de l'éducation / DB	26,6%	32,4%	29,6%

Sources : DPS, DCEF, DP

Mais du point de vue budgétaire, quoique les deux secteurs ne bénéficient pas des mêmes priorités, leur situation respective a continué à s'améliorer entre 1989 et 1998. Ainsi, alors que l'éducation bénéficiait déjà de 26,6 % des dépenses budgétaires entre 1989 et 1993, sa part dans le budget a atteint 32,4 % au cours de la période 1994-98. Pour la santé, les dépenses budgétaires sont passées de 5,3 % à 7 % des dépenses budgétaires entre 1989-93 et 1994-98.

Les priorités macroéconomiques des secteurs sociaux (santé et éducation plus particulièrement) ne sont pas effectives. Au plan macroéconomique, le Sénégal consacre ainsi très peu de ressources aux services sociaux de base. Les développement qui suivent vont nous permettre de savoir combien l'Etat leur consacre-t-il et qui des pauvres ou des riches, des ruraux ou des citadins bénéficient plus de ces dépenses.



Niveau, efficacité et équité des dépenses sociales

5.1 NIVEAU ET EFFICACITÉ DES DÉPENSES PUBLIQUES D'ÉDUCATION

5.1.1 Structure et évolution des dépenses publiques d'éducation

Depuis 1990, les dépenses publiques d'éducation ont régulièrement progressé, en particulier dans le secteur de l'enseignement supérieur. Les dépenses ont d'abord augmenté de manière importante au niveau de la

5.1 Niveau et efficacité des dépenses publiques d'éducation.....	45
5.2 Niveau et efficacité des dépenses publiques de santé	52
5.3 Niveau et efficacité des dépenses publiques d'hydraulique et d'assainissement.....	58
5.4 Niveau et efficacité des dépenses publiques de nutrition et d'alimentation.....	61
5.5 Niveau d'atteinte des objectifs de l'initiative 20/20	62
5.6 Équité des dépenses publiques d'éducation	64



TABLEAU V-2

Part des différents niveaux d'éducation par catégories de dépenses

	1992	1995	1996	1997	1998	1995-98
<i>Dépenses salariales</i>						
Education de base	43,3%	39,2%	38,8%	39,3%	39,7%	39,2%
Moyen-secondaire	47,7%	48,5%	47,8%	49,6%	49,2%	48,8%
Supérieur	9,0%	12,3%	13,4%	11,2%	11,1%	12,0%
<i>Dépenses de fonctionnement non salariales</i>						
Education de base	4,6%	4,3%	7,0%	8,4%	11,4%	8,0%
Moyen-secondaire	18,6%	9,3%	14,6%	25,3%	21,8%	18,3%
Supérieur	76,8%	86,4%	78,4%	66,3%	66,8%	73,8%
<i>Dépenses d'investissement</i>						
Education de base	6,4%	62,4%	58,9%	56,4%	66,4%	60,5%
Moyen-secondaire	76,1%	0,0%	12,7%	11,3%	8,1%	9,3%
Supérieur	17,5%	37,6%	28,4%	32,4%	25,5%	30,2%

Sources : Revue des dépenses publiques d'éducation pour la période 1992-97

Ministère de l'Education Nationale
Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
Estimations des auteurs pour la période 1998

Corollairement donc, les dépenses de fonctionnement non salariales (matériels, entretien et transferts) dont le niveau a toujours été très insuffisant, ont continué à baisser. Pour une moyenne de 13,4 % sur la période 1992-98, elles sont passées de 17,2 % des dépenses publiques totales d'éducation en 1992 à 13,7 % en 1998 [TABLEAU V-1]. Cette baisse ne concerne que l'enseignement supérieur. Toutefois, la hausse constatée dans les autres ordres d'enseignement est plus forte dans l'enseignement secondaire que dans l'éducation de base où pourtant la part relative de ces dépenses dans l'ensemble des dépenses de fonctionnement non salariales a été constamment en progression.

La conjugaison de ces deux mouvements à la baisse a eu comme conséquence une forte augmentation des dépenses d'investissement dans le secteur [TABLEAU V-1]. En effet, entre 1992 et 1998, les dépenses d'investissement ont été multipliées par 2,1, soit une augmentation de 110,4 % en sept (7) ans. La progression moyenne annuelle est de 13,2 % au cours de cette période. Cette évolution traduit ainsi les efforts de l'Etat en matière d'augmentation des capacités d'accueil principalement dans le primaire (PDRH2) et tout récemment par les investissements réalisés dans l'enseignement supérieur avec l'appui de la Banque mondiale dans le cadre du projet PAES. Ainsi alors que les investissements ont fortement fléchi dans le sous-secteur de l'enseignement moyen-secondaire ces dernières années (9,8 % en 1996 contre 3,9 % en 1998), les dépenses d'investissement ont significativement progressé dans l'enseignement élémentaire et sont passées de 24,8 % des dépenses totales en 1995 à 30,0 % en 1998. Au niveau de l'enseignement supérieur, ce taux est passé de 20,0 % en 1995 à 30,7 % en 1996 avant de tomber à 21,2 % en 1998. Au total, les investissements ont ainsi bénéficié de 18,2 % des dépenses totales d'éducation en 1998 contre 10,7 % en 1992.

L'analyse du tableau V-2 ci-dessus permet de comprendre la façon dont l'allocation des ressources budgétaires de l'éducation a été faite selon les trois catégories habituelles de classements des dépenses publiques, structurée chacune selon les différents niveaux d'enseignement : éducation préscolaire et enseignement élémentaire, l'enseignement moyen et secondaire général et technique, et l'enseignement supérieur.

Globalement, les arbitrages qui président ces dernières années (1995-98) la structuration du budget de l'éducation favorisent encore légèrement l'éducation de base. En 1995-98, les dépenses d'éducation de base ont augmenté en moyenne de 6,6 % par an alors que le moyen-secondaire a chuté en moyenne d'autant, durant la même période. Cependant, l'éducation de base n'a presque pas bénéficié de cette situation dans la mesure où les dépenses en faveur de l'enseignement supérieur ont augmenté de 11,1 % en moyenne par an. En termes de structure, alors que le moyen-secondaire occupe en moyenne sur la période 1995-98 36,4 % des dépenses, l'éducation préscolaire et l'enseignement élémentaire ne représentent encore que 39,2 % contre 24,4 % pour l'enseignement supérieur.

L'évolution des dépenses d'éducation de base a été positive surtout en raison de l'importance de l'augmentation des dépenses d'investissement dont ce niveau a pu bénéficier. En effet, sur cette catégorie de dépenses, non seulement l'éducation de base s'est arrogée la plus grande partie, mais en plus sa part relative n'a cessé d'augmenter passant de 62,4 % en 1995 à 66,4 % en 1998 [TABLEAU V-2]. Alors que, compte tenu d'un certain nombre de départs volontaires, mais aussi surtout du recrutement de volontaires de l'éducation, les dépenses salariales ont été maintenues presque constantes sur la période, les dépenses de fonctionnement non salariales du sous-secteur ont nettement augmenté passant de 4,3 % en 1995 à 11,4 % en 1998.

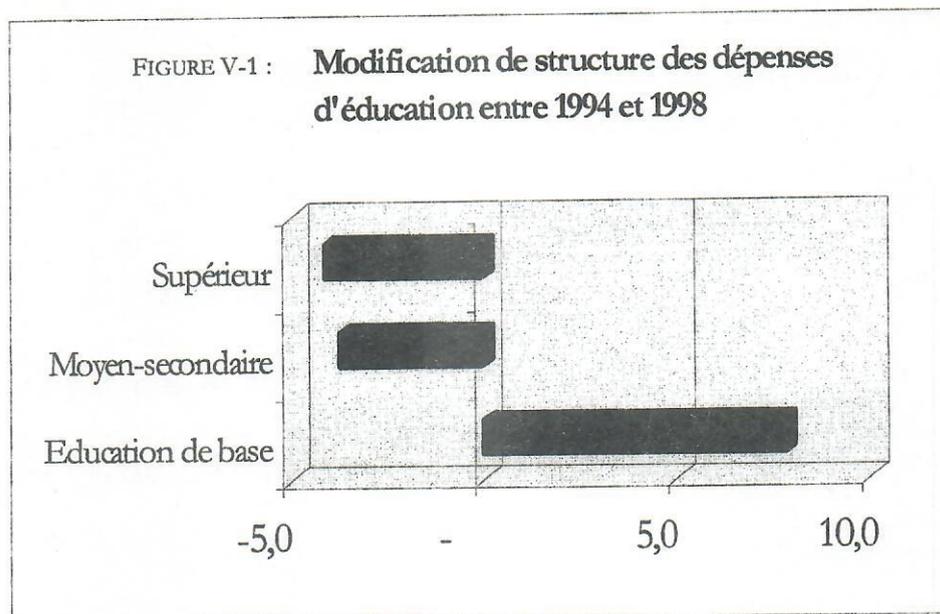
Les dépenses de fonctionnement non salariales ont surtout profité à l'enseignement supérieur : en moyenne 73,8 % au cours de la période 1995-98 [TABLEAU V-2]. Non seulement les équipements



didactiques et supports pédagogiques utilisés par l'Université sont onéreux, mais les transferts restent surtout très élevés au niveau du supérieur du fait des bourses accordées aux étudiants. Cependant, ce taux s'est beaucoup affaibli, passant de 86,7 % en 1995 à 66,8 % en 1998. En revanche, l'enseignement primaire et l'enseignement moyen-secondaire ont toujours profité du recul du supérieur. Quant aux investissements, ils demeurent importants au niveau du primaire et du supérieur. En revanche, dans le moyen-secondaire, ils continuent à baisser fortement : 12,7 % en 1996 (76,1 % en 1992) contre 27,6 % en 1998.

5.1.2 Structure et évolution des dépenses publiques d'éducation de base

Les dépenses d'éducation de base occupent actuellement (en 1998) 40,4 % des dépenses publiques d'éducation contre 37,1 % en 1995, soit une amélioration de 3,3 points de pourcentage. Ce qui représente 56,2 % des transferts (transformation de la structure des dépenses) opérés du sous-secteur de l'enseignement supérieur vers les autres sous-secteurs [FIGURE V-1].



Les dépenses d'éducation de base ont donc augmenté de 8,5 % en moyenne l'an au cours de la période 1992-98 en valeur nominale. L'augmentation a été cependant moins forte pendant ces dernières années : 6,6 % entre 1995 et 1998. Mais, en termes réels, l'évolution a plutôt été très faible (2,4 %). Cette hausse réelle a été surtout le fait des investissements réalisés dans le sous-secteur. En effet, les investissements ont fortement augmenté en termes réels : 69,1 % en moyenne par an. L'appui des partenaires au développement a été très appréciable dans ce domaine surtout en matière de nouvelles constructions de salles de classe et de travaux de réhabilitation de certaines infrastructures existantes. Ainsi, la part des investissements dans les dépenses totales de fonctionnement qui n'était que de 2,1 % en 1992 est passée à 42,8 % en 1998.

La structure des dépenses s'est donc fortement modifiée dans le sous-secteur de l'éducation de base en faveur des investissements. Les dépenses d'investissements se situent actuellement à hauteur de 30 % des dépenses totales du sous-secteur contre 2,1 % en 1992. Les dépenses salariales qui occupaient 95,5 % des dépenses publiques du sous-secteur en 1992 ont vu leur poids baisser pour atteindre actuellement 65,8 % en 1998. Le gel des recrutements d'instituteurs,



le recrutement de volontaires de l'éducation et la quasi-généralisation des classes à double flux ont permis, toutes choses égales par ailleurs, de baisser la part des dépenses de salaire dans l'ensemble. En conséquence, si les dépenses salariales ont légèrement progressé de 2,0 % en moyenne par an au cours de la période 1992-98, elles ont, en revanche fortement baissé en termes réels de 3,8 % en moyenne annuelle au cours de la même période.

Quant aux dépenses de fonctionnement non salariales, bien qu'elles aient fortement progressé de 18,9 % en valeur (8,5 % en volume) en moyenne par an entre 1992 et 1998, leur part dans le total des dépenses d'éducation de base reste encore très faible : 4,2 % en 1998.

TABLEAU V-3

Ratios de dépenses publiques d'éducation de base

	1995	1996	1997	1998	1995-98
DPEB / Produit national brut	1,6%	2,0%	1,7%	1,7%	1,8%
DPEB / Dépenses budgétaires	8,3%	11,2%	9,8%	9,2%	9,6%
DPEB / Dépenses totales d'éducation	37,1%	40,6%	38,2%	40,4%	39,2%
DPEB / Dépenses publiques sociales	24,8%	28,2%	25,5%	22,9%	25,3%
Dépenses totales d'éducation / PNB	4,4%	5,0%	4,5%	4,1%	4,5%

Sources : Calculs des auteurs

Au total, sur la période 1995-98, la part des dépenses publiques d'éducation de base dans l'ensemble des dépenses publiques s'est stabilisée autour de 10 %. Les dépenses publiques en faveur de l'éducation de base ont représenté en moyenne 25,3 % du total des dépenses publiques allouées aux services sociaux. Part rapport au produit national brut, elles représentent 1,8 % en moyenne au cours de la période 1995-98 [TABLEAU V-3].

Par rapport aux exigences de l'universalisation de la scolarisation (*cf. infra*), ces indicateurs montrent que le niveau actuel des dépenses d'éducation de base reste nettement insuffisant.

5.1.3 Coûts et financement du secteur de l'éducation

Les dépenses publiques d'éducation par tête ont baissé en termes réels de 3,7 % en moyenne par an entre 1992 et 1998 contre une chute moyenne annuelle de 1,1 % pour l'ensemble des dépenses réelles du fait de la forte croissance de la population (2,7 % par an). Ainsi, alors qu'en 1992 l'Etat consacrait quelques 10 378 francs CFA (au coût de 1987) par habitant, en 1998, l'Etat ne dépense plus que 8 259 francs CFA par personne en matière d'éducation. La même tendance à la baisse se répercute sur les coûts unitaires réels supportés par l'Etat dans les différents ordres d'enseignement au cours de la même période. Ces coûts restent toujours consacrés, dans leur majeure partie, aux dépenses de personnel au détriment des dépenses en matériels didactiques, en équipements...

Les coûts restent très disparates et deviennent de plus en plus élevés au fur et à mesure que l'on monte dans la pyramide éducative. Si l'on compare les coûts d'enseignement des ordres supérieurs à ceux de l'enseignement primaire, le constat montre qu'ils ont tous progressé relativement au coût unitaire public dans le primaire [TABLEAU V-4].

En plus de l'Etat, d'autres sources de financement de l'éducation existent. Il s'agit des ménages et des collectivités locales qui sont de plus en plus appelés à participer au financement du secteur

éducatif. Le secteur bénéficie aussi d'un soutien important de l'aide extérieure tant au niveau bilatéral que multilatérale.

TAB. V-4

Coûts unitaires publics de l'enseignement selon le niveau et leur rapport relativement à celui du primaire (en francs CFA)

	1992	1998	1992	1998
Primaire	44 680	38 042	1,00	1,00
Moyen	71 894	72 793	1,61	1,91
Secondaire général	217 301	194 835	4,86	5,12
Secondaire technique	275 374	346 113	6,16	9,10
Secondaire professionnel	263 149	339 769	5,89	8,93
Supérieur	818 258	948 552	18,31	24,93

Sources : Revue des dépenses publiques dans l'éducation et calculs des auteurs

Même s'ils financent occasionnellement la construction et l'équipement de salles de classe, les ménages orientent leurs efforts surtout vers le paiement des frais d'inscription, les frais de transport et l'achat de fournitures. Leur contribution ne cesse d'augmenter : 6 % en moyenne par an entre 1992 et 1997. Ces dépenses sont très importantes dans l'enseignement primaire où elles se situent à près de 30 % de l'ensemble des dépenses affectées au sous-secteur. Au niveau du moyen-secondaire, les ménages contribuent à hauteur de 15 % des dépenses contre seulement 1,5 % dans le supérieur.

Alors que les ménages contribuent globalement à hauteur de 18 % en moyenne au financement de l'éducation, les collectivités locales qui, dans le cadre de la décentralisation bénéficient encore des transferts d'une partie des ressources de l'Etat destinées à l'éducation, participent de façon modeste au financement de l'éducation (moins de 1 % en moyenne). Les collectivités locales prennent en charge certaines dépenses salariales de personnels non enseignants et de dépenses de fonctionnement non salariales comme certains travaux de réfection, ou le paiement de bourses aux élèves.

Quant à l'aide au développement, elle se stabilise autour de 10 % de l'ensemble des financements du secteur éducatif. Elle finance essentiellement les investissements. Dans le cadre de l'enseignement élémentaire, une partie de cette aide a été utilisée pour l'acquisition de matériels pédagogiques.

Cependant, ces contributions extérieures à l'Etat, ne compensent pas la faiblesse actuelle du niveau des dépenses publiques par unité d'élève.

5.1.4 Niveau des dépenses publiques d'éducation et efficacité du système éducatif

Avec près de 32 % des ressources budgétaires de l'Etat, l'éducation reste encore sans doute une priorité pour l'Etat du Sénégal. Toutefois, la couverture scolaire au niveau du primaire est loin d'être achevée. Aujourd'hui seuls 65,5 % des enfants en âges d'aller à l'école sont scolarisés et l'analphabétisme est aussi bien répandu chez les femmes que chez les hommes.

Les redoublements et abandons restent très élevés. Ils conjuguent leurs effets pour rallonger le nombre d'années-élèves nécessaires pour produire un diplômé de l'enseignement élémentaire : 12



années-élèves au lieu de 6 normalement. D'autre part, les goulots d'étranglement qui existent entre les différents niveaux d'enseignement occasionnent de nombreuses pertes au moment du passage des flux d'élèves.

Le fait que la presque totalité des ressources mises à la disposition du fonctionnement de l'école soit absorbée par les recrutements d'enseignants, d'ailleurs insuffisants, a aussi rendu le rendement des dépenses publiques d'éducation assez faible. Une situation qui a fini par rejaillir sur l'efficacité pédagogique en dégradant la capacité de l'école à transmettre les savoirs et les aptitudes.

En outre, sur le plan social, l'efficacité de l'école est mise en doute. A ce niveau les programmes d'ajustement et autres politiques de régulation ont fortement entamé la crédibilité de l'école aux sein de la population pour qui l'école ne fait que fabriquer des chômeurs. En effet, le chômage des diplômés de l'enseignement supérieur est devenu une réalité et le temps consacré à la recherche d'un emploi s'est considérablement allongé depuis quelques années. Les capacités d'absorption se sont nettement réduites à un moment où l'école n'est pas en phase avec les réalités du milieu.

Le même problème se pose au niveau de l'éducation de base ; elle n'est pas suffisamment ouverte sur la vie sociale et s'éloigne de son public. Cela est d'autant plus regrettable que la sollicitation dont font l'objet de les ménages de plus en plus (selon l'ESP, la hausse des droits de scolarité et l'achat des fournitures ainsi que les frais de transport sont mentionnés par respectivement 67 %, 53 % et 47 % des ménages) en matière de dépenses d'éducation risque d'exclure les ménages pauvres qui n'ont pas les moyens de prendre en charge ce genre de dépenses de l'école. En plus, en milieu rural, le problème est beaucoup plus profond dans la mesure où le fait d'envoyer son enfant à l'école représente un renoncement à le faire travailler dans les champs ou à la maison quand il s'agit d'une fille. Dans le contexte actuel de crise, le coût d'opportunité d'envoyer son enfant à l'école reste au moins nul pour la plupart des ménages ruraux.

Mais malgré tous ces problèmes, l'école reste toujours vulnérable face à la forte pression démographique et les disparités demeurent criardes entre les villes et les zones rurales d'une part et, d'autre part entre les filles et les garçons. Les écarts entre les zones urbaines et le milieu rural s'expliquent non seulement par le fait que la demande est plus forte en milieu urbain qu'en milieu rurale, mais aussi par le fait que les dépenses publiques d'éducation favorisent plutôt les zones urbaines. Quant aux différences de scolarisation entre les sexes, elles sont présentes à tous les niveaux du système, entre ordres d'enseignement mais aussi entre niveau au sein d'un même ordre d'enseignement.

L'ensemble de ces problèmes constitue un frein pour le maintien des acquis et risque aussi de compromettre l'atteinte des objectifs d'universalisation de l'éducation de base dont l'influence positive sur l'efficacité économique, sur la préservation de l'environnement, comme sur la couverture sanitaire, sur la nutrition, sur l'hygiène et partant sur la capacité productive des individus, n'est plus à démontrer.



5.2 NIVEAU ET EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES DE SANTE

5.2.1 Structure et évolution des dépenses publiques de santé

Après la chute de plus de 22 % intervenue en 1993 par rapport à l'année 1992, les dépenses publiques de santé ont régulièrement augmenté jusqu'en 1996 avant de connaître une nouvelle baisse l'année suivante pour presque se stabiliser ensuite en 1998. La hausse enregistrée entre 1993 et 1996 a été très forte : 54,3 % entre ces deux années, soit une progression moyenne de 15,6 % par an. Ces évolutions s'expliquent essentiellement par les apports des bailleurs de fonds et autres donateurs qui ont contribué à hauteur de 66,6 % en moyenne au budget de la santé. Leur appui a été ainsi décisif sur les dépenses réelles de santé qui ont donc augmenté en moyenne de 6,4 % l'an entre 1993 et 1995, ce qui a contribué à limiter les effets négatifs de la dévaluation. Toutefois, sur la période 1992-98, les dépenses globales réelles de santé ont baissé de 5,2 % en moyenne par an.

Les dépenses salariales connaissent une tendance à la baisse relativement à l'ensemble des dépenses du secteur [TABLEAU V-5]. Cette baisse est expliquée par celle des effectifs de personnel pour la presque totalité des catégories de qualifications qui a longtemps caractérisé la situation des ressources humaines de la santé. De 53,0 % du total des dépenses publiques du secteur en 1992, elles se sont établies à 37,9 % en 1995 avant de remonter très légèrement à 38,7 % en 1998. Rapportées à l'ensemble des dépenses publiques de fonctionnement du secteur, les dépenses salariales sont passées de 73,0 % en 1992 à 47,7 % en 1995 pour ensuite atteindre 48,9 % en 1998.

TABIEAU V-5

Structure des dépenses publiques globales de santé (en %)

	1992	1993-95	1996-98	1992-98
Salaires	53,0%	41,2%	37,3%	41,1%
Entretien et matériel	20,4%	35,4%	38,9%	34,9%
Investissements	26,5%	23,5%	23,8%	24,0%

Sources : Revue des dépenses publiques de santé
Ministère de la Santé publique
Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
Estimations des auteurs

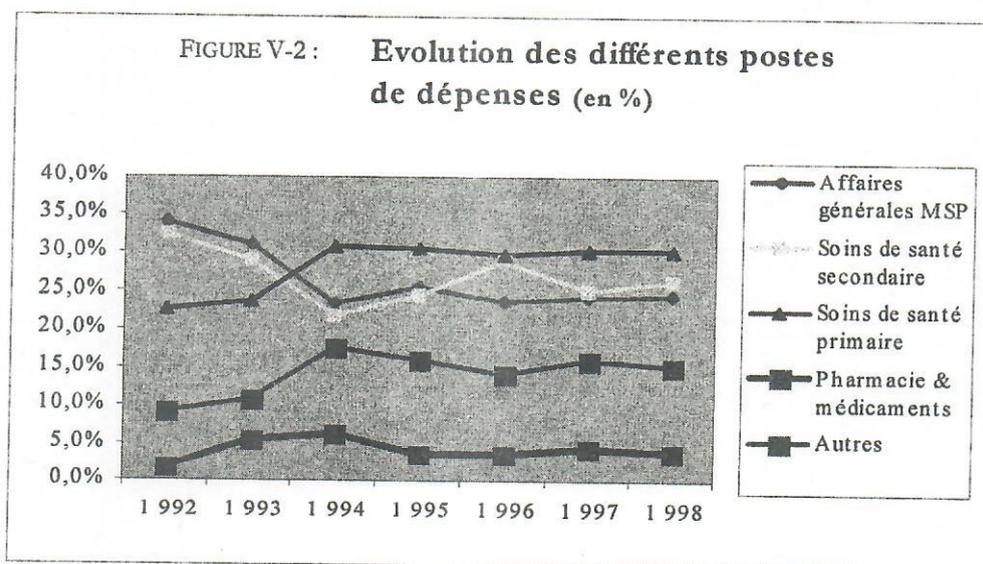
Ces changements de structure des dépenses publiques de santé se sont produits au profit des dépenses publiques de matériel et d'entretien pour le secteur de la santé, surtout pendant la période 1993-95 et au bénéfice de celles d'investissements plus particulièrement au cours de ces dernières années. Les dépenses de fonctionnement (salaires non compris) ont représenté 41,5 % des dépenses publiques de santé en 1995 contre 20,4 % en 1992. En 1996 et 1998 elles se sont presque maintenues à 40 % des dépenses publiques totales de santé. Alors que l'ensemble des dépenses publiques de santé n'a presque pas augmenté en moyenne annuelle sur la période 1992-98, les dépenses de pharmacie et en médicaments ont progressé au rythme moyen annuel de 12,7 % au cours de la même période. Les 10 points de pourcentage proviennent uniquement des dépenses d'investissements de la catégorie "pharmacie et médicaments".

Quant aux dépenses d'investissement, elles ont d'abord fortement chuté entre 1992 et 1993 passant de 26,5 % des dépenses totale de santé à 20,6 % avant de se redresser ensuite à partir de

1993 pour atteindre 24,3 % en 1998. Cependant, depuis 1997 on note une détérioration des dépenses d'investissement au profit des dépenses de fonctionnement non salariales. Ainsi entre 1993 et 1998 alors que les dépenses publiques d'investissement ont augmenté au taux moyen annuel de 9,2 %, ce qui est considérable, celles de fonctionnement non salariales ont progressé au rythme moyen annuel de 12,0 %. Le volume important des investissements réalisés jusqu'à une époque récente (en 1996 avec le PDRH1) dans le secteur en termes de travaux de réhabilitation des formations sanitaires et de constructions neuves ainsi que les dépenses récurrentes que leur fonctionnement engendre, expliquent l'accroissement de ces types de dépenses. Ainsi, les dépenses d'investissements qui ne représentaient que 24,5 % des dépenses totales de fonctionnement du secteur de la santé en 1993, en représentent en 1998 30,7 %.

L'analyse du tableau V-6 ci-après permet de comprendre la façon dont l'allocation des ressources budgétaires de la santé a été faite selon les trois catégories de classement des dépenses publiques. Ces dépenses sont structurées chacune selon les niveaux suivants : administration générale du Ministère de la Santé publique, soins de santé secondaires, soins de santé primaires, pharmacie et médicaments, et autres c'est-à-dire formation, recherche...

En termes d'allocation budgétaire, les arbitrages qui président la structuration du budget de la santé n'ont vraiment commencé à favoriser les soins de santé primaires qu'à partir de 1994. Depuis cette année, un peu plus de 30 % des dépenses publiques de la santé est affecté aux soins de santé primaires. Ainsi, de 1994 à maintenant, la structuration des autres postes de dépense semble se faire dans la limite des 70 % restants ; les hausses de certaines d'entre-elles compensant les baisses des autres. Mais les dépenses d'administration générale étant presque stabilisées à 24 %, le jeu de compensation se fait surtout entre les trois autres postes restantes [FIGURE V-2].



L'évolution des dépenses de soins de santé primaires a été forte surtout en raison de l'importance de l'augmentation des dépenses de personnel et des investissements dont il a pu bénéficier. Sur ces deux catégories de dépenses, le sous-secteur des soins de santé primaire s'arrose la part la plus importante sur les quatre dernières années de la période 1992-98. Par contre, en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement non salariales, les soins de santé primaires viennent en deuxième position après les soins de santé secondaires.



TABLEAU 6

Part des différents niveaux de services de santé dans les trois catégories de dépenses

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1992-98
Dépenses salariales								
<i>Affaires générales MSP</i>	51,3%	44,1%	33,2%	29,4%	29,1%	30,6%	29,7%	35,9%
<i>Soins de santé secondaire</i>	18,2%	29,2%	28,3%	28,9%	29,8%	29,0%	29,3%	27,2%
<i>Soins de santé primaire</i>	19,2%	16,2%	28,5%	32,9%	31,6%	31,0%	31,9%	27,1%
<i>Pharmacie et médicaments</i>	0,9%	1,9%	2,7%	1,9%	1,8%	2,1%	1,9%	1,9%
<i>Autres</i>	10,5%	8,6%	7,2%	6,9%	7,6%	7,2%	7,3%	8,0%
Dépenses de fonctionnement								
<i>Affaires générales MSP</i>	13,6%	9,9%	11,2%	14,7%	15,2%	13,8%	14,6%	13,6%
<i>Soins de santé secondaire</i>	52,9%	41,7%	25,0%	26,9%	31,4%	27,9%	28,8%	31,2%
<i>Soins de santé primaire</i>	18,1%	34,2%	28,0%	27,6%	27,9%	27,8%	27,8%	27,6%
<i>Pharmacie et médicaments</i>	1,9%	3,2%	2,8%	1,6%	1,8%	2,0%	1,8%	2,1%
<i>Autres</i>	13,5%	11,1%	33,1%	29,1%	23,8%	28,4%	27,0%	25,5%
Dépenses d'investissement								
<i>Affaires générales MSP</i>	15%	28%	25%	37%	29%	31%	32%	28%
<i>Soins de santé secondaire</i>	45%	10%	7%	13%	23%	14%	17%	19%
<i>Soins de santé primaire</i>	33%	28%	38%	32%	30%	33%	32%	33%
<i>Pharmacie et médicaments</i>	4%	18%	17%	10%	9%	12%	10%	11%
<i>Autres</i>	3%	16%	13%	8%	8%	10%	9%	9%

Sources : Revue des dépenses publiques de santé pour la période 1992-96

Ministère de la Santé publique

Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan

Estimations des auteurs pour la période 1997-98

Les dépenses de pharmacie et de médicaments ont pesé surtout en termes d'investissements alors les dépenses de formation, recherche et autres type de dépenses ont bénéficié aux efforts en matières de fonctionnement. Quant aux dépenses d'administration, elles se concentrent d'avantage sur les investissements ces dernières années alors qu'au début (en 1992-93) près de 80% étaient constituées de salaires.

Ainsi, les restructurations opérées au niveau des dépenses salariales et dont ont surtout bénéficiées les soins de santé primaires et secondaires se sont faites principalement au détriment des services généraux de la santé. Au niveau des dépenses de fonctionnement non salariales, la réduction de la prééminence des soins de santé secondaires a surtout profité à la formation-recherche et aux soins de santé primaires. Quant aux dépenses d'investissements au niveau des sous-secteurs des services généraux, des pharmacies, formation et recherche, elles tirent leur amélioration de la forte réduction des dépenses d'investissement en faveur des soins de santé secondaires [TABLEAU V-6].

De telles évolutions s'expliquent surtout par l'insuffisance du budget dont dispose le secteur de la santé malgré le recouvrement des charges et l'application d'une politique du médicament et de réduction des coûts.

5.2.2 Structure et évolution des dépenses publiques de santé de base

Les services de soins de base sont assez difficiles à évaluer présentement au Sénégal. Les soins de santé primaires qui en constituent l'essentiel représentent plutôt une stratégie. Les objectifs qu'elle vise sont non seulement multiples, mais leur réalisation nécessite l'atteinte de nombreux résultats à travers la mise en œuvre de plusieurs activités au niveau des différents paliers de la pyramide sanitaire. La mise en œuvre de telles politiques requiert donc de fortes dépenses budgétaires dans la mesure où l'accent mis sur la médecine préventive implique un soutien en faveur du secteur public.

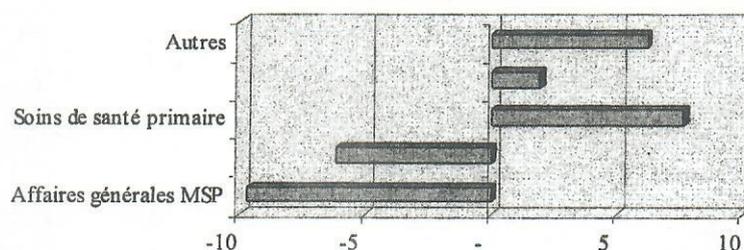
Les dépenses de soins de santé primaires occupent, en 1998, 30,2 % des dépenses publiques de santé contre 22,5 % en 1992. Mais pour atteindre ce niveau, il a fallu rogner sur les budgets des autres sous-secteurs de la santé dans un budget global qui n'a presque pas augmenté (0,4% en moyenne par an entre 1992 et 1998). Ainsi, sur les 16 points de pourcentage perdus par l'administration générale et les soins de santé secondaires et dus à la transformation de la structure des dépenses publiques de santé entre 1992 et 1998, 50% sont allées aux dépenses publiques de soins de santé primaires [FIGURE V-3].

Les dépenses de santé primaires ont donc augmenté de 5,4 % en moyenne l'an au cours de la période 1992-98 en valeur nominale. Mais, en termes réels, l'évolution a plutôt été à la baisse (-0,5 %). Cette baisse réelle a été très ressentie au niveau des dépenses d'investissements qui ont reculé en termes réels ainsi que les dépenses salariales. Ce qui se comprend vu le changement de structure intervenu entre 1992 et 1995. En effet, en 1992 les dépenses publiques de soins de santé primaires étaient essentiellement affectés à ces deux postes alors qu'en 1995 une réaffectation s'est opérée entre ces deux postes et celui des dépenses de matériels et d'entretien.

Les soins de santé primaires appellent, en effet, des programmes en matière de protection maternelle et infantile, et d'éducation sanitaire. Ils passent par la mise en place de programmes élargis de vaccination (PEV), d'une politique de médicaments essentiels et de réduction des coûts,



FIGURE V-3 : **Modification de la structure des dépenses de santé entre 1992 et 1998**



le recours à la planification familiale. Ainsi, des agents de santé ont été formés aussi bien en médecine moderne qu'en médecine traditionnelle ; des cases de santé, des postes de santé et des centres de santé ont aussi été construits. Des comités de santé ont également été constitués et des campagnes de vaccination lancées. Ce qui explique l'accroissement des dépenses de fonctionnement et surtout d'investissement qui traduisent la volonté des autorités d'accroître l'offre des services de santé de base tout en améliorant la qualité des soins. Ainsi, en moyenne, un peu plus de 54 % de l'aide extérieure allouée à la santé concerne des actions spécifiques aux soins de santé primaires sans compter l'appui en direction des politiques et planifications menées dans le sous-secteur.

TABLEAU V-7

Ratios de dépenses publiques de santé de base

	1995	1996	1997	1998	1995-98
DPSB / PNB	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%
DPSB / Dépenses budgétaires	1,7%	1,6%	1,4%	1,2%	1,5%
DPSB / Dépenses totales de santé	30,6%	29,7%	30,3%	30,2%	30,2%
DPSB / Dépenses publiques sociales	5,0%	4,1%	3,5%	3,0%	3,8%
Dépenses totales de santé / PNB	1,1%	1,0%	0,8%	0,7%	0,9%

Sources : Calculs des auteurs

Toutefois, ces dépenses se révèlent insuffisantes puisqu'elles ne représentent que 30,2 % en moyenne de l'ensemble des dépenses du secteur de la santé et seulement 0,3 % du produit national brut alors qu'une universalisation de l'accès aux services de santé de base aurait requis au moins une part de 1,1 % des ressources nationales en 1998 [TABLEAU V-7].

5.2.3 Coûts et financement du secteur de la santé

Les dépenses publiques de santé par tête ont baissé en termes réels de 7,7 % en moyenne par an entre 1992 et 1998 contre une chute moyenne annuelle de 5,2 % pour l'ensemble des dépenses réelles du fait de la forte croissance de la population (2,7 % par an). Ainsi, alors qu'en 1992 l'Etat



consacrait quelques 2 319 francs CFA au coût de 1987 par habitant, aujourd'hui (en 1998) il ne dépense plus que 1 435 francs CFA par personne en matière de santé. Les populations ainsi que les collectivités locales participent de plus en plus au financement du secteur de la santé. La santé bénéficie ainsi, en plus des ressources publiques, de ressources privées mais aussi de l'aide extérieure tant au niveau bilatéral que multilatérale. L'aide extérieure contribue d'ailleurs de manière substantielle (près de 90 %) aux dépenses d'investissements dans le secteur de la santé.

Les ressources financières mobilisées grâce à la participation financière des populations permettent de stabiliser les subventions aux services publics par le transfert partiel sur celles-ci de la charge du financement du coût des prestations offertes. Cette participation financière qui a connu une très forte augmentation pendant ces dernières années se situerait, en 1998, autour de 3,5 milliards de francs CFA. Cependant, le fonctionnement de nombre de comités de santé, organes de gestion de la participation des populations, révèle de nombreuses difficultés relatives à l'insuffisance de transparence dans la gestion des importantes ressources financières mobilisées (détournements de fonds, non-renouvellement des instances, etc.).

Les collectivités locales (communautés rurales et communes) participent au financement de la santé à hauteur de 4 % de leurs recettes fiscales. C'est une obligation légale et l'objectif visé dans ce domaine est d'atteindre un taux de 8 %. Actuellement près de 64 % des dépenses des districts sont couvertes par les comités de santé. Des réformes sont présentement mises en œuvre pour mobiliser davantage de ressources financières et assurer une efficacité dans leur utilisation.

Les populations interviennent aussi dans le financement de la santé par l'intermédiaire d'autres sources comme l'assurance maladie (Instituts de Prévoyance Maladie (IPM) et mutuelles d'assurance maladie). Les IPM s'adressent exclusivement au secteur privé et recourent essentiellement à des établissements de soins privés qui sont davantage portés sur les soins curatifs. Ainsi, un peu plus de 81 % des quelques 8 milliards de cotisations annuelles sont consacrés au paiement des soins de santé. Aujourd'hui, nombre d'entre elles sont en situation financière très difficile en raison de la faiblesse de leurs moyens par rapport à leurs engagements. En revanche, les mutuelles qui sont des structures auto-organisées d'entraide, de prévoyance et de solidarité facilitent à leurs adhérents l'accès aux services de santé préventive. Elles ont généré environ 987 millions de francs CFA de recettes en 1997. Cependant, en plus de leur nombre très limité et de l'absence d'un cadre réglementaire, leur gestion est peu efficace.

Toutefois, dans de telles conditions, il est difficile de parler de généralisation de l'accès aux soins de base. Si la participation des populations est nécessaire, elle doit aussi être plafonnée et largement complétée par les concours de l'Etat. Or, il est toujours noté une orientation en faveur des hôpitaux qui demeurent submergés par une demande de soins élémentaires qui devrait normalement être prise en charge par les unités de base. En conséquence, l'accès à des soins de santé reste toujours difficile à la majorité de la population, plus particulièrement à la population rurale.

5.2.4 Niveau des dépenses publiques de santé et efficacité du système sanitaire

D'importants efforts ont été faits au cours de ces dix dernières années en matière de santé. Ces efforts ont permis d'améliorer et d'augmenter le nombre des infrastructures sanitaires de base. Les postes de santé ainsi que les centres de santé ont connu des évolutions significatives. Il est même envisagé dans le cadre du PDIS d'augmenter encore leur nombre et d'améliorer leur



répartition tout en élevant le niveau d'implication des collectivités locales, des partenaires au développement et des populations dans leur construction et leur entretien.

Les indicateurs les plus étroitement liés aux soins curatifs et hospitaliers sont encore très en deçà des normes de l'OMS (nombre d'habitants par médecin, par lit d'hôpital, par hôpitaux...); certains continuent même de baisser. Les indices associés aux soins de santé préventifs (nombre d'habitants par case de santé, par poste de santé, par centre de santé, infirmiers...) révèlent une amélioration de l'accès de ce type de services. L'espérance de vie est passée de 41 ans en 1970 à 53 en 1998, la mortalité a connu de fortes baisses passant de 25 % en 1970 à 13 % en 1998. Des progrès ont été aussi réalisés grâce à la vulgarisation de mesures curatives simples comme la réhydratation par voie orale (RVO) pour sauver les malades, les enfants en particuliers, atteints de diarrhée. Toutefois, le nombre de consultations dans les établissements de soins de santé primaires reste encore très faible (0,4 visite par habitant contre 0,2 en 1992) ainsi que le taux d'occupation des lits de centres de santé (18 %).

Malgré l'adoption d'importantes mesures comme l'organisation de journées nationales de vaccination, la prise en charge de l'achat des vaccins par l'Etat, le recyclage des agents de santé..., la couverture vaccinale reste encore inadéquate contre les maladies ciblées par les programmes. La situation nutritionnelle des enfants reste encore préoccupante et la mortalité maternelle demeure très élevée. D'importantes connaissances ont été acquises par les pouvoirs publics ainsi que par les populations sur la gravité de certaines maladies cycliques grâce aux progrès de l'épidémiologie, mais le manque chronique de moyens réduit souvent l'efficacité du système de santé.

Il faut souligner aussi que les efforts fournis jusque là se trouvent souvent annihilés par un certain nombre de réalités sociologiques. D'après les résultats préliminaires d'une étude de l'UNICEF sur l'équité dans l'accès aux soins de santé et des déterminants socio-économiques des recours aux soins dans la région de Dakar, les Sénégalais préfèrent en général s'attacher les services d'un parent ou d'une personne qu'ils connaissent depuis longtemps (voisins, ressortissant d'un même quartier ou village...). La fréquentation d'une structure de santé, si moderne soit-elle, n'est pas directement déterminée par sa localisation mais plutôt par l'existence d'un réseau de connaissances ou des relations de parenté entre les populations et les membres du personnel de santé des structures. Ainsi, la famille a son médecin et sa sage-femme personnels ou son infirmier ou sa matrone. Si en zone rurale, les infirmiers et matrones officiant dans les cases et postes santé sont souvent originaires de leur lieu de travail il n'en est pas toujours de même en milieu urbain pour les médecins et sages-femmes des centres de santé. L'efficacité du système, par une bonne utilisation de l'offre de soin, pourrait donc être améliorée si l'on tenait compte de ces comportements "grégaire" des populations qui ne cherchent en fait qu'à être en totale confiance avec les personnes qui les soignent. La santé, comme l'éducation, a également une dimension culturelle et sociale.

5.3 NIVEAU ET EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES EN EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT

L'approvisionnement des populations en eau potable constitue un défi majeur à relever compte tenu de la place que les ressources en eau occupent dans un pays sahélien comme le Sénégal, soumis à des cycles de sécheresse et à une forte pression démographique. Les difficultés à résoudre sont d'autant plus grandes que les ressources disponibles en eau de surface sont excentrées par rapport aux zones de concentration humaine et que les réserves en eau souterraine



situées en profondeur, quelle que soit par ailleurs leur importance, exigent d'énormes efforts d'investissement pour leur exploitation.

Ainsi, la gestion efficace des ressources en eau s'est-elle révélée comme un préalable essentiel dans la nécessaire maîtrise de l'eau pour satisfaire les besoins alimentaires de la population, lutter contre la pauvreté et protéger et préserver l'environnement. Dans ce cadre, l'Etat s'est engagé dans une politique de l'eau axée autour (i) d'une meilleure connaissance des ressources, (ii) d'une densification du réseau national des points d'eau pérennes et (iii) de la réalisation d'infrastructures hydrauliques structurantes.

Dans ce cadre, la mise en place d'un vaste programme d'hydraulique villageoise et pastorale a permis de multiplier par 9 le nombre de forages motorisés qui passe de 101 en 1981 à 927 forages équipés en 1999. Par ailleurs, dans le cadre de la résorption partielle du déficit en eau potable de Dakar, la mise en place du Projet sectoriel Eau (PSE) a conduit à une profonde réforme institutionnelle du sous-secteur de l'hydraulique urbaine et de l'assainissement. Elle a permis d'importants investissements dans ce sous-secteur en termes de renouvellement et d'extension du réseau.

TABIEAU V-8

Structure des dépenses en matière d'eau potable en zone rurale et périurbaine

	1995	1996	1997	1998	1995-98
Dépenses de personnel	0,9%	2,4%	1,3%	0,6%	1,1%
Dépenses de matériel	0,1%	0,4%	0,1%	0,1%	0,1%
Total fonctionnement	1,0%	2,7%	1,5%	0,7%	1,2%
Dépenses d'investissement	99,0%	97,3%	98,5%	99,3%	98,8%

Sources : MH, MEFP

La réalisation de ces infrastructures a nécessité une forte contribution des partenaires extérieurs pour accompagner le Sénégal dans la mise en œuvre d'une politique de transfert des ouvrages aux collectivités locales et dans le renforcement des capacités des services centraux et régionaux du Ministère de l'Hydraulique en matière de traitement des données hydrogéologiques et hydrologiques, et enfin dans la réduction à moyen-long terme du déficit en eau potable de Dakar. Sur la période 1995-98, les dépenses publiques globales en faveur de l'hydraulique rurale s'élèvent à près de 33 milliards de francs CFA dont près 94 % sont consacrés aux investissements financés à hauteur de 92 % par l'appui extérieur, contre 8 % seulement par l'Etat [TABLEAU V-8]. En ce qui concerne l'hydraulique urbaine et l'assainissement, le volume des investissements s'établit à quelques 44 milliards de francs CFA entre 1995 et 1998 dont 96 % mobilisées par l'aide extérieure.

Ainsi les dépenses publiques réalisées en matière d'eau potable et d'assainissement aussi bien en zone rurale qu'en zone périurbaine ne représentent en moyenne que 0,5 % de l'ensemble des dépenses budgétaires et environ 1,4 % des dépenses sociales. Par rapport au produit national brut (PNB), elles ne représentent que 0,1 % [TABLEAU V-9].

Les efforts fournis jusqu'à ce jour ont ainsi permis une nette amélioration de la situation. En milieu périurbain, la consommation spécifique est de l'ordre de 57 litres/jour/habitant à Dakar et



de 44 litres/jour/habitant dans les autres régions. En milieu rural, la consommation spécifique est de 25 litres/jours/habitant. Rappelons que l'objectif de l'OMS est de 35 litres/jours/habitant.

TABIEAU V.9

Quelques ratios de dépenses publiques en matière d'eau potable et d'assainissement en zones rurale et périurbaine

	1995	1996	1997	1998	1995-98
Dépenses d'eau potable / Dépenses sociales	1,9%	0,8%	1,1%	1,9%	1,4%
Dépenses d'eau potable / Dépenses publiques totales	0,6%	0,3%	0,4%	0,8%	0,5%
Dépenses d'eau potable / PNB	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
Part du Financement extérieur	91,4%	86,3%	90,7%	95,6%	92,2%

Sources : Calculs des auteurs

Cependant, de nombreuses zones d'ombre existent. A Dakar il est toujours noté un déficit persistant de 30 000 m³ d'eau par jour. Mais, les pénuries sont davantage concentrées dans la zone périurbaine et il existe certaines poches, notamment dans le département de Pikine, où les populations défavorisées utilisent l'eau des puits. Sur l'ensemble du territoire, seuls 33 % de la population disposent d'un branchement sur le réseau de distribution de la SDE. La majeure partie de la population urbaine continue donc de s'alimenter à partir des quelques rares bornes fontaines ou utilise des puits privés. D'autre part, la qualité physico-chimique de l'eau continue de se poser.

En milieu rural, les investissements engendrés par la multiplication des points d'eau butent actuellement sur l'impossibilité de l'Etat à en assurer les charges récurrentes. Ce qui pose le problème important de la sécurisation de l'approvisionnement des populations rurales en eau de qualité. C'est pourquoi les populations sont actuellement responsabilisées à travers des comités de gestion qui prennent en charge la totalité des coûts d'exploitation et une partie des coûts d'entretien. Le coût de l'eau va donc continuer à rester élevé, aussi bien en milieu rural qu'en zone urbaine, ce qui aura pour conséquence d'augmenter l'approvisionnement à partir d'autres sources que celles de la SDE et des forages.

Aujourd'hui, seuls 13,0 % des villages du Sénégal disposent d'un forage sur place alors qu'il n'en existe aucun dans un peu plus de 50 % d'entre eux. Pour 15,1 % des villages, le forage le plus proche est au moins distant de 5 km et de 10 km au plus. En revanche, les habitants de 85 % des villages du pays s'approvisionnent en eau à partir des puits. L'accessibilité à une source d'eau potable reste donc très difficile.

L'assainissement public qui est de type collectif n'existe que dans cinq centres urbains. Ainsi seul 15 % de la population urbaine, soit 6 % de la population totale sont desservis par les réseaux collectifs. L'ONAS éprouve actuellement d'énormes difficultés qui sapent sa viabilité financière. Les coûts de raccordement sont jugés exorbitants par les populations dont 14,3 % des ménages sont branchés aux réseaux d'égouts. Le milieu rural se caractérise ainsi par une insuffisance notoire en infrastructures d'assainissement : seuls 13 % y ont accès. Il n'y existe aucun système d'évacuation des eaux usées ou de déchets domestiques.

6

Amélioration de l'allocation ressources publiques et du rendement des dépenses sociales prioritaires

<i>6.1 L'amélioration générale de l'allocation des ressources budgétaires.....</i>	<i>68</i>
<i>6.2 La réformer de la fiscalité.....</i>	<i>69</i>
<i>6.3 La restructuration intersectorielle.....</i>	<i>70</i>
<i>6.4 La restructuration intrasectorielle.....</i>	<i>73</i>
<i>6.5 L'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques.....</i>	<i>76</i>



Les développements précédents ont montré d'insuffisance des ressources publiques et de l'aide au développement au regard des objectifs de l'Initiative 20/20. Le choix de cette initiative comme option stratégique suppose donc une amélioration du système d'information et un remodelage du processus de budgétisation en faveur des SSB. Cette partie porte aussi bien sur les mesures d'amélioration de la qualité des données des finances publiques, sur la nécessité de mettre en place une nouvelle nomenclature pour améliorer les dotations budgétaires, sur les possibilités de mobilisations de ressources additionnelles en optimisant les moyens des SSB ou en réduisant certains autres postes, ou encore sur l'amélioration de l'efficacité et de l'équité des dépenses consacrées aux SSB.

6.1 L'AMELIORATION GENERALE DE L'ALLOCATION DES RESSOURCES BUDGETAIRES

L'allocation de ressources budgétaires conséquentes aux bénéficiaires des services sociaux de base suppose que les autorités budgétaires fixent des priorités en faveur de ceux-ci et fondées sur des considérations suivantes :

- améliorer le système d'information pour disposer de choix budgétaires clairement définis
- planifier les interventions publiques.

6.1.1 Améliorer l'information

Les possibilités d'agir sur l'évolution et l'allocation des dépenses publiques restent encore limitées par un problème de mesure. Malgré l'adoption du TOFE qui a nettement contribué à faire améliorer la situation, l'incertitude statistique existe toujours.

Une comptabilisation correcte et selon une nomenclature détaillée des dépenses publiques est une condition nécessaire pour une réallocation efficace des dépenses. La nomenclature des dépenses publiques est restée la même depuis près de quarante ans. Son défaut principal réside dans le fait qu'elle soit encore et toujours déterminée par des considérations essentiellement administratives. Or, pour obtenir une image complète de l'Etat, il est important de disposer d'abord d'une nomenclature budgétaire basée sur les différents fonctions et services de l'Etat. Il est très difficile aujourd'hui de savoir, dans un temps record et avec une fiabilité sans faille, pour un domaine donné, quelle somme a été effectivement dépensée pour vérifier si tel ou tel niveau a été atteint ou non.

L'intervention des bailleurs de fonds est d'autre part très mal maîtrisée par les services étatiques. D'importantes divergences existent en général entre les chiffres publiés par les services de l'Etat et ceux émanant des partenaires bailleurs. Non seulement le montant exact des financements diffère selon les sources, mais sa répartition entre fonctionnement et investissement n'est souvent pas possible. En effet, on considère conventionnellement que le financement extérieur correspond à des dépenses d'investissement, mais les bailleurs de fonds financent une part non négligeable des dépenses courantes et des dépenses d'investissement.

Les efforts nécessaires à l'amélioration des données des finances publiques concernent donc tant l'Etat que ses partenaires extérieurs. Les bailleurs de fonds ont un grand rôle à jouer dans la coordination de leurs interventions en faisant bien le départ entre fonctionnement et investissement et à l'Etat de mettre sur pied une nomenclature offrant une vision ordonnée des

dépenses publiques sénégalaises centrée sur les fonction de l'Etat et les différents types de service rendus.

6.1.2 Systématiser la planification budgétaire

Malgré l'adoption de budgets économiques au Sénégal, force est de constater qu'il y a une séparation entre activités de prévision et élaboration du budget. En conséquence, la méthode de budgétisation actuellement en cours au Sénégal ne permet pas de fixer les dotations budgétaires compatibles avec des objectifs économiques ou sociaux. Cette césure entre travaux de prévision macroéconomiques et élaboration du budget a des origines essentiellement institutionnelles.

Pourtant, l'élaboration de budgets par objectifs semble tout à fait indiquée dans des secteurs comme ceux de l'éducation, de la santé, de l'hydraulique et de l'assainissement. En effet, la démarche de cette méthode qui consiste en une analyse des moyens alternatifs que l'on pourrait utiliser pour parvenir à la fourniture des services souhaités et en l'analyse des coûts de ces services, peut facilement être mise en œuvre et donner de bons résultats dans les différents services sociaux prioritaires retenus par l'Initiative 20/20. Il est naturellement facile de se fixer des objectifs quantitatifs, globaux ou détaillés qu'il est possible de fixer de façon itérative en tenant compte des contraintes budgétaires.

Le Sénégal avait affiché des orientations favorables aux budgets par objectifs, notamment dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la justice. On constate malheureusement que l'expérience n'a pas encore véritablement démarré alors qu'elle est fondamentale pour l'atteinte et le respect des objectifs de l'Initiative 20/20.

D'autre part, pour éviter que cette démarche ne se heurte au principe de l'unicité de caisse, il est important de constituer un fonds autonome au niveau du Trésor pour garantir l'effectivité de paiement des dépenses sociales prioritaires.

6.2 LA REFORME DE LA FISCALITE

Les recettes fiscales constituent la principale source des recettes totales budgétaires. Le taux de prélèvement public reste cependant relativement faible : il s'établit en moyenne à 14,5 % sur la période 1981-98. Alors que l'essentiel des ressources provient des impôts indirects frappant les échanges de biens et de services, les droits directs qui sont assis sur les revenus des facteurs de production et ne constituent encore qu'une faible part des recettes budgétaires totales frappent principalement les revenus et les bénéfices des industries (*cf. supra.*). Mais, cette situation ne saurait prospérer davantage car elle se heurte déjà à l'application du TEC depuis le début de cette année 2000.

Un rééquilibrage de la structure d'imposition pour réduire la dépendance à l'égard des taxes sur le commerce extérieur pour accorder une plus grande place aux taxes sur les transactions et la consommation intérieure est donc nécessaire.

6.2.1 Elargir la base interne d'imposition

Les impôts directs frappent principalement les revenus et les bénéfices des industries. Comme indiqué dans les sections précédentes, 84,1 % des droits directs sont prélevés sur les revenus et



les bénéfiques alors que les impôts directs ne contribuent qu'à hauteur de 24,4 % des recettes fiscales totales. D'importants efforts sont donc nécessaires pour que la fiscalité intérieure contribue plus à l'effort fiscal. A ce niveau il faudrait surtout améliorer le recouvrement de l'impôt général sur le revenu, l'impôt sur les revenus locatifs, l'impôts sur les bénéfiques des professions libérales et l'impôt sur les plus-values immobilières.

Les impôts sur le foncier ne représentent que 3,2 % des recettes totales (*cf. supra.*). Alors que l'impôt foncier est l'un des impôts les plus facile à recouvrer en plus de sa rentabilité, les revenus du patrimoine foncier restent faiblement taxés. Les taxes immobilières restent ainsi régulièrement réduites à zéro depuis près de deux décennies.

Les taxes intérieures indirectes reposent essentiellement sur la taxe sur la valeur ajoutée. Sa généralisation mérite cependant d'être instaurée. La TVA est un instrument efficace : elle procure des ressources importantes sans entraîner la moindre distorsion et présente l'avantage de la neutralité vis-à-vis de la structure économique. Dans la mesure où elle permet l'identification du fournisseur, elle reste aussi un outil efficace pour l'amélioration du recouvrement d'autres impôts.

Il serait aussi utile d'étudier la possibilité d'instituer un impôt sur la fortune qui reste jusqu'à présent presque épargnée par la fiscalité sénégalaise.

6.2.2 Rendre plus performant l'administration fiscale

L'amélioration de l'administration fiscale peut accroître considérablement le produit des impôts. Une meilleure fonctionnalité de cette administration pourrait passer par une distinction claire entre les fonctions administratives et celles d'assiette, de vérification et de recouvrement regroupées par catégories de contribuables. Cependant, il faudra se garder de prendre des sortes de demi-mesures ou de colmatages ponctuels alors qu'il faut une réforme globale et coordonnée permettant d'équilibrer les gains et les pertes des différents groupes de contribuables.

Toutefois, même si la réforme de l'administration fiscale peut faciliter les choses et jouer un rôle important à n'importe quel stade du développement, ces avantages ne deviennent évident qu'à moyen et long termes. Par conséquent, il semble plus réaliste d'agir sur l'élargissement de l'assiette en rapprochant davantage les assujettis réels et potentiels par leur encadrement sans pour autant négliger le volet IEC pour sensibiliser la population sur le rôle social de l'impôt.

6.3 LA RESTRUCTURATION INTERSECTORIELLE

Les limites de la politique fiscale suggèrent que, pour mettre le budget au service d'objectifs visant l'amélioration de l'efficacité de l'utilisation des services sociaux de base, il faut avant tout donner la priorité à la politique de dépense. Peu de considérations théoriques permettent cependant de justifier d'abord et ensuite de préconiser une meilleure répartition, voire une répartition sectorielle optimale des dépenses publiques. Néanmoins, des éléments empiriques, tant quantitatifs que qualitatifs, indiquent que dans les pays en développement, les dépenses publiques peuvent transférer aux ménages les plus démunis des « ressources » importantes. En ces période de restriction budgétaire, cela suppose la réduction de certains postes.



6.3.1 Les dépenses militaires

Les dépenses militaires répondent à des objectifs non économiques. Leur efficacité économique est mise en doute par la plupart des spécialistes. En les diminuant, on peut à l'évidence préserver et même augmenter certaines dépenses qui ont un impact positif sur le développement et les conditions de vie des catégories sociales défavorisées. Toutefois, le sujet prête à controverse, encore que les recherches théoriques donnent à penser que les dépenses militaires élevées ont sur la croissance bien plus d'effets nocifs que de conséquences positives : fort endettement, aggravation des déficits de la balances des paiements...

Les dépenses militaires pèsent particulièrement au niveau des dépenses récurrentes. Entre 1994 et 1998, alors que les charges discrétionnaires de la défense ont progressé de 20,3 %, les dépenses totales n'ont augmenté que de 5,0 %. Les dépenses militaires représentent ainsi 13,1 % des dépenses totales de fonctionnement en 1998 contre 11,4 % en 1994. L'effort de sécurisation des populations dans le sud du pays noté ces dernières années, impliquant ainsi une présence massive de l'armée dans cette partie du territoire national, explique sans doute cette hausse. Cependant, rapportées aux dépenses de fonctionnement totales de santé et d'éducation, elles en représentent 36,0 % en 1998 contre 38,3 % en 1994, car la progression des dépenses d'éducation et de santé a été nettement plus forte (27,9 %) au cours de la même période.

Toutefois, en l'absence d'une paix définitive en Casamance, il semble impossible de mobiliser au niveau du secteur de la défense des ressources à allouer aux secteurs sociaux essentiels.

Il en est de même en ce qui concerne la sécurité intérieure, tant pour les questions de sécurité des personnes et des biens (police) que de celle de l'économie nationale (douane). A ces différents niveaux, les besoins aux plans humain et matériel sont loin d'être satisfaits qu'il est presque utopique d'espérer de ce côté une quelconque possibilité de mobilisation de ressources transférables ailleurs.

6.3.2 Les dépenses communes

Les dépenses non imputables représentent, en 1998, 20 % des dépenses discrétionnaires de fonctionnement. Par rapport à 1994, elles ont baissé d'un peu plus de 7,6 points de pourcentage. Cette réduction a surtout bénéficié à l'éducation et à la santé avec, respectivement, 52,8 % et 20,6 % des ressources ainsi redistribuées.

Une rationalisation plus poussée des choix budgétaires et davantage favorable aux secteurs sociaux de base devrait conduire à un tarissement de ce poste de dépenses fourre-tout.

6.3.3 La question des institutions parlementaires

Déjà, avant que le parlement ne devienne bicaméral, le débat sur la question de la « salarisation » des députés a toujours fait l'objet de vives controverses. L'augmentation forfaitaire de 400 000 francs CFA de leur salaire au début de la législature 1993-98 avait d'ailleurs suscité de vives récriminations de la part de la population. Mais cela n'a pas empêché les parlementaires sénégalais, après avoir permis la création d'une deuxième chambre sur l'utilité de laquelle l'opinion s'interroge, de procéder à une nouvelle augmentation forfaitaire de 150 000 francs CFA en janvier 2000 provoquant ainsi l'indignation générale dans le pays. Alors qu'il ne travaille pas plus de trois mois dans l'année, le simple député ou sénateur se trouve ainsi avec un



salaires mensuels huit (8) fois plus importants qu'un instituteur plein temps que d'autres, parce que les membres du bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat, sont rémunérés au même titre que les ministres de la République et disposent des mêmes avantages.

Au moment où le pays traverse des situations budgétaires et sociales difficiles, la correction de telles anomalies s'impose. En réalité les parlementaires sénégalais n'ont pas besoin d'être salariés. On peut se contenter de leur verser de simples indemnités de session si toutefois ils se présentent aux différents travaux. Ce qui permettrait de mobiliser d'importantes ressources qui pourraient être redéployées dans les secteurs sociaux prioritaires.

6.3.4 La dette extérieure

Les intérêts exigibles dus sur la dette tant intérieure qu'extérieure sont de 61,2 milliards de francs CFA en 1998. Par rapport à l'année 1994, ils ont baissé de 14,4 %, soit un recul de 3,8 % en moyenne par an. En moyenne, 83,2 % de ces intérêts sont dus à la dette extérieure. Le coût budgétaire des intérêts sur la dette publique a nettement baissé ces dernières années passant de 48,1 % des dépenses de fonctionnement en 1994 à 36,9 % en 1998. Il représente néanmoins, pour un pays comme le Sénégal, un coût important.

Le taux d'endettement du pays par rapport au PNB reste élevé par rapport à la moyenne de l'Afrique subsaharienne : 83 % contre 69 % en 1997. Le ratio du service de la dette qui compare les paiements du capital et des intérêts aux recettes d'exportation des biens et services s'élève à 11 %, soit un peu plus de 76 milliards de francs CFA en 1997. Comparé à celui du Brésil par exemple (55 %), ce taux est bien entendu très faible. Mais pour le Sénégal, son impact a été rude. En effet, pour assurer le service de la dette, le pays a dû générer un surplus d'épargne au lieu de faire des investissements supérieurs à son épargne et assurer le fonctionnement correct des services de l'Etat.

Pourtant, le Sénégal a bénéficié d'importants rééchelonnements de la part de ses créanciers du Club de Paris. Il a aussi bénéficié d'importantes réductions du service de sa dette de ses créanciers multilatéraux et les arriérés de paiement extérieurs et intérieurs ont été éliminés en 1995. Une importante réduction du stock de la dette lui a été accordée en 1997 par le Club de Paris. Cette réduction devrait lui permettre de faire une économie de 20 à 25 milliards par an jusqu'en 2007. Toutefois, en 1999, l'encours de la dette qui est de 1 856,6 milliards de francs CFA, bien qu'en légère baisse par rapport à 1994 (1 915,3 milliards de francs CFA) reste élevé.

Mais plus qu'une annulation ou une simple réduction de sa dette, le Sénégal a besoin d'une reconversion de cette dette pour développer et améliorer ses services sociaux de base. En effet, compte tenu du caractère très fort des pressions à l'utilisation immédiate des gains dans l'administration, l'annulation ou l'allègement du fardeau de la dette extérieure risque d'aller avant tout aux groupes titulaires de revenus élevés ou disposant de moyens de pression assez forts. En revanche, la reconversion permet, grâce à une série de conditionnalités que le pays bénéficiaire est tenu de respecter sous peine de subir certaines sanctions, aux dépenses publiques d'être efficaces dans la réduction des inégalités grâce à une bonne utilisation, et surtout au services des plus démunis, des ressources ainsi libérées.



6.4 LA RESTRUCTURATION INTRASECTORIELLE

Au niveau des secteurs sociaux, les possibilités de restructuration de l'allocation des ressources à l'intérieur même de ces secteurs pour une mobilisation de ressources supplémentaires en faveur des services sociaux de base ciblés par l'Initiative 20/20 ne semble pertinente qu'au niveau des secteurs dits de grandes masses. Il s'agit plus précisément de l'éducation et de la santé dont les composantes « inférieures » – éducation de base et soins de santé primaires y compris la santé de la reproduction – font effectivement parties des domaines de l'Initiative 20/20 et sont considérés comme des secteurs primordiaux.

6.4.1 La mobilisation de ressources au niveau de l'éducation

Les enjeux de la scolarisation universelle sont énormes au Sénégal. En effet, si un accroissement des effectifs du primaire est envisageable en vue d'atteindre la scolarisation universelle d'ici 2008, il faudrait tabler au moins sur une augmentation de 9,3 % par an des effectifs scolarisés de 7 à 12 ans. Sous l'hypothèse que le coût unitaire par élève reste inchangé et que le PIB augmente de 6,0 % par an, il faudrait faire passer les dépenses consacrées au seul enseignement élémentaire de 1,7 % à 2,4 % du PIB entre 1998 et 2008 [TABLEAU VI-1]. Ce qui voudrait dire que si, toutefois, la structure actuelle d'allocation des ressources budgétaires au niveau du secteur d'éducation ne changeait pas, le volume de la dépense éducative devrait au moins atteindre 6 % du PIB en 2008. Toutes choses égales par ailleurs, 27,8 % du budget total de l'Etat et / ou 37,0 % du budget total de fonctionnement devraient être consacrés aux dépenses éducatives contre 22,8 % et 29,7 % respectivement en 1998.

TAB. VI-1

Dépenses pour les SSB en % du PIB

	1998	2008
Education de base	1,7%	2,4%
Santé de base	0,2%	0,6%
Eau potable et assainissement	0,1%	2,5%
Ensemble	2,1%	5,4%

Sources : Calculs des auteurs

Compte tenu de l'ampleur des difficultés financières actuelles, de tels paris semblent difficiles à tenir. Ainsi, à défaut de pouvoir assurer de façon continue une augmentation réelle du PIB aussi importante et sur une période aussi longue, de manière à permettre aux autres secteurs sociaux d'atteindre leurs objectifs, il semble plus indiqué de rompre avec les arbitrages internes qui structurent la situation actuelle des sous-secteurs du système éducatif sénégalais. Les contraintes économiques et financières ainsi que la forte pression démographique et la forte prévalence de la pauvreté dans le pays obligent à faire des choix, et l'éducation de base, par son influence positive sur l'efficacité économique, sur la situation sanitaire et nutritionnelle des individus et partant sur leur capacité productive, apparaît ainsi comme le sous-secteur qui permet, au niveau collectif, le meilleur rendement du peu de ressources disponibles.

Pourtant, de tous les sous-secteurs éducatifs, c'est l'enseignement primaire qui a fait le plus l'objet des mesures de réduction des coûts supportés par l'Etat. Non seulement le taux d'encadrement des élèves a été augmenté, mais la formation des maîtres est devenue très brève et le nombre de

leurs recrutements plafonné annuellement à 500 alors que les besoins de renouvellement et de développement du personnel enseignants sont estimés en moyenne à 1 700 instituteurs par an. Ainsi, depuis 1995, 1 200 volontaires de l'éducation, payés au taux mensuel de 50 000 francs CFA, sont recrutés chaque année pour pouvoir répondre à la demande d'éducation. Au chapitre des traitements et salaires du secteur, l'éducation de base n'a reçu en moyenne sur la période 1995-98 que 39,2 % des dépenses totales contre 48,8 % pour le moyen et secondaire. Au niveau des autres postes de fonctionnement, seuls 8,0 % des dépenses du secteur lui sont affectés, ce qui constitue un signal indiquant clairement le déclin qualitatif de l'enseignement de base.

En revanche, les dépenses engagées dans la construction et l'équipement de certains types de classes ressemblent fort à du gaspillage. En effet, des centaines de salles de classe qui reviennent à 35 millions de francs CFA l'unité ont été construites à travers toutes les régions du pays alors que le coût du prototype classique ne dépasse pas 4 millions de francs CFA. Ce constat commande de nouvelles attitudes de la part de l'État et surtout des bailleurs de fonds qui financent de tels investissements. Il ne sert absolument à rien d'entreprendre des investissements aussi onéreux si en dernier ressort les salles de classe ainsi construites ne fonctionneront pas faute de maîtres ou de matériels d'éducation.

Au niveau du moyen et secondaire, les professeurs sont loin d'épuiser complètement leur crédit horaire. Des vacataires ont été recrutés pour, non seulement réduire les coûts de fonctionnement, mais aussi pour en même temps occuper ces heures laissées libres par les enseignants. Cette situation a donc comme conséquence des coûts de formation élevés et ne se serait pas produite si les professeurs utilisaient entièrement leurs crédits horaires. Ainsi, sont-ils normalement payés pour une charge horaire faible par rapport à la norme, laquelle est complétée par l'utilisation de vacataires. Il faudrait donc ramener la situation à la normale, ce qui permettrait de récupérer une bonne partie des ressources consacrées au double paiement de ces heures libérées par une sous-utilisation des enseignants, ce qui ne manquerait pas d'avoir une incidence positive en termes de réduction du nombre de vacataires et donc de diminution des coûts du personnel enseignant.

La charge spécifique de l'Université se reflète essentiellement au niveau des dépenses de transferts et de bourses : en moyenne sur la période 1995-98, un peu moins des trois quarts des dépenses de fonctionnement non salariales sont alloués à l'enseignement supérieur dont la quasi-totalité est destinée au paiement de bourses. Ainsi, en 1993, près de 60 % du coût total d'une année-étudiant à l'UCAD sont composés uniquement de dépenses sociales (bourses et œuvres universitaires). Après la réforme de 1994, ce taux a été ramené à 52,3 % en 1996 et se situerait en 1998 à un peu moins de 48 %. Aujourd'hui, non seulement l'Université souffre de la dégradation des conditions d'enseignement à l'école primaire, au collège et au lycée, mais elle souffre aussi de la dégradation des conditions pédagogiques et sociales des étudiants. De nouvelles restrictions de dépenses à ce niveau ne feront qu'empirer une situation déjà lamentable et explosive.

Les possibilités de restructuration à l'intérieure du secteur éducatif semblent donc un peu limitées : baisse des coûts de constructions scolaires dans le primaire, rationalisation de l'utilisation des enseignants et vacataires dans les collèges et lycées. Elles peuvent certes conduire à une amélioration de la couverture scolaire et à la qualité de l'enseignement dans le primaire, mais le choix porté sur l'éducation de base doit s'inscrire dans une politique globale qui touche l'ensemble du système éducatif. Il faut en finir avec ces nombreuses réformes sectorielles. La qualité et l'efficacité interne et externe des différents sous-secteurs ainsi que la cohérence du système dans son ensemble doivent surtout guider cette politique.



6.4.2 La mobilisation de ressources au niveau de la santé

En adoptant une approche purement quantitative et normative, l'universalisation des soins de santé de base requerrait un quintuplement des dépenses budgétaires actuelles en 2008. Ceci équivaldrait à faire passer les dépenses de santé de base de 0,2 % à 0,6 % du PIB si toutefois le taux de croissance de celui-ci se maintenait à 6 % en moyenne l'an [TABLEAU VI-1]. La dépense moyenne annuelle par habitant en soins de base passerait ainsi de 636 francs CFA en 1998 à 2 411 en 2008, soit une augmentation moyenne annuelle de 14,2 %. Pour que les soins de santé de base restent la priorité, il faudrait que la dépense globale de santé nécessaire à chacun croisse à un rythme positif mais inférieur à ce taux. La situation critique dans laquelle se trouve le système sanitaire sénégalais appelle donc la mobilisation de ressources financières additionnelles.

Les dépenses d'administration générale absorbent, en 1998, un peu plus de 24 % des dépenses publiques de santé. Certes, par rapport à 1992, elles ont diminué de près de 10 points de pourcentage. Il reste toutefois clair qu'une rationalisation des dépenses à ce niveau devrait permettre une augmentation des dépenses des services de base d'autant plus que les économies de ressources réalisées ces dernières années ont été surtout bénéfiques aux dépenses de soins de santé secondaires et de la catégorie « autres dépenses ».

Les réformes actuellement en cours insistent surtout sur le recouvrement partiel des coûts et l'autonomie des structures sanitaires. Nombreuses sont les considérations qui sont évoquées sur les avantages d'une participation au moins partielle des bénéficiaires. Toutefois, dans un pays aussi pauvre que le Sénégal, le recouvrement des coûts sur les bénéficiaires directs atteint inévitablement ses limites. Dès lors, il semble plus indiqué de procéder à leur réduction.

Dans ce cadre, l'adoption d'une politique en faveur des médicaments essentiels et l'utilisation de la procédure d'appels d'offres internationales doivent être davantage affirmées. La gestion efficace des stocks de médicaments permet aussi de réaliser des économies.

La modulation de la tarification des prestations de services, d'une part, à travers la pyramide sanitaire et, d'autre part, au sein d'un établissement permet d'établir une plus grande équité entre types d'infrastructures sanitaires et types de maladies en procédant à des péréquations venant des établissements supérieurs. En augmentant les tarifs des services les plus utilisés par les riches, on peut subventionner et rendre ainsi plus accessibles les services de santé de base.

Ce système serait d'autant plus favorable aux services de santé de base que les risques seraient mutualisés. En effet, avec la mutualisation des dépenses de santé, une bonne partie de la population pourrait s'autofinancer les soins dont elle a besoin dans les hôpitaux qui auraient ainsi un meilleur taux de recouvrement, ce qui permettrait à l'Etat de consacrer plus de ressources aux soins et structures de santé primaire.

Des freins existent cependant. En effet, il existe un certain nombre de préalables qui, s'ils ne sont pas remplis, risquent de transformer en échec toute politique de participation des populations aux dépenses de santé fut-elle nécessaire. Les investissements indispensables doivent être d'abord réalisés. Il faut aussi qu'un stock initial de médicaments existe et que le personnel médical nécessaire soit mis en place. En fait, les réformes actuellement en cours (recouvrement des coûts et autonomisation des structures de santé) n'auraient de sens et ne pourraient donc réussir que si il existait un véritable réseau sanitaire qui fonctionne correctement. Or, les postes de santé sont non seulement insuffisants, mais nombre d'entre eux restent fermés faute de personnel, le plateau technique manque très souvent de performance et est inadapté, la disponibilité des médicaments

n'est pas non plus assurée. Au niveau des hôpitaux, la maintenance biomédicale fait aussi souvent défaut, etc.

6.5 L'AMELIORATION DE L'EFFICACITE DES DEPENSES PUBLIQUES

Le problème de l'universalisation de la scolarisation, de la santé, de l'accès à l'eau potable et de l'assainissement ne se pose pas uniquement en termes de mobilisation de ressources additionnelles. Les travaux sur la revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation ont notamment montré, par exemple, que si les mesures d'efficacité du système avaient été correctement appliquées, l'objectif qui était de porter le taux de scolarisation à 65 % en 1998 aurait été atteint avec le niveau de ressources effectivement mobilisées deux ans plutôt. L'efficacité des dépenses doit donc aussi être présente dans les différents domaines de l'Initiative 20/20.

6.5.1 Efficacité des dépenses et du système d'éducation

Trop souvent, la préoccupation de l'efficacité des dépenses publiques n'a pas été suffisamment prise en compte dans la définition des politiques d'éducation. Mais aujourd'hui, face à l'acuité des risques de blocage du système éducatif, l'utilisation du peu de ressources disponibles dans un souci d'équité et d'efficacité fait désormais partie intégrante de toutes les réflexions qui concernent l'enseignement public.

6.5.1.1 Développer la planification

Toute organisation sociale dont l'ambition est de sortir du sous-développement a besoin de se projeter dans l'avenir. En matière d'éducation, le besoin, pour un pays comme le Sénégal de produire des stratégies, des plans et programmes pour étendre sur l'ensemble du territoire la couverture scolaire afin de donner à tout un chacun les moyens intellectuels et savoirs de se prendre en charge, reste puissant.

D'autre part, les mutations en cours à l'échelle internationale comme les nouvelles technologies de l'information et de la communication, la mondialisation, etc. exigent le renouvellement constant des schémas d'analyse utilisés pour défier les enjeux du développement de l'éducation. La réalisation du développement humain, exige que soient intégrés dans le processus du développement les dimensions environnementales, institutionnelles et culturelles, ce qui implique des perspectives stables et à plus long terme pour anticiper les tendances lourdes de l'évolution économique et sociale.

Une planification pertinente permet ainsi de disposer d'une vision cohérente du développement de l'ensemble du système et une meilleure utilisation des ressources disponibles.

6.5.1.2 Réduire les coûts de construction des infrastructures scolaires

Malgré les efforts énormes de l'Etat et le soutien conséquent des partenaires bailleurs de fonds, des ONG et des Associations de parents d'élèves, le Sénégal présente du retard dans la

construction de salles de classe qui n'arrivent pas à évoluer à un rythme compatible avec la croissance des effectifs scolaires.

A ce niveau, la politique poursuivie par les partenaires bailleurs pose surtout problème. En effet, certains d'entre eux financent la construction de salles de classe dont le coût unitaire se chiffre à plusieurs dizaines de millions de francs FCA alors que seuls 4 millions de francs CFA⁷ auraient pu suffire.

La satisfaction de la demande d'éducation passe nécessairement par la réduction des coûts de construction de salles de classe. Il s'agit surtout de mettre en place un catalogue de prototypes de salles de classe propres à chaque région et construites à partir de matériaux locaux. Ce catalogue doit ensuite servir de référence aussi bien à l'Etat qu'à ces partenaires bailleurs et aux ONG œuvrant dans l'éducation ainsi que les APE.

6.5.1.3 Baisser les coûts d'enseignement en agissant sur le taux d'encadrement

L'efficacité du maître n'est pas uniquement liée à sa formation professionnelle ou à ses capacités pédagogiques. Plusieurs autres facteurs interviennent dont certaines composantes de sa rémunération : indemnités de logement, de transport et de sujétion par exemple. La création d'un corps unique d'instituteurs obéit, entre autres, à ce souci d'augmenter l'efficacité des maîtres d'école.

Aujourd'hui, le recours massif à des volontaires de l'éducation qui ne devait être que temporaire, semble se heurter à un effet seuil négatif sur leur efficacité : salaires jugés insuffisants, calendrier trop chargé, absence de perspectives de carrière... D'autre part, un simple retournement de la situation sur le marché de l'emploi pourrait rendre nul le coût d'opportunité de devenir volontaire de l'éducation.

Dès lors, il semble efficace d'améliorer l'utilisation des enseignants en agissant sur le taux d'encadrement des élèves par des classes à double flux dans les zones urbaines à très forte densité scolaire et par des classes « multigrades » dans les zones rurales à faible densité de façon à optimiser le rapport élèves-maîtres.

6.5.1.4 Améliorer l'efficacité interne

Le fonctionnement interne du système éducatif repose sur trois variables : les promotions, les redoublements et les abandons. Les redoublements constituent l'inertie du système. En fait, l'amélioration des taux de promotion accélère la traversée des flux et peut ainsi être un moyen efficace pour achever la couverture scolaire. En revanche, la dégradation des taux de redoublement et d'abandon allonge la durée de traversée des flux et constitue donc une source de gaspillage de ressources.

L'amélioration de l'efficacité interne peut donc passer par une amélioration des taux de promotion entre les différents niveaux du système. Si les classes n'étaient pas surchargées et si les élèves ainsi que les maîtres étaient dotés d'un minimum de matériels pédagogiques, il pourrait même être envisagé le passage automatique à la classe supérieure. Mais le matériel pédagogique fait largement défaut dans les écoles et les classes sont surchargées.

⁷ Il s'agit du coût de construction d'une salle de classe réalisée par l'AGETIP.

L'efficacité pédagogique améliore aussi l'efficacité interne. Le rôle positif des manuels scolaires sur les acquisitions des élèves est confirmé par de nombreuses études et son impact relatif est encore plus important quant la formation du maître est courte ou lorsque les effectifs d'élèves sont importants. La réduction des coûts d'acquisition des manuels scolaires ou leur gratuité dans certains cas est donc nécessaire pour améliorer la capacité de l'école à transmettre les savoirs et les aptitudes. L'apport des bailleurs de fonds pourrait jouer un rôle déterminant dans ce domaine, notamment en ce qui concerne l'édition de livres et la fabrication de matériels pédagogiques de qualité et adaptés au milieu.

Un autre moyen de lutter contre les déperditions scolaires et donc d'améliorer l'efficacité interne consiste en la généralisation de l'éducation préscolaire qui diminue très sensiblement le risque de redoublement et d'abandon. Toutefois, il faut adapter ce type d'éducation aux réalités nationales de façon à les rendre aptes à concurrencer les écoles qui accueillent traditionnellement la petite enfance. Le coût par enfant de l'éducation préscolaire n'est d'ailleurs pas déterminant dans le choix des parents, c'est plutôt le contenu de l'éducation dispensée dans ces écoles qui pèse le plus dans la décision des parents.

6.5.1.5 Renforcer la décentralisation

Il existent des marges de manœuvre pour optimiser l'utilisation des ressources disponibles, en s'appuyant sur les APE, APF/GPF qui, conscients du rôle de l'éducation, peuvent financer la construction et l'équipement de salles de classe ou même recruter des enseignants. Pour faciliter de telles démarches éducatives aux populations locales, il est nécessaire de créer un cadre institutionnel régissant de telles interventions.

Si ce cadre intègre les préoccupations actuelles de la politique de décentralisation en cours, il pourrait être un important moyen de démocratisation de l'enseignement et donc un facteur d'amélioration de l'efficacité. Compte tenu des nombreux blocages dont ils font face et qui sont liés essentiellement au fait que la plupart d'entre eux sont analphabètes, les élus locaux sont aujourd'hui mieux placés que quiconque pour reconnaître l'importance de l'éducation dans le développement de leurs localités. Très imprégnés des réalités de leurs terroirs, les élus locaux doivent fortement être mis à contribution pour contribuer au développement de l'éducation dans les possibilités permises par leurs moyens. Mais cela n'exclue pas la responsabilité de l'Etat sur le système éducatif en veillant au respect des normes scolaires et gestion des moyens humains et matériels selon un cadre bien défini.

6.5.1.6 Résorber les déséquilibres entre zones rurale et urbaine et entre filles et garçons

La résorption de ces disparités doit guider toute démarche visant l'extension de la couverture scolaire si l'on veut assurer à tous un accès plus équitable à l'éducation de base. L'éducation des masses rurales et celle des filles constitue ainsi un des domaines d'action prioritaires pour lutter contre la pauvreté.

Pour vaincre l'insuffisance de la fréquentation scolaires en milieu rural et celle des jeunes filles, il serait légitime de réorienter et d'augmenter les dépenses d'éducation de base en leur faveur. L'abaissement des obstacles à la fréquentation scolaire nécessite, en effet, qu'un système de bourses soit mis en place pour encourager les filles à aller à l'école, que les écoles soient proches des domiciles, que le contenu des enseignements soit adapté au besoins et que les facteurs de l'activité de cet enseignement (enseignants et moyens pédagogiques) soient mis en adéquation

avec ce contenu, et que des mesures soient prises pour remédier aux problèmes de santé et de nutrition parmi ces catégories de population.

6.5.1.7 Développer l'enseignement privé

Pour une meilleure efficacité du système, l'Etat doit s'occuper de l'essentiel, c'est-à-dire de l'éducation de base dont l'efficacité est confirmée par toutes les études. Des considérations sur le rendement de l'éducation sont aussi mises en avant pour défendre l'idée que l'éducation primaire des filles est un des éléments les plus déterminants pour l'éducation, la santé et la nutrition de la famille comme pour la productivité de leurs activités économiques.

Or, les coûts que les parents doivent supporter pour envoyer leurs enfants à l'école constituent un des facteurs importants de l'abandon scolaire. Même si les inscriptions sont gratuites, les coûts indirects qui représentent les fournitures, le transport, le coût d'opportunité du temps, de l'utilisation des jeunes filles pour les travaux ménagers, des garçons pour les travaux champêtres découragent déjà nombre de parents à envoyer leurs enfants à l'école. Ainsi, plutôt que de développer le privé dans le primaire, son développement pourrait être rendu plus dynamique dans le moyen, le secondaire et le supérieur. Pour cela l'Etat doit disposer d'une stratégie propre à encourager l'essor de l'enseignement privé.

6.5.2 Efficacité des dépenses et du système de santé

L'amélioration de la santé doit s'inscrire dans la perspective de l'universalisation de l'accès aux soins de santé primaire. Dans ce contexte, un certain nombre de mesures revêtent une importance primordiale pour accroître les ressources en faveur des services de santé de base et améliorer l'efficacité des dépenses de santé.

6.5.2.1 Renforcer les mesures d'institution d'une politique du médicament et de réduction des coûts

Le recouvrement des coûts sur les bénéficiaires directs ne doit pas entrer en contradiction avec le principe universellement reconnu du « droit à la santé pour tous ». Etant donné qu'une bonne partie des soins de santé moderne s'exerce par l'administration de médicaments et de vaccins, les postes y relatifs occupent une part non négligeable dans les dépenses de santé des ménages. Pour assurer l'accès à la santé à toute la population, il convient d'abord de réduire les coûts d'acquisition de ces médicaments.

Dans ce cadre, il est nécessaire de renforcer les mesures déjà prises par l'Etat et qui vont dans le sens de permettre un meilleur choix des médicaments essentiels, de rationaliser leur achat et gestion et de favoriser aussi leur meilleure utilisation. Le choix des médicaments passe par l'établissement d'une liste précise de médicaments essentiels qui doit effectivement servir pour leurs achats et la gestion de leurs stocks au niveau du secteur public. Sur le plan des achats, en plus des procédures d'appel d'offres internationales, le gouvernement peut aussi faire appel à l'UNICEF ou à d'autres organisations à but non lucratif qui proposent des services d'achat permettant d'obtenir des prix préférentiels pour les vaccins et les médicaments. Toutefois, il faut améliorer la gestion des stocks pour éviter les détournements, les avaries et les pénuries de ces médicaments.

Il faut aussi encourager les officines privées à se procurer et à mettre sur le marché ces médicaments génériques en supprimant tout ce qui les incite à recourir essentiellement à la vente de spécialités qui reviennent souvent très chères. De même, la prescription peut aussi être améliorée par une meilleure formation des médecins et des infirmiers, leur meilleure implication dans l'élaboration des politiques et programmes de santé et une meilleure information du public.

6.5.2.2 Améliorer le processus de décentralisation de la planification et de la gestion

La décentralisation de la planification et de la gestion des services publics de santé constitue un moyen d'améliorer l'efficacité et de mieux les adapter aux réalités locales. Elle permet d'optimiser l'utilisation des moyens existants en s'appuyant sur les districts, les collectivités locales qui peuvent faciliter la prise en charge locale des moyens de planifier et de gérer les activités de santé, surtout celles de santé de base.

Actuellement, avec la mise en œuvre de la régionalisation, les budgets de la santé sont décentralisés et les fonds de dotation sont mis à la disposition des conseils régionaux. N'empêche, le travail de planification souffre de beaucoup de contraintes. En effet, le niveau central ne respecte pas toujours les niveaux de priorités des actions définies par les régions si toutefois celles-ci arrivent à élaborer correctement puis à adopter dans les délais requis leur plan d'opérations. Sans compter que les commissions de planification de la santé éprouvent d'énormes difficultés de fonctionnement.

Par ailleurs, dans le cadre de la coopération décentralisée, les ONG interviennent très souvent dans le secteur de la santé en faveur des populations locales. Mais, leurs interventions ne s'articulent pas toujours avec les orientations avec les plans d'opération définis par les autorités décentralisées. Cette absence de coordination et de concertation entre les élus locaux et les ONG sont à l'origine de nombreux problèmes qu'il convient de résoudre. Dans ce cadre, le décret régissant les modalités d'intervention des ONG au Sénégal devrait être révisé pour prendre en compte la dimension « décentralisation » afin que les programmes et projets des ONG se fassent en collaboration avec les collectivités locales concernées et que l'exécution technique des projets sur le terrain fassent l'objet de contrat passé avec les collectivités locales, chaque acteur jouant un rôle dans un cadre de confiance élaboré et décidé en commun.

6.5.2.3 Améliorer la gestion hospitalière

L'amélioration de la gestion hospitalière ne passe pas uniquement par la création et le fonctionnement d'une capacité interne de gestion. En effet, si la qualité des prestations médicales est jugée mauvaise par les populations, la mise en place de divers outils de comptabilité, de système de gestion des flux se révéleront inutiles. Il faudrait donc commencer par améliorer la qualité des soins grâce à un plateau technique performant mais adapté et à la disponibilité des médicaments.

La réforme actuellement en cours et qui vise essentiellement à transformer les hôpitaux en établissements publics afin de les rendre performants en les dotant d'une plus grande autonomie budgétaire et de gestion, ne semble pas trop s'embarrasser de ces préoccupations qui sont pourtant primordiales, parce que conditionnant sa réussite. De part sa position au niveau de la pyramide sanitaire, l'hôpital doit répondre à des besoins précis, surtout ceux pour lesquels les structures inférieures ne sont pas habilitées à traiter. Il faut donc aussi disposer d'un réseau d'infrastructures sanitaires adéquat et correctement équipé en hommes et en matériel. Autrement,



les capacités hospitalières de soins de longue durée ou de moindre coût se révéleront nettement insuffisantes.

6.5.2.4 Equilibrer les ressources humaines

Les indicateurs de facteur le montrent assez clairement : au Sénégal il n'y pas assez de personnel médical soignant ; qu'ils soit généralistes ou non, les médecins sont insuffisants. Le personnel paramédical est aussi durement affecté. En outre, ils sont inégalement répartis à travers le territoire.

La priorité accordée aux soins de santé primaires implique la mise en place d'une politique de promotion en faveur des catégories de personnel dispensant des soins de base : médecins généralistes, sages-femmes et infirmiers. Ce qui suppose la mise en place de mesures spécifiques pour lutter contre l'isolement professionnel, le sous-emploi, l'insuffisance des plateaux techniques... afin de rendre plus attrayants les postes en milieu rural. La grille de traitement devrait aussi être différenciée pour attirer le personnel de santé dans les zones reculées et insuffisamment desservies.

Le développement des ressources humaines surtout en matière de gestion, d'élaboration et d'analyse de politiques et de planification peut aussi être un bon moyen de renforcer la capacité de santé publique. Il est même devenu une nécessité dans la mesure où la décentralisation qui implique forcément une multiplication des infrastructures de santé, induit forcément une augmentation des besoins de formation dans ces différents domaines pour accroître l'efficacité des services.

A ce niveau, il pourrait être utile de doter le pays d'un réseau en télémédecine qui permettrait aux médecins officiant dans les zones rurales ou certains centres urbains non équipés de travailler avec des compétences installées à Dakar ou à l'étranger. L'utilisation des télécommunications et de l'informatique dans la pratique et la formation médicale permet à des médecins d'effectuer des consultations à distance (téléconsultation), d'interpréter des images médicales à distance (téléexpertise), ou encore de surveiller des patients à domicile plutôt qu'à l'hôpital (télésurveillance). En plus, un médecin, une infirmière, ou tout autre professionnel de santé situé dans n'importe quelle région isolée peut accéder à toutes les banques d'informations médicales. D'autre part, la télémédecine est un puissant moyen d'aménagement du territoire et favorise ainsi les établissements de proximité. C'est un domaine où les bailleurs de fonds et la coopération internationale pourront être d'un apport inestimable, d'autant plus que l'efficacité du système n'est point mise en doute.

6.5.2.5 Améliorer le système d'information sanitaire

On peut affirmer sans ambages qu'il est pratiquement impossible d'améliorer l'efficacité des services de santé si l'on ne dispose pas d'un bon système d'informations qui puisse aider à la prise de bonnes décisions. Il faut une bonne compréhension de la nature des maladies, de leur répartition, des décès pour asseoir une vraie politique de santé. Les données épidémiologiques sont d'une grande importance pour connaître l'ampleur, la nature et la fréquence des problèmes de santé, détecter les épidémies. Elles permettent aussi l'évaluation des programmes de santé ainsi que l'efficacité des interventions et facilitent la planification et le suivi des pratiques médicales.



Un système d'information amélioré permet aussi une meilleure estimation des dépenses aussi bien publiques que privées en matière de santé et selon diverses catégories de facteurs : médecins, sages-femmes, infirmiers, spécialistes, agents techniques, matrones, médicaments génériques et non génériques, cases de santé, postes de santé, centres de santé, hôpitaux régionaux, CHU... ce qui permettrait de répondre de façon satisfaisante aux préoccupations de l'Initiative 20/20.

6.5.2.6 Développer les actions de prévention généralisée de la maladie

Plusieurs études ont montré l'importance décisive des facteurs environnementaux en ce qui concerne la morbidité. Selon l'UNICEF, l'indice des risques pour les enfants (IRE)⁸ est de 38 pour le Sénégal contre une moyenne de 61 en Afrique subsaharienne. Par rapport à la moyenne régionale, le Sénégal se comporte donc très bien. En revanche, par rapport à un enfant vivant en Europe où l'IRE est de 6, un enfant au Sénégal reste toujours exposé à plus de risques. Il est donc nécessaire de développer les différentes actions qui cherchent à prévenir les problèmes de santé dans la population.

Dans cette perspective, il semble justifié d'étendre encore la portée du PEV en continuant d'élargir la couverture vaccinale et la gamme des produits inscrits au programme pour améliorer davantage la santé des enfants. Si l'apport de suppléments en vitamine A et en iode y sont ajoutés, surtout dans les zones de forte prévalence en carences en micronutriments, le PEV pourrait contribuer à réduire de façon importante la charge de morbidité dans le pays. Il faut signaler qu'en matière de lutte contre l'avitaminose A, selon l'UNICEF, une action vigoureuse est nécessaire au Sénégal.

D'autres actions comme l'éducation nutritionnelle méritent d'être renforcées, en particulier celle qui visent à encourager l'allaitement maternelle, à en faire connaître ses avantages tant pour la mère que pour l'enfant. Les actions menées jusqu'ici en IEC, en matière de formation des professionnels de la santé et qui ont porté leurs fruits devront être renforcées. La maîtrise de la fécondité par le recours aux services de planification familiale peut largement aider à réduire les risques liés aux grossesses et accouchements pour la santé de la mère et de l'enfant. Comme la nutrition, les campagnes pour la planification familiale sont surtout efficaces lorsqu'elles sont associées à des soins de santé primaires ou à des actions d'IEC à destination des femmes avec une grande participation des collectivités locales, ONG, ASC, APF/GPF, des leaders et communicateurs traditionnels, ainsi que des accoucheuses traditionnelles pour atteindre les populations pauvres et les jeunes adolescents. Le développement de la PF passe par l'amélioration de la qualité des services et la diversification des méthodes de PF qui peuvent aussi aider à freiner la propagation des MST et du VIH.

L'environnement domestique des ménages, en particulier des ménages pauvres, est aussi généralement source de graves maladies liées à l'insuffisance de l'assainissement et de l'approvisionnement en eau potable. L'amélioration de l'environnement domestique passe par une bonne éducation des population en matière d'hygiène et de santé et un renforcement de la logistique, des moyens humains et financiers et des pouvoirs des services d'hygiène.

⁸ IRE a été conçu par l'UNICEF. Il se fonde sur cinq indicateurs : le taux de mortalité des moins de 5 ans (TMM5), l'insuffisance pondérale (IP), le taux de non scolarisation (ENS), le niveau de sécurité (CONFLIT) et le taux de prévalence du VIH/sida (SIDA). Les indicateurs sont convertis sur une échelle de 0 à 100 avant le calcul de l'indice selon l'équation suivante :

$$\text{IRE} = (\text{TMM5} + \text{IP} + \text{ENS}) / 3 + (\text{CONFLIT} + \text{SIDA}) / 4.$$



6.5.3 Efficacité des dépenses et du système d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable

L'approvisionnement en eau potable et l'assainissement constituent d'important éléments de l'environnement domestique. Lorsqu'elle est insalubre ou insuffisante, l'eau peut constituer un puissant moyen de propagation ou la raison principale de maladies comme la diarrhée et les parasitoses intestinales. Les mauvaises conditions d'évacuation des ordures et des eaux usées sont autant de facteurs qui contribuent à la dégradation de la qualité de la vie et donc à la recrudescence des maladies qui y sont associées. L'amélioration de la santé nécessite donc une amélioration du cadre de vie. L'assainissement est donc essentiel au développement. Cependant, les problèmes à résoudre en milieu rural et en milieu urbain ne sont pas les mêmes ; en milieu rural, un renforcement des capacités est souvent nécessaire pour permettre aux communautés de prendre davantage en charge la fourniture et la gestion de services d'alimentation en eau et d'assainissement.

6.5.3.1 Adopter une stratégie impulsée par la demande

Pour assurer un degré de pérennité des systèmes d'assainissement et d'alimentation en eau potable il faut renforcer la « participation » des communautés en adoptant, auprès de celles-ci, une approche par la demande. Cette approche permet aux populations de se prononcer en connaissance de cause sur l'opportunité de construire un système donné, ainsi que sur le type d'installation et le niveau de service qu'ils souhaitent. La demande doit surtout émaner des ménages, en particulier ceux qui sont pauvres, et non des représentants communautaires pour éviter tout risque de détournement.

Les membres de la communauté doivent donc se sentir maîtres du projet pour pouvoir être très disposés à en financer l'entretien. Pour arriver à ce que tous les membres de la communauté aient l'occasion de participer au processus décisionnel, l'Etat, les projets et les ONG peuvent recourir à des agents de vulgarisation bien formés.

6.5.3.2 Promouvoir la gestion communautaire des installations

L'impulsion de la demande ne suffit pas à elle seule pour augmenter la pérennité des systèmes. La communauté peut, en effet, ne pas disposer des moyens d'exploiter et d'entretenir elle-même les installations. D'où l'importance de former d'abord la population sur la manière d'exploiter et d'entretenir des installations, sur les avantages sanitaires et environnementaux qu'ils lui procurent et sur la façon d'identifier et de résoudre certains problèmes techniques...

La mise en place de comité de gestion chargé officiellement de l'exploitation des installations est primordiale pour augmenter la viabilité des systèmes d'approvisionnement en eau potable. Le comité de gestion gère et surveille l'exploitation du système : il s'agit d'assurer l'entretien préventif, de recouvrer les redevances ou le paiement des réparations, de tenir les relevés des transactions financières, des manuels et des plans, d'appliquer des sanctions en cas de non-paiement et de s'assurer que les réparations soient faites.

6.5.3.3 Veiller à la qualité de la construction et des techniques employées

La qualité de la construction influe sur la durabilité des systèmes. La qualité de la construction et la viabilité à long terme du système ne sont pas liées aux coûts par habitant, et les systèmes



C Conclusion

Nonobstant les améliorations remarquables qui ont été réalisées depuis plus d'une décennie grâce aux efforts déployés par les pouvoirs publics et l'appui des partenaires au développement, les développements précédents sur la situation du Sénégal en rapport avec les objectifs de l'Initiative 20/20 montrent que celle-ci a été très peu présente, pour ne pas dire absente, dans la définition et la mise en œuvre des activités de développement. L'enquête réalisée au cours de ces travaux révèle que les services gouvernementaux concernés mettent en œuvre le plus souvent une initiative 20/20 ignorante. Ainsi, le Sénégal consacre des ressources très en deçà du minimum requis en matière de dépenses sociales prioritaires pour au moins pouvoir envisager, sur une base saine, l'universalisation des services sociaux de base dans les dix prochaines années. En moyenne, sur la période 1995-98, 11,6 % des dépenses publiques sont allouées aux services sociaux de base.

L'aide au développement qui est un facteur essentiel à l'amélioration des services sociaux de base et constitue donc un élément important pour l'atteinte des objectifs de l'Initiative 20/20 reste aussi insuffisante. Seuls 12,8 % des concours des donateurs ont été perçus, en moyenne, par les services sociaux de base entre 1994 et 1997. La communauté internationale peut faire davantage pour l'Initiative 20/20. Un accroissement plus substantiel de cette aide se justifie d'autant plus que la distance qui sépare de l'universalisation des services sociaux de base est énorme. L'aide extérieure aux travaux de recherche et d'édition de manuels didactiques, à la construction d'infrastructures scolaires, sanitaires, et distribution d'eau potable et d'assainissement, aux services de santé publique et dans l'augmentation des possibilités de revenus pourrait être d'un grand intérêt pour l'Initiative 20/20.

Les dépenses publiques sociales de base vont prioritairement à l'éducation de base qui en absorbe ainsi, en moyenne, 82,9 % contre 12,4 % pour la santé de base, la portion congrue (4,7 %) revenant aux services de base en matière d'eau potable et d'assainissement. Les dépenses d'éducation bénéficient, cependant, beaucoup plus aux riches et aux citadins. Les chances d'être



scolarisé varient énormément suivant la zone de résidence et le milieu socio-économique, consacrant ainsi de graves inégalités sociales et régionales. Néanmoins, l'enseignement primaire semble nettement plus accessible que l'enseignement moyen et secondaire et apparaît donc comme le sous-secteur de l'éducation qui pourrait le mieux cibler les dépenses d'éducation.

Toutefois, un tel choix doit s'inscrire dans une politique plus vaste qui concerne tout le système éducatif. Et cela est aussi valable pour les autres secteurs sociaux. Les possibilités de réallocation intrasectorielle des ressources disponibles se révèlent limitées, autant dans l'éducation que dans la santé. D'autres part, les conditions de vie souvent difficiles des ménages font que les facteurs socio-économiques ont une influence négative sur l'utilisation efficace des services sociaux de base. Si bien que la qualité et la pertinence des services offerts pour répondre à la demande et celui de la cohérence des différents systèmes sociaux, éducatif et sanitaire notamment, doivent être à base de toute réforme.

Bien que les ressources budgétaires destinées aux dépenses prioritaires soient insuffisantes, une grande partie de l'argent dépensé dans l'éducation et la santé de base et, dans l'approvisionnement en eau potable et l'assainissement en milieu rural et périurbain est pratiquement gaspillé pour cause d'inefficacité. Au niveau de l'éducation, ne nombreux intrants qui concourent à l'efficacité de l'école demeurent insuffisants. En matière de santé, l'inertie qui a longtemps caractérisé les structures continue de prévaloir dans le système. Dans le domaine de l'eau potable et de l'assainissement, la faiblesse d'utilisation des systèmes ainsi que de leur pérennisation résulte de l'absence d'un équilibre entre la valeur économique de l'eau pour les usagers, le coût des services fournis à ceux-ci et le prix demandé pour ces services. Une meilleure application des politiques définies pourrait, dans certains cas, permettre d'enrayer ces sources d'inefficacité. Mais, pour nombre d'entre elles, le manque de ressources financières et le durcissement des contraintes budgétaires constituent leur vivier.

En fin de compte, pour donner à tous les Sénégalais, en particulier aux plus pauvres d'entre eux, la possibilité de vivre une vie plus productive, de vivre plus longtemps et en bonne santé il faut augmenter le budget national et l'aide au développement affectés aux services sociaux de base et les dépenser de façon plus équitable et avec plus d'efficacité. Cependant, une bonne comptabilisation des dépenses publiques ainsi que celles financées par les donateurs reste une condition de base pour faire de l'Initiative 20/20 une option stratégique de développement.

Références bibliographiques

- Ayad M. et S. Ndiaye (1998), *Perspectives sur la Planification Familiale, la Fécondité et la Santé au Sénégal*, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Direction de la Prévision et de la Statistique, Division des Statistiques Démographiques, Demographic and Health Surveys, Macro International Inc., Carlton, Maryland USA, Juin.
- Ayad M., P.D. Diouf et S. Ndiaye (1994), *Enquête Démographique et de Santé (EDS-II) 1992-93*, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Direction de la Prévision et de la Statistique, Division des Statistiques Démographiques, Demographic and Health Surveys, Macro International Inc., Carlton, Maryland USA, Juin.
- CREA (1997), *Etude sur la Revue des Dépenses Publiques dans le Secteur de l'Education*, UCAD, FSEG, Dakar, 25 Novembre.
- CREA (1998), *Financement de l'Education*, UCAD, FSEG, Dakar.
- DIRECTION DE LA PLANIFICATION (1999), *Compétitivité et Développement Humain Durable – Rapport d'Exécution 1999*, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Dakar.
- DIRECTION DE LA PLANIFICATION (1999), *Note sur le PDIS*, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Dakar, Juillet.
- DIRECTION DE LA PREVISION ET DE LA STATISTIQUE (1998), *Situation Economique et Sociale du Sénégal – Edition 1997*, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Dakar.
- DIRECTION DU BUDGET (1994-98), *Loi de Finance – Secteurs Education et Santé*, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, Dakar.
- INEADE (1998), *Evaluation des Apprentissages et Rendements Scolaires au Sénégal : Mesures d'Optimisation de l'Efficacité du « Curriculum Réalisé » à l'Ecole Elémentaire*, Ministère de l'Education Nationale, Dakar.
- MINISTERE DE L'HYDRAULIQUE ET MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN (1999), *Projet Sectoriel Eau à Long Terme*, République du Sénégal, Dakar, Octobre.
- ONAS (1999), *Rapport d'Activité*, Dakar.
- PAPF (1999), *Contribution du PAPF à la Semaine de l'Alphabétisation*, PAPF, Dakar, 7 Septembre.
- PNUD (1997), *La CD vue par les ONG - II*, Liaison Sud n° 1, Bulletin d'information des ONG sur la coopération décentralisée de l'UE, Avril.
- PNUD et UNICEF (1998), *Expériences Nationales en Matière d'Evaluation du Niveau, de l'Equité et de l'Efficacité des Dépenses Publiques Consacrées aux Services Sociaux de Base*, Réunion de Hanoi sur l'Initiative 20/20 du 27 au 29 octobre.

Santo E.G. do E. (1999), *Etude sur l'Equité dans l'Accès aux Soins de Santé et des Déterminants Socio-économiques des Recours aux Soins dans la Région de Dakar*, Ministère de la Santé, Région Médicale de Dakar – *Rapport Préliminaire*, UNICEF, Mission Française de Coopération et d'Action Culturelle, Dakar.

SOCIETE DES EAUX (1998-99), *Statistiques de Facturation*, Dakar.

SYSTEME DES NATIONS UNIES (1998), *Evaluation Commune de la Situation au Sénégal*, Dakar, Juillet.

UNICEF (1999), *Le Progrès des Nations*, Unicef, New York.

UNICEF (1999), *Rapport annuel de l'UNICEF*, Unicef, New York.

UNICEF (2000), *La Situation des Enfants dans le Monde*, Unicef, New York.



Liste des personnes rencontrées

Mamadou	DIASSE	AGETIP	
Bachir	KANOUTE	ENDA-TM	ECOPOP
Hamidou	AGNE	MEF	DB
M.	WAGUE	MEF	DCEF
Bilal	BA	MEF	DDI
Mamadou	NDIAYE	MEF	DDI
Sakaly	NDIAYE	MEF	DDI
Mor Ball	SYLLA	MEF	DPS
Alfouseyni	NIANG	MEF	DSPRV
Mame Cor	SENE	MEF	UPE
Ibrahima	FAYE	MEH	DEM
Babou	SARR	MEH	DEM
Aliou	AMAR	MEH	DHA
Ibrahima	DIENG	MEH	DHA
Fodé	GUEYE	MEH	DHA
M.	COLY	MEH	SGPRE
M.	NIANG	MEN	DAEB
Mamadou	DIA	MEN	DAGE
M.	DIALLO	MEN	DCES
Moussa	SOW	MEN	DCES
M.	SALL	MEN	DEPEE
Mme	DIAW	MEN	DPRE
Cheikh	AW	MEN	INEADE
Mme	KÖHLER	MEN	PADEN
Kassa	DIAGNE	MEN	PAPA
M.	SARR	MEN	PAPF
M.	SOW	MEN	UCP/PDRH2
Sadio Oury	BA	MP	DP
Diégane	DIONE	ONAS	
Madieumbe	DIOUF	ONAS	
Aliou	NDIAYE	ONAS	
Mamadou	DIA	SDE	DG Adjoint
Mme	DIOP	SONES	
Abdou	DIOUF	SONES	
Mme	KANE	SONES	
Waly	BADIANE	UNICEF	
M.	NDIAYE	UNICEF	
Térésa	PINILLA	UNICEF	



Annexes statistiques



TABLEAU A-1

Ressources et emplois des biens et services non facteurs aux prix de 1987 (en milliards de F CFA)

	1960	1970	1980	1985	1990	1994	1995	1996	1997 ^a	1998 ^a	1999 ^a
PIB du secteur primaire	194,5	255,3	240,7	264,7	317,9	332,6	319,8	361	354,3	326,2	366,9
PIB du secteur secondaire	83,4	131,2	175,5	218,4	277,0	283,7	306,5	333	364,6	391,4	421,4
PIB marchand du secteur tertiaire	337,6	445,4	520,0	597,5	721,0	724,3	789,2	805	878,2	981,7	1039,8
PIB marchand	615,5	831,9	936,2	1080,6	1315,9	1340,6	1415,5	1498	1597,1	1699,3	1828,0
PIB du secteur tertiaire	427,8	539,1	660,0	788,2	901,7	910,5	976,9	996	1071,3	1176,1	
PIB aux prix du marché	705,7	925,6	1076,2	1271,3	1496,6	1526,8	1603,2	1689	1790,2	1893,7	2024,7
<i>Consommation finale</i>	606,2	804,2		1265,7	1398,2	1379,0	1318,0	1454	1510,3	1445,0	1486,4
Consommation des ménages	507,8	696,2		1071,5	1173,8	1156,0	1112,3	1228	1283,1	1234,9	1275,0
Dépenses cour. des adminis.	98,4	108,0		194,2	224,4	223,1	206,0	226	227,3	210,1	211,3
<i>Formation brute de capital fixe</i>	106,1	102,0		135,1	180,0	193,7	220,9	234	254,5	316,5	374,4
FBCF Ménages et sect. informel				22,2	28,1	30,9	33,9	40	39,9	45,2	53,8
FBCF Entreprises				66,8	55,9	98,6	139,0	122	139,2	212,2	253,6
FBCF Administration	34,0	32,7		46,1	96,0	64,2	48,0	72	75,4	59,1	67,0
<i>Variations des stocks</i>	4,8	34,6		-15,1	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0
Investissement brut	110,9	136,6		120,0	180,0	193,7	220,9	234	254,5	316,5	374,4
Exportations des biens et services n.f.	281,8	282,5		291,4	382,7	406,7	454,0	482	521,6	576,4	625,3
Importations des biens et services n.f.	298,8	307,8		405,8	464,3	452,6	389,7	480	496,2	444,1	461,3

Sources : DP, DPS

TABLEAU A-2

Tableau des opérations financières de l'Etat (en milliards de F CFA)

	1985	1990	1994	1995	1996	1997 ^a	1998 ^a
<i>Total des recettes et des dons</i>	216,1	279,5	385,6	479,1	442	470,0	510,9
Recettes totales	203,9	259,9	301,5	366,2	395	426,6	480,9
Recettes fiscales	190,1	219,0	267,9	330,3	370	401,5	451,3
Recettes non fiscales	13,8	40,9	33,6	35,9	25	25,1	29,6
Dons totaux	12,2	19,6	84,1	112,9	48	30,0	30,0
Dons de capital	5,0	13,0	30,0	69,4	30	30,0	30,0
Autres dons (aide budgétaire, dons courants)	7,2	6,6	54,1	43,5	18	0,0	0,0
<i>Total des dépenses et prêts nets</i>	254,2	325,9	#REF!	#REF!	#REF!	465,8	495,4
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	217,1	254,3	304,0	316,7	310,4	325,8	328,8
Traitements et salaires	106,6	126,8	148,8	157,5	163	164,0	166,0
Intérêts exigibles	44,4	41,2	71,5	64,5	57	68,7	61,2
Dont : extérieur	43,8	36,6	58,3	55,8	47	56,6	55,2
Matériaux et entretien	33,8	52,1	50,0	50,5	61	55,6	61,6
Transferts et subventions	32,3	34,2	33,7	44,2	29	37,5	40,0
Comptes spéciaux du trésor	-4,1	-16,0	-5,0	-4,2	1	0,0	0,0
Compte de correspondants du trésor	1,7	-4,1	-0,9	-6,2	-9	0,0	4,4
Réforme du secteur bancaire	0,0	8,7	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Dépôts volontaires	0,0	3,0	0,1	0,0	0	0,0	0,0
<i>Déficit budgétaire global (base ordonnances)</i>							

TABLEAU A-2 (Suite)

Tableau des opérations financières de l'Etat (en milliards de F CFA)

	1985	1990	1994	1995	1996	1997 ^a	1998 ^a
<i>Ajustement (base encaissements - décaissements)</i>	-11,6	17,4	-160,8	-60,4	0	0,0	0,0
Variations des arriérés de paiements de l'Etat	-7,6	21,5	-160,8	-60,4	0	0,0	0,0
Crédits de campagne	-4,0	-4,1	0,0	0,0	0	0,0	0,0
<i>Déficit budgétaire global (base encaissements - décaissements)</i>	-49,7	-29,0	-200,0	-65,4	-8	-4,2	-16,1
<i>Financement (du déficit budget global)</i>	49,7	29,0	200,0	65,4	8	-4,2	-16,1
<i>Financement extérieur du déficit budget.</i>	38,0	56,8	186,7	80,5	36	-0,4	-25,3
Tirages sur crédits extérieurs (Etat)	40,9	62,4	80,9	81,6	80	60,0	51,5
Tirages Trésor	20,9	22,6	18,9	29,6	24	0,0	1,5
Tirages prêts-projets	20,0	19,0	44,0	63,2	56	60,0	50,0
Tirages réforme du secteur bancaire	0,0	13,6	18,0	0,0	0	0,0	0,0
Tirages départs volontaire	0,0	7,2	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Amortissement exigible (sauf FMI)	-31,2	-56,9	-83,1	-73,1	-73	-70,3	-76,8
Réduction de la dette	28,3	51,3	130,9	65,6	33	15,3	0,0
<i>Financement intérieur du déficit budget.</i>	11,7	-27,8	13,1	-17,3	-30	-18,8	-51,4
Secteur bancaire (dont FMI)	17,9	-17,2	1,0	-14,2	-23	-11,2	-23,6
Remboursement de la dette consolidée aux banques	-10,0	-4,2	-10,8	-6,1	-14	-14,1	-10,4
Emprunt non bancaire (par l'Etat)	2,0	0,0	12,4	6,0	-8	-3,5	-4,2
Divers (financement intérieur du déficit)	1,8	-6,4	-0,1	-6,9	3	-4,1	-3,0

Sources : DP, DPS

TABLEAU B-3

Dépenses publiques d'éducation (en millions de F CFA)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Salaires	27 711	22 333	26 205	25 815	28 693	29 737	31 123
Matériels et entretien	701	677	640	643	950	1 476	1 985
Investissements	606	-	-	8 732	18 913	13 628	14 180
<i>Total Elémentaire</i>	<i>29 019</i>	<i>23 010</i>	<i>26 845</i>	<i>35 190</i>	<i>48 556</i>	<i>44 841</i>	<i>47 288</i>
Salaires	31 467	27 966	32 725	31 935	35 425	37 556	38 631
Matériels et entretien	1 868	1 796	1 544	1 386	1 988	4 450	3 779
Investissements	7 249	-	-	-	4 084	2 725	1 725
<i>Total Moyen-Secondaire</i>	<i>40 585</i>	<i>29 762</i>	<i>34 270</i>	<i>33 322</i>	<i>41 497</i>	<i>44 730</i>	<i>44 136</i>
Salaires	5 768	6 480	8 529	8 074	9 923	8 464	8 693
Matériels et entretien	11 727	12 394	13 082	12 943	10 648	11 670	11 571
Investissements	1 667	-	-	5 270	9 106	7 826	5 448
<i>Total Supérieur</i>	<i>19 162</i>	<i>18 874</i>	<i>21 611</i>	<i>26 287</i>	<i>29 677</i>	<i>27 960</i>	<i>25 712</i>
Salaires	64 946	56 778	67 460	65 825	74 040	75 757	78 448
Matériels et entretien	14 297	14 868	15 266	14 972	13 586	17 596	17 335
Investissements	9 522	-	-	14 002	32 103	24 179	21 353
<i>Total Education</i>	<i>88 765</i>	<i>71 646</i>	<i>82 726</i>	<i>94 799</i>	<i>119 729</i>	<i>117 531</i>	<i>117 136</i>

Sources : Revue des dépenses publiques d'éducation pour la période 1992-97
 Ministère de l'Education Nationale
 Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
 Estimations des auteurs pour la période 1998