

REVUE DES DEPENSES PUBLIQUES DU SECTEUR SOCIAL

PAR SAMS DINE SY, CONSULTANT

BANQUE MONDIALE

OCTOBRE 1999

Rapport final

TABLE DES MATIERES

Chapitre	Page
CHAPITRE I - INTRODUCTION	5
CHAPITRE II - LE CONTEXTE DES DEPENSES SOCIALES	9
1. LA POLITIQUE SOCIALE DU SENEGAL	10
Aperçu historique	10
Caractéristiques de la politique sociale	12
2. LA CROISSANCE ET LA GESTION DES DEPENSES PUBLIQUES DU SECTEUR SOCIAL	15
Cadrage macro-économique et financier 1999-2001.....	15
Impact social	17
3. VERS UNE DEFINITION ELARGIE DES DEPENSES PUBLIQUES DU SECTEUR SOCIAL	19
La notion de dépense sociale.....	19
La maîtrise des dépenses sociales	23
La planification et l'exécution des dépenses publiques	24
4. LE CIRCUIT DE LA DEPENSE	26
CHAPITRE III - LE BILAN DES DEPENSES PUBLIQUES DU SECTEUR SOCIAL	31
1. METHODOLOGIE.....	32
Les approches possibles	32
Définition	39
Nomenclatures et composition des agrégats.....	41
2. BILAN DES DEPENSES PUBLIQUES DU SECTEUR SOCIAL	41
Bilan fonctionnel.....	42
Bilan économique.....	47
CHAPITRE IV - L'INVESTISSEMENT SOCIAL	53
1. LA PROTECTION SOCIALE : DEPENSE OU INVESTISSEMENT ?	54
2. L'INVESTISSEMENT SOCIAL : DEFINITION ET CARACTERISTIQUES	58
4. IMPLICATIONS POUR L'ASSISTANCE DE LA BANQUE AU SENEGAL	62
CHAPITRE V - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	67
1. CONCLUSIONS	68
2. PROPOSITIONS	70
Politique sociale	70
Dépenses publiques du secteur social	71
Bilan social.....	71
Investissement social.....	72
Evaluation des politiques et des programmes sociaux	72
3. RECOMMANDATIONS POUR L'APPUI DE LA BANQUE A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE AU SENEGAL	74
Contexte de la stratégie d'appui.....	74
Principes pour la conception et la mise en œuvre de la stratégie d'appui	74
Objectifs, résultats et activités.....	75
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	78
ANNEXES	80

ENCADRES

Encadré II. 1 : Présentation du système de protection sociale	20
Encadré II.2. : Dépenses sociales et réduction de la pauvreté	21
Encadré II.3. : Les procédures de planification et d'exécution des dépenses	25
Encadré III.1. : L'établissement de comptes et de budgets sociaux	35
Encadré IV.1 : Les fonctions de protection sociale	56
Encadré IV.2. : Investissement social, croissance et réduction de la pauvreté	59

GRAPHIQUES

Graphique I.1. : Tendances d'évolution des dépenses publiques	6
Graphique III.1. : Dépenses du secteur social	43
Graphique III.2. : Dépenses d'éducation et de formation	44
Graphique III.3 : Dépenses de promotion de la femme, de l'action sociale et de la solidarité nationale	45
Graphique III.4. : Dépenses de santé publique	46
Graphique IV.1 : Domaines clés de l'investissement social	60
Graphique IV.1 : Approche et instruments dans la stratégie de réduction de la pauvreté de la Banque	66

TABLEAUX

Tableau I.1. : Indicateurs démographiques et sociaux	8
Tableau II. 2 : Hypothèses et principaux résultats du programme pluriannuel de finances publiques	17
Tableau II.3. : Circuit des délégations d'autorisation de programme	29
Tableau II.4. : Circuit de la dépense	30
Tableau III.1. : Typologie des postes de dépenses et contenu	40
Tableau III.2 : Les tendances générales de la classification des dépenses	41
Tableau III.3 : Chapitres et articles de dépenses selon la classification économique	47
Tableau III.4 : Dépenses du Ministère de la Femme, de l'Action sociale et de la Solidarité nationale	49
Tableau III. 5 : Effectifs du Ministère de la Femme, de l'Action sociale et de la Solidarité nationale (MFASSN)	49
Tableau III.6 : MFASSN : Dépenses de transferts	50
Tableau III.7 : MFASSN : Dépenses des projets d'appui	50
Tableau III.8 : Dépenses du Ministère de la Jeunesse et des Sports	51

ANNEXES

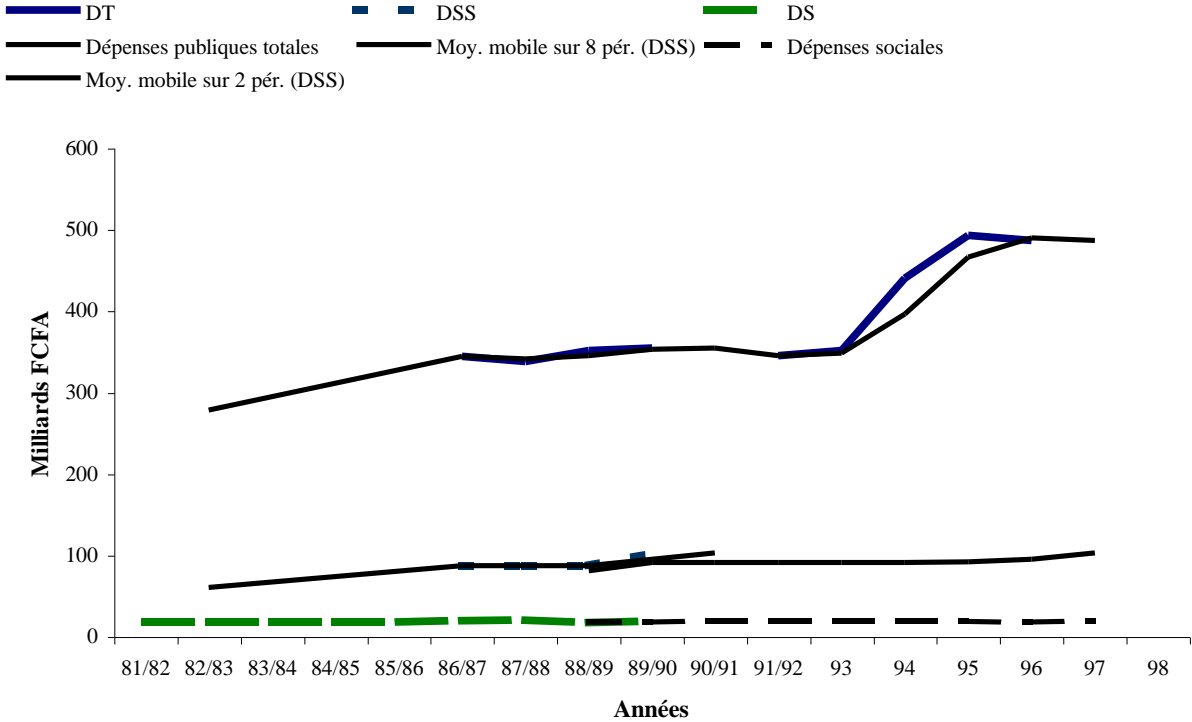
	80
I. EVOLUTION DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT DE 1989 A 1999 , PAR DEPARTEMENT	82
III. LE PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	84
II. LE PLAN NATIONAL D'ACTION POUR LA FEMME	88
III. LE PROGRAMME INTEGRE DE DEVELOPPEMENT SANITAIRE	93
IV. LE PROGRAMME DECENNAL DE L'EDUCATION ET LA FORMATION	98
V. TERMES DE REFERENCE	104

Chapitre I - Introduction

Depuis vingt ans, les dépenses publiques affectées au secteur social connaissent d'amples variations, qui reflètent la difficulté du Sénégal à se conformer à sa constitution sociale et à traduire cette priorité politique en choix budgétaires. Mis à part la remontée observable depuis 1994 pour les dépenses de santé et d'éducation grâce au filet de sécurité sociale, la stagnation des postes de dépenses de services sociaux et communautaires a été continue sur toute la période. Malgré la reprise économique, la remise en cause de l'Etat social sénégalais est perceptible à travers les indicateurs sociaux, en dépit la baisse de l'indice de fécondité et de l'amélioration du taux brut de scolarisation et de la couverture sanitaire.

Graphique I.1. : Tendances d'évolution des dépenses publiques

DT : dépenses publiques totales DSS : Dépenses du secteur social DSS: dépenses sociales (services communautaires)



L'évolution des dépenses sociales témoigne de ce que seule une nouvelle politique conciliant rigueur et gestion et une programmation pluriannuelle autour d'objectifs ciblés sont en mesure de les mettre à l'abri des à-coups conjoncturels, afin d'obtenir la masse critique pour soutenir et équilibrer la croissance.

Si les dépenses sociales ne sont pas le seul type de dépense publique à faire les frais de l'ajustement et des retournements de la conjoncture, elles ont toujours été les premières visées par les restrictions budgétaires. Les réductions des postes de dépenses touchent particulièrement les services sociaux et les dépenses d'infrastructure essentielles au "fonctionnement normal des individus" pour reprendre l'expression de A. Sen. La politique d'ajustement, combinée à des faibles capacités de gestion des dépenses publiques a ainsi une large part de responsabilité dans la dégradation des conditions de vie au Sénégal, avec aujourd'hui plus d'un sénégalais sur deux qui vit en dessous de seuil de pauvreté absolu, au risque d'entraîner le pays tout en entier dans la "trappe de la pauvreté".

L'Etat a certes réagi en mettant, depuis 1998, les priorités sociales au centre de la politique finances publiques. Mais la perspective sectorielle, au cas par cas, adoptée avec la santé notamment, montre ses limites et rend hypothétique l'issue de toute tentative de généralisation, tant qu'elle n'est pas complétée par un effort d'expérimentation au niveau global du programme des finances publiques.

Le présent rapport s'efforce de rendre compte de la dynamique des dépenses publiques du secteur social. Il identifie les principaux facteurs d'instabilité à travers le poids du contexte, l'absence d'un cadre analytique et comptable et la difficulté de les penser comme un investissement social. Il formule des propositions pour la conception et la mise en œuvre d'une politique sociale de qualité ainsi que des recommandations pour maîtriser les risques sociaux et réduire la pauvreté. Conformément aux termes de référence, les trois points suivants ont été abordés, grâce aux données fournies par le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan et les différents ministères techniques impliquées.

- Les dépenses sociales : notions et mesures
- Le bilan des dépenses publiques du secteur social
- L'investissement social : caractéristiques et enjeux

La durée de la mission était d'un mois. Ce rapport a été rédigé pour le compte de la Banque mondiale par Sams Dine SY, Consultant qui en assume l'entière responsabilité.

Tableau I.1. Indicateurs démographiques et sociaux

Indicateur	Dernière année		Estimation la plus récente	Afrique Sub-Saharienne
	1970-75	1980-85	1989-94	
Population	(dans les unités indiquées)			
Total (milliers)	4,806	6,375	8,263	571,902
Taux de croissance annuel	2.9	2.9	2.6	2.8
Population urbaine (% du total)	34.2	37.9	41.8	30.6
Espérance de vie (année)	43	45	50	52
Taux de fécondité ((naissance par femme)	6.5	6.7	5.8	5.9
Population en âge de travailler				
Total, âges 15-64 (milliers)	2,242	2,883	3,630	254,250
Emplois dans l'agriculture (% du total)	82	79	77	65
Education	(% de la population en âge de scolarisation)			
Taux de fréquentation scolaire primaire	41	56	58	71
garçon	48	67	67	77
filles	34	46	50	64
Taux de fréquentation scolaire secondaire	10	14	11	24
Elève/professeur primaire	42	46	59	40
Illettrés adultes % de la population de 15 et plus)	...	68	62	53
Femmes	...	81	77	54
Santé et nutrition				
Population par lit d'hôpital (personnes)	775	...	1,923	1,316
Médecins /1000 hb (1995)			0.1	0.1
Prévalence malnutrition % moins de 5 ans 1989-1995			20	30
Population par infirmier	1,675	2,024	4,246	...
Taux de mortalité infantile 1000 naissances	122	97	64	92
Couverture immunisation (% âges 0-5)				
rougeole	...	40.0	45.0	51.4
DPT3	...	54.0	54.0	53.5
Accès à l'eau potable (% de la pop)	52.7	49.0
PNB/hb 1996 US\$			560	490
Pauvreté % vivant de moins d'1\$/jour (PPA), 1981-95			54	
Production alimentaire/Tête (1987 = 100)	158	82	78	102

Sources: Social Indicators of Development, 1996 (The World Bank), complété par Délégation de l'Union Européenne.

Chapitre II

LE CONTEXTE DES DEPENSES SOCIALES

1. La politique sociale du Sénégal

Aperçu historique

A son indépendance, le Sénégal s'est doté d'une constitution sociale en son article premier "la République du Sénégal est laïque, démocratique et *sociale*. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens...". Au cours des années qui ont suivi, l'évolution budgétaire a été déterminée par la recherche de ressources permettant de financer les plans et les politiques de développement, d'une autonomie financière et d'un équilibre entre les actions économiques et les actions sociales. C'est ainsi qu'ont été établis les grands secteurs de dépense dont l'analyse révèle un degré important de concentration. Les dépenses de l'administration générale et de l'action culturelle et sociale d'une part, les dépenses de personnel d'autre part concentrent respectivement près de 65% de et 56% du budget. Les fonctions d'administration générale regroupent les missions traditionnelles de l'Etat de sécurité interne et externe, de souveraineté internationale, d'ordre public, de justice, d'administration pour les premières tandis que les fonctions de l'action culturelle et sociale regroupe la recherche, l'enseignement, la jeunesse, les sports, les arts et lettres, le bien être, la santé et l'action sociale, et le tourisme.

Au cours de cette période, ont été mis en place aussi divers organismes de protection sociale, chargés du régime des travailleurs (CSS, IPRES, IPM) et des fonctionnaires (dont le FNR) ainsi que des organismes de promotion de l'habitat social et d'autres programmes de transferts et fonds de solidarité pour aider les populations victimes de calamités naturelles ou de catastrophes humanitaires notamment.

L'essentiel des dépenses de fonctionnement, en dehors des dépenses à caractère économique, est financé par les recettes intérieures. Jusqu'à l'adoption des critères de convergence en matière de finances publiques au sein de l'UEMOA qui fixe la contribution minimale des ressources internes aux financements des investissements à 20%, ce type de dépense était financé par des contributions des bailleurs de fonds.

Les finances publiques sont entrées, au cours des années 80 et jusqu'au milieu des années 90, dans une crise sans précédent aux causes multiples. La baisse tendancielle de la production, la prolifération des activités informelles et la pression démographique ont créé un décalage entre les ambitions sociales du Sénégal et les possibilités financières réelles. Outre les facteurs socio-économiques, la priorité accordée aux contrôles de régularité a ouvert la porte au laxisme dans la gestion des dépenses, réduisant l'impact des dépenses et creusant les déficits budgétaires, en dépit de l'adoption de programmes d'ajustement dès 1981.

Depuis le retour de la croissance, à partir de 1995, un débat sur l'adéquation du budget aux priorités de la politique sociale divise la classe politique et administrative. Mais c'est seulement en 1999 que la question de la satisfaction de la demande a été inscrite dans l'agenda gouvernemental, à l'occasion du premier débat d'orientation budgétaire.

En fait, le IX^e Plan d'orientations 1995-2001 avait fait du développement humain durable un de ces deux axes stratégiques. Il était attendu que le programme d'investissement et la politique budgétaire prennent en compte cette priorité dès 1995, pour faire face à la dégradation des conditions de vie, telle qu'elle apparaissait avec les résultats de l'enquête sur les priorités de cette année. Mais les termes du IX^e Plan sont, à présent dépassés, dans la mesure où la dernière enquête sur le profil de la pauvreté réalisée en 1999 corrige les chiffres à la hausse, de 30% à près de 55% de la population vivant en dessous de seuil de pauvreté absolue.

La réduction de la pauvreté est devenue un problème urgent et prioritaire pour l'Etat, les collectivités locales et la société sénégalaise dans son ensemble. L'incapacité de 70% de la population - qui vit du secteur agricole - à générer des revenus croissants reste le problème prioritaire pour le pays et demandent des mesures urgentes. L'ampleur de la dégradation des "infrastructures sociales", que la première enquête ESP avait déjà mis en évidence, confirme l'impérieuse nécessité de faire des dépenses publiques, un facteur de croissance et de considérer les dépenses sociales comme des investissements.

La politique sociale, sommée de relever ces défis, doit être entièrement repensé, car elle manque encore de définition. Que ce soit en termes de priorités, de cibles et d'actions à mener, la politique sociale de l'État ne fait pas l'objet d'objectifs clairs, précis et affichés. Elle apparaît comme le résultat empirique d'une construction progressive, influencée par le contexte économique et social général - les politiques d'ajustement en particulier - et par les spécificités de chaque secteur ou domaine concerné.

Caractéristiques de la politique sociale

Une politique aux contours mal définis

Il est difficile d'établir clairement le champ d'application de la politique sociale. Par certains aspects, elle s'apparente à une politique sectorielle et par d'autres à une politique globale ou transversale. Dans le premier cas, elle recouvre indistinctement les politiques de l'éducation, de la formation, de la santé, de la femme, de la jeunesse, du logement, l'action sociale, de l'environnement et la sécurité sociale¹. Elle intègre les activités visant la survie humaine, l'enfance, la nutrition, l'éducation intégrale, le développement de la famille, la prévention, la sécurité socio-sanitaire, et la participation sociale. Mais en réalité l'éducation et la santé mobilisent l'essentiel des ressources allouées, réduisant les autres aspects à un ensemble d'actions complémentaires ou à de projets d'appui.

Dans le second cas, elle traverse tous ces secteurs mais sans s'y résumer, pour prendre un objectif spécifique dont le contenu a évolué au cours de ces vingt dernières années : la protection sociale (années 60 à 80), la dimension sociale de l'ajustement (années 80-90) et enfin la réduction de la pauvreté et l'exclusion sociale dans toutes leurs manifestations financière, économique, sanitaire, culturelle, éthique, physique, technique (depuis le milieu des années 90). Cette deuxième perspective souffre cependant de l'absence d'un cadre analytique permettant de caractériser les dynamiques à l'œuvre. C'est pourquoi, elle se traduit encore par des programmes de transferts, à l'instar du filet de sécurité mis en place au lendemain de la dévaluation.

¹ CRDI

L'enquête ESP de 1994 constitue, une première tentative d'appréhension des éléments de la situation sociale au Sénégal. Cette enquête a mis en évidence l'existence d'un phénomène persistant et important de pauvreté pour plus de 30% de la population. La distribution de cette population selon des critères régionaux et socio-démographiques met en évidence une importante concentration dans les zones rurales, chez les femmes et chez les jeunes. L'analyse ne fait pas cependant ressortir l'influence des disparités régionales sur les situations individuelles, si bien qu'il est difficile dans l'état actuel des données de procéder à un ciblage des dépenses sociales.

Une mise en œuvre éclatée entre de multiples instances

Depuis que le gouvernement inscrit la satisfaction de la demande sociale dans son agenda, on peut dire que la quasi-totalité des ministères contribue directement ou indirectement à la mise en œuvre de la politique sociale. Cependant il manque une instance interministérielle de coordination et de concertation. En dehors des réunions du Chef de l'Etat avec les acteurs sociaux pris séparément (syndicats, conseillers ruraux), il n'y a pas de dialogue institué entre les pouvoirs publics et ces acteurs pris dans leur globalité, en dehors des périodes électorales, ni volonté de créer une compétence collective dans le traitement du changement social. Le dialogue se déroule dans un cadre sectoriel piloté par les principaux ministères impliqués, alors que des intervenants quasi-autonomes foisonnent dans le champ social, avec les entités régionales et locales, les fondations, les ONG et les associations.

Un coût réel incertain

L'ensemble des crédits budgétaires, y compris les prestations sociales est élevé ou insignifiant selon que les dépenses de l'éducation et de la santé y sont comprises ou non. L'effort financier consenti par ménage est, de ce fait, variable d'un ministère à l'autre, pour des raisons qui relèvent à la fois de caractéristiques propres à chaque ministère et du degré d'intérêt que le gouvernement accorde à tel ou tel aspect de la politique sociale.

Mais dans l'état actuel des connaissances et des informations disponibles sur **l'état réel de la pauvreté** et compte tenu de l'absence d'un réel contrôle de gestion au sein des administrations, il est impossible, d'évaluer les coûts effectifs de la politique

sociale par pauvre, en particulier les coûts qui contribuent indirectement - sous forme de subvention - à la correction des inégalités et à l'amélioration des conditions de vie des ménages. Les évaluations partielles, effectuées pour le coût de l'éducation et de la santé concernent les dépenses par élève ou par habitant.

Des bénéficiaire mal identifiés et peu ciblés

La réalité des bénéficiaires de la politique sociale reste encore à appréhender, en l'absence de procédures permettant d'apprécier les besoins ou attentes des ménages, leur évolution et, d'une manière générale, la demande sociale. Le risque est grand, dès lors, que la politique soit tentée de reproduire des actions existantes plutôt que de cibler en s'adaptant à la diversité des situations. Malgré l'important effort de communication du gouvernement, les bénéficiaires éprouvent des difficultés à connaître ce qui existe tant au niveau central qu'au niveau local. En fait, tout se passe comme si la politique sociale se définissait et se gérait sans liens réels avec ses bénéficiaires. Dans ces conditions, ils ne peuvent que sous-estimer l'ampleur des efforts de l'Etat dans le domaine social.

Les impacts de la politique sociale restent à évaluer

Compte tenu de ce qui précède, il n'est pas possible d'effectuer actuellement une analyse quantitative approfondie des incidences globales de la politique sociale, essentiellement du fait que le champ n'a pas été défini et que sa formulation est trop vague. L'essentiel des efforts budgétaires repose sur l'action de deux ministères, qui concerne surtout la gestion des budgets de fonctionnement et d'investissement au sein desquels l'identification des dépenses sociales restent un exercice périlleux, dans l'état présent de l'appareil statistique. En outre, plusieurs fonctions de dépenses ont été transférées au niveau des régions et des collectivités locales (santé, éducation assainissement, logement...), ce qui complique la tâche de l'évaluation.

2. La croissance et la gestion des dépenses publiques du secteur social

L'image pour le moins brouillée de l'Etat social sénégalais met en évidence la nécessité d'une réflexion prospective et stratégique sur la politique sociale et les finances publiques. Cette réflexion devrait aider à

- clarifier et actualiser les finalités de l'Etat social et à définir les contours de la constitution sociale du Sénégal en mettant l'accent sur les droits à la sécurité sociale ;
- moderniser le dispositif de gestion de la politique de dépense et le rendre apte à maîtriser les risques sociaux sans tolérer l'exclusion à long terme ;
- valoriser les dépenses publiques en assimilant les dépenses sociales à un investissement pour la collectivité.

Cette section fournit les éléments de cette réflexion, à partir du cadrage macro-économique et financier élaboré par le gouvernement avec l'appui du FMI (*Policy framework paper 1999-2001*) et de la Banque mondiale (Sénégal, stratégie 1998). Elle analyse les incidences d'une stratégie de croissance forte, durable et équilibrée sur les dépenses publiques ainsi que les incidences potentielles de l'état de pauvreté sur la politique de dépense publique dans le secteur social.

Cadrage macro-économique et financier 1999-2001

Les perspectives de croissance issues des projections macro-économiques, réalisées par les services du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan et complétées par celles du FMI et de la Banque mondiale, fournissent le cadre d'évaluation des enjeux économiques à l'horizon 2001. Dans l'hypothèse de la poursuite des tendances constatées depuis 1994, et sous l'effet de politiques macro-économique de qualité et de l'intensification des réformes structurelle et d'une plus grande ouverture sous-régionale, la croissance du PIB réelle se maintiendrait au niveau de 6% l'an et le surplus budgétaire, au-dessus de 2% du PIB.

L'inflation et le déficit du compte courant (à l'exclusion des transferts officiels) seraient contenus respectivement en deçà de 3% et 6% du PIB. Ces performances sont conditionnées par la croissance des investissements au niveau de 18,1 % du

PIB en 1998 à 20% en 2001, alors que l'épargne intérieure passerait de 12,4% à 15,1% sur la même période.

Des réformes plus soutenues dans les secteurs de l'énergie, de l'eau, des transports, des échanges régionaux, le développement du secteur privé et dans la gestion du secteur public favoriseraient la valorisation des opportunités d'investissement par de nouveaux entrepreneurs ainsi que la transformation du secteur informel. Cette épargne serait drainée par les canaux des associations et caisses d'épargne et de crédit, accessibles aux populations des zones rurales et péri-urbaines en vue de financer des activités génératrices de revenus.

Ces performances se traduiraient au niveau national par une hausse du revenu par habitant de plus de 3% par an. Sur cette base, le gouvernement mettrait l'accent sur les secteurs sociaux - en particulier de l'éducation et la santé, la fourniture d'infrastructures et de service de base, la réduction de la pauvreté, la promotion des femmes et des jeunes.

Mais l'amélioration des conditions de vie passera par une meilleure qualité de gestion des dépenses publiques dans le secteur social, qui sont appelées à croître rapidement. Les dépenses de santé respecteraient en 2002 la norme fixée par l'OMC, soit 9%. L'accroissement des dépenses d'éducation permettrait de faire progresser le taux de scolarité de 70 % en 2000 et de 75% en 2001. Des ressources supplémentaires pourraient ainsi être affectées à la réduction de la pauvreté.

Quant aux dépenses de capital inscrites au budget d'investissement, elles seraient financées à hauteur de 20 % par les recettes fiscales conformément aux critères arrêtés par l'UEMOA.

Tableau II. 2 : Hypothèses et principaux résultats du programme pluriannuel de finances publiques

			Hypothèse prudente	Hypothèse favorable
Croissance annuelle du PIB (1999-2001)			5 %	6,0 %
Croissance cumulée des dépenses en volume, 1999-2001			2.5 %	
Dépenses de fonctionnement			2.3 %	
Traitements et salaires			12.6%	
Matériaux et entretiens			7.6 %	
Transferts, subventions et filet social			18.9%	
Dépenses d'équipement			-9.7%	
dépenses d'équipement budgétaire			51.4%	
dépenses d'équipement extrabudgétaire			-25.4	
Intérêts exigibles			11.9%	
Intérêts sur dette extérieure			15.0%	
Dépenses du secteur social				
Santé			3,5 %	
Education(35% des DP)			0.5%	
Autres secteurs sociaux			-	
<i>Prix constants sauf indications contraires</i>	1999	2000	2001 Hyp. Prudente	2001 Hyp. favorable
Déficit budgétaire global en % du PIB	0.5	-1.1	-0.5	
Dépenses de fonctionnement	5.1	4.3	2.5	
Investissements bruts	15.2	12.6	14.6	
Dépenses et prêts nets	15.4	-1.2	5.0	
Dépenses courantes en % du PIB	11.4	10.9	10.3	
Dépenses courantes administrations (p. consts de 1987)	3.7%	2.9%	1.2%	
Dep adm en % du PIB	14.2	13.6	12.8	
Inv. Bruts en %du PIB	21.4	22.5	24.0	
Dépenses d'investissement social en % des dépenses d'investissement publique	40%			

Sources : Document cadre de politique économique. Projections du gouvernement (Perspectives triennales 1999-2001), FMI policy framework paper 1999-2001 Banque mondiale : Sénégal Stratégie, 1998.

Impact social

La croissance et la bonne gestion des dépenses de santé et d'éducation exerceraient un impact positif sur les indicateurs sociaux. En particulier, la qualité de l'accès à la santé serait améliorée grâce à une augmentation des dépenses publiques de 0.5% par an pour atteindre le taux de 9% du PIB en 2002. Cette augmentation permettrait

le recrutement de 250 agents par an pour ramener dès l'an 2000 le nombre de personne par centre et par poste de santé à respectivement 150 000 et 10 000. Mais la principale conséquence serait la baisse du taux de mortalité infantile à 380/100 000 habitants, tandis que la couverture immunitaire s'élèverait à 80% en 2002 et que l'indice de fécondité tomberait à 5.3% dès l'an 2000. Le recours plus intensif (16% contre 7 en 1997) aux contraceptifs permettrait de mieux contrôler la croissance démographique.

L'accroissement des dépenses d'éducation primaire permettrait la construction de 1500 classes par an et le recrutement de 1500 enseignants. Ainsi les promesses d'amélioration du taux brut de scolarité primaire seraient tenus dès l'an 2000 avec 70%, plus particulièrement dans les zones rurales et pour les filles (60% contre 53% en 1997). De même l'amélioration de la qualité contribuerait à réduire le taux de redoublement en classe de 5% et 6% à 10% et 8% contre 14 et 28% en 1997.

La population illettrée ne serait pas restée, grâce à la mise en œuvre d'un programme touchant près de 20 000 personnes dont 75% de femmes.

De manière générale, la croissance des dépenses publiques du secteur social est confirmée par le redressement des dépenses d'éducation et de santé qui représentent respectivement 31 et 7% soit 38% du budget général. L'ensemble des dépenses du secteur dépasse certes la barre des 40%, mais cette évolution cache une dimension du secteur qui est toujours laissée pour compte dans les analyses, à savoir les dépenses qui contribuent directement à la réduction de la pauvreté. En effet les programmes mis en œuvre au début des années 2000 ne commencent à porter leur fruit qu'au cours du prochain plan de développement. Toute lenteur dans ce domaine ne ferait qu'aggraver une situation devenue déjà critique.

Les décades 10 et 20 du prochain millénaire seront dominées, partout en Afrique sub-saharienne, par la lutte contre la pauvreté en vue de réduire les écarts de revenus avec les pays membres de l'OCDE et le Sénégal n'échappe pas à ce défi². La perspective d'un choc de pauvreté au cours de cette période, dans l'hypothèse où la croissance mondiale se ralentirait sous l'effet d'insuffisance de réformes est de

plus en plus présente dans les analyses. Cette perspective exerce déjà de fortes tensions sur le financement du secteur social et sur les finances publiques. Cela suppose de poursuivre de façon volontariste les efforts d'accélération des dépenses. Comme le montre l'expérience internationale, cette accélération est compatible avec un progrès continu de la qualité et de la robustesse d'une croissance à forte intensité de capital public et de capital social. Elle exige cependant des réformes de la politique de dépense qui tiennent compte des exigences du secteur social et nécessitent de mobiliser toutes les capacités de gestion, afin d'améliorer la qualité des infrastructures et des services sociaux essentiels à la réduction de la pauvreté.

3. Vers une définition élargie des dépenses publiques du secteur social

La notion de dépenses sociales

La notion de dépenses publiques du secteur social a fait au Sénégal l'objet de trois types de débats depuis le milieu des années 80. Dans un premier temps ces dépenses étaient assimilées aux dépenses de protection et d'action sociale et pouvaient prendre la forme de revenus de substitution ou de complément. Ces dépenses avaient pour objet de couvrir totalement ou partiellement des charges pesant sur les ménages du fait

- de la maladie ;
- de l'invalidité ;
- de la maternité et de la situation de la famille ;
- du logement ;
- du chômage ;
- de la formation professionnelle ;
- des accidents de travail ;
- des calamités naturelles.

² OCDE, 1997

Encadré II. 1 : Présentation du système de protection sociale

A l'indépendance le Sénégal a hérité du code de sécurité sociale de l'AOF organisant la protection sociale de base dans l'ensemble des territoires sur le modèle français, gérée par des caisses de compensation et par une institution privée pour la couverture du risque vieillesse (l'IPRAOF). Actuellement, il est composé de deux grands régimes couvrant les fonctionnaires, les travailleurs du secteur privé et les agents du secteur public non-fonctionnaires. La sécurité sociale de travailleurs est prise en charge par trois types d'institutions :

- la Caisse de Sécurité Sociale (CSS), un établissement public ;
- les institutions de prévoyance sociale (IPS) de droit privé pour les risques maladie et vieillesse ;
- les Institutions de prévoyance maladie (IPM) pour les entreprises comptant un effectif d'au moins cent travailleurs.

En ce qui concerne le risque des retraites, l'IPRES a pris la suite de l'IPRAO dans les mêmes conditions de fonctionnement et de monopole de la gestion du régime général et de celui des cadres.

Quant au régime des fonctionnaires, il couvre les risques maladie, maternité, invalidité, décès, charges de famille, congés de maladie et de maternité, pensions civiles et militaires de retraite. La gestion de ces régimes est confiée au ministère de la fonction publique et par chaque ministère utilisateur pour ce qui est des prestations qui s'ajoutent au salaire. Le FNR, les pensions et les rentes sont gérés par le Ministère de l'Economie, des finances et du Plan.

Au plan budgétaire, elles étaient confondues avec les dépenses destinées à l'action culturelle dans la classification fonctionnelle et aux dépenses de transferts sans contrepartie (aides sociales) dans la classification économique.

Dans ce cadre, l'Etat, les organismes de sécurité sociale, d'assistance, de protection et de promotion sociale - réalisent des prestations en direction des ménages pour couvrir totalement ou partiellement diverses charges pesant sur eux.

A partir de la crise économique, la question centrale devient celle du coût de l'ajustement, dont la dimension sociale devait être prise en compte pour en atténuer les rigueurs. C'est ainsi qu'en 1989 le gouvernement a pris des mesures destinées à réduire les coûts transitoires de la politique d'ajustement dont la création de la Délégation à l'Insertion et à la Réinsertion (DIRE), du Fonds National pour l'Emploi (FNE), la politique de population et la valorisation des ressources humaines. Dans ce cadre ont été élaborés des politiques spécifiques d'éducation, de santé, de développement social et AGETIP.

Encadré II.2. Dépenses sociales et réduction de la pauvreté

Dépenses sociales et redistribution

Le poids accordé aux dépenses sociales par rapport aux dépenses économiques est maintenant devenu une question importante dans la prise de décision publique car il est admis que ce facteur exerce une grande influence sur la dynamique de la croissance. Les dépenses sociales recouvrent toutes les dépenses effectuées par les administrations publiques en faveur des ménages au regard de **l'objectif de redistribution**. Cependant les modalités de redistribution sont variables. Elles peuvent obéir à une logique d'assistance (Beveridge) ou à une logique d'assurance (Bismark). La définition sénégalaise de la protection sociale est inspirée par cette dernière. : les assurances sociales se fondent sur le principe de la prévoyance contre des risques sociaux.

Les dépenses sociales sont dites **directes** quand elles servent à l'achat de biens et services destinés aux ménages. Elles sont **indirectes** quand elles prennent la forme de subventions aux ménages. Ces subventions peuvent à leur tour être de plusieurs types : ouvertes ou fermés, spécifiques ou générales, forfaitaires ou à participation (voir graphique 2). En plus des transferts sociaux destinés à couvrir totalement ou partiellement les charges qui pèsent sur les ménages, les dépenses sociales concernent aussi certaines dépenses de formation, d'éducation, de santé, de logement, d'aménagement, quand elles consistent à fournir des infrastructures et des services de base aux populations pauvres. Ces dépenses sont généralement traitées par les classifications traditionnelles, soit comme des dépenses de fonctionnement soit comme des dépenses de capital (voir chapitre 3 pour la distinction entre dépenses d'investissement social et les transferts sociaux).

Capital social et réduction de la pauvreté

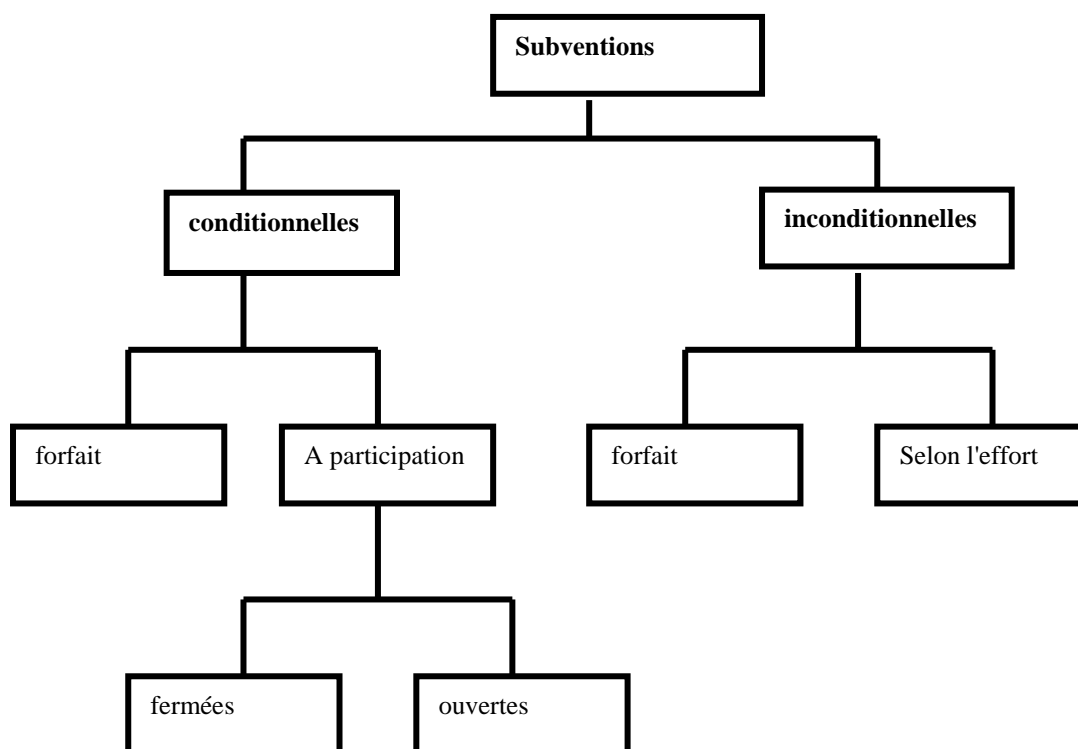
Le concept de dépenses sociales est au centre de **l'initiative 20/20** des Nations - Unies qui exhorte les pays en développement et les donateurs à consacrer chacun en ce qui le concerne 20% du budget de la nation et 20% du volume de l'aide extérieure à un **noyau dur** de dépenses qui contribue spécifiquement à la réduction de la pauvreté : soins de santé primaire, éducation de base, accès à l'eau potable. On peut cependant s'interroger sur le caractère opérationnel de cette notion et se demander si elle ne doit pas être complétée dans deux directions au moins : d'abord par une meilleure prise en compte de l'ensemble des dépenses qui permettent de valoriser le capital social en tant que facteur de croissance et ensuite par une conception plus stratégique de la politique de dépense publique autour d'objectifs budgétaires et de programmes qui assurent la maîtrise de dépenses croissante dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Ramses 96 : La protection sociale à l'épreuve des faits
PNUD : Rapport sur le développement humain diverses années
Banque Mondiale : Rapport sur la pauvreté et le développement 2000, Mai 1998 (R. Kampur)

En 1994, suite à la dévaluation d FCFA, le Gouvernement mettait en place - à titre exceptionnel - le filet de sécurité sociale pour un montant de près de 30.0 milliards FCFA pour subventionner les prix du riz, du pain, des médicaments et des dépenses d'enseignement.

Aujourd'hui, l'accent est plutôt mis sur les conditions d'harmonisation des exigences de la demande sociale et des besoins de l'économie autour des thèmes de réduction de la pauvreté et de croissance durable. Le gouvernement fait de la consolidation de la croissance la condition préalable à la satisfaction de la demande sociale. Simultanément, il tente d'évaluer de manière systématique l'ensemble de l'effort social de la nation et de rendre plus visible les résultats des dépenses publiques dans le secteur social ainsi que l'impact sur la pauvreté.

Graphique II. 2 : Typologie des subventions³



³ Adapté de sources variées dont Costello D ; Walsh C; Spahn P.B, European Economy Musgrave R & Musgrave P

La maîtrise des dépenses sociales

Le dispositif de gestion des dépenses publiques est soumis à deux pressions contradictoires. D'une part la nécessité de faire face à la dégradation des conditions de vie et le maintien de 50% de la population en dessous du seuil de pauvreté absolu invite au renforcement de leurs propriétés redistributives (voir encadré 1) par le biais de transferts sociaux massifs. D'autre part, la nécessité de disposer d'une croissance supérieure à 6 % par an au cours des deux prochaines décennies incite à contenir l'évolution des dépenses publiques et en particulier des dépenses de fonctionnement, pour disposer d'une marge de manœuvre permettant le financement des secteurs sociaux. Autant dire que les problèmes de la maîtrise des dépenses publiques et de gestion active de la politique budgétaire se posent avec acuité au Sénégal.

Ces contraintes sont à la base de la redéfinition des priorités des dépenses publiques pour faire face à l'impératif de croissance, mais aussi à la satisfaction de la demande sociale. Une croissance forte suppose une réduction sensible des dépenses improductives, tandis qu'une croissance des dépenses sociales impose de reporter ces réductions sur les dépenses n'ayant pas d'incidence directe sur l'amélioration des conditions de vie des ménages, ainsi qu'une rationalisation de la gestion. L'expérience passée montre que les secteurs sociaux font généralement les frais des ajustements alors que toute tentative de réformes des procédures et du contrôle budgétaire se heurte à une grande inertie, tant les implications juridiques, comptables et financiers sont considérables. Dès lors, deux questions doivent être posées : comment faire des dépenses publiques un facteur de croissance et de réduction de la pauvreté ? Comment concilier l'impératif de régularité des dépenses publiques et les exigences d'une gestion stratégique des dépenses sociales ? Si la réponse à la première question passe par la mise en œuvre d'un programme ambitieux de fourniture d'infrastructures de qualité et de services essentiels à la réduction de la pauvreté, la réponse à la seconde suppose davantage de flexibilité dans la gestion des dépenses publiques.

La planification et l'exécution des dépenses publiques

L'établissement de programme pluriannuel est un exercice courant pour les dépenses d'investissement. L'application de cette démarche dans certains secteurs ouvre des nouvelles perspectives pour la généralisation de l'approche aux finances publiques de l'Etat, des collectivités locales et des organismes de protection sociale.

Le rapport Banque mondiale sur des dépenses publiques d'avril 1992 avait déjà fait des recommandations dans le sens de l'adoption de la méthode de programmation pluriannuel pour les secteurs prioritaires ainsi que la stratégie de budget par objectif. Il aura fallu cependant attendre 1998 pour que soient initiées des revues "sectorielles" des dépenses publiques pour la santé, l'éducation et la justice. La gestion active du budget de dépense a aussi fait l'objet d'un début de réflexion, pendant que l'approche programme était expérimentée pour le secteur de la santé avec le Programme de développement intégré de la santé 1998-2002, PDIS pour un montant de 50 millions de dollars. La même approche est envisagée pour le secteur de l'éducation en vue de mettre en place le Programme Décennal de l'Education et de la Formation 1998-2008, PDEF.

La période d'expérimentation est cependant difficile pour la modernisation de la gestion des finances publiques. La tâche de modernisation sera compliquée par le démarrage de deux autres chantiers : la mise en œuvre des décisions en matière de décentralisation et celles des directives sur la loi de finances de l'UEMOA. Par ailleurs, le processus de modernisation a connu un ralentissement passager avec le blocage du PDIS au cours de la première moitié de l'année 1999, du fait du non-approvisionnement de la caisse d'avance. Cette procédure exceptionnelle de caisse d'avance est au centre d'une controverse qui divise les administrateurs financiers (les DAGE notamment) sur le bien fondé d'une réforme des procédures et du contrôle budgétaires et en particulier de l'utilisation la caisse d'avance pour accroître l'autonomie de gestion des ministères dépensiers. Aussi rien ne garantit que cette approche pragmatique de la réforme des finances publiques ne sera remise en cause.

L'adoption des critères de convergence en matière de finances publiques et du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA modifie aussi la façon de

concevoir le budget des dépenses et sa gestion. A partir de l'an 2000, les pays membres seront dans l'obligation d'utiliser les dépenses comme instrument actif de politique économique. Effectué sur un horizon de moyen terme, elle permet de dépasser les limites de l'exercice budgétaire annuel. Elle conduit les différents acteurs publics (et notamment l'Etat et les différents ministères) à concevoir leur action sur le moyen terme en définissant les actions nouvelles et les possibilités de redéploiement sur les périodes suivantes.

Encadré II.3. : Les procédures de planification et d'exécution des dépenses

La procédure de planification des dépenses passe par trois phases dont la première est définie dans le cadre du système national de planification et l'ordonnancement des deux dernières est régi par la directive 05/97 de l'UEMOA qui fixe la nature, le contenu, la procédure d'élaboration, de présentation et d'adoption des lois de finances ainsi que les opérations d'exécution, et de contrôle du budget de l'Etat.

La première phase est par définition **stratégique** et participe de l'élaboration des priorités des dépenses. Ces priorités sont arrêtées sous forme d'orientations et de lignes d'actions à l'occasion de l'élaboration du Plan, des perspectives triennales. Elles sont affinées et traduites en lignes budgétaires dans le programme triennal d'investissement et le budget général de l'Etat.

Au niveau du Plan d'orientations et des perspectives triennales, les orientations arrêtés n'ont pas encore d'incidence financière et ne donnent pas lieu à un engagement de l'Etat. Le secteur social occupe une place importante dans les priorités du IX^o Plan à travers 4 orientations stratégiques sur 10 :

1. Améliorer la qualité des interventions de l'Etat dans la fourniture des services et infrastructures de base ;
2. Renforcer le système éducatif, notamment la formation technique et l'éducation de base ;
3. Renforcer et faciliter l'accès à l'information et promouvoir la communication sociale
4. Poursuivre la mise en valeur des ressources humaines et atténuer les tendances démographiques défavorables.

Le IX^o Plan va plus loin en proposant un agenda stratégique qui sert de guide à l'élaboration des perspectives triennales. Ainsi 3 domaines d'actions prioritaires sur 12 concernent le secteur social :

1. développer les ressources humaines
2. renforcer l'efficacité du système national d'information et de communication
3. combattre la pauvreté, le chômage et l'exclusion.

Ces trois domaines structurent la dimension sociale du PTIP et du Budget des dépenses publiques et trouvent une expression concrète avec l'augmentation substantielle des budgets de l'éducation et de la santé et le programme de lutte contre la pauvreté.

La deuxième phase de l'élaboration du budget est essentiellement **administrative**. Elle commence, en ce qui concerne les dépenses, avec l'établissement des prévisions des charges et s'achève avec la préparation du projet de loi de finances. Elle a été décrite avec suffisamment de détail dans le rapport DPRE/CODESRIA sur le financement de l'éducation pour justifier de nouveau développement.

Par contre, à partir de 2000, la directive de l'UEMOA, s'impose de plein droit, et introduit des précisions et des innovations dans la conduite de l'exercice. Elle définit un cadre économique contraignant qui impose la nécessité d'un équilibre à définir, fixe les règles de prise en compte des nouvelles charges et séparent les horizons de la planification et de la programmation entre ce qui ne donne pas lieu à des engagements (les plans) et ce qui doit faire l'objet d'autorisations ou "lois" de programmes.

En ce qui concerne le projet de loi de finances, il est prévu de présenter un bilan financier dans lequel les services votés représentent le minimum de dotations que le gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics.

Les crédits applicables aux services votés sont au plus égaux

- pour les dépenses ordinaires, aux crédits de la précédente année
- pour les opérations en capital, aux autorisations de programme prévues par une loi de programme

-

Elle fournit aussi une nomenclature pour les charges de l'Etat :

1. *Dépenses ordinaires dont*

1.1. *Amortissement et charges de la dette publique*

1.2. *Dépenses de personnel*

1.3. *Dépenses de transfert*

2. *Dépenses en capital dont*

2.1. *Investissements exécutés par l'Etat*

2.2. *Transferts en capital*

2.3. *Prêts et avances*

La troisième phase - législative - commence depuis 1999 par le débat d'orientation budgétaire et se poursuit par le vote et l'adoption. La procédure prévue par la directive de l'UEMOA et celle qui est en cours au Sénégal ne présentent pas de différence notable. Elle se contente de la systématiser et de détailler la liste des documents qui accompagnent ou qui sont annexés au projet de loi de finances.

4. Le circuit des dépenses

La fluidité du circuit des dépenses publiques et des dépenses sociales en particulier constitue une condition préalable à toute application de la stratégie budgétaire par objectif dans le secteur social.

La gestion rationnelle des dépenses publiques se heurte à deux types d'obstacles

- la faiblesse des indicateurs de suivi de l'utilisation des ressources, ce qui ne permet d'assurer une cohérence entre les priorités des dépenses publiques et la politique sociale.

- la séparation entre le budget de fonctionnement et le budget d'investissement et à l'intérieur du premier entre les dépenses de personnel et les dépenses de capital budgétaire.

Les avantages et les risques de cette approche sont bien connus :

- respect de l'exigence de régularité ;
- simplicité des instruments de suivi des dépenses par chapitres et articles pour chaque dotations, avec le taux de consommation ;
- procédure de comptabilisation bien rodée, de la notification au paiement ;
- possibilité de réaliser un contrôle approfondi de chaque dépense au plan de la correspondance de la dépense avec le crédit ouvert, de la réalité du service fait, du caractère libératoire du paiement, et de la régularité de la procédure ;

En outre, cette procédure offre des garanties certaines sur plusieurs plans :

- aucune nouvelle dépense n'est prise en compte sans modification des autorisations de programmes ;
- la volonté de l'Assemblée nationale est respectée ;
- les abus sont vite identifiés ;
- la crédibilité de l'Etat est assurée ;
- la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables sont bien identifiés.

Malgré tous ces avantages, la procédure de dépense publique souffre de nombreuses lacunes du fait de la primauté du contrôle de régularité sur le souci de la bonne gestion :

La primauté absolue du droit budgétaire implique l'utilisation du taux de consommation des crédits comme unique critère de suivi de la dépense. Les règles d'annualité et de spécialité budgétaire font peser sur les agents d'exécution des contraintes de calendrier ainsi que des rigidités qui interdisent toute possibilité de redéploiement des moyens. La procédure des services votés sédimente les dépenses dans un cadre quasi-immuable. La complexité et la lourdeur de certains ministères comme l'éducation nationale font de la circulation de l'information entre les différents agents un véritable casse-tête informatique avec des retards importants

dans la mise en place des crédits et des paiements. Il n'est pas rare que rien ne soit fait à l'ouverture des classes et parfois que les retards prennent trois mois.

Au niveau de l'exécution, les goulets d'étranglement ne sont pas moins nombreux, ne serait ce qu'à cause des changements de priorités du gouvernement en fonction de l'évolution de la conjoncture et de ses rapports avec les bailleurs de fonds. La longueur des délais est imputable à la complexité du circuit et varie en fonction de la nature de la dépense.

D'importantes possibilités d'amélioration existent cependant (tableau II.3) et la réflexion a commencé au sein des services concernés dans le cadre de la généralisation de la procédure de budget par objectif⁴. Un élément essentiel qui pourrait contribuer à progresser consisterait à implanter des unités de contrôle de gestion dans les différents ministères, à l'instar de celle du Ministère de la Santé publique dans le cadre du PDIS. En tout état de cause un audit du circuit de la dépense et du système de gestion et d'information s'impose avant toute réforme.

Toute réforme future doit être globale pour garantir simultanément la régularité de la dépense et contribuer à la bonne gestion des fonds. Elle doit concilier rigueur et flexibilité de la stratégie budgétaire par objectif et de la programmation pluriannuelle intégrant les dépenses ordinaires et les dépenses en capital budgétaires pour chaque secteur, la reconnaissance d'une contrainte stricte de dépense par secteur et la définition d'indicateurs et de délais appropriés pour chaque secteur (tableau II.4.)

⁴ MEFP/UPE

Tableau II.3. Circuit des délégations d'autorisation de programme

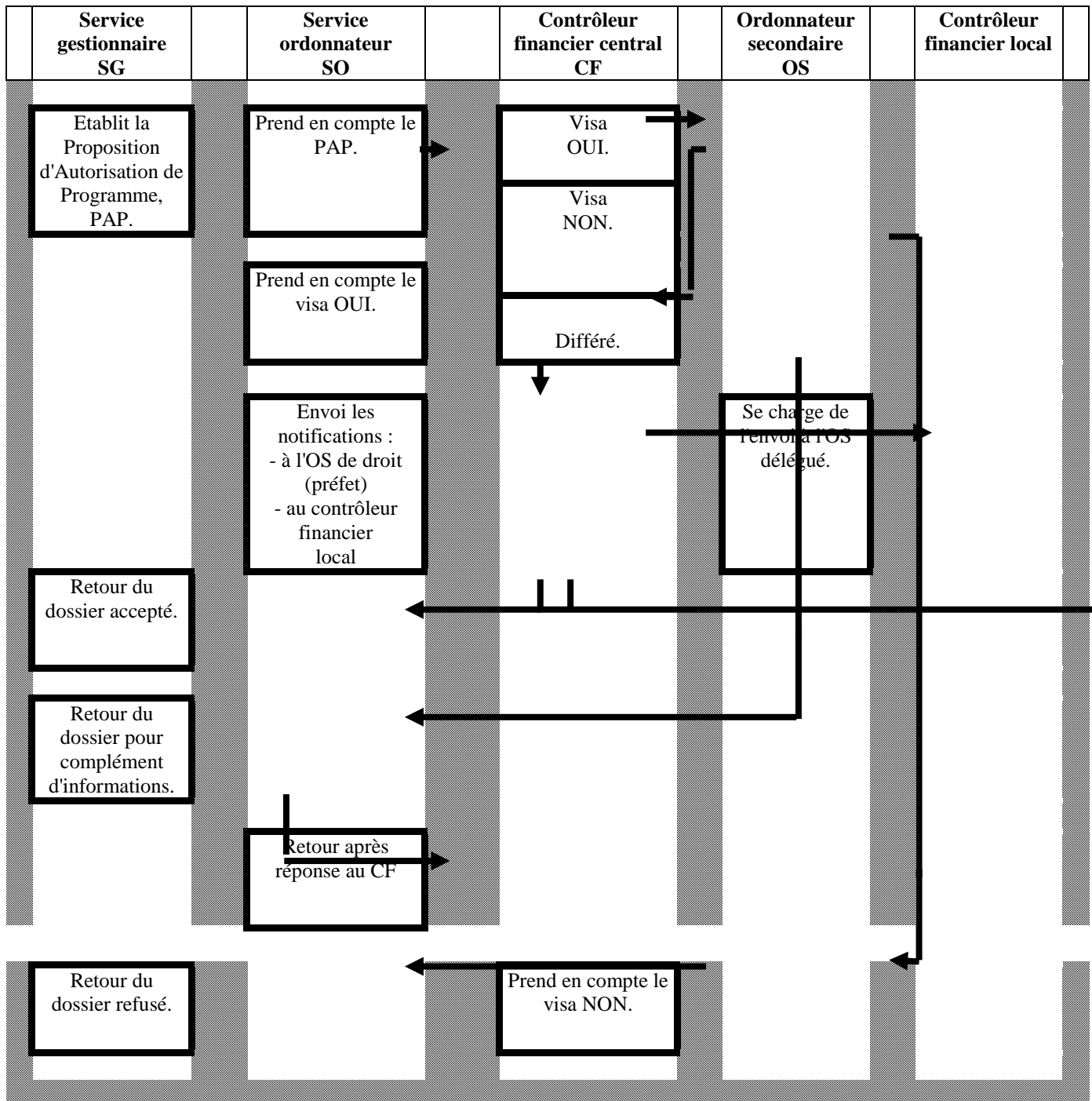


Tableau II.4. Circuit de la dépense

Etapes
I. Engagement
1. Préparation du dossier d'engagement (SG)
2. Mise en état du dossier d'engagement (S.O.)
3. Contrôle du dossier et comptabilisation (C.F.)
4. Comptabilisation de l'engagement (S.O.)
5. Engagement juridique (S.G.)
II. Règlement
6. Réception facture et préparation de l'ordonnancement (SG)
7. Ordonnancement (S.O.)
8. Contrôle de l'ordonnancement (C.F.)
9. Signature et comptabilisation de l'ordonnance (S.O.)
10. Visa de la dépense et des oppositions à paiement (Comptable - Service sa)
11. Traitement éventuel des oppositions à paiement (comptable service contentieux)
12. Règlement et comptabilisation (comptable - service règlement)
13. Règlement interbancaire (BCEAO - agence nationale)
III Mise à disposition
14. Mise à disposition des fonds (banques)
Hors place
Sur place

Chapitre III

Le Bilan des Dépenses Publiques du Secteur Social

Comme il a été dit dans les chapitres précédents, il est urgent de faire des dépenses publiques un instrument de croissance et de considérer les dépenses sociales comme un investissement. Cela suppose d'augmenter sensiblement la part des dépenses publiques dans le secteur social, notamment les dépenses destinées à la promotion des femmes, des jeunes et la fourniture de l'infrastructure sociale et des services sociaux essentiels à la réduction de la pauvreté.

Il apparaît cependant qu'en l'absence d'un bilan social et surtout d'un cadre comptable et d'une méthodologie d'élaboration de budget social, il est impossible de cerner l'ampleur des efforts déployés et encore moins d'attester des progrès réels dans la conception des dépenses sociales comme des investissements.

L'exercice d'établissement d'un bilan du secteur social et d'un budget social qui suit doit être considéré comme le point de départ d'une réflexion à mener au sein des structures chargées de la planification et de la prévision économique et sociale.

1. Méthodologie

Les approches possibles

Le premier chapitre a réuni l'ensemble des concepts et outils permettant de cerner la notion de dépense sociale et a fourni un cadre financier à l'élaboration de la politique sociale. En dépit de l'importance reconnue au secteur social, son analyse souffre de l'absence d'un cadre comptable. Les contributions sont tantôt trop simples, tantôt trop scientifiques pour être exploitables. Les contributions des principales démarches peuvent se rattacher à trois écoles, même si une tentative de synthèse s'opère autour du cadre de développement intégré ou bilan social.

La *première école* se limite à l'analyse des postes de dépense selon une classification fonctionnelle et économique. C'est l'approche préconisée par le FMI et la Banque mondiale avec les Revue des Dépenses Publiques (RDP)⁵. Du point de vue fonctionnelle, l'unité d'analyse est le programme du secteur et les résultats de la politique de dépense s'évalue au regard des objectifs d'exécution fixés. Elle accorde

⁵ Pradhan

une plus grande attention à l'évaluation des résultats du programme au regard des objectifs de dépense et fait l'impasse sur l'évaluation du processus (en l'occurrence le circuit). Elle privilégie les indicateurs d'activités (taux d'exécution) au détriment des indicateurs de performance (situation des bénéficiaires). Cette approche - par les comptes - s'impose à toute revue des dépenses publiques. Elle a en outre connu de nouveau développement, avec la conduite de revue en partenariat⁶. Mais sans compléments, elle laisse dans l'ombre les nombreuses difficultés de mise en œuvre (les processus, les circuits de dépense, le système de gestion).

La **deuxième école** assimile les dépenses à un ensemble de comptes sociaux. Elle répond à la volonté de quantifier les résultats et les prévisions dans le secteur social et à la nécessité de regrouper sous une forme chiffrée les dépenses sociales pour en mesurer l'incidence sur les finances publiques et l'économie. Elle a été développée notamment par les autorités françaises⁷. L'unité d'analyse est la charge pesant sur les ménages que la dépense permet de couvrir. Les dépenses sont classées, par opérations. Le bilan fait ressortir - pour l'ensemble de la nation, pour chaque agent et pour la sécurité sociale et par fonctions - les dépenses par régime et par classe de risques sociaux. Cette approche met l'accent sur les instruments de couverture mais laisse de côté les problématiques de la gestion des risques, de la protection sociale et de réduction de la pauvreté⁸. Elle ne permet pas de les mesurer et suppose qu'ils sont déjà connus et que les dispositifs de gestion son en place.

La **troisième école** se focalise sur les outils et les systèmes de gestion des risques sociaux et de la protection sociale en particulier⁹. Assimilées à des dépenses de protection, les dépenses sont destinées à réduire la vulnérabilité des ménages à faible revenus, à permettre un meilleur comportement de consommation et à améliorer l'équité face à l'exposition à des chocs et à leurs effets et de façon générale, à contribuer à la solidarité sociale, à la cohésion sociale et à la stabilité sociale d'un pays. Pour chaque acteur (Etat, collectivité locale, organisme de sécurité sociale, les dépenses sont classées par risques (revenus, maladie, chômage, crise financière, inflation, décès), par catégories (directes, indirectes). Cette approche

⁶ Bulletin du Centre pour le Savoir et l'Information (KLC)

⁷ Les Notes bleues de Bercy

⁸ Bichot

⁹ Holzmann

fournit un cadre conceptuel à l'analyse des dépenses (Tableau 1). Mais présentée ainsi, elle semble encore assez théorique, car elle laisse de côté les questions de mise en œuvre et de gestion et les compromis qu'elles requièrent. Toutefois, cette approche constitue la base de toute évaluation sociale ; sa conduite est indispensable pour mesurer correctement l'ampleur de l'effort de l'Etat et l'analyser.

La **quatrième école** fait la synthèse des approches précédentes. Cette approche intégrée a été mise au point par le Président de la Banque Mondiale en vue d'amener les pays emprunteurs à établir un bilan social. L'unité d'analyse est l'acteur et son action sur chacun des facteurs de changement social. Elle souligne et détaille tous les facteurs de croissance et de réduction de la pauvreté et la gestion des activités des partenaires dans un cadre de développement intégré (Tableau 2). La matrice de développement intégré¹⁰, fait figurer, en abscisse, les préalables à une croissance et à un recul de la pauvreté (facteurs structurels, facteurs humains, facteurs physiques, stratégies spécifiques. En ordonnées, figurent les activités des partenaires dans le processus de développement. Ce bilan social global de la nation fait ressortir l'effort de l'Etat et des administrations publiques et permet des comparaisons avec l'effort respectif des institutions multilatérales et bilatérales, du secteur privé et de la société civile. Il est important que le Sénégal profite de la phase actuelle d'expérimentation pour tester la possibilité de se doter de ce cadre intégré pour le secteur social.

Le présent chapitre s'inscrit dans la première approche. Parce qu'elle s'avère insuffisante, dans le cas précis des dépenses sociales, le chapitre décrit aussi la méthodologie permettant de la combiner avec les autres approches. Après une brève définition du contenu des dépenses et la description des nomenclatures, il retrace l'évolution des dépenses selon la classification fonctionnelle et économique avant de fournir une méthodologie pour l'élaboration du bilan social en vue de l'évaluation des résultats pour chaque type et catégorie de dépense et chaque risque.

¹⁰ Banque Mondiale, janvier 1999

Encadré III.1. : L'établissement de comptes et de budgets sociaux

En application de l'article 164 de l'ordonnance du 30 décembre 1958, le gouvernement français est tenu de présenter chaque année au Parlement « des tableaux faisant ressortir les diverses prestations dont l'ensemble constitue le budget social de la nation ». La loi du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale lui a créé l'obligation de fournir :

- **un état** (qui retrace, pour les trois années précédentes, l'effort social de la nation en regroupant l'ensemble des prestations sociales et des charges qui en découlent pour l'État, les collectivités locales, les employeurs, les assurés et les contribuables ;
- **une annexe** qui analyse les prévisions de recettes et de dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale pour l'année en cours et l'année suivante, y compris les aides ou compensations versées à chacun de ces régimes par l'Etat ou par d'autres régimes ;
- **un rapport** mettant en évidence la place des dépenses sociales dans les équilibres généraux économiques et financiers.

Ces documents constituent les comptes sociaux de la nation.

Le premier, purement rétrospectif, retrace l'effort social de la nation en s'attachant de façon aussi complète que possible aux divers flux à caractère social.

Le deuxième est prévisionnel et ne concerne que les régimes de sécurité sociale.

Le troisième, enfin, permet de dégager la **dimension économique et financière des diverses dépenses sociales**.

Cette série de comptes comporte les recettes et les dépenses de collectivités ou organismes multiples et variés, de nature très différente (organismes de sécurité sociale, d'assistance, de prévoyance et de promotion sociale), y compris les recettes et les dépenses à vocation sociale inscrites dans le budget de l'Etat et fait ressortir les transferts et prestations dont bénéficient les ménages.

L'étude de ces documents permet de mettre en évidence le volume et l'augmentation des dépenses sociales par rapport au niveau du budget de l'Etat et par rapport à la production intérieure brute. Leur analyse détaillée doit faire ressortir les dépenses qui enregistrent les plus amples variations.

La préparation de ces trois documents peut être adaptée au contexte des pays en développement pour faire apparaître la dimension comptable, financière et économique du secteur social sous forme d'un état comptable d'un tableau de finances sociales et d'un rapport bilan. Ce dernier pourrait aussi intégrer la réflexion de J. Wolfersohn en vue de faire du bilan social un cadre de développement intégré.

Source : Notes Bleus

Tableau III.1 : Maquette des Etats de dépenses sociales (Notes Bleus)

1. Recettes et Dépenses par opérations (ensemble des agents)	Année 1	Année 2	Evolution
Recettes - - Dépenses Prestations des régimes Dépenses de l'Etat Gestion des régimes Action sanitaire et sociale des régimes Dépenses diverses Transferts entre régimes Total brut Transferts entre régimes Doubles décomptes Total net <i>Solde</i> Somme des excédents Somme des déficits			
2. Dépenses par fonctions : ensemble des agents			
Fonctions Non ventilé Santé dont - Soins - Hospitalisations - Pharmacie Invalidité, vieillesse, décès Famille Logement Chômage Formation Accidents du travail Evénements politiques Total brut Transferts Doubles décomptes Total net			
3. Dépenses par fonctions : sécurité sociale			
(Même rubrique que 2)			

Tableau III.2 : Maquette des stratégies de gestion des risques sociaux¹¹

Mode gestion	Informel/Personnel	Formel/ Basée sur les marchés financiers	Formel/ Fournie/mandatée par le service public
Réduction des risques			
	Production moins risquée Migration		Normes de travail Politiques sur le marché du travail Politiques d'invalidité
Absorption du risque			
Portefeuille	Travaux multiples investissements dans le capital humain et dans les actifs physiques et immobiliers	Investissement dans les actifs financiers multiples	Systèmes de pensions multiples Fonds d'investissement sociaux Transferts d'actifs
Assurance	Mariage/Famille régime communautaires location de part Travaux liés	Annuités de vieillesse Invalidité/Accident	Assurance mandatée/fournie pour les sans emploi, les personnes âgées, invalides, en état de survie, malades...
Pensions	Famille étendue Contrats de travail		
Cohabitation avec les risques			
	Vente d'actifs immobiliers Emprunt aux voisins Transferts/charités Envoi d'enfants au travail Des-épargne dans le capital humain	Vente d'actifs financiers Emprunts auprès des banques	Assistance sociale/ transferts Subventions Travaux publics

¹¹ Holzmann op. cit

Tableau III.3 : Matrice du CDF : un cadre de développement intégré en tant que bilan social

	Facteurs structurels					Facteurs humains	Facteurs physiques					Stratégies spécifiques			
	1 Gouvernance efficace & intègre	2 Système judiciaire	3 système financier	4 Filet de protection sociale et programmes sociaux	5 Etablissement d'enseignement et de diffusion du savoir	6 Santé et population	7 Eau & assainissement	8 Energie	9 Routes, transports & télécommunications	10 Questions environnementales et culturelles	11 Stratégie rurale	12 Stratégie urbaine	13 Stratégie pour le secteur privé	14 (Rubriques spécifiques par pays)	
ACTIVITES DES PARTENAIRES DANS LE PROCESSUS DE DEVELOPEMENT	Gouvernement -National -provincial -Local														
	Institutions multilatérales & bilatérales														
	Société civile														
	Secteur privé														

Définition

Aux fins d'établissement d'un budget de dépenses sociales et du bilan des dépenses publiques du secteur social, le terme de dépenses doit être d'abord être entendu au sens large, pour tenir compte de tous les avantages que les administrations accordent aux ménages par le biais de transferts directs ou indirects.

Pour l'état des dépenses, devraient être pris en compte - par estimation - les abattements fiscaux accordés aux familles nombreuses et aux indigents exonérés de toute charge (l'impôt négatif par exemple). Les dépenses contribuant à réduire le coût du travail et à favoriser l'accès à une activité rémunérée devraient être aussi prises en considération.

Il convient aussi de préciser la liste des secteurs ou domaines sociaux à prendre en compte. En effet l'importance du budget de la santé, de l'éducation et du logement dans les dépenses publiques font qu'il est difficile de considérer les dépenses de capital physique comme des dépenses sociales. Par contre les dépenses de fonctionnement de santé et d'éducation, dans la mesure où le ciblage est précis (création de nouveaux postes de personnel médical ou d'enseignement), sont concernées. Compte tenu de leur caractère transversal ou thématique, les secteurs de la promotion de la femme, de l'action sociale et de la solidarité nationale, de la jeunesse, de la promotion de l'emploi, de l'habitat social, les projets publics de développement humain ou social, quel que soit leur ministère de tutelle, les dépenses sociales des collectivités locales et certaines dépenses des organismes sociaux (fonds social de l'IPRES) et les différents fonds sociaux existants (AGETIP, FNR) devront être pris en compte.

Etant donné le poids économique et financier de l'Etat, il serait utile de pouvoir distinguer les dépenses sociales de l'Etat en faveur de ces agents, de celles en direction des ménages privés.

Il convient aussi de s'entendre sur le traitement de certaines dépenses, selon leur nature ou leur degré de complexité.

Tableau III.1. Typologie des postes de dépenses et contenu

Postes de dépenses	Contenu sommaire
Personnel	Dépenses ayant un caractère répétitif et dont l'identification ne posent pas de problèmes : salaires, rémunérations sauf indemnités de retraite
Fonctionnement	frais de déplacement et de mission, rémunérations versées en échanges de l'accomplissement de certaines tâches (jury d'examen et groupes d'experts, ateliers, séminaires) ou dépenses (frais de réception)
Intervention	versement de prestations telles que les allocations sociales ou les rémunérations de services d'études, de consultant, d'assistance technique, de vulgarisation
Equipement	dépenses informatiques, dépenses d'acquisition de technologies de l'information et de communication, notamment pour les services et les projets

Les mouvements de fonds (les transferts entre ménages notamment) entre divers agents nécessitent au préalable que des conventions comptables soient adoptées.

Pour le tableau prévisionnel, il convient de se référer au programme pluriannuel des dépenses publiques en particulier à la rubrique finances sociales mais en le détaillant pour chaque type et catégorie de dépenses.

Pour le bilan des dépenses, devraient entrer en ligne de compte les dépenses publiques destinées à fournir :

- des infrastructures de base : eau et assainissement, énergie, routes, transports et télécommunications, protection de l'environnement et accès aux biens culturels.
- des services sociaux : enseignement, santé, IEC de la population.
- des services de gestion et d'investissement : gouvernance locale, justice de proximité, services financiers, filet de protection et programmes sociaux.
- les services spécifiques (ruraux, urbains).

Pour chacune de ces dépenses, il convient de préciser l'origine des ressources, l'acteur qui en assume la responsabilité (Etat, collectivité local, institutions publiques, organisations quasi autonomes gouvernementales ou non), les objectifs visés et les activités à mener.

Nomenclatures et composition des agrégats

La nomenclature retenue est celle qui préside à l'établissement du budget, c'est-à-dire, la nomenclature par opérations de dépenses (classification économique) et la nomenclature fonctionnelle

Tableau III.2 : Les tendances générales de la classification des dépenses

Type de classification	Type de postes de dépense considérés par source de données		
	MEFP	FMI (Background papers - Statiscal appendix PFP)	Banque mondiale (RDP 92)
<u>Economique ou investissement ou par opérations</u>	Ordinaires Personnel Matériel Entretien Transfert Diverses et spéciales En capital Investissements Prises de participation transferts	Rémunérations et salaires Achat de matériel et entretien Intérêts sur la dette gouvernementale dont, dette extérieure Bourses Autres transferts et subventions Non affectables	Salaires Exploitation et entretien Transferts Divers (intérêts)
<u>Fonctionnelle</u>	Pouvoirs publics Action de l'administration générale Action économique Action culturelle et sociale Dépenses communes	Services publics en général Défense nationale Education Santé Services communautaires et sociaux Non affectables Dont, intérêt sur la dette du gouvernement	Services publics Défense Santé Services communautaires Services économiques dont Agriculture Transport Dont Fonds routier Non affectables

2. Bilan des dépenses publiques du secteur social

Les données utilisées ont été fournies par le Ministère du Budget et reflètent son point de vue sur l'envergure du secteur social. En effet ce Ministère, qui est le maître d'œuvre de la politique de dépense publique ne considère que les dépenses sociales qui peuvent être isolées facilement par le système comptable dans son état actuel :

les dépenses de santé publique et d'action sociale, les dépenses d'éducation et de formation, les dépenses de promotion des femmes, de l'action sociale et de la solidarité nationale. En ce qui concerne les dépenses de promotion de jeunes, elles ne peuvent être isolées de l'ensemble des dépenses de jeunesse et sports. En tout état de cause ce dernier volet est trop prédominant dans le budget du Ministère chargé de son exécution pour que la mesure présente à ce stade un intérêt quelconque. Toutefois, l'analyse a été complétée par la série de données fournie par le Bureau de la Banque mondiale, qui ne porte que sur les années 1993-1999.

Les graphiques et tableaux suivants font la situation des dépenses.

◆ Par fonction :

- Santé publique
- Education et formation
- Femme, action sociale et solidarité nationale (ex développement social)

◆ Par opérations :

- Personnel
- Matériel
- Entretien
- Transfert

Bilan fonctionnel

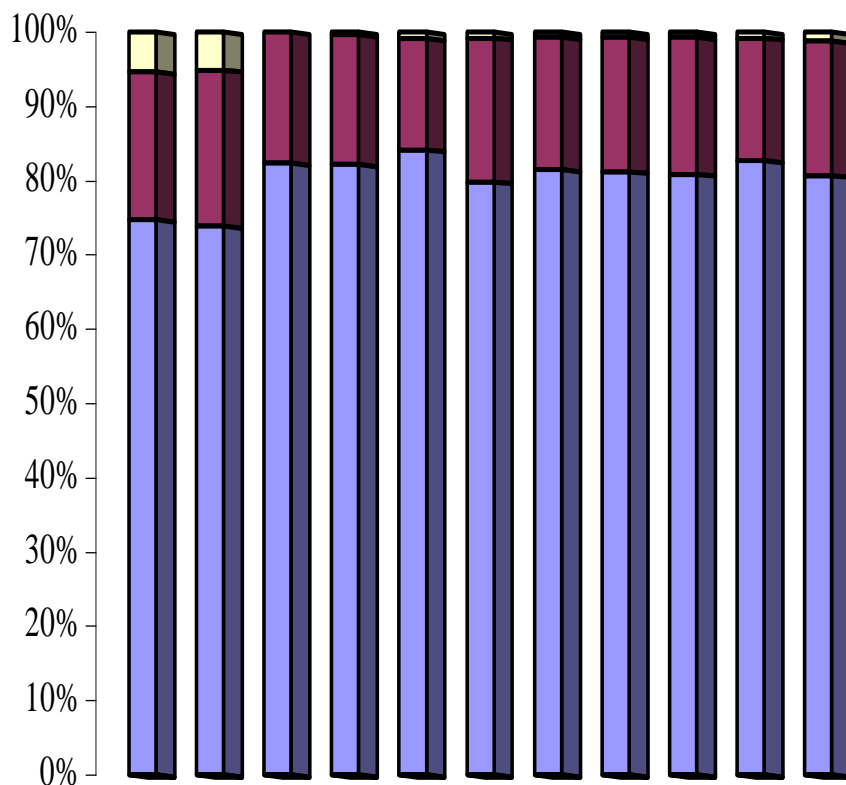
L'annexe I décrit les différents programmes objet des dépenses par fonction présenté ici. Cet annexe fournit, pour chacun des programmes une analyse détaillée du contexte, des objectifs et de la conception ainsi que des modalités de mise en œuvre et de gestion. Sa lecture fournit une vue d'ensemble sur le programme en question et permet de se prononcer sur sa qualité au regard des critères classiques de toute politique ou programme public.

Les graphiques suivants confirment les analyses effectuées par les précédentes revues consacrées à la santé et à l'éducation¹². Ils soulignent aussi le poids des

¹² MSPAS/MEFP, MGP
Diagne
MEN/CODESRIA

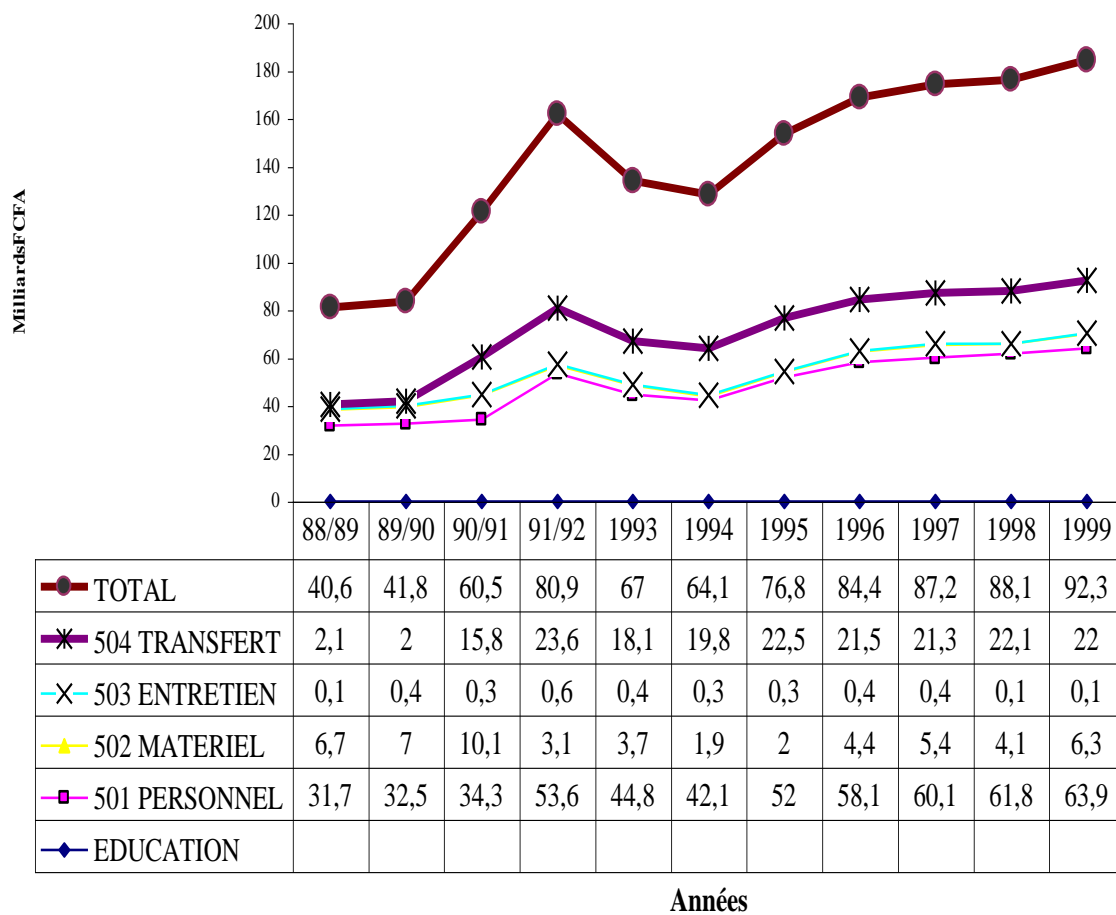
dépenses d'éducation et de santé par rapport aux autres dépenses sociales. Il met aussi en évidence les amples variations qui les ont affectés au cours de la période sous revue (1988-99).

Graphique & Tableau III.1. : Dépenses du secteur social



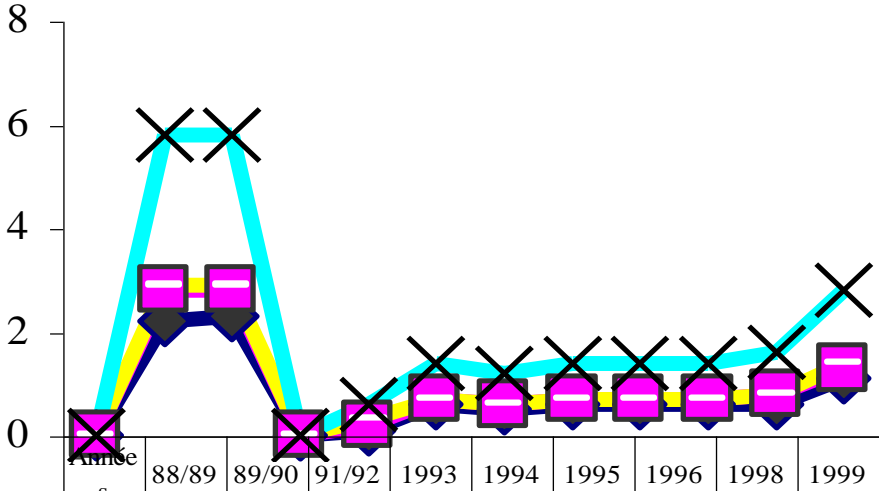
	88/89	89/90	90/91	91/92	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
■ Feme & DS	2,9	2,9	0	0,3	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	1,4
■ Santé & AS	10,8	11,9	13	17,2	11,9	15,6	16,7	18,8	19,9	17,7	20,7
■ Education	40,6	41,8	60,5	80,9	67	64,1	76,8	84,4	87,2	88,1	92,3

Graphique & Tableau III.2. : Dépenses d'Education et de Formation



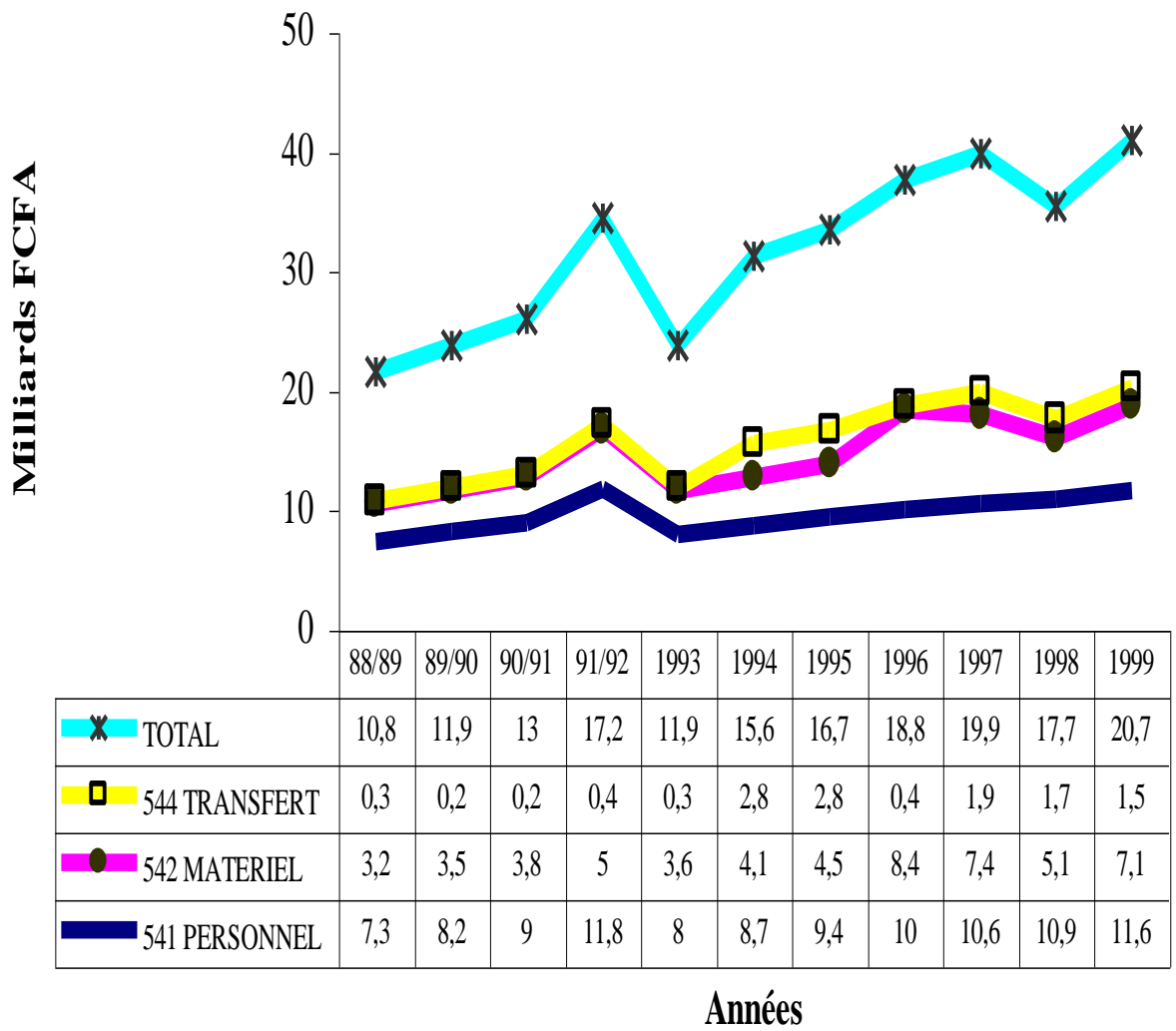
Graphique & Tableau III..3 : Dépenses de promotion de la femme, de l'action sociale et de la solidarité nationale

Milliards de FCFA



Années	88/89	89/90	91/92	1993	1994	1995	1996	1998	1999
× TOTAL	2,9	2,9	0,3	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8	1,4
■ 574 TRANSFERT	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0	0	0,1
■ 572 MATERIEL	0,6	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
◆ 571 PERSONNEL	2,2	2,3	0,1	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	1,1

Graphique & Tableau III.4. : Dépenses de Santé publique (dont Action sociale)



Bilan économique

L'annexe II retrace l'évolution des dépenses pour les principales fonctions identifiées selon la classification économique. La nomenclature suivante est utilisée :

Tableau III.3 : Chapitres et articles de dépense, selon la classification économique

Chapitre	571 Dépenses ordinaires	572 Dépenses de matériel	573 Dépenses d'entretien	574 Dépenses de transfert
Articles	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Personnel - Salaires - Abondements et parts contributives - Prévision pour avancement - Indemnité de fonction - Indemnité de représentation - Indemnité de risque - Indemnité de sujétion - Allocations familiales (uniquement pour les fonctionnaires titulaires) - Heures supplémentaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Carburant - Fonctionnement Cabinet du Ministre, Directions et Services - Dépenses communes - Fonds d'action femme - Electricité - Téléphone - Eau 		<ul style="list-style-type: none"> - Enfants en situation difficile - Assistance aux handicapés - Assistance aux nécessiteux
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Indemnités de logement 			
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Indemnités kilométriques 			

Ces tableaux font ressortir le poids écrasant des dépenses de personnel qui représentent respectivement en 1999, jusqu'à 69.2%, 56.0% et 78,5 % des dépenses des Ministères de l'Education et de la formation, de la Santé publique et de la Femme, de l'Action sociale et de la Solidarité nationale (MFASSN). L'analyse a déjà été réalisée par les RDP consacrées aux deux premiers. On s'en tiendra donc, pour l'analyse économique, aux dépenses du MFASSN et du Ministère de la Jeunesse et des Sports (MJS).

Bilan des dépenses de promotion de la Femme, de l'Action sociale et de la Solidarité nationale

Comme il a déjà été dit, les dépenses de personnel représentent la quasi-totalité des dépenses du Département en charge de ces dépenses (le MFASSN) dont le budget est considéré dans sa totalité comme un budget social. Ce budget est consacré essentiellement à couvrir les dépenses de personnel, lesquelles sont réparties entre les charges de personnel des services administratifs au niveau national, régional et local :

- ◆ Cabinet du Ministre.
- ◆ SAGE.
- ◆ Centre national d'information et de documentation.
- ◆ Directions :
 - Bien être familial
 - Action sociale.
- ◆ Services régionaux de développement communautaire, au nombre de 10 en 1999, dont le plus important (Dakar) est doté d'une maîtresse d'enseignement technique et professionnel, d'une monitrice d'économie familiale et rurale, d'un agent technique d'animation et d'un chef de service, tandis que le plus petit (Tambacounda) dispose seulement d'un chef de service, d'un agent d'administration et d'une monitrice d'économie familiale.
- ◆ Services départementaux de développement communautaire au nombre de 31 , dont le plus important (Dakar) est pourvu d'un assistant technique d'animation, d'un chef de service, d'une monitrice d'économie familiale et rurale et d'une maîtresse d'enseignement technique professionnelle et les plus petits emploient une personne (Matam, Nioro) ou deux personnes (Fatick, Foundiougne, Gossas, Kolda, Louga).
- ◆ Centre sociaux, au nombre de 30 en 1999.
- ◆ CPRS, au nombre de 6 en 1999.

Tableau III.4 : dépenses du Ministère " Ministère de la Femme, de l'Action sociale et de la Solidarité nationale; en milliards FCFA

Chapitres	Années	89/89	89/90	90/91	91/92	93	94	95	96	97	98	99
571 Personnel		2,2	2,3		0,1	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	1,1
572 Matériel		0,6	0,5		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
574 Transfert		0,1	0,1	0	0,1	0	0	0	0	0	0	0,1
Total		2,9	2,9	0	0,3	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	1,4

La progression importante des dépenses en 1999 (54.5%) ne permet de retrouver les niveaux d'avant 1990. Mais elle permet de renforcer l'effort de maillage au niveau local, avec l'ouverture des centres sociaux. Le budget prend généralement en charge un à quatre postes de dépenses par centre : un assistant social, une aide sociale et un moniteur social, une sage femme, un technicien de santé ou une maîtresse d'économie familiale.

Ainsi l'effectif du département est passé de 302 à 476 personnes soit une croissance de 57.6% consacrant pour la première fois la décentralisation de l'action sociale au niveau local.

Tableau III. 5 : Effectifs du Ministère de la Femme, de l'Action sociale et de la Solidarité nationale (MFASSN)

	94	95	96	97	98	99
Effectif total	359	347	323	321	302	476

Il est évident que cet effort reste notoirement insuffisant eu égard à la pression exercée par la demande sociale des femmes en matière d'infrastructures et de services de base, notamment pour réduire l'illettrisme et la pauvreté.

Il faut aussi constater la réapparition en 1999 du poste "dépenses de transferts" qui avait disparu depuis 1993 et pour un montant de 130 millions, soit 9.5% du total. Ce montant a été réparti comme suit :

Tableau III.6 : MFASSN : Dépenses de transferts en FCFA

	Crédits votés	Crédits demandés pour 1999		
		Services votés	Mesures nouvelles	Total
Enfants en situation difficile	0	30 000 000	0	30 000 000
Assistance aux handicapés	0	0	+ 60 000 000	60 000 000
Assistance aux nécessiteux	0	0	+ 40 000 000	40 000 000
Total chapitre 574	0	30 000 000	100 000 000	130 000 000

A l'intérieur du chapitre "personnel" les dépenses des projets d'appui occupent une place modique en moyenne 15% des dépenses totales de personnel. L'expérience malheureuse du département dans l'exécution du Projet des Petits projets ruraux (PPR), a conduit à son autonomisation. Aussi, depuis 1998 les projets fournissent principalement des appuis aux groupements féminins.

Tableau III.7 : MFASSN : Dépenses des projets d'appui en millions FCFA

	1993	1994	1995	1996	1997*	1998	1999*
Projet d'appui aux groupements féminins			23.2	16.2	16.3	15.7	17.6
Bureau de coordination technique des projets	13.3	16.6	22.2	19.6	21.7	13.4	11.9
PDRH	20.3	28.8	29.5	27.3	29.7	31.8	27.8
Projet groupement féminin en milieu rural	28.7	29.3	21.1	17.6	15.8	16.3	16.9
Projet BAD	15.9	16.2	23.2				
Petits projets ruraux	15.4	0					
Projet d'appui technique et technologique	0	10.2	13.7	13.3	13.4	20.9	13.7
Total dépenses d'appui	93.6	101.1	132.9	94.0	96.9	98.1	87.9
% total dépenses de personnel	15.6%	19.1%	19.2%	14.8%	15.2%	15.6%	8.4%

* Crédits demandés

Compte tenu de la faiblesse des moyens de ce département, le problème est de savoir s'il dispose de capacités suffisantes pour absorber les ressources des programmes d'appui à l'expansion du rôle des femmes et à la réduction de la

pauvreté féminine prévus dans le cadre du PLP (programmes d'appui du PNUD, de la BAD, et de la Banque mondiale notamment).

Bilan des dépenses de promotion des jeunes

Ces dépenses sont exécutées par le Ministère de la jeunesse et des sports et présentent la particularité de ne pouvoir être isolées au plan comptable.

Trois articles sont identifiables au titre des dépenses de promotion des jeunes :

- Personnel
Direction jeunesse, activité socio-éducative" (58 millions FCFA)
- Transfert
Subvention fonds national d'insertion des jeunes (10 millions)
Subvention aux associations (supprimé depuis 1996)

En dehors de ces articles tous les autres postes de dépenses concernent indifféremment la jeunesse et les sports, avec une nette prédilection pour le soutien aux activités sportives. C'est pourquoi, il est d'abord indispensable de mettre en place une nomenclature par centre d'intérêt permettant d'identifier l'effort de l'Etat en direction des jeunes , considérés en tant que groupe cible dont les conditions de vie se détériorent, comme l'a mis en évidence l'ESP¹³.

Tableau III. 8 : Dépenses du Ministère de la Jeunesse et des Sports

524	93	94	95	96	97*	98	99*
Total	2 371.6	2 794.2	3 242.6	3 343.9	3 040.3	2 872.2	3 511.5
521 Personnel	1 961.6	2 193.6	2 775.9	2 590.7	2 294.3	2 223.6	2 206.1
522 Matériel	324.5	495.8	382.8	648.3	678.5	581.1	1 237.9
523 Entretien	40.5	43.5	43.5	43.4	43.8	43.4	43.4
524 Transfert	45.0	61.3	61.3	61.3	24.0	24.0	24.0
dont							
- Subvention Fonds national Insertion des jeunes	0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
- Subvention	-	6.3	6.3	6.3	0	0	0

¹³ MEFP-PLP

aux associations							
-----------------------------	--	--	--	--	--	--	--

* Crédits demandés

Chapitre IV

L'INVESTISSEMENT SOCIAL

Les deux chapitres précédents ont passé en revue l'ensemble des dépenses ainsi que les problèmes d'évaluation. Ils ont fait ressortir l'importance du secteur social pour la croissance et le développement et mis en évidence la nécessité d'un cadre financier pour le secteur social (programme pluriannuel de dépenses publiques du secteur social, chapitre I) et celle d'un cadre comptable pour les dépenses sociales (bilan et comptes de politique sociale, chapitre II). Ce chapitre va plus loin en donnant un cadre stratégique aux dépenses sociales à l'aide du concept d'investissement social. Il revient sur les enjeux des dépenses publiques consacrées à la protection sociale pour souligner les limites des propositions de réformes en l'absence d'un cadre conceptuel (section 1). Il propose une définition des dépenses sociales en tant que dépenses d'investissement (section 2). Il tente de caractériser la dynamique à travers certains programmes sociaux (section 3) et examine les implications pour la stratégie d'assistance de la Banque au Sénégal à la lutte contre la pauvreté et à la croissance durable (section 4).

1. La protection sociale : dépense ou investissement ?

La croissance et la réduction de la pauvreté passent obligatoirement par l'investissement social. Or la situation du Sénégal n'est pas favorable, malgré les efforts réalisés depuis 1995. L'Etat doit en matière de protection sociale et de renforcement des capacités des groupes vulnérables, maintenir un niveau élevé d'investissement et répondre à la demande d'infrastructures et de services sociaux de base.

La capacité de l'Etat à investir dans le secteur social est désormais déterminante, dans le nouveau contexte créé par la globalisation et l'aggravation de la pauvreté. Il faut à la fois se doter d'un système de protection sociale adapté, investir dans groupes les plus vulnérables que sont les femmes, les jeunes, les travailleurs indépendants et les personnes âgées. Tels sont les grands défis à relever.

Le Sénégal, en tant qu'Etat social, se trouve dans une situation paradoxale. Les autorités nationales sont dans l'incapacité de fournir le moindre bilan de l'action publique dans le domaine social. De ce fait-là plus grande confusion règne sur le

niveau réel de performance en l'absence d'instrument de mesure et de contrôle des risques sociaux. Dans ce contexte, la protection sociale est devenue un enjeu de politique autant qu'un enjeu de société. L'Etat et les partenaires sociaux, les parties politiques et les organisations d'employeurs multiplient les propositions de réformes, dont le point commun est de se concentrer sur les aspects institutionnels. Les propositions¹⁴ mettent généralement l'accent sur la nécessité :

- d'élaborer un schéma directeur qui réaffirme l'importance de la sécurité sociale dans le dispositif de solidarité nationale et définit les orientations et les contours avant toute réforme du Code de Sécurité sociale ;
- de mieux partager les responsabilités entre l'Etat et les partenaires sociaux notamment en ce qui concerne la branche maladie ;
- de réformer la gestion de la sécurité sociale des agents de la fonction publique dans un souci d'équité entre tous les contribuables ;
- de redéfinir les critères de performance, tant économique que sociale, des organismes de sécurité sociale.

S'il est évident que toute proposition de réforme doit reposer sur une analyse économique et fonctionnelle des dépenses de protection, celle-ci n'est pas possible en l'absence d'un cadre conceptuel permettant de cerner les implications pour les différentes problématiques de gestion des risques (encadré1). C'est pourquoi le débat tend à se focaliser sur le choix entre gestion par répartition et gestion par capitalisation, entre libéralisation et monopole, entre assurance sociale et solidarité sociale entre logique économique et logique sociale.

¹⁴ Ministère du Travail et de l'Emploi
MEFP/DP : Bilan d'exécution du IXe Plan
Conseil Economique et Social
IPRES

Encadré IV.2 : Les fonctions de protection sociale

Il convient de rappeler que le système de protection sociale assure généralement quatre grandes fonctions, rend des services à la population et met en œuvre divers mécanismes. De ce point de vue il est possible d'en faire l'analyse fonctionnelle et par opérations. Les grandes fonctions assumées sont les suivantes.

L'assurance

Elle consiste à réduire l'incertitude pour chaque individu en faisant usage de la loi des grands nombres pour prédire statistiquement le dépens global par classe de risque. Le BIT a identifié les neuf branches de risques sociaux à couvrir : la maladie (frais médicaux ; la maladie (indemnités de maladie); la maternité ; l'invalidité ; la vieillesse ; l'accident du travail et la maladie professionnelle ; le décès (protection des proches survivants) ; les charges familiales ; le chômage. Trois de ces risques doivent obligatoirement être couverts, dont l'accident du travail et la maladie professionnelle ou la vieillesse ou l'invalidité et le décès du soutien de famille ou le chômage.

Le viager

La rente viagère représente le versement régulier d'un revenu jusqu'à la mort du bénéficiaire ou crédientier. Le système de retraite fait appel à la technique de la rente viagère pour permettre au fonctionnaire ou à ses ayants droits de disposer de son capital en cas de cessation d'activité (retraite, décès, invalidité...) éventuellement sous forme de pension alimentaire.

Le report

Il consiste, pour un individu, à lui permettre d'effectuer des dépenses avant de gagner les sommes correspondantes qu'il devra rembourser ultérieurement (*report-anticipation*) ou de dépenser plus tard l'équivalent d'une partie du revenu qu'il gagne au cours d'une période (*report-retardement*). La gratuité scolaire, les prestations familiales, la gratuité de l'assurance-maladie pour les enfants participent du report-anticipation. Le report organisé par les organismes de protection sociale est basé sur le prélèvement obligatoire sur les revenus de l'activité professionnelle (impôts et cotisations). Il s'agit d'opérations qui suivent le cycle du capital humain (formation-activité - retraite).

Le report apparaît comme la forme par excellence **d'investissement social**, dans la mesure où il permet de bénéficier plus tard du revenu dont on s'est privé, à condition que la **dépense soit productive**. Ce n'est pas le cas quand l'épargne sert financer la consommation, quand l'argent des contribuables est dilapidé par une administration scolaire inefficace qui transmet aux enfants des valeurs de paresse, l'usage de la drogue ou encore si les cotisations sociales et les impôts sont consacrés aux retraites au détriment des prestations familiales.

La redistribution

Elle consiste à effectuer des prélèvements sur les revenus de certains pour procurer à d'autres des ressources qui ne correspondent ni à une opération de report, ni à une assurance ni à une activité productive. Elle vise à augmenter leur revenu primaire. Parmi les opérations qui participent de la redistribution figurent la fiscalité, les services gratuits, la protection sociale, les fonds sociaux.

Source : Bichot J. op. cit; Jaquet, Olivennes, OCDE (1997/1et 3)

Le système de protection sociale a été éclaté entre plusieurs organismes ou régimes spécialisés auxquels la loi confère des positions de monopole. L'ajustement structurel leur a retiré l'essentiel de leur raison d'être (encadré 2). La crise du système, devenue évidente dès les années 80, a été accompagnée de tensions sociales. Mais malgré ces crises et tensions, le système est encore largement régi par des règles et des principes établis avant 1960, en dépit de la timide réforme de 1975. Or la structure de la population active s'est modifiée. A ce jour, seulement 224 000 personnes sont couvertes, soit 9% des personnes actives et 3% de la population totale, tandis que près de 2 millions de travailleurs non salariés en sont exclus. La part des dépenses de sécurité sociale dans les dépenses publiques totales représentait sur les périodes 1970-75 et 1980-85 à peine 5.3% et 6.9%¹⁵.

La réduction progressive du nombre de cotisants à l'IPRES (34% sur la période 1987-1997), la précarisation croissante des emplois avec les contrats à durée déterminée et AGETIP le développement de l'emploi informel (deux travailleurs sur trois) et de l'emploi agricole (70% de la population) constituent autant de sources d'inquiétude sur l'avenir du système de protection sociale. Il est fondamentalement confronté aux défis de connaissance de l'ampleur des risques sociaux, d'équité, d'efficacité et de solidarité.

Encadré IV.1 : L'Etat, assureur social

L'Etat, en tant qu'employeur devant assurer son personnel, a mis en place tout un dispositif de gestion composé des organismes et services suivants :

Le FNR géré par le MEFP à travers un compte spécial ; le financement des retraites est assuré par une cotisation des assurés et une contribution de l'Etat à hauteur de respectivement 15% et 20% du traitement indiciaire.

L'IPRES, établissement public à caractère industriel et commercial jouissant d'un monopole pour l'assurance retraite des agents non titulaires ;

Le Ministère de la Santé publique et le Ministère de la Femme, pour la branche "action sociale" qui s'efforce de rendre accessible les soins de santé et les services sociaux de base aux populations.

Quant aux dépenses de prestations familiales et de maladie, elles sont incorporés dans les dépenses de personnel de chaque Ministère, à l'intérieur de chaque article.

En outre, il octroie - au titre des dépenses communes - une subvention à la Caisse de Sécurité Sociale, pour aider à équilibrer les comptes de l'établissement. Cette dépense est éteinte en 1999.

¹⁵ Banque mondiale : Sénégal stratégie, Annexe B5 ; Avril 1998

2. L'investissement social : définition et caractéristiques

Partant des travaux de l'OCDE et de la Banque Mondiale (encadré 3), on peut caractériser la dynamique d'investissement social, tant au niveau local qu'au niveau national, en examinant les objectifs, le contenu, les activités, les modalités de mise en œuvre et de gestion en particulier le recours aux mécanismes du type marché (MTM) et aux principes du New Public Management (NPM) ; en un mot tous les éléments qui contribuent à se prononcer sur le caractère rationnel des choix budgétaires, la méthode de programmation et la sensibilité aux questions sociales. De ce point de vue, une dépense publique peut être considérée comme un investissement social si elle contribue à :

- réduire la pauvreté et enrayer les processus d'exclusion sociale ;
- accroître la capacité des jeunes à exploiter les opportunités et à réduire les menaces qui pèsent sur eux ;
- faciliter l'apprentissage à vie ;
- maîtriser des risques sociaux et accroître la sécurité sur le lieu de travail.

Une deuxième approche consiste à se situer au niveau de la politique budgétaire pour examiner son contenu en dépense à impact social positif. Mais cela suppose que la méthode de programmation des finances publiques est bien adoptée et qu'elle est maîtrisée tant au niveau global qu'à celui de chaque service dépensier.

Encadré IV.3. : Investissement social, croissance et réduction de la pauvreté

Une dépense publique est un investissement social quand elle se traduit par une augmentation de la capacité des individus, des ménages, des familles et des marchés du travail à s'adapter au changement de manière à :

- maintenir la progression du niveau de vie de la population toute entière, réduire la pauvreté et favoriser la croissance ;
- modifier les modes de division de travail entre les hommes et les femmes en faveur de l'expansion du rôle de ces dernières ;
- établir un lien social (ou de solidarité) entre les générations au profit des exclus.

Diverses contraintes peuvent empêcher un pays de réaliser ces performances simultanément, parmi lesquelles figurent la pression exercée par la demande sociale et la faiblesse des infrastructures et des services de base. La tendance actuelle à mettre la dimension sociale au centre des politiques de croissance - avec la notion de capital social - valorise paradoxalement les pays qui ont réussi à préserver les réseaux sociaux et les liens de solidarité malgré les périodes de crise et d'ajustement.

Dans le domaine de la protection sociale, la nécessité pour le pays d'améliorer la couverture de la population active peut conduire au renforcement du rôle de l'Etat et à un accroissement rapide de l'intensité en investissement des dépenses publiques grâce à l'adoption de principes de gestion des risques et des méthodes de gestion des relations entre actifs et passifs.

Il s'ensuit que l'augmentation des dépenses publiques dans les secteurs sociaux et leur valorisation ne peuvent plus être assimilées à des "coûts sociaux de l'ajustement" mais doivent être considérées comme un investissement social. En outre, l'incertitude croissante qui découle de la dégradation des conditions de vie et de la pauvreté confère une importance particulière à la prévisibilité des finances publiques, à la flexibilité des procédures budgétaires et à la rigueur du contrôle de l'utilisation des dépenses sociales. C'est pourquoi l'assimilation de ces dépenses à un investissement n'a jamais atteint le degré d'urgence qu'elle présente actuellement. Un faible niveau de dépenses mal ciblées perd de son efficacité à mesure que la pauvreté progresse. Des niveaux de dépenses d'éducation et de santé insuffisants, rendent l'insertion sur le marché du travail plus difficile.

Une stratégie de dépenses ciblées permet de soutenir la croissance tout en réduisant la pauvreté. Cette attitude conduit à

- ne pas tolérer la pauvreté et l'exclusion sociale
- investir dans la jeunesse
- entretenir le capital humain tout au long de la vie
- valoriser le capital social.

Sources :

OCDE, 1997/1 & 3

Wolfersohn

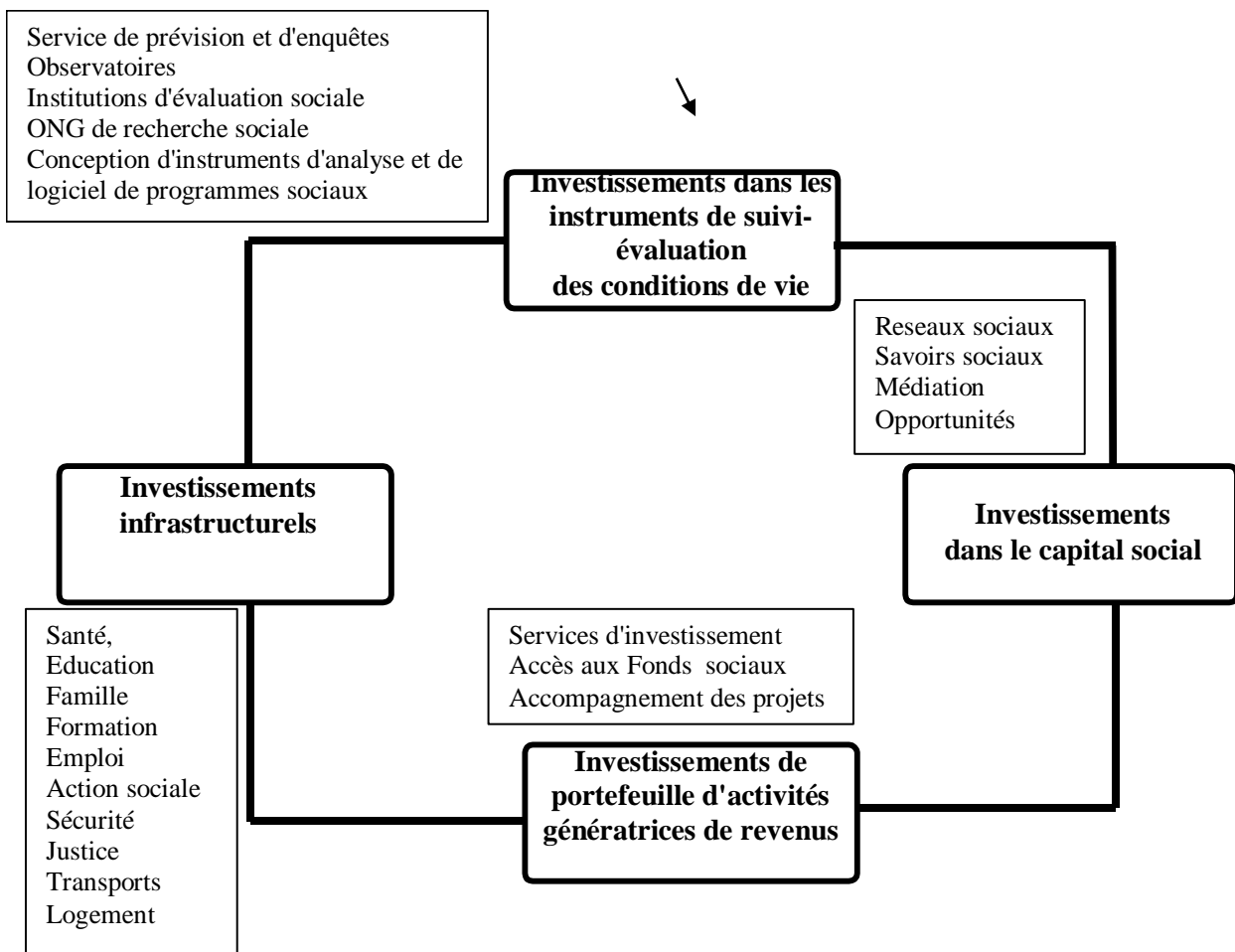
Fukusaku

Spindler

Pradhan

Deepa Narayan & www.worldbank.org/poverty/scapital

Graphique IV.1 : Domaines clés de l'investissement social



3. L'investissement social dans les programmes et projets en cours

La situation des principaux programmes de dépenses couverts par les termes de référence est présentée en annexe. Il s'agit du PLP, du PANAF, du PDIS et du PDEF. La préparation du Plan d'action des jeunes, prévue depuis 1998, est encore à l'état provisoire. En ce qui concerne le Ministère de la femme, de l'action sociale et de la solidarité, on n'a pu considérer que le PANAF, étant donné que la composante "action sociale" figure encore dans le budget de programme du PDIS. Il n'a pas été possible d'examiner le cas de AGETIP par manque de données et d'information sur ce fonds social. De même, il était prévu de consacrer une rubrique au fonds social de l'IPRES ainsi qu'au filet de sécurité social mis en place en 1994. Mais, compte tenu de la faible dimension du premier et l'absence d'informations sur les conditions

réelles d'exécution des dépenses budgétisées du second, il a été jugé préférable de renoncer à leur analyse.

L'examen des différents programmes retenus permet des comparaisons sur le contexte ayant présidé à leur élaboration, les objectifs visés et les modalités de mise en œuvre.

La question importante est de savoir dans quelle mesure ces différents programmes peuvent être considérés comme des investissements sociaux.

Au niveau de la conception, les Ministères de la Femme, de l'Action sociale et de la Solidarité nationale et de la Jeunesse et de l'Education nationale doivent redoubler les efforts pour disposer de programmes d'investissement sociaux.

Soumis à l'épreuve de la mise en œuvre, les deux autres programmes montrent aussi des lacunes. Ainsi la difficulté à traduire le PDIS en plan d'opérations est manifeste, à cause de la confusion qui est courante entre les indicateurs d'activités et les indicateurs de performance. La nette préférence pour le premier type d'indicateurs a pour conséquence de ne pas pouvoir se prononcer sur l'impact réel du programme. Il en est de même pour le PLP. Il pourrait s'agir d'une option pour faire de ces programmes de simples instruments de transferts, sans obligation de résultats sur les conditions de vie. Il convient en tout état de cause d'intensifier les efforts de rationalisation à tous les niveaux de la chaîne des dépenses, en amont, dans la détermination des priorités de la politique sociale et de celle des finances publiques et en aval dans la participation du secteur privé, des ONG, des collectivités, de familles et des individus dans la gestion des programmes. La même lacune se retrouve au sein du projet de PDEF qui, pour l'instant, n'est qu'une succession de lignes d'actions. Etant donné la dimension de ce programme et les ambitions affichées par les pouvoirs publics, la conception de sa réalisation constitue sans doute un enjeu stratégique pour les finances publiques.

4. Implications pour l'assistance de la Banque au Sénégal

Le Sénégal a adopté en 1998 un programme de lutte contre la pauvreté dont la mise en œuvre est appuyée par les partenaires extérieurs avec la Banque Mondiale comme chef de file. L'institution multilatérale apporte déjà son appui au développement à travers divers programmes, dans le secteur de la santé et de l'éducation notamment. La stratégie d'aide au Sénégal - telle qu'elle a été exposée dans le document de stratégie d'Avril 1998¹⁶ - tend à être axée sur la pauvreté. Sa formulation tient compte : i) du cadre d'orientation qu'est le IXe Plan ; ii) des conclusions du processus de consultation avec les différents segments de la société civile ; et iii) des leçons tirées de l'aide apportée au pays au cours des périodes 1995-1997 et précédentes.

L'objectif fondamental poursuivi est de réduire l'incidence de la pauvreté et de créer des emplois rémunérés, notamment pour les jeunes. C'est ainsi que le programme d'aide au Sénégal pour la période 1999-2000 vise, d'une part à accélérer la croissance par la poursuite d'objectifs de stabilisation et d'allocation et d'autre part, à assurer sa viabilité au plan social par la réalisation d'investissements dans les secteurs sociaux tels que la santé et de l'éducation, les activités de lutte contre la pauvreté ciblant les femmes et les jeunes ainsi que les activités permettant de mieux identifier la nature et l'incidence de la pauvreté pour fournir une aide efficace à la gestion statistique et faciliter l'élaboration et le suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Un projet d'investissement - le PNDS - a déjà été réalisé pour appuyer la politique de la santé en 1998. En ce qui concerne la politique de l'éducation et le vaste domaine d'action qu'est la réduction de la pauvreté, les opérations sont planifiées pour l'an 2000. Il s'agit de redoubler d'effort pour s'attaquer au sort des populations vivant dans l'extrême pauvreté, dont les dernières enquêtes et profil de pauvreté ont confirmé l'importance et les risques qu'ils font peser pour tout le pays si - à moyen terme - leur nombre n'est pas sensiblement réduit et leur capacité sociale renforcée. Cette nouvelle orientation aura une incidence

considérable tant sur la gestion du Programma de Lutte contre la Pauvreté que sur la gestion du portefeuille de la Banque. En effet, l'expérience acquise dans la gestion des projets à risques comme les Petites projets ruraux (PPR), compte tenu de la lenteur des décaissements et des lacunes dans la passation des marchés, qui semblent inévitables dans ce type de projet destiné à des paysans et des pauvres ruraux, invite à la prudence. Aussi, le renforcement des capacités d'analyse et de programmation des dépenses des ministères concernés, ainsi que la viabilisation des programmes d'appui, à travers des actions de renforcement du rôle des pouvoirs publics et des bénéficiaires, au-delà de l'appui, constituent un impératif catégorique.

C'est dans ce contexte que s'inscrivent les actions menées en vue de la maîtrise des dépenses publiques et des dépenses sociales en particulier. De ce point de vue, le programme de lutte contre la pauvreté et l'appui de la Banque Mondiale à la mise en œuvre de ce programme offrent une opportunité d'aller de l'avant dans cette direction.

L'objectif principal de cette revue des dépenses publiques a été de fournir des éléments d'analyse et de tirer des conclusions pour la conception et la mise en œuvre de l'appui de la Banque Mondiale au PLP, dont un des éléments est la mise en place du Fonds d'investissement social. C'est ainsi qu'on a examiné le contexte des dépenses publiques du secteur social, tenté d'établir un bilan et/ou de proposer une méthodologie d'établissement de bilan social et enfin caractériser la dynamique d'investissement social à travers quelques-uns des programmes ou projets à prendre en ligne de compte.

La revue a permis d'identifier quelques-unes des conditions critiques de la réduction de la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté et de l'élévation de leur niveau de vie :

- conception et mise en œuvre d'un programme pluriannuel de finances publiques ;
- conception et mise en œuvre des procédures et un contrôle budgétaire qui garantissent l'efficacité et la transparence ;

¹⁶ Voir aussi : The World Bank : Poverty Reduction and The World Bank

- établissement d'un bilan social en tant que cadre comptable du développement intégré ;
- mise à disposition des apports et des fonds selon une procédure qui ne relève pas d'exception.

Ces conditions-cadres constituent autant de mesures d'accompagnement sans lesquelles il ne sera pas possible d'obtenir les résultats voulus et d'atteindre par conséquent les objectifs recherchés.

L'appui au PLP

Si la stratégie d'assistance de Banque au Sénégal vise dans sa globalité à réduire sensiblement le nombre de pauvres, l'appui au PLP - qui en constitue une des modalités concrètes - devrait viser simultanément l'amélioration des conditions de vie des pauvres et des conditions de connaissance comptable de l'efficacité des dépenses sociales. C'est dire que l'appui aux activités des pauvres devrait être complété par un appui aux capacités d'analyse, de gestion et de suivi de l'évolution des risques sociaux en général, de l'état de la pauvreté en particulier.

De manière spécifique, l'appui aux activités des pauvres pourraient prendre la forme l'un et/ou l'autre des formes suivantes :

- financement des projets et des activités génératrices de revenus ;
- fourniture d'infrastructures et de services essentiels à la réduction du nombre de pauvres.

Quant à l'appui aux capacités d'analyse, de gestion et de suivi de l'évolution des risques sociaux, il consisterait à :

- renforcer le rôle des producteurs et des utilisateurs de l'information au niveau local (les collectivités, les ONG, les organisations rurales, les familles...);
- renforcer les capacités de suivi-évaluation de l'évolution des conditions de vie au niveau national (Ministères, Parlement, Sénat, CES, Universités, Centres de recherches...).

Les mesures d'accompagnement consisteraient à :

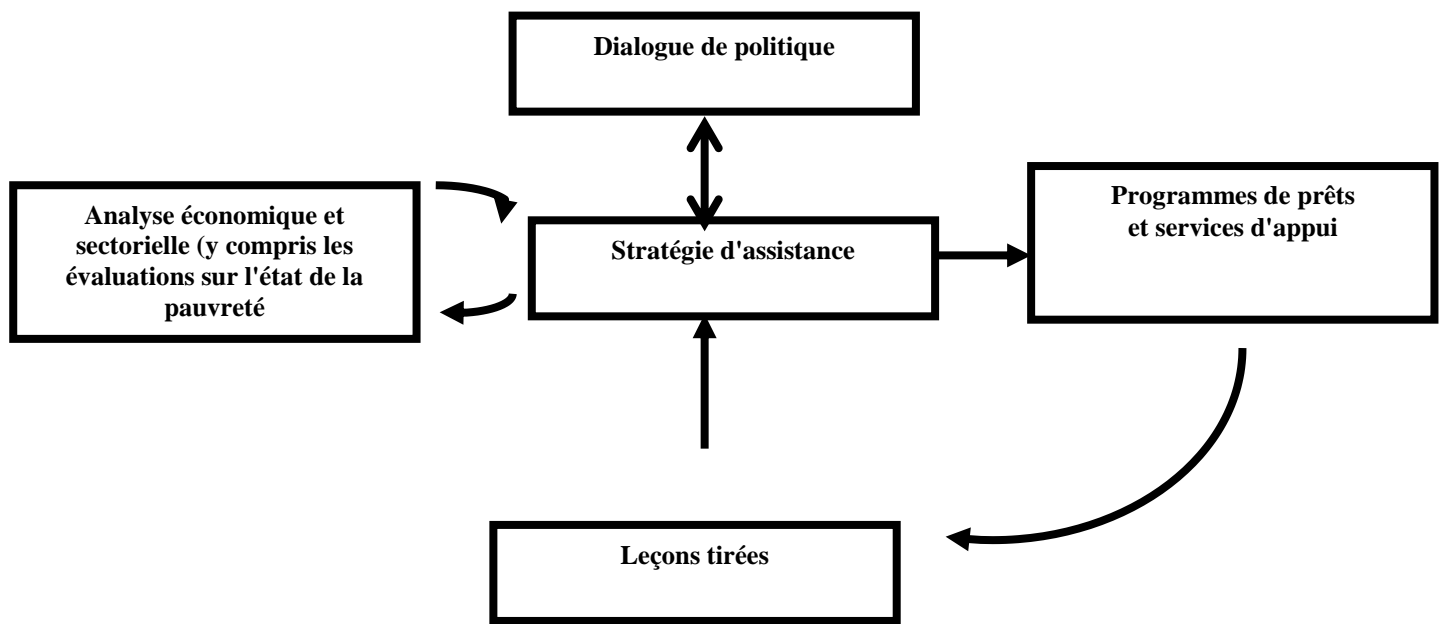
- ***Améliorer les capacités d'analyse et de programmation des dépenses publiques***
- ***Assurer la croissance et la bonne gestion de l'investissement dans le secteur social.***

La conception et la mise en œuvre d'un nouveau système de planification permettant de réaliser un programme pluriannuel de finances publiques et un bilan social comme expression de la priorité accordée au secteur social ainsi que la réorganisation du circuit de la dépense publique devraient constituer les principaux centres d'intérêts de cette mesure.

La seconde mesure pourrait trouver une expression concrète avec la poursuite et l'approfondissement de la réflexion sur le système de protection sociale et la mise en place du fonds d'investissement social.

Ces mesures pourraient faire l'objet d'un appui spécifique réalisé en partenariat avec le FMI et l'Union Européenne qui fournissent déjà un appui aux finances publiques, à la promotion de l'investissement et à la réduction de la pauvreté. Elles peuvent aussi être intégrées dans un vaste ***programme d'appui à la réduction de la pauvreté et à la croissance durable***, avec comme chef de file la Banque Mondiale. Le choix d'une option devrait découler de la mobilisation de tous les instruments de conception de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Graphique IV.1 : Approche et instruments dans la stratégie de réduction de la pauvreté de la Banque mondiale¹⁷



¹⁷ The World Bank : Poverty Reduction and The World Bank

Chapitre V
CONCLUSIONS
ET
RECOMMANDATIONS

1. Conclusions

A son indépendance, le Sénégal s'est doté d'une constitution sociale en son article premier "la République du Sénégal est laïque, démocratique et *sociale*. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens...". Cependant l'Etat éprouve, en ce qui le concerne, des difficultés à donner à ce principe constitutionnel une traduction dans les priorités de sa politique de finances publiques. En lieu et place d'une véritable politique sociale, est mise en œuvre une série de politiques, plans et projets qui découlent certes de la nécessité de multiplier les approches pour cerner les problèmes de société, mais s'avèrent incapables d'endiguer le phénomène massif de pauvreté et encore moins de soutenir la croissance. Face à cette situation, le gouvernement révisé, depuis le milieu des années 90, sa stratégie de développement en mettant la réponse à la demande sociale au centre des priorités de la politique économique. Le cadrage macro-économique et financier révèle que si cette tendance se poursuit, les indicateurs sociaux, en particulier les indicateurs de santé et d'éducation, connaîtraient un réel redressement à partir de 2001.

Le déplacement du centre de gravité de la demande sociale vers les investissements dans les infrastructures et les services de base incite à redoubler d'effort pour qu'une frange importante du secteur social ne soit pas laissée pour compte. En effet le secteur social ne saurait être réduit aux secteurs de l'éducation et de la santé qui accaparent près de 38% des dépenses publiques et 95% des dépenses du secteur social. La situation des groupes vulnérables - de la moitié de la population qui vit en dessous du seuil de pauvreté absolu avec moins de 1 dollar par jour - constitue un problème urgent et prioritaire. Pour mieux le prendre en compte, il convient d'avoir une définition élargie du secteur social et de faire de la maîtrise des dépenses un enjeu stratégique. A cet égard, les priorités des finances publiques devraient être définies avec davantage de rigueur, tout en prenant en compte le souci de rendre explicite les choix en faveur du secteur social (les finances sociales), à côté des autres plus globaux (les finances publiques) ou locaux (les finances locales). La rationalisation du circuit de la dépense constitue aussi un autre chantier - certes

délicat compte tenu de ces implications juridiques et comptables - à ouvrir, sans quoi aucune politique sociale répondant à une demande exigeante et pressante ne saurait être mise en œuvre.

La programmation pluriannuelle des dépenses et la généralisation de l'approche de budget de programme par objectif ainsi que la multiplication des revues des dépenses publiques sectorielles contribuent sans doute à mieux traduire les priorités sociales en budgets et à les mettre à l'abri des à-coups de la conjoncture. Il sera cependant nécessaire de réaliser un audit spécifique sur le circuit de dépense, afin de mieux cerner les contours, évaluer les points de blocage et les obstacles à l'adoption de normes de gestion.

Tant que la politique sociale manque encore de principes, d'orientations et d'un cadre d'intervention clair, il sera difficile de faire le bilan des dépenses sociales. Tout au plus devrait-on se contenter des bilans sectoriels. Le rapport s'est efforcé d'en donner une perspective historique et comparative, tout en faisant référence aux travaux antérieurs réalisés pour la santé et l'éducation. Au-delà de cette évaluation, il propose des axes de réflexion en vue de disposer d'une méthodologie globale s'inspirant de l'approche des comptes sociaux et de celle du bilan social. Cette réflexion devrait être poursuivie par des travaux de recherche et nourrie par des analyses comparatives et bibliographiques en vue de constituer une base systématique de données sur les instruments économiques, comptables et financiers d'évaluation.

L'établissement de bilans sociaux réguliers est d'autant plus indispensable qu'il est nécessaire de penser les dépenses publiques comme un investissement social. Le chapitre quatre fait la synthèse des travaux disponibles sur ce sujet afin d'en fournir une définition opérationnelle ainsi que des critères d'évaluation. Il a aussi examiné pour les programmes majeurs concernés par la revue, le contexte, les objectifs, la conception et les modalités de mise en œuvre et les avantages et les coûts attendus, afin de s'assurer de leur pertinence par rapport aux problèmes sociaux qu'ils sont supposés résoudre.

S'il est vrai que des progrès réels ont été réalisés dans l'approche et dans le ciblage, par rapport à la génération des projets consacrés à la dimension sociale de l'ajustement, des lacunes importantes restent à surmonter au niveau de leur adéquation au contexte de la pauvreté et au niveau de la conception et des objectifs et de la mise en œuvre. La raison principale en est l'absence d'analyses détaillées sur l'état de la pauvreté, et aussi la faiblesse des capacités d'évaluation de programmes complexes comme les programmes sociaux. La culture administrative et comptable de nombreux fonctionnaires constitue aussi une autre lacune qui empêche souvent de s'imposer un cadre contraignant de gestion, avec des indicateurs de performance et une ouverture aux démarches évaluatives.

2. Propositions

Politique sociale

Mettre en adéquation la stratégie de développement du pays avec la **constitution sociale** du Sénégal en l'installant au centre des priorités de l'action gouvernementale. Il convient à cet effet de prendre les mesures qui suivent.

- Définir une politique sociale qui englobe les différentes perspectives sectorielles autour de la notion de **secteur social** tout en se tenant aux **principes et grandes orientations**, et qui précise le rôle des acteurs impliqués ainsi que les modalités d'intervention. Ceci pourrait se traduire par la préparation d'une **lettre de politique sociale**, au même titre qu'il existe de lettre de politique économique et financière, soumise à l'appréciation de la représentation politique et parlementaire, à l'occasion du **débat d'orientation budgétaire** et de l'adoption **de la loi de finances**.
- Réaliser un **cadrage économique et financier** qui rend explicite les choix budgétaires dans le secteur social. Ce cadrage devrait déboucher sur l'élaboration d'un **programme pluriannuel de finances publiques** autour d'un **jeu d'hypothèses** qui tient compte des incertitudes de l'environnement et qui fait apparaître au même niveau, l'évolution

- ♦ des dépenses (finances) publiques globales,
 - ♦ des dépenses (finance) sociales,
 - ♦ des dépenses (finances) locales.
- Approfondir la réflexion sur le système de **protection sociale** en vue de le rendre cohérent avec la politique sociale. La réflexion devrait porter autant sur les fonctions assumées que sur les aspects économiques importants, tels que le rôle du marché, des familles, des collectivités, de l'Etat et de l'UEMOA dans le financement et la gestion.

Dépenses publiques du secteur social

Rationaliser le circuit de la dépense publique, en tenant compte du nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA. Avant toute décision de réforme, il convient de réaliser un **audit spécifique** du circuit portant sur les capacités et sur les aspects comptables, financiers et administratifs et de tirer les leçons de la procédure d'exécution mise en place pour le PDIS et pour AGETIP.

Bilan social

Poursuivre la réflexion sur la méthodologie d'élaboration de comptes sociaux et de bilan social afin de se doter d'un cadre comptable pour l'analyse de la politique sociale. La Banque Mondiale et la Coopération française pourraient faire bénéficier le Sénégal de leur expérience dans ces domaines et faciliter la diffusion de ces concepts au sein de l'UEMOA.

Accorder une égale attention, tant aux dépenses des grands secteurs comme la santé publique et l'éducation qu'à celles destinées à la fourniture d'infrastructures, de technologies et de services essentiels à la réduction de la pauvreté.

Prendre des dispositions en matière de suivi et d'analyse, en vue de maîtriser la croissance de ces dépenses et d'assurer l'équilibre entre les zones rurales et urbaines, entre les femmes et les jeunes.

Investissement social

Améliorer la conception des programmes et plans d'actions sociaux en réalisant systématiquement des analyses coûts avantages qui font ressortir le **coût pour la société** d'un individu, d'une famille ou d'une communauté laissé dans un état de pauvreté absolu et exclu du processus de développement, ainsi que les avantages économiques et sociaux attendus de cette initiative.

- Pour le PLP, à défaut d'évaluation d'ensemble, cette analyse devrait être conduite par chaque projet ou programme d'appui de manière à disposer de plusieurs éclairages.
- Pour le PDIS, l'analyse pourrait être réalisée à mi-parcours sous forme d'une étude d'impact.
- Pour le PDEF, une telle étude permettrait d'avancer dans la conception de la réalisation tout en tirant les leçons du PDIS ; en outre, elle permettrait une meilleure appréciation de l'impact des conditions de financement et du contenu en investissement social.
- Pour les femmes et les jeunes, la multiplication des projets et plans rend urgent l'évaluation d'impact sur les capacités du Ministère de la Femme, de l'Action sociale et de la Solidarité et du Ministère de la Jeunesse et des Sports, pour prévenir tout risque de débordement et de paralysie, compte tenu de leur faiblesse en ressources humaines de planification et d'exécution de programmes.

Evaluation des politiques et des programmes sociaux

L'ampleur des problèmes sociaux et les perspectives croissance des dépenses rendent indispensable la conception et la mise en œuvre d'une véritable

politique d'évaluation avec ses critères et sa "boîte à outils". En ce qui concerne les critères, les politiques, programmes et projets devront en toute circonstance disposer :

- ◆ des qualités qui en font des programmes évaluables¹⁸ :
 - cohérence
 - atteinte des objectifs
 - efficacité
 - efficience
 - impact
 - pertinence par rapport au "problème de société".

- ◆ des propriétés de tout système de gestion des risques sociaux au sens le plus large du terme¹⁹ :
 - adaptabilité
 - flexibilité
 - fonctionnalité
 - résilience (soutenabilité)
 - dangerosité

- ◆ des critères spécifiques de validité dans la tâche de réduction de la pauvreté absolue²⁰
 - création de contexte (capacité) social
 - multiplication des opportunités d'investissement social
 - performance sociale.

La mise au point de la "boîte à outils" requiert une analyse plus détaillée des pratiques d'analyse de politique et d'évaluation sociale, au Sénégal et dans les pays pauvres en général, pour parvenir à des conclusions pratiques. Pour l'instant, la réflexion dans les institutions multilatérales d'appui au développement (OED/Banque Mondiale, PNUD notamment) tend à se focaliser sur les

¹⁸ Chen H.T.

¹⁹ Holzman

²⁰ ASDO

indicateurs de mesure du niveau de pauvreté, au détriment de la recherche d'approches plus génériques d'évaluation.

3. Recommandations pour l'appui de la Banque à la réduction de la pauvreté au Sénégal

Contexte de la stratégie d'appui

La réflexion sur le cadre de développement intégré constitue la toile de fonds conceptuelle dans laquelle il serait souhaitable d'inscrire l'appui de la Banque au Sénégal.

Plus spécifiquement, la conception de cet appui coïncide avec la publication des résultats de l'Enquête Sur les Priorités II et du Profil de Pauvreté. Les données existantes sur la situation des pauvres devront servir à mieux affiner la connaissance du contexte social et le rôle qu'ils jouent dans la direction, le sens et le contenu de la croissance. Les problèmes économiques majeurs auxquels ils sont confrontés devraient inciter à leur accorder une plus grande attention en renforçant leurs capacités à saisir des opportunités et à réduire les menaces qui pèsent sur eux. Il importe alors de donner du secteur social une définition utile à la compréhension des enjeux de la réduction de la pauvreté.

Il est important à cet égard de ne pas se tromper sur la nature de la subvention qu'il convient de leur accorder et de ne pas les confondre avec les micro-entrepreneurs du secteur informel, même si la situation de ces deux secteurs présente des similitudes. Il est important de bien établir la distinction entre les fonds sociaux qui sont des subventions du type ***inconditionnelles*** et les fonds de (micro)crédit qui sont des subventions conditionnelles.

Principes pour la conception et la mise en œuvre de la stratégie d'appui

L'objectif essentiel de l'appui devrait être de résoudre les problèmes créés par la pauvreté et d'améliorer les capacités des pauvres à participer à l'activité

économique et à partager les résultats de la croissance. Il doit viser à corriger les insuffisances des grands programmes sectoriels sociaux concernant l'accès aux infrastructures, technologies et services de base, insuffisances qui sont imputables au défaut de ciblage et à l'inertie des pauvres. Au-delà de l'intérêt qu'il accorde à ces derniers, l'appui devrait contribuer à faire évoluer les méthodes de programmation des dépenses publiques, de façon à ce que l'exemplarité de la gestion viennent d'abord du cadre général des finances publiques de l'Etat, fournissant la preuve de sa capacité à inscrire la lutte contre la pauvreté dans la durée et à maîtriser une gamme élargie de risques sociaux.

Dans sa phase actuelle de conception, la démarche consiste à identifier la situation des groupes spécifiques - les femmes et les jeunes - ainsi que les problèmes d'analyse et de suivi des conditions de vie. Cependant, il ne faut pas oublier que ces groupes constituent aujourd'hui la majorité de la population et, par conséquent, que l'appui de la Banque doit revêtir un caractère plus stratégique et plus global pour amener l'ensemble de la société à prendre conscience de l'ampleur du problème de la pauvreté et de la nécessité d'impliquer tous les acteurs dans sa résolution. Ceci souligne encore une fois la nécessité d'avoir une vision, une politique sociale et une politique de dépense de qualité.

Objectifs, résultats et activités

Sur la base de ces principes et compte tenu de l'état d'avancement de la réflexion sur la conception du projet, il est recommandé de structurer l'appui sous forme de programme d'investissement dans le secteur social. Ce programme articule et au besoin intègre les réformes touchant le dispositif d'analyse et de programmation de finances publiques et des finances sociales en particulier à des actions d'investissement social dont la mise en œuvre est contrôlée par la communauté des bailleurs de fonds participant à son financement à travers un fonds social.

Tableau V. 1 : L'appui de la Banque Mondiale au PLP : description sommaire

DESCRIPTION SOMMAIRE DES OBJECTIFS, RESULTATS ET INPUTS
OBJECTIF GENERAL réduire la proportion de la population vivant dans l'extrême pauvreté
OBJECTIFS SPECIFIQUES 1. Améliorer les conditions de vie des pauvres 2. Renforcer le système de suivi-évaluation des investissements sociaux et de l'évolution des conditions de vie
RESULTATS I. Les projets d'investissements et les activités génératrices de revenus des pauvres sont appuyés II. Les infrastructures de base et les services sociaux (IBSS) essentiels à la réduction de la pauvreté sont fournis III. le rôle des producteurs et des utilisateurs de l'information au niveau local est renforcé IV. les capacités de suivi-évaluation de l'évolution des conditions de vie sont renforcées au niveau national

ACTIVITES/ELEMENTS

I Résultat I : *Fournir des services d'investissement*

1. Evaluation des opportunités d'investissement dans les domaines suivant :
 - production
 - transformation
 - commercialisation
 - artisanat
 - prestations de services
 - épargne et financement
2. Sélection des prestataires de services de gestion et d'appui aux projets
3. Financement des projets/activités
4. Suivi de la mise en œuvre des projets/activités

II Résultat II *Fournir des services sociaux*

5. Evaluation des besoins des femmes et des jeunes et des capacités d'exécution dans les domaines suivants :
 - infrastructures sociales
 - protection sociale
 - gestion des risques sociaux
6. Sélection des programmes et des agences d'exécution
7. Financement des programmes & initiatives
8. Suivi de la mise en œuvre des projets/activités

III Résultat III : *fournir des externalités de réseaux aux activités des femmes et des jeunes au niveau local*

9. Identification des producteurs et des utilisateurs de l'information au niveau local et régional
10. Mise en place des réseaux de producteurs et des utilisateurs
11. Mise en place d'observatoires et de groupes de travail
12. Collecte des informations sur les projets et les activités appuyés
13. Analyse et évaluation des performances dans la réduction de la pauvreté
14. Diffusion de l'information à travers les réseaux et les groupes sociaux

IV Résultat IV : *Fournir des services de suivi/évaluation des conditions de vie des ménages au niveau national*

15. Constitution des bases de données
16. Conception et mise en place du système de suivi-évaluation
17. Conception du programme pluriannuel d'enquêtes & diffusion des résultats
18. Evaluation et renforcement des capacités d'analyse technique
19. Harmonisation des concepts, nomenclatures
20. Elaboration de méthodologies de production de données

Références bibliographiques

Documents, Sénégal

- ASDO : Femmes et Risques Sociaux dans la Zone Métropolitaine de Dakar, Banque Mondiale, 1999
- Banque Mondiale : Lettre de politique de Développement (n° 3), 1989
- Banque Mondiale : Revue des Dépenses Publiques dans les Secteurs Prioritaires, 1992
- Banque Mondiale : Sénégal Stratégie, 1997
- Chan Tam G. : Les Finances Publiques Sénégalaises, l'Harmattan, 1990
- CODESRIA : Le Financement de l'Education au Sénégal, MEN/DPRE, 1998
- Commission de l'UEMOA : Directives Relative aux Lois de Finances et à la Comptabilité Publique, 1997
- Conseil Economique et Social : Quelle Sécurité Sociale pour Demain ? , 1999
- CRDI : Diagnostic des Politiques Sociales au Sénégal, RPS/AOC ,1999
- Délégation de l'Union Européenne : Statistiques du Sénégal, 1999
- Diagne A.e.a.: Revue des Dépenses Publiques du Secteur de l'Education, UCAD/FASEG/CREA, 1997
- EDJA : La Constitution du Sénégal Commentée, 1996
- FMI : Document-Cadre de Politique Economique, 1999-2001.
- FONGS : Programme Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté, 1998
- IPRES : Memorandum sur la Situation Actuelle et les Perspectives du Régime de Retraite, 1994
- MEFP : Etude sur la Fiscalité Locale, Rapport de Synthèse (SADA Consulting), 1998
- MEFP : Budget des ministères "sociaux", différentes années
- MEFP : Les Finances des Collectivités Locales (Rapport Cabex), 1998
- MEFP : Les Relations Financières entre l'Etat et les Collectivités Locales (Rapport MRBC), 1998
- MEFP/DCEF: Programme Triennal d'Investissements Publics, 1999-2001, 1998
- MEFP/ DP : Bilan d'Exécution du IXe Plan : Conditions de Vie des Ménages
- MEFP/DP : Programme de Lutte Contre la Pauvreté, PLP, 1997
- MEFP/DP : IX^e Plan d'Orientations 1995-2001
- MEFP/DP : Perspectives Triennales 1996-98 et 1998-2000
- MEFP/DP : Rapport de l'Atelier d'Elaboration du Cadre Logique du FIS, 1999
- MEFP/DPS : ESAM, Rapport de Synthèse 1997
- MEFP/UPE : Rapport sur les Conditions de Mise en Œuvre d'un Budget par Objectif au Sénégal, 1998.
- MEN : Projet de Programme Décennal de l'Education et de Formation, 1999
- Ministère du Travail et de l'Emploi : Propositions sur les Dépenses Sociales et l'Emploi, : Note non diffusé, 1999
- MSP : Programme Intégré de Développement Sanitaire, 1997
- MSP/ CAS : Aide Mémoire de la Mission de Supervision ; 1999
- MSP/PDIS : Guide des Procédures (version 2)
- MSPAS/MEFP : Revue des Dépenses Publiques de Santé 1991-1996, MGP, 1999
- Sayegh J.I. : Le Droit Sénégalais de la Protection Sociale, NEA, 1990
- The World Bank : Rapport d'évaluation du PDIS, 1997

Autres documents

- Banque Mondiale : Rapport sur la Pauvreté et le Développement 2000, Mai 1998
(R. Kampur)
- Bichot J : Les Fonctions de Protection Sociale : un réexamen critique Revue du Droit social, 1988
- Bulletin du Savoir et l'Information (KLC) : Pratique Optimale de la Revue des Dépenses Publiques : Guinée, Togo, Bénin, www.worldbank.org/findings Banque Mondiale
- Chen H.T. : Theory-driven evaluation, SAGE, 1990
- DPMN Bulletin : Le ciblage des dépenses sociales, ECPDM, 1993
- European Economy : The Economic of Public Finance, 1999
- Fukusaku K. : La Décentralisation Budgétaire dans les Economies Emergentes, OCDE, 1999
- Holzmann R. : Social Protection as Social Risk Management : Conceptual Underpinnings for Social Protection Strategy Sector Paper, The World Bank, 1999
- Jacquet P. : La Protection Sociale à l'Epreuve des Faits, Ramses 96, IFRI, 1995
- Ministère des Finances (France) : Les Comptes Sociaux de la Nation, les Notes Bleus Divers années, Documentation française
- Ministère de la Fonction Publique (France): la modernisation des procédures financières et comptables, Sélection de textes officiels,1990
- Musgrave R & Musgrave P : Public Finance in Theory and Practice; McGraw Hill, 1980
- Narayan D : A Dimensional Approach to Measuring Social Capital
www.worldbank.org/poverty/scapital
- OCDE : Famille, Collectivités et Marchés : Equité et Efficience de la Politique Sociale, 1997/1
- OCDE : Le Monde en 2020, 1997/2
- OCDE : Managing the Cost of Transferts Programmes, PUMA, 1997/3
- Olivennes D : La Société de Transferts, le Débat, 1992
- PNUD : Rapport sur le Développement Humain, diverses années
- Pradhan S. : Evaluating Public Spending : A Framework for Public Expenditure Reviews World Bank, 1996
- Spindler J : L'Evolution des Conceptions Théoriques et des Instruments de la Politique Budgétaire, Revue Française des Finances Publiques, 1994
- The World Bank : Poverty Reduction and The World Bank ; Progress in Fiscal 1996 and 1997
- The World Bank : Social Indicators of Development, 1996
- Wolfersohn J. : Proposition Concernant un Cadre de Développement Intégré, Banque Mondiale, 1999

ANNEXES

I. : Evolution du budget de fonctionnement de 1989 à 1999 : crédits ouverts

	88/89	89/90	90/91	91/92	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Education											
501 personnel	31,7	32,5	34,3	53,6	44,8	42,1	52	58,1	60,1	61,8	63,9
502 matériel	6,7	7	10,1	3,1	3,7	1,9	2	4,4	5,4	4,1	6,3
503 entretien	0,1	0,4	0,3	0,6	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,1	0,1
504 transfert	2,1	2	15,8	23,6	18,1	19,8	22,5	21,5	21,3	22,1	22
Total	40,6	41,8	60,5	80,9	67	64,1	76,8	84,4	87,2	88,1	92,3
Santé & action sociale											
541 personnel	7,3	8,2	9	11,8	8	8,7	9,4	10	10,6	10,9	11,6
542 matériel	3,2	3,5	3,8	5	3,6	4,1	4,5	8,4	7,4	5,1	7,1
544 transfert	0,3	0,2	0,2	0,4	0,3	2,8	2,8	0,4	1,9	1,7	1,5
Total	10,8	11,9	13	17,2	11,9	15,6	16,7	18,8	19,9	17,7	20,7
Femme, enfant, famille & Développement social											
571 personnel	2,2	2,3		0,1	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	1,1
572 matériel	0,6	0,5		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2
574 transfert	0,1	0,1	0	0,1	0	0	0	0	0	0	0,1
Total	2,9	2,9	0	0,3	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	1,4

Source : MEFP Direction du Budget

II : Bilan des investissements publics dans le secteur social (1993-1997)

Libellés	1993			1994			1995			1996			1997		
	Prévu	Réalisé	taux en %	Prévu	Réalisé	taux en %	Prévu	Réalisé	taux en %	Prévu	Réalisé	taux en %	Prévu	Réalisé	taux en %
Approvisionnement en eau															
Zones rurales	8,4	8,4	99	9,4	8,5	90	17,7	15,7	89	14,7	8,9	60	17,1	8,9	52
Zones urbaines	5,8	1,9	33	6,5	2,5	38	14,2	9,7	68	47,3	5,2	11	47,3	12,8	27
Logement	6	3,9	64	6,3	3,3	52	7,1	7,1	100	4,7	8	171	8	3,3	60
Santé	6,8	5,4	80	6,8	8,8	129	16,5	12,3	75	13,6	9,6	70	14,6	8,8	60
Enseignement	5,3	3,7	70	7,1	11,4	161	20,9	9,6	46	17,8	20	112	27,1	24,2	89
P.M. Total I.P.	139,8	1025	73	157,1	121,5	77	267,9	176,1	66	273,7	178,7	65	292,8	200,7	69

Développement social (P.M.) 0,4 (95/97) 0,4 (96/98) 8,9 (97/99) 2,5 (99/2001)

Source : MEFP, Direction de la Coopération Economique et Financière

III. Le Programme de lutte contre la pauvreté

PLP

Objectifs et contenu

Objectif général	<p>Affecter au minimum 80% des ressources mobilisées à au moins 30% de la population pauvre soit, 58,7 Milliards FCFA à mobiliser et à affecter sur la période 1999-2001</p> <ul style="list-style-type: none"> - à 30% des 2,3 Millions d'individus, dont 1,9 Millions (82,6%) ou encore - à 690 000 d'individus
Domaines couverts	<ul style="list-style-type: none"> - accroissement, diversification des revenus et création d'emplois par le financement, dans le cadre d'une stratégie de promotion de la petite entreprise à mettre en place, de micro-projets individuels et collectifs, d'activités communautaires génératrices de revenus et enfin de travaux à haute intensité de main d'œuvre HIMO ; - amélioration de l'accès aux services sociaux de base à travers le financement d'infrastructures communautaires dans les secteurs de la santé, de l'éducation de base et de l'alphabetisation, de l'hydraulique rurale et urbaine, de l'assainissement, de l'électrification et de la promotion des activités socio-éducatives et sportives, etc. ; - système de prise en charge des groupes vulnérables à travers un filet de sécurité qui permet de répondre aux besoins des populations dans l'extrême pauvreté ; - promotion économique des femmes venant contribuer à la base à la mise en œuvre des objectifs du Plan National d'action de la Femme ; - système permanent de suivi des conditions de vie des ménages, un outil de mesure et d'analyse de la pauvreté aidant à la décision, pour lequel une étude est en cours en vue de disposer d'un Observatoire des changements sociaux.
Période couverte	1998-2002

Contexte	30% des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté, 75% des ménages pauvres sont localisés en milieu rural 58% d'entre eux sont véritablement des ménages pauvres. (Enquête Sur les Priorités (ESP) de 1992) Des facteurs autres qu'alimentaires interviennent, tels que la faiblesse voire l'absence de capacité productive, les difficultés d'accès à des services sociaux de base (santé, éducation, formation technique et technologique, eau potable, électricité...). Ces résultats ont été explicités par l'évaluation des conditions de vie des ménages effectuée par la Banque Mondiale.
Activités	Première phase : un programme pilote dans les départements suivants : Sédhiou, Ziguinchor, Tambacounda, Fatick, Kaffrine, Diourbel, Linguère, Mbour, Matam, Pikine
Répartition indicative du montant	Objectif I (accroître les revenus) : 31,6% Objectif II (accès aux services) : 39,4% Objectif III (suivi des conditions de vie) : 4,8 Objectif IV (filet de sécurité) : 0,8% Objectif V (femmes) : 15,3% ; Coordination du programme : 3,1%
Modalités de réalisation	Stratégie du faire faire avec des maîtres d'ouvrage candidats qui doivent remplir les conditions suivantes - être en règle au regard des lois et des règlements en vigueur - afficher leur volonté à réaliser des micro projets - avoir une situation financière saine, stable et transparente - disposer d'une expérience certaine dans les zones d'exécution des micro projets
Dispositif institutionnel	Comité d'Orientation et de Coordination (COC), Secrétariat Technique de Coordination et de Suivi (STCS) Cellule d'Appui Technique (CAT). Comité Régional de Coordination et d'Appui Technique (CRCAT)

Fiche financière													
Ligne budgétaire	PTIP/Développement social BCI/fonds de contrepartie japonais												
Base légale	Loi de programme PTIP												
Classification de la dépense	-												
Type de dépense	Couvertes à 100%												
Etudes, enquêtes, suivi analyse, base de données	id (programme élargi du PNUD)												
Information, éducation, sensibilisation, formation	id												
Subventions inconditionnelles (micro-projets)	Fonds d'investissement ou fonds social avec contrepartie pour le soutien aux projets productifs à rentabilité immédiate : crédit avec 10% d'apport personnel ; projets d'infrastructure et équipement collectif : subvention avec 20% d'apport personnel.												
Subventions conditionnelles (micro-crédits)													
Dépenses de personnel et de fonctionnement	Couvrent les salaires et autres avantages, réunions, formation, voyages, publications, séminaires, équipement (Coordination du programme : 3,1%, soit 1.85 milliards FCFA)												
Incidence financière													
Personnel	638.4 millions, dont Secrétariat national : 100.8 Coordinateur 336 Assistants : 201.6												
Fonctionnement	504 (personnel d'appui, matériel et fourniture, entretien, carburant)												
Intervention	Formation 200												
Equipement	510, dont, véhicules : 250, matériel informatique : 260												
Echéancier	<table border="1"> <thead> <tr> <th>1998</th> <th>1999</th> <th>2000</th> <th>2001</th> <th>2002</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>4 385</td> <td>14 163</td> <td>15 623</td> <td>14 547</td> <td>10 037</td> <td>58 757</td> </tr> </tbody> </table>	1998	1999	2000	2001	2002	Total	4 385	14 163	15 623	14 547	10 037	58 757
1998	1999	2000	2001	2002	Total								
4 385	14 163	15 623	14 547	10 037	58 757								
Coûts / Avantages	Pas d'évaluation d'impact												

Objectifs spécifiques et quantifiables	<p>Les objectifs spécifiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • accroître les revenus des populations par une politique volontariste de promotion de la micro entreprise et d'activités génératrices de revenus ; • assurer une meilleure couverture des besoins essentiels des populations ; • assurer un meilleur suivi des conditions de vie des ménages et un renforcement des capacités des acteurs à la base.
Cibles	Louga, Kébémér, Linguère, Tambacounda, Kédougou, Bakel, Kaolack, Nioro, Bambey, Fatick, Foundiougne, Gossas, Kolda, Vélingara, Sédhiou, Matam, Bignona, Oussouye.
Justification	Réaliser les orientations stratégiques du IX ^e Plan en matière de développement humain durable.
Suivi/évaluation	
<p>indicateurs de performance</p> <p>modalités et périodicités de l'évaluation</p>	<p>Indicateurs de performance : degré de prise en charge du programme par les projets d'appui des bailleurs de fonds ; Nombre de structures relais quasi autonome ou agence d'exécution non gouvernementale, participants au programme ; volume de ressources effectivement transférées aux pauvres, nombre de projets financés, publications et rapports sur l'état de la pauvreté</p> <p>Non précisées.</p>
Observations	Trois projets d'appui sont en cours d'exécution ou d'élaboration (PNUD, BAD, Banque mondiale) Plusieurs ONG s'organisent pour participer à l'exécution du programme. Mais le montage institutionnel est encore au stade d'étude et de discussions. Si ce programme se réalisait ? il aurait une incidence notable sur les conditions de vie en même temps qu'il modifierait la façon de programmer les dépenses publiques dans les structures impliquées.

II. Le Plan National d'Action pour la Femme PANA F

Objectifs et contenu

Objectif général	Renforcer le pouvoir des femmes à tous les niveaux et éliminer toutes les formes de discrimination à leur égard
Domaines couverts	<ul style="list-style-type: none">- Promotion économique des femmes et lutte contre la féminisation de la pauvreté- Education et formation des femmes et scolarisation des filles- Amélioration de l'état de santé des femmes- Droits fondamentaux et droits acquis des femmes et de la petite fille et accès des femmes à la décision- Renforcement des moyens d'actions des organes de promotion et de financement des femmes.
Période couverte	1997-2001

Contexte

Recul du développement social sous la pression du renforcement de la responsabilité des femmes en temps de crise et dégradation des conditions d'accès aux ressources financières. Les femmes représentent 39% de la population active (75% en milieu rural et 7.6% en zone urbaine)
Accentuation et féminisation de la pauvreté. Faiblesse voir absence de capacité productive, difficultés d'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, formation technique et technologique, eau potable, électricité...)

Faiblesse de l'IDH et nécessité d'un nouveau contrat social de genre

Le Sommet sur le développement social de Copenhague de 1995 recommande de

Créer un environnement économique, politique et juridique propice au développement social.

Promouvoir l'intégration sociale et la participation de tous en vue de lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

Instaurer l'équité entre les hommes et les femmes pour lutter contre toutes les formes de discrimination.

Promouvoir le développement économique et social de l'Afrique par une valorisation des ressources humaines.

Lutter contre la pauvreté et appliquer des programmes d'ajustement prenant en compte la dimension sociale.

Accroître les ressources affectées au développement social en vue d'atteindre les objectifs du sommet.

Renforcer les mécanismes d'intervention du système des Nations-Unies en vue de promouvoir le développement social.

Stratégies	<ul style="list-style-type: none"> - Développement des capacités organisationnelles et entrepreneuriales ; mise en place d'équipements d'allégement des travaux domestiques ; promotion de nouvelles perspectives d'investissement ; élargissement des possibilités d'emploi - Augmentation des taux de scolarisation des filles ; relèvement du niveau d'éducation et de formation des femmes par le biais d'une éducation préscolaire à 5% des enfants de 2 à 6 ans d'ici l'an 2000 ; amélioration de l'accès des filles âgées de 7 à 12 ans à l'école relevant le taux de scolarisation de 50% à 65% et leur maintien dans le circuit éducatif ; renforcement des acquis en matière d'alphabétisation fonctionnelle. - Amélioration de l'état de santé des femmes en mettant l'accent sur les programmes complémentaires à ceux de la santé. - Promotion de l'approche genre pour une meilleure information des populations ; accès aux instances de décisions ; violences - Renforcement des moyens d'actions des organes de promotion et de financement des femmes.
Répartition indicative du montant	Budget d'investissement : 25 milliards FCFA (PTIP 1997-1999 et 1999-2001 développement social) Budget de fonctionnement 1999 : 1 361 millions (Ministère de la femme, de l'action sociale et de la solidarité nationale)
Modalités de réalisation	Approche par activités, projets ou sous programmes et fonds éclatés entre divers programmes (PAGPF, SCOFI, PAFP, PNDS, PLP, et institutions publiques (AGETIP), ou ONG (ASBEF) Soutien aux politiques sectorielles de santé, d'éducation, de jeunesse, de la culture, et de l'hydraulique
Dispositif institutionnel	Ministériel
Aspects financiers	(voir tableau)
Imputation budgétaire Base légale	Budget général Loi de finances, Loi de programme PTIP

Classification de la dépense	-
Type de dépense	
Ordinaires	Personnel Matériel Entretien Transfert Diverses
Dépenses d'appui (projets et sous programmes)	Information, éducation, sensibilisation, formation Etudes, enquêtes, suivi évaluation Subventions Dépenses de personnel et de fonctionnement
Personnel	
Fonctionnement	
Intervention	
Equipement	
Echéancier	
Coûts / Avantages	

Objectifs spécifiques et quantifiables	-
Cibles	-
Justification	
Suivi/évaluation	
Indicateurs de performance	Voir stratégies
Modalités et périodicités de l'évaluation	Revue à mi parcours en avril 1999
Observations	Le PANAF constitue un cadre stratégique pour l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme intégré d'investissement social centré sur la réduction de la pauvreté féminine

III. Le Programme Intégré de Développement Sanitaire PDIS

Objectifs et contenu

Objectif général	Améliorer la gestion et la viabilité financière de la santé publique Assurer un meilleur accès à des soins de santé de qualité à la grande majorité des groupes vulnérables et mal desservis vivant en milieu urbain et rural Contribuer à une baisse de la fécondité et réduire le taux élevé de croissance démographique en améliorant la gestion et la prestation des services de santé génésique Soutien des efforts du gouvernement dans la mobilisation des sources alternatives de financement en faveur de la santé
Domaines couverts	Les domaines du Plan décennal de développement socio-sanitaire Renforcement et élargissement de la couverture des soins de santé Amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la gestion et de la prestation de soins ambulatoires et hospitaliers Renforcement de la capacité institutionnelle du MSP dans le domaine de la gestion et le suivi des prestations à tous les niveaux de la pyramide sanitaire.
Période couverte	Cinq ans 1998-2002

Contexte	Malgré une amélioration nette des indicateurs sociaux, il existe des disparités entre les zones rurales et urbaines en ce qui concerne le taux de mortalité (55 contre 80 décès/1000), l'espérance de vie et le taux de mortalité infantile. Malgré la décentralisation de la planification et de la gestion au niveau régional, beaucoup reste à faire pour améliorer l'efficience et l'efficacité du système de santé aux trois niveaux (national régional, district)
Activités	<p>Rénovation des structures de soins de santé primaires ; construction et équipement de nouvelles installations dans les zones péri-urbaines et rurales sous-médicalisées ; améliorations essentielles à l'infrastructure ; remplacement de matériels ; livraison de fournitures biomédicales aux hôpitaux de district régional et national afin d'améliorer la qualité des services de référence et de renforcer la crédibilité du système de soins de santé primaires</p> <p>Mise au point de directives relatives aux traitements des patients ; formation du personnel médical et paramédical et des responsables de la gestion ; Fourniture de services d'experts et de matériel didactique ;</p> <p>Association de la communauté à la gestion des soins de santé ; participation du secteur privé et des ONG à la promotion et la diffusion d'information sur la santé et la planification familiale et à la prestation de service dans le cadre d'accords contractuels ;</p> <p>Réglementation et suivi du système d'assurance maladie au sein des communautés</p>

Répartition indicative du montant	Investissement	Charges renouvelables	Personnel	Total millions de dollars		
	PIS 31.2%	42.7%	26.1	410.33		
	PDIS* 26.1%	42.6%	31.3	411.2		
	Bailleurs 123.2 Communautés locales : 23.1 Population : 44.4 Etat : 22.5 millions de dollars					
Modalités de réalisation	Programme exécuté par le MSP disposant d'un budget de programme. Réalisé par les formations sanitaires avec la participation des ONG, d'entreprises privées et de services de consultants					
Aspects financiers						
Imputation budgétaire	Loi de finance et PTIP					
Base légale Classification de la dépense						
Type de dépense Investissement Charges renouvelables Personnel	Construction équipement Promotion surveillance, formation recherches appui aux mutuelles suivi Salaires					
	1998	1999	2000	2001	2002	total millions de dollars
Personnel	23.5	24.5	25.6	26.6	27.6	127.8

Fonctionnement	30.8	32.6	34.4	37.2	40.3	175.3
Intervention						
Equipement	17.7	25.7	23.0	20.3	20.4	107.1
Echancier						
Coûts / Avantages						
Objectifs spécifiques et quantifiables	Meilleure gestion du système de santé publique ; amélioration de l'état de santé de la population en général et de la santé maternelle et infantile en particulier ; réduction de la mortalité infantile ; baisse du taux de fécondité					
Cibles	Risques : insuffisante capacité d'exécution du MSP ; difficulté à stabiliser le personnel					
Justification	Nécessité d'une valorisation des ressources humaines par l'accroissement de la disponibilité des services de santé de base en milieu rural et urbain et améliorer l'état de santé des populations et accroître la productivité de la population active					
	Nécessité de réduire le déficit de personnel et d'inverser la tendance à la baisse des dépenses					
Suivi/évaluation	Procédure banque mondiale de supervision tous les 3 mois et Procédure de la CAS/PNDS					
Indicateurs de performance	Voir cadre logique du PDIS					
Modalités et périodicités de l'évaluation						

Observations

Une caisse d'avance a été mise en place pour permettre une plus grande autonomie de gestion. Elle a été approvisionnée à hauteur de 500 millions FCFA la première année d'exécution. Le renouvellement de l'avance n'est pas automatique. Une cellule de contrôle de gestion a été aussi mise en place mais elle se heurte à la faiblesse des capacités d'analyse et de conception de projet des structures relais. Le manuel de procédure n'est pas encore suffisamment opérationnel et sa conception s'avère être une étape plus complexe que prévu. IL faudrait sans doute veiller à ce que davantage de ressources soit consacrées à sa préparation. Quant à la Cellule d'appui et de suivi, elle consacre plus de temps à l'appui qu'au monitoring et à l'analyse.

IV. Le Programme Décennal de l'Education et la Formation

PDEF (projet)

Objectif et contenu

Objectif général

Réaliser une scolarisation universelle de qualité
Contribuer à mettre en place des conditions d'une éducation de base pour tous en 2017

Principes pour la conception

Libéralisation de l'offre éducative
Participation et partenariat efficace et bien coordonné
Décentralisation et déconcentration renforcé
Education de qualité pour tous (égalité et équité)
Atteinte par tous des normes de performance les plus élevées (qualité)
Gestion transparente et efficace (responsabilité). Transformer les systèmes éducatifs en vue de s rendre performants
Assurer le développement qualitatif et quantitatif harmonieux du secteur

Domaines couverts (axes d'orientation)	<p>Elargissement de l'accès à l'éducation et à la formation en matière de compétences vitales</p> <p>Consolidation des capacités de livraison d'une éducation pertinente et de qualité à tous les niveaux</p> <p>Créer les conditions pour une coordination efficace des politiques, plans et programmes d'éducation</p> <p>rationaliser la mobilisation et l'utilisation des ressources</p>
Période couverte	1998-2008
Contexte	<p>Une grande vitalité et un potentiel élevé de partenariat contraint par des interventions multiples et contradictoires qui donnent l'impression d'un vaste champ d'expérimentation sans identité propre ;</p> <p>Dysfonctionnement quasi institutionnalisé des structures et imprécision fondamentale des textes organiques</p> <p>Faible efficience et efficacité ; faiblesse des rendements externes et internes</p>
Domaines d'actions	<p>Organigramme du système éducatif</p> <p>Education préscolaire</p> <p>Cycle fondamental</p> <p>Enseignement secondaire</p> <p>Enseignement supérieur</p> <p>Alphabétisation</p> <p>Formation professionnelle</p> <p>Questions spécifiques</p>
Répartition indicative du montant	-

Modalités de réalisation	<p>Maître d'œuvre MEN assisté par le Ministre Délégué de l'Education de Base et des Langues Nationales Conseil National supérieur de l'Education pour l'orientation politique DPRE pour le suivi et la coordination DAGE l'exécution administrative et financière Directions de l'enseignement et autres services du Ministère Comité régional de coordination et de suivi Unité de gestion financière décentralisée comité départemental de coordination et de suivi Participation de la société civile Conseils locaux d'éducation en tant que cadre de concertation, d'orientation, et de régulation</p>
Aspects financiers	<p>Il est prévu une augmentation de la part du budget de l'Etat alloué à l'éducation de 31.5% en 1998 à 35% en 2008 Rééquilibrage des dépenses récurrentes entre les ordres d'enseignement Allocation de 20% des budgets des collectivités locales à l'éducation attribuer 50% du financement à l'enseignement élémentaire</p>
Imputation budgétaire Base légale Classification de la dépense	Loi de finances et Loi de programme PTIP
Type de dépense Investissement Charges renouvelables Personnel	Voir budget du MEN (tableau et graphique)

Personnel	
Fonctionnement	
Intervention	
Equipement	
Echéancier	-
Coûts / Avantages	

objectifs spécifiques et quantifiables

cibles

Education préscolaire : relever le taux de 3% en 1998 à 23% en 2008

Cycle fondamental : doter chaque enfant d'un substrat moral, civique, intellectuel, pratique pour servir de base à une vie accomplie

Elargir l'accès à l'éducation jusqu'à 10 ans ; Réaliser la scolarisation universelle de 6 années (95% de TBS en 2008

Enseignement secondaire : renforcer le niveau d'éducation des enfants afin de leur permettre d'être utile à la société, de pouvoir continuer des études supérieures ou de recevoir une formation professionnelle de cadre moyen

Enseignement supérieur : coordonner et harmoniser la politique et créer les conditions d'une contractualisation et appui au développement des universités et des établissements d'enseignement supérieur privé

Alphabétisation : éradiquer l'analphabétisme des adultes prioritairement chez les femmes rurales âgées de 15 à 39 ans

Formation professionnelle : adaptation au marché du travail et expansion

Questions spécifiques : éducation des filles, des enfants handicapés des pauvres et/des vulnérables ; éducation à la santé, à l'environnement, à la vie de famille et en matière de population ; enseignement de la langue arabe ; nouvelles technologies de l'information et de communication ; profession enseignante ; partenariat et éducation

justification	<p>Processus de développement non basé sur la valorisation des ressources humaines Mutations dans l'environnement interne et externe du système socio-éducatif Relever les défis de faire du Sénégal un pays émergent Au plan industriel, technologique et démocratique pour entrer dans le prochain millénaire marqué par l'accélération de la mondialisation L'initiative spéciale des Nations-Unies pour l'Afrique appuie le développement de l'éducation. Nécessité d'articuler les besoins d'atteindre la scolarisation universelle et ceux de développer une société économiquement forte, socialement structurée et culturellement épanouie. Nécessité de rompre avec une logique de projets grandioses à effets mineurs et de se conformer à un des programmes susceptibles d'augmenter significativement les performances du système.</p>
suivi/évaluation	
Indicateurs de performance	Contenu dans les objectifs
Modalités et périodicités de l'évaluation	-
Observations	<p>Le PDEF en est encore au stade de la conception de l'exécution ; Celui de la conception et de la réalisation n'a pas encore commencé, c'est pourquoi il est difficile de se prononcer sur sa faisabilité technique et financière. Le poids des dépenses d'éducation fait que le processus est forcément plus lent et plus complexe.</p>

V - Termes de référence

(Pour mémoire)