

Espace fiscal et dépenses publiques liées aux enfants au Sénégal

L'économie du Sénégal comptait parmi les plus performantes de l'Afrique sub-saharienne jusqu'en 2005. En effet, depuis le milieu des années 90, le produit intérieur brut (PIB) augmentait en moyenne chaque année de 5%. Après 2005 une série de chocs dont ceux des secteurs de l'énergie et de la chimie en 2005-2006, les inondations et la sécheresse, la crise alimentaire et la crise pétrolière en 2008, ainsi que la crise financière mondiale de 2009 a cependant conduit à une baisse de croissance du PIB, à une augmentation de l'inflation ainsi qu'à un besoin accru de la population en services sociaux.



Les dépenses et les recettes budgétaires ont augmenté de 2006 à 2009, mais moins que ce qu'annonçaient les prévisions du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) 2006-2010, et au prix d'un déficit public en voie d'aggravation depuis 2004. Cette note de synthèse examine les conséquences de ces changements sur l'espace fiscal et les dépenses publiques au bénéfice des enfants.

Espace fiscal

L'espace fiscal fait référence au champ d'action (ou à la « liberté de manœuvre ») que possède le gouvernement pour augmenter le volume absolu ou relatif des ressources dédiées à un usage donné, tel que les services aux enfants. Cet espace fiscal additionnel peut être créé, entre autres, par l'augmentation des recettes via l'impôt, l'emprunt intérieur ou extérieur, les dons extérieurs, ou par une nouvelle hiérarchisation des dépenses en fonction des besoins les plus immédiats.

Le Sénégal a pu continuer à dépenser malgré l'effondrement de la croissance du PIB en 2006 (voir tableau 1.1). La croissance du PIB par habitant est négative depuis 2008. Les recettes et les dépenses ont augmenté plus lentement que ce qui avait été prévu par le DSRP, et les recettes ont même baissé en 2008, les impôts et les subventions stagnant pendant la crise et augmentant de nouveau en 2009 en raison de la reprise partielle de l'économie. Les dépenses ont baissé en 2007 mais le gouvernement ayant tenté de compenser certains effets négatifs du ralentissement économique au Sénégal, elles ont repris en 2008 et 2009. En conséquence, le déficit budgétaire global a légèrement augmenté en 2008, et l'emprunt extérieur a aussi augmenté. Le FMI (2010) prévoit que la croissance économique rebondira à partir de 2010, si l'économie mondiale reprend elle aussi.¹ Cependant, cela ne signifierait pas nécessairement plus de dépenses à court-terme pour les enfants, étant données les autres priorités auxquelles fait face le Sénégal.

¹ FMI (2010), 'Consultations de 2010 au titre de l'article IV', Rapport du FMI n° 10/165

Tableau 1.1 Indicateurs budgétaires (2006-2009)

	2006	2007	2008	2009		Croissance réelle (06-09)	Croissance prévue DSRP (06-09)*
Evolution du PIB		4.8%	2.3%	1.5%	PIB	8.8%	20%
Evolution des recettes		12.2%	-0.8%	8.3%	Recettes	21%	29%
Evolutions des dépenses		1.9%	3.9%	5.3%	Dépenses	12%	26%
PIB par habitant (milliards de FCFA 2006)	436	446	446	442			
Déficit global (% PIB)	5.8%	3.8%	4.7%	4.3%			

Source: Calculs de l'auteur à partir du TOFE. * Calculé à partir d'un scénario favorable du DSRP.

Les allocations budgétaires sectorielles sont négociées dans le contexte d'une enveloppe globale de ressources déterminée par les prévisions du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) qui prend en compte les taux d'exécution des budgets, la performance des ministères et les budgets existants. Le temps imparti aux négociations est court, et les ministères doivent souvent revoir leur proposition à la baisse très rapidement. Certains ministères (dont ceux de l'éducation, de la santé, et de la famille) se chargent de cette tâche par la production de CDSMT (Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme) qui visent à améliorer la hiérarchisation des dépenses en liant les politiques sectorielles au budget à moyen terme. Au Sénégal, les CDSMT donnent aussi des coûts basés sur les activités et sont liés aux indicateurs de performance énoncés dans le DSRP.

Les secteurs sociaux reçoivent en général une part du budget qui est stable, environ 31% (voir tableau 1.2). Le secteur de l'éducation reçoit environ 20% du budget (la plus grande part de tous les ministères), la santé environ 6% (en troisième position) et le Ministère de la Famille (le ministère en charge de protection sociale le plus important) moins de 1%. En comparaison, le Ministère des Forces Armées reçoit la deuxième part la plus importante à 7-8% du budget. Alors que la part pour l'éducation soutient la comparaison avec les engagements pris par les gouvernements africains, la santé a de moins bons résultats (réf. encadré 1.1).

Encadré 1.1 Engagements pour les dépenses de santé et d'éducation en Afrique

Les gouvernements africains ont à plusieurs reprises, pris des engagements concernant la part du budget qu'ils souhaitent allouer aux secteurs sociaux.

La santé : En 2001, les Chefs d'Etat de l'Organisation de l'Unité Africaine ont signé la Déclaration d'Abuja sur le VIH/SIDA, la tuberculose et autres maladies apparentées. Dans cette déclaration, ils promettent d'allouer au moins 15% de leur budget annuel à l'amélioration du secteur de la santé.

De 2006 à 2009, le Sénégal a alloué entre 5 et 6% des dépenses budgétaires totales à la santé.

L'éducation : En 2005 et de nouveau en 2007, la Conférence des Ministres de l'Education de l'Union Africaine s'engageait à dépenser 20% des budgets nationaux pour l'éducation.

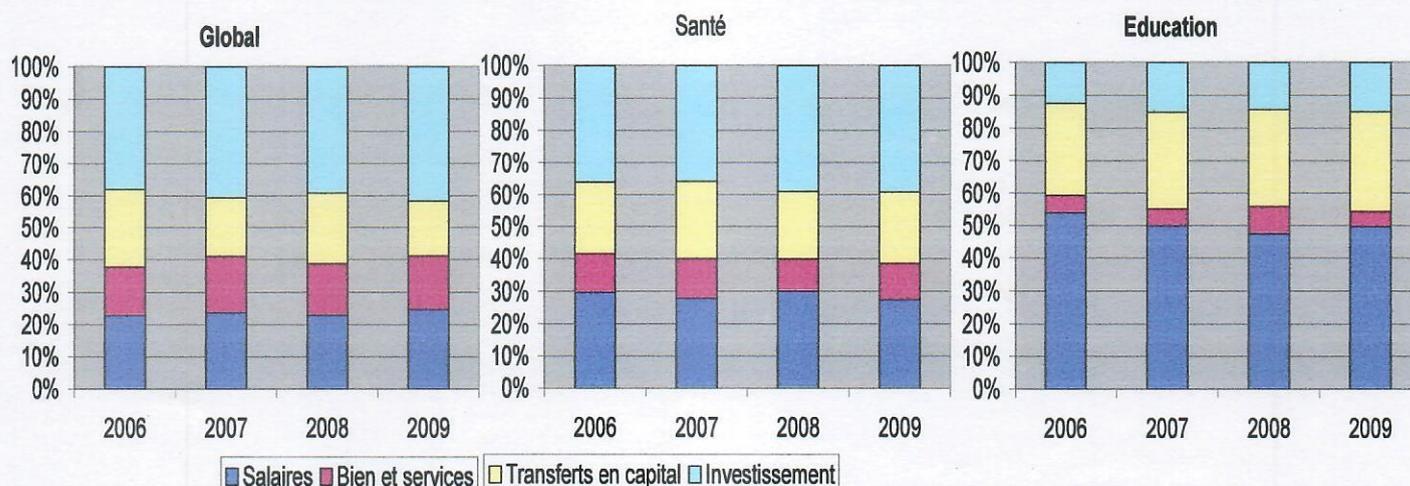
De 2006 à 2009, le Sénégal a alloué 20% des dépenses budgétaires totales au secteur de l'éducation.

Tableau 1.2 Part des dépenses allouées et réelles de certains ministères dans les dépenses totales du gouvernement, 2006-09

	Dépenses allouées				Dépenses réelles			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Secteurs sociaux	31.8%	30.7%	32.1%	30.6%	27.0%	25.3%	29.3%	28.5%
Secteur EDUCATION*	20.7%	19.9%	20.1%	20.2%	17.4%	16.2%	19.4%	18.8%
M. SANTE	5.8%	5.7%	6.0%	5.3%	5.4%	5.0%	5.4%	5.3%
M. FAMILLE	0.7%	0.5%	0.8%	0.8%	0.5%	0.4%	1.2%	0.7%
M. JEUNESSE	0.4%	0.4%	0.4%	0.5%	0.4%	0.3%	0.2%	0.4%
M. SOLIDARITE NATIONALE	0.1%	0.4%	0.1%	0.0%	0.1%	0.3%	0.1%	0.0%
Services économiques	21.6%	23.4%	22.4%	19.9%	20.0%	21.5%	18.3%	18.5%
Services publics généraux	19.5%	20.4%	19.8%	18.6%	18.9%	19.5%	18.5%	17.7%
Pouvoirs publics	4.7%	4.2%	5.2%	5.5%	5.9%	6.6%	8.5%	10.7%

Source: Calculs de l'auteur à partir du SIGFIP et des *Lois de Finances* *Depuis 2008 l'éducation supérieur est un ministère à part entière qui est inclus dans les % présentés.

Dans la plupart des ministères (y compris celui de la Santé), les salaires représentent seulement un peu de plus de 20% et l'investissement 40% des dépenses à la fois au niveau des budgets et des dépenses réelles (voir le panneau gauche du schéma 1.1). Dans l'éducation, les salaires représentent cependant presque 50% et l'investissement moins de 20% des budgets et des dépenses réelles. Les faibles dépenses d'investissement réduisent le champ de manœuvre dans le secteur de l'éducation.

Schéma 1.1 Parts du budget par catégorie économique (dépenses réelles)

Les réallocations budgétaires en cours d'année, à partir de la *Loi de Finances* initiale, sont consécutives à la faible capacité d'exécution, au pouvoir d'influence de certains ministères et au changement des prévisions de recettes ou des besoins de dépenses. Ces réallocations ont eu tendance à faire augmenter les budgets des ministères des secteurs sociaux. Certains budgets d'investissement ont été revus à la baisse, le plus sévèrement en 2008 après le ralentissement économique, quand par exemple les programmes de vaccination ou de construction de salles de classe furent réduits. Cependant, les budgets de fonctionnement des ministères en charge des services sociaux ont été augmentés (souvent de manière substantielle) par des réallocations en cours d'année (par exemple, le budget des biens et services pour l'éducation a été augmenté de 162% en 2008).

Explication des faibles réalisations budgétaires

Néanmoins, la proportion des dépenses réelles effectuées par les ministères des services sociaux est généralement inférieure à leur part du budget (voir tableau 1.2). Comment expliquer ces faibles taux d'exécution ?

Le processus des dépenses au Sénégal est similaire à celui de la plupart des systèmes francophones. Une fois que le budget final est voté par le parlement, les ministères dépensiers procèdent à l'*engagement* des dépenses qui sont validées par le MEF (*liquidation*), puis qui font l'objet d'un *ordonnement* par le responsable des crédits du MEF, et qui sont enfin exécutées lorsque le Ministère des Finances débloque les fonds (*montant pris en charge*). Une analyse des dépenses à chaque phase du processus indique qu'un faible taux d'engagement des budgets autorisés (après réallocations en cours d'année) est la principale source des faibles taux d'exécution. Ceci est représenté dans le tableau 1.3. Ce dernier montre un taux d'engagement du budget pour les biens et services, en particulier dans l'éducation (entre 14% et 23%), qui est bien inférieur au taux d'engagement du budget du gouvernement dans sa totalité (entre 64% et 70%).

Certains programmes ont eu des taux d'engagement inférieurs à d'autres, dont plusieurs programmes qui étaient donnés comme priorités par le DSRP. De toutes les lignes budgétaires dans l'éducation, les directions responsables de l'enseignement primaire et des cantines scolaires ont eu des taux d'engagement particulièrement bas, peut-être parce qu'ils comportaient des primes de performance qui n'ont pas été versées. En ce qui concerne la santé, aucun paiement n'a vu le jour pour le programme de vaccination 2008, ce qui signifie que très peu de vaccinations ont été réalisées cette année. Pour l'éducation, la santé et la protection sociale, les paiements aux structures locales et régionales n'ont presque jamais été effectués (pour les biens et services).

Tableau 1.3 Pourcentage des dépenses budgétisées dont les paiements ont été effectués pour certains ministères (2006-2009)

% des dépenses engagées sur les autorisations d'engagement		2006	2007	2008	2009
Education	Biens et services	20%	16%	23%*	14%*
	Transferts	92%	100%	86%*	100%*
	Dépenses en Capital	93%	87%	88%*	92%*
	Transfert en Capital	98%	92%	100%*	98%*
Santé	Biens et services	69%	80%	85%	91%
	Transferts	99%	99%	96%	100%
	Dépenses en Capital	62%	74%	95%	72%
	Transfert en Capital	100%	95%	100%	80%
Famille	Biens et services	65%	48%	60%	89%
	Transferts	57%	30%	93%	99%
	Dépenses en Capital	81%	91%	98%	90%
	Transfert en Capital	90%	78%	98%	83%
Tout gouvernement	Biens et services	65%	70%	64%	69%
	Transferts	139%	142%	95%	92%
	Dépenses en Capital	79%	78%	82%	83%
	Transfert en Capital	82%	77%	97%	99%

Source: SIGFIP. * Education primaire seulement.

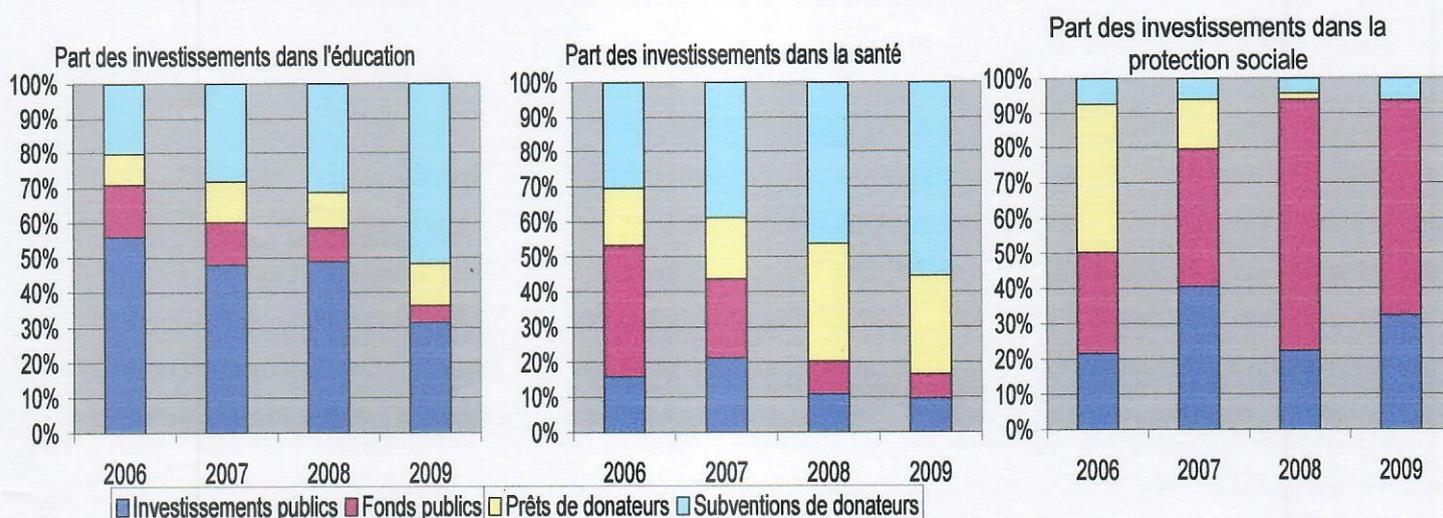
Une deuxième source des faibles taux d'exécution se rapporte aux budgets d'investissement et se manifeste lorsque les demandes de paiement ne sont pas validées (liquidation), ce qui a entraîné d'importantes conséquences pour les projets de construction dans l'éducation en 2008 et 2009. Le gouvernement avait lancé un vaste programme de construction de salles de classe, répondant à un besoin d'amélioration des infrastructures des écoles rurales énoncé dans le DSRP et dans la stratégie du secteur de l'éducation. Cependant, la faible capacité à gérer les contrats et le processus compliqué pour approvisionner les travaux publics (rendu encore plus complexe après les récentes réformes destinées à améliorer la transparence) ont conduit les taux de validation des projets de construction à un triste record de 30%. C'est pourquoi très peu de nouvelles structures ont été construites en 2008 et 2009.

Il convient de souligner que ces problèmes d'exécution budgétaire ne sont pas rencontrés par les programmes de lutte contre la pauvreté qui sont mis en œuvre par le bureau du Premier Ministre. Les programmes contre le sida et la malnutrition ont des taux d'exécution de 100%, avec un financement par dons très élevé. Ceci est certainement la conséquence d'une plus grande flexibilité dans la gestion que celle qui existe pour les ministères. Cependant, l'indépendance qui génère cette flexibilité, ainsi que d'importants versements de la part de donateurs, soulèvent également des inquiétudes sur la façon dont ces programmes pourront, à l'avenir, s'intégrer davantage dans le budget du gouvernement (et dans le système de santé).

Investissement des donateurs

Les faibles taux d'exécution du budget pour les projets d'investissement ont été en quelque sorte compensés par l'engagement des partenaires techniques et financiers à investir dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Cependant, la participation des partenaires a été généralement basée sur des projets plutôt que sur des stratégies de soutien au secteur ou sur le DSRP dans son ensemble, particulièrement dans le secteur naissant de la protection sociale ; ce qui freine le développement des systèmes gouvernementaux. Les dotations budgétaires pour la protection sociale ont presque été épuisées en 2009, mais les projets hors budget continuent, ce qui complique la planification et la gestion financière.

Tableau 1.4 Parts des donateurs et du gouvernement dans l'exécution des investissements en éducation, santé et protection sociale



Source: SIGFIP et données financières extérieures fournies par le gouvernement du Sénégal, calculs de l'auteur.

Conclusions et recommandations

Plus basse que prévue, la croissance du PIB a freiné la croissance réelle des allocations budgétaires du secteur social. Dans l'éducation et la santé, ce phénomène a été compensé par l'augmentation des fonds versés par les partenaires techniques et financiers. Alors que l'économie se redresse, les niveaux absolus des allocations budgétaires de la santé et de l'éducation devraient augmenter étant donné leurs parts actuelles du budget et les nouvelles ressources budgétaires attendues, mais les dépenses pourraient être plus efficacement ciblées vers les besoins les plus immédiats et les groupes de la population les plus pauvres. Au niveau de la protection sociale, les allocations budgétaires et les fonds des donateurs ont cependant été faibles, reflétant partiellement un mauvais historique des réalisations. Tout en améliorant les taux d'exécution budgétaire, ce qui doit être une priorité, il faut également envisager de :

- Fournir des plafonds budgétaires clairs aux ministères effectuant des dépenses avant qu'ils ne préparent leurs propositions de budget.
- Améliorer la capacité des ministères en charge de la protection sociale à formuler des politiques et des stratégies et à réaliser des dépenses, ainsi que leur capacité de gestion, pour leur permettre de proposer de meilleures politiques, d'augmenter leur part du budget ainsi que leurs dépenses réelles, et enfin de mieux coordonner les partenaires.
- Augmenter la part du budget de l'éducation dédiée aux dépenses d'investissement.
- Maintenir ou augmenter la part du budget dédiée à la santé afin qu'elle atteigne les engagements internationaux.

L'augmentation des dépenses réelles de l'éducation et de la santé requiert principalement une exécution du budget plus efficace dans les domaines clés, particulièrement en ce qui concerne les priorités essentielles pour la réduction de la pauvreté telles que l'éducation élémentaire, la construction de salles de classe, la santé maternelle, mais aussi pour tout ce qui touche aux structures locales et régionales. Afin d'améliorer l'exécution budgétaire il est donc nécessaire de :

- Créer des compétences de gestion de programme et de gestion des finances publiques dans les ministères de l'éducation, de la santé, et de la famille, qui peinent à exécuter les paiements et à négocier les processus d'approvisionnement des marchés publics.
- Continuer les réformes de gestion des finances publiques qui réduisent la complexité du processus normal des dépenses.