

Rapport No. 59695-SN

Sénégal

Développer les outils des institutions de l'Etat pour une gestion plus efficiente de la dépense publique au Sénégal

Revue des Finances Publiques

June 2011

**PREM 4
Région Afrique**



Equivalents Monétaires

Unité monétaire = CFA Franc
1.00 dollar US = 500 CFA Francs

Année Fiscale

1^{er} Janvier au 31 Décembre

SIGLES ET ABREVIATIONS

BCI	Budget Consolidé d'Investissement
AAP	Evaluation et Plan d'Actions dans les PPTE
APIX	Agence de Promotion des Investissements et des Grands Travaux
ATR	Agence des Travaux Routiers
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CFAA	Revue d'Evaluation de Gestion des Finances Publiques
CFAF	Franc CFA
CNCA	Commission Nationale des Contrats de l'Administration
COF	Contrôle des Opérations Financières
CPAR	Rapport d'Evaluation de Passation des Marchés
CSLP	Cellule de Lutte Contre la Pauvreté
DCEF	Direction de la Coopération Economique et Financière
DDI	Direction de la Dette et des Investissements
DGCPT	Direction Générale de Comptabilité Publique et du Trésor
DGF	Direction Générale des Finances
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ESAM	Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages
FDD	Fonds de Dotation à la Décentralisation
FECL	Fonds d'Equipement des Collectivités Locales
FMI	Fonds Monétaire International
ICS	Integrated Controllers System
ODAC	Organismes Divers d'Administrations Centrales
PAF	Poverty Action Fund (Fonds de support des actions pour la Réduction de la Pauvreté)
PAP	Plan d'Actions Prioritaires
PASAOP	Programme d'Appui aux Services Agricoles et aux Organisations Paysannes
PIB	Produit Intérieur Brut
PNIR	Projet National d'Investissement Rural
PPTE	Pays Pauvres très Endettés
PRN	Programme de Renforcement Nutritionnel
PTIP	Programme Triennal d'Investissements Public
SIGFIP	Système de Gestion des Finances Publiques
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
UEMOA	Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest
VIH/SIDA	Human Immuno-deficiency Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome

Vice-président:	Obiageli K. Ezekwesili
Directeur pays par interim:	McDonald Benjamin
Directeur sectoriel:	Marcelo Giugale
Chef secteur:	Miria A. Pigato
Chef de l'équipe:	Alain W. D'Hoore

TABLE DE MATIÈRES

EXECUTIVE SUMMARY	VII
1. CONTEXTE GENERAL - STRUCTURE ET PERFORMANCE	1
A. Introduction.....	1
B. Les Tendances Macroéconomiques de la Dépense Publique	1
2. SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....	35
A. Introduction.....	35
B. Contexte actuel de la gestion des finances publiques	35
C. Renforcement du cadre juridique et institutionnel des finances publiques.....	38
D. La préparation budgétaire	42
E. L'exécution du budget	45
F. Les contrôles externes et internes	50
G. La gestion foncière.....	51
3. REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION.....	54
A. Connaitre le système éducatif sénégalais.....	54
B. Analyse des dépenses publiques d'éducation	59
C. Efficacité et efficacité	65
D. Analyse de l'équité et des disparités	76
E. Performances et financement de l'enseignement supérieur au Sénégal	82
4. SANTE PUBLIQUE.....	96
A. Le bilan en terme de résultats sanitaires atteints pendant la période est mitigé	96
B. Le système public de santé reste encore peu utilisé et la qualité de ses prestations est très insuffisante.....	101
C. La disponibilité des principaux intrants (personnel, infrastructures et médicaments) reste très inégale	102
D. Des dépenses publiques de santé (DPS) marquées par le poids des hôpitaux et de l'administration.....	104
E. Un système peu équitable et d'une efficacité insuffisante	121
F. Recommandations.....	125
5. INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT.....	128
G. Introduction.....	128
H. Le secteur des transports routiers - Rôle et Caractéristiques	130
I. Organisation institutionnelle et politique sectorielle	138
J. Les dépenses publiques dans le secteur des transports	147
K. Efficacité et efficacité des dépenses publiques des transports.....	160
L. Conclusions et recommandations	167
M. Recommandations: résumé	172

Graphiques:

Graphique 1-1: Composition des dépenses publiques au Sénégal.....	2
Graphique 1-2: Evolution des recettes budgétaires et taux de pression fiscale	4
Graphique 1-3: Recettes fiscales et impôts indirects au Sénégal.....	5
Graphique 1-4: Distribution de consommation et comparaison de taxation de certains produits de base	6

Graphique 1-5: Répartition des impôts directs sur les recettes fiscales	7
Graphique 1-6: Dépenses fiscales	8
Graphique 1-7: Qualité de la prévision des recettes	9
Graphique 1-8: Dépenses Publiques	10
Graphique 1-9: Déficit budgétaire	11
Graphique 1-10: Différences entre CDSMT 2009-2011 et budget 2009.....	12
Graphique 1-11: Evolution de l'IDH par rapport aux dépenses publiques.....	13
Graphique 1-12: Composition des dépenses publiques courantes	15
Graphique 1-13: Dette publique.....	17
Graphique 1-14: Evolution de la masse salariale à la fonction publique.....	18
Graphique 1-15: Répartition par âge et région des agents	20
Graphique 1-16: Part de la masse salariale dans les dépenses publiques	21
Graphique 1-17: Part des achats et transferts dans les dépenses courantes	22
Graphique 1-18: Evolution et structure des transferts	23
Graphique 1-19: Dépenses en capital	24
Graphique 1-20: Contenu et structure des dépenses en capital.....	25
Graphique 1-21: Composition sectorielle des dépenses en capital.....	26
Graphique 1-22: Répartition des annulations de crédits d'investissement par rapport à la LFI (2009).....	27
Graphique 1-23: Poids des secteurs et budget prévisionnel.....	29
Graphique 1-24: Relation budget prévisionnel et exécution.....	30
Graphique 1-25: Dépense publique par région et secteur	31
Graphique 1-26: Répartition des dépenses publiques d'infrastructure par région.....	32
Graphique 1-27: Répartition de la dépense publique et modification du budget par région	33
Graphique 1.1: Proportion des catégories d'enseignants.....	56
Graphique 1.2: Salaires mensuels par travailleur (valeur médiane en milliers de FCFA)	72
Graphique 1.3: Scores moyens obtenus aux tests en fonction des caractéristiques extra-scolaires	80
Graphique 1.4: Scores moyens obtenus aux tests en fonction des caractéristiques scolaires.....	81
Graphique 1.5: Inscription d'étudiants dans l'enseignement supérieur, 1990-2008	83
Graphique 1.6: Dépenses publiques actuelles pour l'enseignement supérieur et % des recettes intérieures, 2008 (en milliards de FCFA constants de 2005).....	85
Graphique 1.7: Répartition des dépenses publiques – Fonctions essentielles de l'université et dépenses sociales	87
Graphique 1.8: Répartition des dépenses publiques dans l'enseignement supérieur – Moyenne du Sénégal et de l'OCDE.....	87
Graphique 1.9: Composition des dépenses universitaires: personnel & coûts d'exploitation (%)89	
Graphique 4-1: Evolution de la mortalité infant-juvénile (enfants de moins de 5 ans) au Sénégal et dans 5 autres pays de la sous-région	96
Graphique 4-2: Evolution des taux de mortalité maternelle au Sénégal et dans 5 autres pays de la sous-région (estimations).....	98
Graphique 4-3: Evolution des principaux indicateurs de santé reproductive	98
Graphique 4-4: Taux de couverture des PVVIH en ARV	99
Graphique 4-5: Dépenses de Santé financées par l'Etat en % du PIB.....	104
Graphique 4-6: Evolution des dépenses de soins primaires selon la source de financement	107

Graphique 4-7: Evolution des dépenses de soins secondaire et tertiaire selon la source de financement.....	107
Graphique 4-8: Evolution des dépenses du MSP par titre (en FCFA).....	108
Graphique 4-9: Répartition par titre des dépenses du MSP (en %)	109
Graphique 4-10: Evolution des DPS Etat par fonction du système de santé (en %)	111
Graphique 4-11: Répartition des DPS par fonction de santé dans plusieurs pays africains	112
Graphique 4-12 : Montant budgétaire (en \$ et per capita) reçu par les centres de santé primaire	112
Graphique 4-13: Budgets obtenus et budgets exécutés par le MSP (en FCFA)	116
Graphique 4-14: Dépenses de santé des PTFs par nature économique (en %).....	117
Graphique 4-15: Dépenses de santé des PTFs par nature économique (en millions de FCFA)	117
Graphique 4-16: DPS des PTFs par fonction du système de santé (en %)	118
Graphique 4-17: DPS financées par les usagers et les Collectivités locales (en millions FCFA)	119
Graphique 4-18: Evolution des dépenses faites avec le recouvrement des coûts (en millions de FCFA)	120
Graphique 4-19: Evolution des dépenses faites avec le recouvrement des coûts (en %)	121
Graphique 4-20: Dépenses publiques de santé per capita par région	122
Graphique 4-21: Nombre d'IDE par région.....	122
Graphique 4-22: Part des dépenses de santé publiques par quintile de richesse, 2005	123
Graphique 5.1: Points de croissance du PIB/tête si le niveau du réseau routier était porté à celui de Maurice	128
Graphique 5.2: Le Sénégal au carrefour des grandes routes maritimes.....	130
Graphique 5.3: Evolution du linéaire du réseau routier classé	134
Graphique 5.4: Etat estimé des Réseaux Routiers -Afrique en général et Sénégal (AICD-2010)	135
Graphique 5.5: Evolution des budgets alloués à l'entretien du réseau routier.....	143
Graphique 5.6: Evolution des principales dépenses courantes programmées et exécutées	150
Graphique 5.7: Evolution comparée dépenses courantes-budget total (programmées et exécutées)	151
Graphique 5.8: Structure et répartition des dépenses courantes du secteur, 2007-2010.....	151
Graphique 5.9: Evolution comparée des dépenses en capital du secteur des transports.....	152
Graphique 5.10: Evolution indiciaire du PIP du secteur des transports	154
Graphique 5.11: Composition et poids respectif des dépenses d'investissement des transports	154
5.76 Graphique 5.12: Evolution des investissements programmés et exécutés.....	155
Graphique 5.13: Evolution des dépenses d'investissement—Evolution indiciaire et taux d'exécution.....	156
Graphique 5.14: Evolution des dépenses en capital par sources de financement	158
Graphique 5.15: Résumé principales caractéristiques et coûts—scénarios remise en état du réseau routier	164

Tableaux:

Tableau 1.1: Prévision et réalisation des dépenses publiques hors service de la dette et dépenses en capital sur ressources externes, par nature de dépense	16
Tableau 1.2: Prévision et réalisation des dépenses publiques hors service de la dette et dépenses en capital sur ressources externes, par secteur.....	16

Tableau 1.3: Comparaison de tendance de dépense d'investissement entre secteurs sociaux et infrastructures (en % du PIB)	26
Tableau 1.1: Allocation au secteur de l'éducation.....	59
Tableau 1.2: Dépenses d'investissement	60
Tableau 1.3: Comparaison internationale des allocations intra sectorielles	61
Tableau 1.4: Coûts unitaire en franc de 2005	62
Tableau 1.5: Coût unitaire en % du PIB par habitant	63
Tableau 1.6: Evolution du taux brut de scolarisation par niveau d'éducation (en %)	66
Tableau 1.7: Comparaison internationale des taux de rétention du primaire et de transition entre le primaire, moyen et secondaire en 2008 ou année proche (en %)	68
Tableau 1.8: Causes de l'abandon de l'école (en %)	69
Tableau 1.9: Evolution du taux de redoublement en 2005 et 2008 (en %).....	69
Tableau 1.10: Comparaison internationale des taux de redoublement par niveau d'enseignement (en %).....	70
Tableau 1.11: Coefficient d'efficacité interne dans le primaire	70
Tableau 1.12: Indice d'efficacité globale du Sénégal et d'autres pays.....	71
Tableau 1.13: Taux de chômage par milieu de résidence et par niveau d'instruction des individus âgés de 12 ans et plus scolarisés dans l'enseignement formel.....	72
Tableau 1.14: Noyau dur et niveau d'instruction du chef de ménage	73
Tableau 1.15: Planification familiale et niveau d'instruction de la mère	73
Tableau 1.16: Soins prénatals, accouchements et vaccination des enfants et niveau d'instruction de la mère.....	74
Tableau 1.17: L'indice synthétique de fécondité selon le niveau d'instruction de la mère pour les différentes enquêtes démographiques et de santé	74
Tableau 1.18: Mortalité infanto-juvénile et niveau d'instruction de la mère (pour 1000 naissances vivantes).....	75
Tableau 1.19: Pourcentage d'enfant de moins de 5 ans considérés comme atteints de malnutrition selon les 3 indices anthropométriques de l'état nutritionnel selon le niveau d'instruction de la mère.....	75
Tableau 1.20: Connaissances des maladies sexuellement transmissibles notamment le sida et d'un moyen de l'éviter et le niveau d'instruction	76
Tableau 1.21: Evolution de l'indice de parité fille/garçon pour tous les niveaux d'enseignement entre 2005 et 2009.....	76
Tableau 1.22: Disparités régionales dans l'accès au CI en 2009 (en %)	77
Tableau 1.23: Rapport établissements/population scolarisable, 2009	79
Tableau 1.24: Distribution des scolarisations et distribution des ressources appropriées	82
Tableau 1.25: Inscriptions d'étudiants dans l'enseignement supérieur, 1990-2008.....	83
Tableau 1.26: Dépenses publiques récurrentes pour l'enseignement supérieur en tant que % du PIB, 2008	86
Tableau 1.27: Ressources propres en tant que % des ressources totales dans les IES publiques. 88	
Tableau 4.1: Evolution des indicateurs du paludisme	100
Tableau 4.2: Evolution des indicateurs de la tuberculose.....	101
Tableau 4.3: Evolution des DPS par source de financement (en FCFA).....	105
Tableau 4.4: Evolution des DPS par source de financement (en %)	105
Tableau 4.5: DPS tous financeurs confondus (en millions FCFA).....	105
Tableau 4.6: DPS par fonction, tous financeurs confondus (en % du total).....	106

Tableau 4.7: Evolution des DPS Etat et hors Etat (en millions de FCFA)	108
Tableau 4.8: DPS Etat par fonction du système de santé (en millions de FCFA)	111
Tableau 4.9: Dépenses au profit des programmes de gratuité	113
Tableau 5.1: Part du secteur transport dans le PIB - échantillon comparatif de pays.....	132
Tableau 5.2: Répartition des routes classées par catégorie et par type	133
Tableau 5.3: Evolution du linéaire du réseau routier classé	133
Tableau 5.4: Evolution du linéaire du réseau classé pendant la période sous revue	133
Tableau 5.5: Evolution de l'état du réseau pendant la période sous revue	136
Tableau 5.6: Caractéristiques de la voie ferrée Dakar-Bamako	136
Tableau 5.7: Evolution des budgets alloués à l'entretien du réseau routier.....	143
Tableau 5.8: Financement de l'autoroute Malyck-Sy - Patte d'Oie – Diamniadio	144
Tableau 5.9: Budget Fonctionnement programmé et exécutés- Secteur Infrastructures et Transports	149
Tableau 5.10: Evolution indiciaire comparée Etat-Secteur	150
Tableau 5.11: Programme d'Investissement Public (PIP) du secteur des transports	153
Tableau 5.12: Dépenses d'investissement cumulées par sous secteur.....	155
Tableau 5.13: Evolution des dépenses d'investissement par sous secteurs des transports.....	156
Tableau 5.14: PIP Transport par sources de financement- Secteur routier.....	159
Tableau 5.15: PIP transport- sous secteur routier par agences d'exécution	159
Tableau 5.16: PIP transport- AGEROUTE – par sources de financement	159
Tableau 5.17: Travaux exécutés par l'AGEROUTE durant la période 2005-2009	162
Tableau 5.18: Moyenne annuelle des travaux exécutés par l'AGEROUTE durant 2005-2009 .	162
Tableau 5.19: Modèle de remise en état et de développement du réseau routier: scénarios et coûts	163
Tableau 5.20: Prix unitaires de travaux types comparés à la moyenne africaine 2006	167

Encadrés:

Encadré 2.1: Principales fragilités du système des finances publiques du Sénégal (évaluation du PEFA 2007)	37
Encadré 4.1: Evolution des sources de financement des services de santé.	107
Encadré 4.2: Sources de données utilisées pour l'analyse des dépenses du MSP	109
Encadré 4.3: La réforme hospitalière de 2000 et son impact.....	124

Annexes:

Annexe 1: Les principales innovations introduites par les nouvelles de l'UEMOA (2009)	178
Annexe 2: Transition vers la budgétisation axée sur les résultats au Sénégal	181
Annexe 3: Tableaux financiers	184
Annexe 4: Répartition du budget	187
Annexe 5. Classification des ministères et pouvoirs publics en macro-secteur	190
Annexe 6: Répartition de la dépense publique par titre et par région.....	191

Le présent document fait l'objet d'une diffusion restreinte. Il ne peut être utilisé par ses destinataires que dans l'exercice de leurs fonctions officielles et sa teneur ne peut être divulguée sans l'autorisation de la Banque mondiale.

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été préparé par une équipe composée d'Alain D'hoore (Chef d'étude, Economiste principal, AFTP4), Mamadou Ndione (Economiste principal, AFTP4), Fily Sissoko (Spécialiste financier principal, AFTFM), Maimouna Fam (Spécialiste financier principal, AFTFM), Charles Coste (Spécialiste financier principal, AFTFM), Atou Seck (Economiste principal éducation, AFTED), Christophe Lemièrre (Spécialiste principal santé, AFTHE), Moulay Driss Zine-eddine El-idriss (Economiste principal santé AFTHE), Alain Labeau (Consultant international), Philippe de Naurois (Consultant international), Emile Finateu (Consultant international). Au sein de la Banque mondiale, nous avons bénéficié de l'appui et commentaires de Linda K. English (Spécialiste principale Développement Humain, AFTED) and Pierre Graftieaux (Spécialiste principal Transport, AFTTR), Moctar Thiam (Spécialiste principal Développement durable), Philip English (Economiste principal, AFTP4), Françoise Perrot (Chargée des opérations principal, AFCF1), Antoine Simonpietri (Statisticien principal, AFRCE). L'appui logistique a été assuré par Khady Fall Lo (Assistant de l'équipe, AFCF1) et Judite Fernandes (Assistant de programme, AFTP4). Nous remercions le Gouvernement sénégalais qui a soutenu depuis le début la rédaction des différents chapitres sectoriels de ce rapport en créant notamment des groupes de travail dirigé par les Cabinets des Ministres et composés des principaux services concernés du Gouvernement.

Le chapitre sur les tendances macroéconomiques de la dépense publique a été préparé par une équipe composée de Mamadou Ndione (Chef d'équipe, Economiste principal, AFTP4), Alain D'hoore (Economiste principal, AFTP4), Ibrahima Thiam (Consultant local), Gnifiénét Gongnet (Consultante local), Ahmet Faye (Consultant local), Idrissa Diagne (Stagiaire), Mohamadou Tankari (Stagiaire), Alioune Ndong (Conseiller Technique MEF), et Francois Ndong (Informaticien SIGFIP).

Le chapitre sur les réformes de finances publiques a été préparé par une équipe composée de Fily Sissoko (chef d'équipe, Spécialiste financier principal, AFTFM), Maimouna Fam (Spécialiste financier principal, AFTFM), Charles Coste (Spécialiste financier principal, AFTFM), Emile Finateu (Consultant international), et Michel Ruelle (Expert en questions foncières, Consultant international).

Le chapitre sur l'éducation a été préparé par une équipe composée d'Atou Seck (Economiste principal éducation, AFTED), Salimata Faye (Economiste Education, Ministère de l'Education), Rosemary Belew (Consultante internationale), Fatou Cisse (Economiste, UCAD). L'Equipe du Ministère de l'éducation a été dirigée par Djibril Ndiaye Diouf, Directeur de la Planification et de la reforme de l'éducation et comprenant les agents de la Direction de l'Administration Générale et de l'Equipe du Ministère de l'éducation Assane Dieng, Abdou Ndiaye et Yankhoba Sagna et de la Direction des Ressources Humaines Pape Fily Ndiaye. L'equipe du Ministère de l'enseignement supérieur était composé de Bachir Wade, Youri Sall, Ameth Faye et Alpha Dia. Une version plus complète de la revue des dépenses publiques du secteur de l'éducation a été réalisée et peut être obtenue sur demande expresse auprès de la Banque mondiale.

Le chapitre sur la santé a été préparé par une équipe composée de Christophe Lemièrre (Chef d'équipe, Spécialiste principal santé, AFTHE); Moulay Driss Zine-Eddine El-Idriss (Economiste principal santé AFTHE); Maud Juquois (Consultante AFTHE), Dr Fidèle Bana (Consultant), Pascal Rukaka (Economist santé, CERDI); Dr Birahime Diongue (Planificateur et analyste de

projets de santé – coordonnateur de l'étude) ; Dr Fodé Diouf (Médecin – santé publique) ; Ameth Faye (analyste financier) ; Mamadou Faye (Ingénieur Statisticien économiste) ; Mamadou Idrissa Diallo (Statisticien) et Dr Khalifa Dieng (DAGE/MSP). Une version plus complète de la revue des dépenses publiques du secteur de la santé a été réalisée et peut être obtenue sur demande expresse auprès de la Banque mondiale.

Le chapitre sur le transport a été préparé par une équipe composée d'Alain L. Labeau (Consultant, ancien directeur adjoint AFTTR) et Philippe Jabobe de Naurois (Consultant senior, expert financier) assistée par Ibrahima Ndiaye, Directeur Général, Maktar Diagne, Directeur Administratif et Financier et Lamine Cissé, Directeur de la Gestion et de l'Entretien du Réseau à l'AGEROUTE ; Sagar Dramé, Directeur Général et Pierre Sène, Responsable Administratif et Financier au FERA ; Bassirou Guissé, Secrétaire Général et Monsieur Wade, Inspecteur Général au Ministère en charge des Transports et ferroviaires ; Mamadou Moustapha Ba, Economiste, Adjoint au Directeur de la Coopération Economique et Financière au Ministère de l'Economie et des Finances; Eric Peiffer, Directeur Général et Abdoul Ghafar, Directeur Financier et de l'Informatique à Transrail ; Mamadou Daffe, Directeur Général à IDEV Ingénierie Conseil; Oumar Ndiaye, Directeur Administratif et Financier au CETUD ; Abdoulaye Gningue, Coordonnateur de la Cellule des Etudes et de la Prospection au Port Autonome de Dakar ; et Dominique Ndong, Coordonnateur Général des Grands Travaux à l'APIX. Une version plus complète de la revue des dépenses publiques du secteur des transports a été réalisée et peut être obtenue sur demande expresse auprès de la Banque mondiale.

Ce rapport se situe dans l'effort d'assistance que la Banque mondiale s'est engagée de fournir à la demande des autorités sénégalaises sur l'amélioration de la gestion des finances publiques. Cet effort a commencé en 2003 avec la production de la Revue d'Evaluation de Gestion des Finances Publiques (CFAA) et du Rapport d'Evaluation de Passation de Marchés (CPAR), puis s'est poursuivi par trois Revues des Dépenses Publiques en 2004, 2005 et 2006. Il constitue un premier volet d'un programme cohérent de revues des dépenses publiques. Il sera suivi par des analyses complémentaires dans le secteur de l'agriculture, de la protection sociale et de la statistique.

EXECUTIVE SUMMARY

An overview

1. **In the last decade, non-debt government spending in Senegal has undergone a significant increase, rising from about US\$700 million in 2000 to over US\$3.5 billion in 2010.** Though the nominal dollar valuation tends to exaggerate the change—expressed in real terms, in local currency, spending grew by a more modest but still impressive 120 percent over the whole period—, this significant increase has taken place on a broadly sustainable track, an achievement that is the characteristic feature of Senegal’s recent macro-fiscal performance. With it, total (debt and non-debt) government spending reached 27 percent of GDP in 2010, broadly its average level of the last 4 years, compared with 20 percent of GDP ten years before. As a result also, even with a cumulative population growth of 30 percent over the decade, public spending per capita grew by nearly 70 percent.

2. **This rapid growth in non-debt spending, though underpinned by various factors, is an achievement of policy makers.** Among the main factors accounting for the ability of the authorities to achieve such a strong growth in non-debt spending were a decade of successful revenue mobilization efforts leveraging positive, albeit uneven, economic growth, a stable contribution of donors, and, to a lesser extent, debt relief. To the extent that the contributions of the latter two factors should be expected to diminish over time, and that a prudent borrowing policy stance will remain advisable, sustaining spending growth will increasingly hinge on economic growth.

A sustainable basis for spending growth—sources of funding

3. **Debt relief has created some fiscal space.** With the successive HIPC (2004) and MDRI (2005) debt relief initiatives, combined with a prudent borrowing policy, debt service has declined in real terms by about 25 percent over the decade. Put another way, if the Senegal budget had had the same share of total debt service in 2010 as it had in 2000, its expenditure on debt servicing would have exceeded US\$670 million, against an actual US\$233 million. This positive contribution was a one-time phenomenon, however, and for the foreseeable future, an increase in borrowing is expected to generate an increase in debt service.

4. **During the decade, foreign aid has kept pace with expenditure growth.** On a per capita basis, Senegal remains an important recipient of aid, compared to other SSA countries. Overall, each Senegalese receives about 54 dollars per year from foreign aid, 5 dollars less than a Ghanaian, 10 dollars more than a Burkinabe and 20 dollars more than a Beninese. Compared to total government resources, however, the share of foreign aid is lower in Senegal than in most SSA countries. While in Burkina Faso, Tanzania and Mali, the share of official development assistance (ODA) in state revenues varies between 35 and 45 percent, in Senegal it represented only about 21 percent in 2010, a percentage that, despite some fluctuations from year to year, has remained roughly constant over the decade. Donors have not tightened the financial terms of their assistance either: the share of grants in total aid has remained broadly unchanged (about 40 percent), the rest being provided in loans on concessional terms. The form of aid—projects or

budget support—has not evolved toward increased budget support: on the contrary, the share of budget support in the total amount of assistance has decreased from 36 percent in 2000 to 27 percent in 2010.

5. **This said, a trend of declining aid—in percent of GDP, or in percent of public spending—has emerged later in the decade**, and it may have been temporarily halted only by unusual donor disbursements in the context of the global food and fuel prices, then financial crisis. Going forward, then, it seems natural to expect a slowing down in the growth rate of foreign aid to Senegal.

6. **Overall, the sustained increase in spending has largely been made possible, and its sustainability is broadly ensured, by continued progress on domestic revenue mobilization.** Of the three main categories of resources funding public expenditure spending—domestic revenues, grants and borrowing—the contribution of domestic revenues represents the largest share: the increase in domestic revenues accounts for over 60 percent of increased spending. In turn, domestic revenues rose on account of both economic growth boosting the tax base and improved revenue mobilization. Indeed, in 2010, the government domestic revenue ratio to GDP stood at 19.7 percent (against 18 percent in 2000) and remained the highest in the West African Economic and Monetary Union (WAEMU).

7. **While the tax base is already broad, there are nonetheless margins for improvement on both equity and diversification grounds.** More than three quarters of tax revenues collected in Senegal are indirect taxes, borne by final consumers, with VAT on both imports and domestic value-added being by far the largest source of revenues. Though an analysis of the distributional incidence of the VAT and other indirect taxes has not been done, it seems likely that this system of taxation is at best only mildly regressive. Moreover, Senegal maintains a high level of tariff and non-tariff protection on several important consumer goods (such as sugar and vegetable oils), an effective tax that is clearly regressive and, because it ends up merely protecting a few local producers, does not in fact generate significant revenue. The removal of this protection could generate lower consumer prices and higher tax revenues. There are other sources of foregone revenues that reflect policy choices rather than administration constraints. In particular, a more effective management of tax expenditures would allow Senegal to improve the level of tax collection, level the playing field for private enterprises, and potentially generate margins to improve the equity incidence of taxation. A 2009 study by the Tax Directorate identified 308 tax expenditure measures and, on a sub-sample of 133 of these measures studied in more detail, the study found that the overall annual cost of these 133 measures came close to FCFA300 billion in 2008 (about 5 percent of GDP). Finally, but possibly more demanding in terms of administrative capacity, there is some scope for an increase in non-tax revenues, from mining fees to real estate property taxes, and from the transparent sale of public real estate property.

8. **Going forward, the room for fiscal expansion through borrowing without exposing the public finance to excessive risks will remain limited.** The most recent joint Bank and Fund Debt Sustainability Analysis shows that the risk of debt distress in Senegal will remain low over the next twenty years given the low current level of debt and a commitment to long-term prudent external borrowing. Under a baseline scenario, which includes the planned one-time US\$500 million of non-concessional borrowing through the international capital markets in 2011 to

finance new infrastructure projects, all debt burden indicators remain well below their indicative policy-dependent thresholds. Stress tests do not reveal serious vulnerabilities for external public debt, though the fact that the largest breach occurs under the exports shock highlights the need for the authorities to continue pursuing their goal of raising potential output growth, diversifying the export base, as well as seeking financing consistent with debt sustainability. Adding domestic debt to the picture does not change the overall risk assessment, but confirms the need for fiscal consolidation once the impact of the crisis subsides and the infrastructure projects are implemented. Maintaining public debt sustainability in the medium and long term will require a return to the contained fiscal deficits of the last decade.

A sustainable basis for spending growth—structure of spending

9. **On the spending side, and also a hallmark of sustainability, the composition of spending has shifted away from incompressible items.** Since the mid-90s, the Senegalese governments have reduced significantly what was once deemed "compulsory spending" in the overall budget—wages, pensions, and debt service—creating space for "discretionary spending". The share of current non-debt expenditure in total expenditure has decreased from about 60 percent in 2000 to 55 percent in 2010. Wage spending, in particular, which in 1996 still represented almost 90 percent of domestic revenue, has remained under 32 percent of domestic revenue—below WAEMU's benchmark of 35 percent of revenues—and slightly less than one fourth of total expenditure.

10. **Nonetheless, Senegal will face challenges in the years to come in the area of wage bill control.** Already a moderate but clear increase in the wage bill is evident in the final years of the decade, although, owing to classification issues that likely contribute to underestimating wage items, it remains difficult to provide a completely accurate estimate of the level of wage spending¹. Part of the recent growth in the wage bill reflects sector policy choices, such as the sustained financial effort towards education and its requirements for higher staffing levels. This said, in a context of buoyant public expenditure and stagnating job market performance, as has been Senegal's experience in the last decade, pressures to add to the public payroll have naturally increased.² Unit wages have been growing at a moderate but steady pace, and in the future wage aspirations will be difficult to contain. Moreover, personnel and payroll management have not improved commensurately with the growth in the civil service—personnel data and payroll continue to be managed in multiple, fragmented and unaudited databases that do not communicate.

11. **Along with a relative containment in current spending, not only has capital spending grown sizably, but the government has become its largest contributor to the financing of public investment—its largest “donor”.** In recent years, public investment has been financed on average by a mix of 60 percent through domestic resources and 40 percent

¹ At least three types of wage spending is not classified under the national budget's wage bill: personnel spending in donor project implementation units (treated as capital spending), personnel spending at public agencies (unreported separately), and spending on the wages of non-civil service contract teachers (classified in goods and services).

² This political economic source of pressure on recruitments is also apparent in the regional differences in staffing, which remain very strong—an estimated 47 percent of civil servants reside in the capital Dakar which accounts for 25 percent of the total population.

from donor resources. Domestically financed capital spending, which accounted for only 7 percent of total expenditure in 1996 and 17 percent in 2000, has reached 26 percent by 2010. The budget classification of items of capital spending (including under donor projects) continues to include items that are not contributing to the accumulation of public physical capital in Senegal—in fact, it is estimated that about one fourth of public capital spending does not constitute investment in fixed capital. More relevant, there remain deep challenges in managing such a large volume of capital expenditure. Two sets of issues, illustrated in individual chapters below for the sectors of education, health and transport, are clearly a more general nature. One concerns the embryonic state of systems, methods and procedures for the selection and appraisal of investment projects and programs, an area where significant investment in capacity and reforms remains urgent. A second one is related to the uneven forecast and implementation of current spending for operation and maintenance of public investment, in a budget system that remains largely divided between a current spending “ordinary budget” and the “consolidated investment budget”.

Risks to sustainability

12. **Though the favorable dynamics of overall macroeconomic, revenue and expenditure growth has been a feature of the decade, it has not been entirely uninterrupted.** Senegal, which had long prided itself on the strength of its macroeconomic management, had an unusually weak fiscal performance in 2008. Budget slippages emerged early in the year, reflecting the interplay of external shocks and internal policy factors. Unpaid bills quickly accumulated, reaching CFAF225 billion (3¾ percent of GDP) by October 2008. In the event, the authorities adopted a plan of fiscal and structural corrective actions, and, for the year as a whole, the fiscal deficit came out in line with targets under their IMF-supported Policy Support Instrument (PSI) program—reaching 4¼ percent of GDP, slightly under the program target of 4½ percent.

13. **While the 2008 slippages reflected the interplay of exogenous and internal factors, they point to various policy or institutional weaknesses.** Several distinct factors account for the emergence of the 2008 budget slippages—the fiscal impact of exogenous shocks, difficulties in accessing financing, and weaknesses in both fiscal policy making and public financial management. In early 2008, faced with an accelerating surge in fuel and food prices, the authorities enacted unbudgeted tax cuts and subsidies equivalent to about 1½ percent of GDP. A first compensatory fiscal policy response proved inadequate—attempts by the authorities to tighten commitment controls (“*ponctions*”) already by May 2008 could not rein in overall spending to a commensurate degree. At the same time, the Treasury faced growing cash constraints. Access to domestic financing through short- and medium-term paper issues in the local and regional money markets fell short of budget plans by a significant margin.

14. **More importantly, part of the difficulty in controlling overall spending reflected weaknesses in public financial management.** Some of these problems were identified by a rapid audit from the Finance Inspectorate of the Ministry of Economy and Finance, confirming the more general findings of an end-2007 PEFA. That audit identified extra-budgetary expenditures carried out over 2006-08 for a cumulative total of about 1¼ percent of GDP, mainly by autonomous agencies, as well as a frequent recourse to cash payments (“*treasury advances*”) under emergency procedures for non-emergency items, a practice that locked cash away from

budgeted spending and weighed down on the liquidity position of the Treasury. More broadly, however, the government's own evaluation of its public financial management system has acknowledged the need for a significant, multi-year reform effort, covering a range of reforms from information systems to internal and external control.³

Effectiveness and efficiency

15. With spending trends broadly sustainable, the critical questions for public expenditure in Senegal have become questions of effectiveness and efficiency. On this point, the level of achievement on development outcomes appears to fall short of both the ambitions of the authorities, and the results that one could expect from the financial commitment of the State. Much of the evidence for this observation comes from individual sector reviews presented below—in education, health and transport—but there is also more general overall evidence.

16. A very general analysis of the relationship between public spending and outcomes suggests that Senegal does not get results commensurate with its budgetary efforts. This analysis, covering the years 1995 to 2007, uses as an indicator of overall outcome of policies the level of the United Nations' human development index (HDI), and compares it to the level of public expenditure per capita in PPP terms. This analysis shows three characteristic facts. The first fact is that for a given level of public spending, the performance of Senegal falls well below the average of other countries. The mean shortfall below the average is around 19 percent over the period 1995-2007—meaning that Senegal's HDI index stood about 20 percent below the *average* of countries having spent an equivalent amount on a PPP per capita basis, not the best of them (perhaps a more ambitious but relevant comparison). The second stylized fact is that the gap in Senegal's position relative to the average has grown over time—indeed, the gap in Senegal's position relative to the average is 24 percent on average in 2006-07, against 11 percent in 2000. The final stylized fact of this analysis is the breakpoint in Senegal's trajectory around the middle of the last decade: in the sub-period of 1995 to 2005, growth in public spending per capita had been accompanied by a steady increase in the HDI; in the last 2 years of 2006 and 2007, however, a marked slowdown in the path of the index is apparent.

17. The results from this simple analysis suggest that, after a long period where the thrust of budget policies was to spend more, the authorities need to make a shift to spending better. Little in the way of an improvement in the tools to manage the budget for results has been achieved in the last decade. In particular, the introduction of a Medium-Term Expenditure Framework and sectoral MTEFs (21 such SMTEFs in 2011) does not seem to have played an important role in strengthening the links between public spending and results. In some cases, as the chapters below document, sector policy choices explain how much, where and why budget resources were spent. At the broadest level, however, the significant growth in spending and only limited apparent overall outcomes calls for a significant strengthening of public financial management in Senegal. Despite successive investments and reforms, the strength of public financial management system has not kept pace with the rapid growth of resources. Tools, policies and institutions for managing better a steadily increasing budget must be developed, whether in the planning, implementation, financing, reporting, monitoring and evaluation of

³ See Chapter 2 on public financial management.

public spending, while paying attention to—and optimizing where it can be—effectiveness, efficiency, equity and governance.

Regional disparities and equity

18. **Poverty incidence in Senegal is marked by significant inequality among regions and departments.** Poverty incidence in only 10, all of them urban, out of 34 departments stood below the national poverty level—about 51 percent in 2005-06—, and poverty incidence in 10 departments exceeded 60 percent. These departments are located in the centre, mainly the historic groundnut areas or in the South or South-East of the country, including the conflict area of Casamance. All these regions are predominantly rural areas. Although endogenous economic forces—the urban concentration of population (25 percent), firms, foreign investment, and workers in the capital Dakar—play an important role in explaining the trend in disparities, the policy forces—mainly public policies and investment in infrastructure and the social sectors—appear to have been going in the same direction.

19. **Indeed, a stylized fact of overall public spending in Senegal is its spatial concentration.** A preliminary analysis has attempted to evaluate public spending across eleven regions of Senegal. The analysis is highly preliminary because, although the results seem significant in terms of budget lines—15,800 lines of a total of 28,200 lines, or more than 56 percent of budget lines—they concern only 25 percent of budget expenditures, the remaining 75 percent being unallocated to regions. It is interesting to note, however, that the results for spatial allocation covered 70 percent of infrastructure spending, and 50 percent each for health and education. The results of this analysis point to three major stylized facts. The first is just a confirmation of the concentration of public spending in the Dakar region as expected—more than 55 percent of identified spending goes to the capital. The second finding is that this urban concentration applies in all the sectors. The third and final finding is that the imbalance between Dakar and other regions tends to worsen during budget execution: the share of the initial budget allocated to the Dakar region was estimated at 40 percent against 55 percent after implementation, an increase of the concentration of 16 percentage points.

Subsidy policies

20. **Finally, at the juncture between issues of macro-fiscal management, efficiency and equity stands the subsidy policy of the Government, particularly in energy.** Since the mid-decade, a rapid succession of shocks, some external and some internal, have taken a toll on the economy. The run-up in oil prices and, starting in 2007, the surge in food prices weighed down on Senegal's open economy and drove end-of-period inflation to 6 percent in 2008 from an average of ½ percent over the 2005-06 period. Along with the global financial crisis of 2008-09, and the domestic fiscal slippages of 2008, these shocks slowed the growth process to a near halt in per capita terms over the 2005-09 period, and possibly clawed back some of the gains in poverty reduction of the early decade. This experience has also highlighted the inadequacy of the public policy toolbox to help the population at large, and the poor in particular, to cope with these shocks. The subsidies to the energy sector, in particular, reflecting in an important part the failure to pass increases in fuel costs through to electricity prices, have required very significant, repeated injections of public money to fund operations or recapitalize the electric utility,

SENELEC, likely to have exceeded 5 percent of GDP cumulatively over 2005-10. Yet, the targeting of this subsidy is not pro-poor. Based on household survey estimates, it was estimated that only about 10-15 percent of this subsidy went to the poor in Senegal—and indeed, the vast majority of the poor, living in rural areas, does not even have access to electricity.

2. Public Financial Management

21. **A review of Senegal’s public financial management system shows a number of strengths and weaknesses that are well known.** This overall diagnosis draws on Bank team work, as well as material from various public reports. These include the 2002-2003 CFAA conducted by the World Bank with the participation of its principal development partners, the 2007 PEFA (funded by the European Union), and a 2008 report by experts from the IMF’s Fiscal Affairs Department. These weaknesses also underscore the need to implement important reforms currently envisaged within the framework of the implementation of new West African Economic and Monetary Union (WAEMU)’s Directives in 2011. Overall, the core findings of this updated diagnosis is that the country has a coherent public financial system in law and regulation, but it continues to exhibit significant weaknesses that the government’s own reform program seeks to correct, albeit too slowly.

22. **The main strengths of the financial management system of the state include its legal and institutional framework.** The institutional framework is well grounded into law, and reflects best-practice principles of annuality, universality, and uniqueness of the budget, as well as a unique State cash management (“*unicité de la trésorerie de l’Etat*”). The budget must describe how public resources are allocated to government objectives, and based on development indicators such as access to basic social services, economic and administrative infrastructure, employment, etc. The Senegalese financial administrative entities responsible for preparing and implementing the budget are headed by a cadre of competent professionals. They have remained highly active in recent years in implementing reforms, particularly with the roll-out of a budget IFMIS system and the development of more modern tools for preparing the budget, centered on a Medium-Term Expenditure Framework (MTEF). The legal responsibility and institutional design of entities charged with the control functions over the management of public finances are also consistent with international best practices.

23. **But Senegal’s PFM system also has weaknesses that undermine its effectiveness.** The weaknesses include:

- Significant deviations from the four principles outlined above that continue to be observed; for example, the principle of annual budgeting is undermined by both the maintenance of budget implementation dates that extend beyond the calendar year and a budget carry-over system that weakens the role of parliamentary authorization.
- The absence of legal underpinnings to new budgetary tools—MTEF, managing for results, budgeting by objectives, etc.—tools that, in the event, only work experimentally at the moment.
- The increasing recourse to public agencies vested with public missions for implementing public programs that capture significant resources and in effect places them “off-budget”,

a trend that not only impedes the management of public finances but also creates significant risks; moreover, the financial oversight of these many organizations is still in its infancy.

- Frequent changes in within-year budget envelopes that undermine the reliability of reporting on budget execution. Moreover, serious delays in the deployment of IT tools for budget management and accounting continue to adversely affect the system; along with computer systems, basic procedures manuals remain to be developed.
- Major shortcomings in the reform effort for payroll management, left unaddressed in nearly a decade.
- A crucial role for the most important financial control entities that is weakened either by their close proximity to the authorities (as for the General State Inspectorate), or because their organization does not rise up to the challenge of their mandates (as for the Supreme Court of Audits). Moreover, the latter is crucially lacking in resources.
- Finally, a legal and institutional framework for State real estate property management that is obsolete and no longer responds to the needs at a time when market forces have transformed this asset into one of considerable economic and financial value.

24. **The Senegalese Government has a plan.** The government has updated its comprehensive reform agenda in public financial management, under a coherent and structured plan adopted in 2009 (the PRBF), covering the period 2010-2012. The first steps of this plan have already been implemented, particularly in order to achieve better compliance with the timetable for implementing the budget, the definition of a stricter calendar for budget preparation, tightened oversight of non-warranted expenditure, and limits on carry-overs. Nonetheless, though some progress has been recorded, the Senegalese public financial system still suffers from shortcomings, and reform efforts have been stymied by an insufficiently determined effort of the authorities to modernize financial management.

25. **While the adoption of the PRBF indicates willingness to address these weaknesses, this ambitious plan must now be updated and its implementation accelerated.** In particular, the Senegalese government has committed to transcribe into national law the new WAEMU Directives. While each of the weaknesses mentioned above should be addressed, a new reform program should place particular emphasis on four core objectives: first, to deepen the use of the MTEF and results-based management; second, to complete the needed modernization of budgetary and accounting IT systems—in particular, by achieving the full roll-out of SIGFIP and ASTER along with the development on their interface, and the complete renewal of the computerized payroll management system; third, to strengthen oversight of public agencies and other entities, at a minimum to keep the authorities fully informed about the fiduciary and financial risks to which the State is exposed; and four, to strengthen the capacity of control bodies, particularly the Supreme Court of Audit, so that it can play its role of fully independent ex-post external control body.

26. **Government commitment to these reforms will be critical.** The success of this ambitious reform plan would depend less on the financial resources devoted to it, and more on the commitment of the Senegalese authorities over the entire course of its implementation. It is

now clear that the modernization of public financial management will be in Senegal for years a key factor in its further development and a major element of public policy.

3. Education

27. **Since 2000, education in Senegal has been a high priority for the government.** Education has been managed under a comprehensive, systematic approach covering all the domains of education and training policy, from early childhood to higher education. The high priority given by the government to the education sector has been reflected in a significant budgetary effort. With about 33 percent of current spending, and close to 25 percent of total public spending, devoted to education and training, Senegal is ahead of, not only Sub-Saharan Africa, but even North Africa.

28. **This commitment of budget resources has been clearly a national one.** Funding for public education only weakly depends on external financing. In fact, domestic financing sources—mainly the national budget—account for close to 95 percent of public spending in education (excluding local spending), with external financing accounting for the remaining 5 percent. Even then, the system’s operation is financed mainly by the state: donor funds are mainly allocated to capital spending—66 percent of donor-funded spending went to infrastructure (school buildings) and equipment.

29. **In contrast, in recent years, the share of investment expenditure in education spending in the national budget has not exceeded 8 percent.** In addition, almost all government school construction projects started under the investment budget in 2008 and 2009 were abandoned along the way as the government tightened the budget in the wake of the 2008 budget slippages. Making the national school construction budget bear the brunt of fiscal adjustment has not only undermined the national priority given to education, but, because of its uneven regional distribution, has also slowed down progress in access for rural populations. To correct for these issues, not only should education investment at the central level no longer be an object of fiscal adjustment, but decentralized management mechanisms should be reviewed, for example by integrating regional development agencies (ARD) in the management of resources going to schools.

30. **The intra-sectoral allocation of public spending in education is unusual by SSA country standards.** Senegal is above the African average in the share of recurrent education spending going to primary education (48 percent), close to the target of 50 percent set in the Education For All initiative. Senegal also allocates a larger share of total education spending to higher education—about 24 percent compared to an African average of 19 percent. The shares of spending do not necessarily reflect student populations: on a per pupil basis, an international comparison shows that Senegal is among the African countries that spend more per primary student, while public spending at the middle and secondary schools are below the African average.

31. **Senegal allocates a smaller share of resources to middle and secondary education—25 percent of spending—than the African average of 32 percent.** To maintain the stability of its education system, and address some of the labor market shortages in skills, the Government

must invest more in its secondary school system—middle and high schools—which has remained the “parent pauvre” in the system. Encouraging measures are being taken in this direction, including the possible elimination of entrance exams at the entry in 6th grade, but they must be accompanied by investment to strengthen capacity but also in terms of administrative equipment and teacher staffing. The low unit costs in this sector are an asset.

32. **Recurrent spending in education reflects mainly a high share of personnel costs and “social spending” for students, mainly university scholarships.** Overall, personnel costs represent about 80 percent of education spending, while social spending such as scholarships and student support totals 14 percent. Thus, only 7 percent of recurrent education spending is going to administrative services and educational inputs such as textbooks or classroom material.

33. **In turn, the large weight of personnel costs results from the relatively high level of teacher salaries in Senegal and the high proportion of non-teaching staff in the workforce.** Senegalese teachers receive a salary that, relative to GDP per capita, is among the highest in Africa, while salaries for university teachers are at the level of that of OECD countries. In addition, about 28 percent of personnel costs go to non-teaching staff.

34. **An overhaul of personnel management is in order.** A critical goal is to establish more credible estimates and improved forecasts of wages and remuneration, including contractors and higher education personnel. The Government will need to strengthen controls over staffing numbers, the regional assignment of teaching staff to positions, as well as recruitment programs. Forecasts of recruitments should be based strictly on actual needs. For this, a strengthened HR management system—with at a minimum an individual identification system for both staff and positions—has only become more necessary. Moreover, wage concessions in negotiations with trade unions may sometimes lead to outcomes that conflict with the national budget, in effect calling into question the sovereign decision of policy makers and Parliament with respect to budget priorities.

Effectiveness and efficiency of primary and middle education

35. **Enrollments have increased significantly during the period 2005-2009.** As a result, gross enrollment ratios (GER) have increased at all levels. In primary school, the GER, which was 81 percent in 2005 reached 90.5 percent in 2008 and 92.5 percent in 2009. The increase in supply was the main cause of increased access to school—from 2000 to 2009, the number of primary schools increased from 5405 to 7939, an increase of nearly 47 percent during the period, requiring the construction of a large number of schools and a massive recruitment of teachers.

36. **Despite its high rates of access and because of low retention, Senegal is characterized by low primary completion.** The primary completion rate has increased from 54 percent in 2005 to a still low 59 percent in 2009. Dropouts over the primary cycle remain a major obstacle to achieving universal education. The causes of drop-out or, more generally, non-schooling appear mainly related to academic failure and direct and indirect costs of schooling for children. Without a change in this rate, Senegal will be unable to achieve the goal of universal primary education by 2015. Moreover, this is costly: an analysis of internal efficiency for the three levels of education (elementary, middle and secondary) shows that nearly one third of the

resources allocated to education are wasted due to repetition and dropout. The Ministry of Education should develop and implement specific strategies for managing system losses due to dropouts.

37. While the measurement of educational outcomes remains embryonic, current evidence shows that in Senegal (as in many other countries) educational attainment affects the probability of being poor and labor market outcomes. The correlation is clear—the poorest households are headed by people with low or no education. Education has a positive effect on health, particularly maternal and child health. The use of modern contraceptive methods, the use of assisted delivery, immunization and child malnutrition and infant and child mortality are positively influenced—a causal relation—by the level of education of the mother. The fertility rate is significantly lower for women who have reached the level of secondary or higher education than the less educated and those with no school level. Knowing how to avoid HIV / AIDS is positively associated with level of education. Education is associated with higher returns in the labor market, particularly in the formal sector. Higher education in particular is associated with getting a wage that is 63 percent higher than only primary education, or 50 percent higher than only secondary education. This effect is muted in the informal sector, however, as the wage increment associated with one year of additional study is very small compared to what is observed in the formal sector. Finally, there is also a negative correlation between unemployment and educational attainment.

Equity and disparity in primary and middle education

38. Senegal has made significant strides in reducing gender disparities in schooling, but regional disparities remain. In 2009, the ratio of female to male students⁴ was 1.14 in preschool, 1.08 in primary, and 0.87 and 0.73 through high school, with significant gains over the last five years. Regional disparities remain very important in terms of educational opportunities, enrollment, retention, completion and learning achievement. In particular, the analysis of cross-dimensional regional and gender differences shows a significant heterogeneity between the region in primary completion rate for both boys and girls, ranging from a low of about 30 percent (in Diourbel) to a high of 93 percent in Dakar among boys, with broadly similar disparities for girls (from 34.1 percent to 99.4 percent). Disparities affect not only access and attendance, but quality as well: students attending rural schools scored significantly lower on tests compared to students in urban areas.

39. Disparities in educational indicators also reflect the parents' income and educational levels. Children's access to each level of education is lower the poorer are the households. Students from richer households have higher test scores than students living in less affluent households. There is also evidence that children living in households headed by an officer, teacher or economically active person have better scores than those from households headed by farmers or people with no activity. There is some inequity in the distribution of public resources: public spending on education benefits the wealthier households more than the poor households—the 14 percent wealthiest students receive 43 percent of resources.

⁴ The gender parity index.

40. **In some regions, there is a specific, but as yet unmet, demand for a different type of schools.** The regions of Diourbel, Louga and Matam continue to lag considerably on most indicators of schooling. At heart, the educational model currently offered does not conform to the type of education demanded by the population, specifically with respect to the curriculum. The Ministry of Education’s plan to develop a franco-arabic school program would go a long way to meeting local demand, and help address one source of regional disparity.

41. **A more important and effective transfer of decision power to regions remains to be achieved.** Decentralization—the transfer of, not only finance, but decision powers to local entities—has not taken off in Senegal. Though primary education is part of the powers transferred to local communities, in practice local resources are very limited. The road followed by the authorities has emphasized instead “*déconcentration*”, with devolution of means and decision powers internal to, and under the authority of, the central ministries. Yet, despite this emphasis (and despite strong regional disparities), it remains difficult to say precisely how much the national budget allocates for education—and for that matter, in other areas as well—in each department or local community. A small but significant step would be to encode in budget data the regional codes—along with the publication of that information *ex ante* (budget plans) and *ex post* (execution). Beyond information, enhanced *déconcentration* of education spending would also benefit from involving principals in the preparation and execution of budgets, and from the adoption of clear criteria for allocating non-wage budgets on the basis of the needs expressed.

Performance and funding of higher education

42. **The rapid growth in enrollment in higher education since 2000 has propelled Senegal to a level significantly above the average for SSA.** The number of higher-education students per 100,000 inhabitants in Senegal was 775, in line with the level of Côte d’Ivoire and Cameroon, and considerably higher than that of Benin, Ghana and most other African countries. Senegal attaches great strategic priority to higher education leading to a high level of recurrent spending compared to other countries. In terms of GDP, Senegal spends more than twice the average for sub-Saharan Africa.

43. **Non-wage recurrent spending is characterized by the extremely high weight of “social spending”—62 percent—in the total, displacing spending on academic teaching and research—38 percent—.** Personnel costs represent the lion’s share of recurrent spending—85 percent in public institutions of higher education (hereafter IHE). Compared to other SSA countries, Senegal ranks first in the share of subsidies to students, and last in the share of funding for core functions of teaching and research. Senegal ranks well above the average of African countries and the OECD average in the share of resources to personnel, and well below average in the share of resources spent on the costs of operations and educational inputs.

44. **Public IHEs are primarily funded by the state budget, which represented 86 percent of their resources in recent year.** A comparison with ten African countries for which data were available shows that public IHEs in Senegal ranked at the second lowest position for own-revenue financing. The high dependence on public funding should be reduced. Not only does it weigh on the national budget and make university budgets highly sensitive to national budget performance, but it also invites a higher level of involvement of national authorities in making

decisions that would be taken more effectively by the academic community, such as the number of students that could be admitted according to suitable university standards. Overall, expanding the IHEs' resource base would improve the predictability of resources, financial sustainability, and social performance of public investment in higher education.

45. **The public funding process is also largely input-based.** Public contributions to university budgets in Senegal are essentially set on a historical basis, adjusted at the margin by a process of negotiations with universities. The other large budget component, student scholarships, mainly reflects student population dynamics, though recently, scholarships to study abroad have proliferated. Moving to performance-based, or results-based funding (or at the very least linking resources more closely to results) would strengthen incentives to achieve outcomes such as graduation rates, better fit with labor market or student demands, or to encourage a better collection of own revenues by IHEs.

46. **The public IHEs in Senegal are characterized by high rates of repetition and low completion rates.** As a result, despite a strong upward trend in enrollment since 2000, the University of Dakar (UCAD)—the country's largest and oldest one— produced fewer graduates from the first cycle by the end of the decade. Overall, students at UCAD spend 75 percent more time at the university than their program of enrollment envisages. It is estimated that, ultimately, only 30 percent of the number of students enrolled at UCAD end up getting their bachelor's degree (theoretically a three-year program). The corresponding average for OECD countries is 70 percent.⁵

47. **The sharp increase in enrollment in recent years has not been accompanied by an increase in university teaching staff.** The average ratio of students per teacher in all public universities—45—is much higher in Senegal than in all other African countries for which data are available. The average student-staff ratio (equivalent to full time) in Senegal is more than double that of the average sub-Saharan countries and the OECD. These high rates raise significant questions about the quality of education provided. In addition, the quality of university education is threatened by the low proportion of teachers at rank A (either full professors, lecturers or lecturers)—at UCAD, only 36 percent of teachers reach this rank (here too, UGB compares favorably with 52 percent of university teachers at Rank A).

48. **There are important questions about the efficiency and equity of higher education spending in Senegal, reinforced by this significant commitment of public resources.** While on average, university graduates are more successful in terms of job opportunities and wages than otherwise similar individuals without tertiary education, the collective benefits remain limited. The target group is already extremely small—the serious cumulative attrition at primary and secondary levels leaves as graduates of the “bac” only 1.7 percent of the population in the 20-24 age group. Moreover, graduates of higher education have an employment rate of only 8 percent, which may reflect an oversupply relative to employment growth, and/or a mismatch between the skills of graduates and those required by the labor market. Public subsidies for higher education are not targeted. A 2004 study, using 2000 data, found that public funding of higher education implied a regressive distribution of educational subsidies, with students coming

⁵ This is not true of all universities in Senegal: for example, completion rates at the other old university Université Gaston Berger (UGB) are considerably higher.

from families in the upper half of the distribution of income receiving about 4.3 times more subsidies than students from the lower half of the income distribution. The gap in access to higher education between low-income and high-income families does not appear to have significantly reduced since that time because families with low incomes have had only limited access to higher education.

4. Public Health

49. **Spending on the public health system in Senegal has hovered around a relatively low level of 3-3½ percent of GDP in recent years**, even as it exceeded that of other francophone countries in the sub-region. Spending on the public health system—public primary, secondary and tertiary health centers, immunization and other national programs, and administration—covers only part of total health spending, public or private. This said, while such a low level of spending falls short of what would be needed, for example, to achieve the health MDGs—making it still important for the authorities at least not to decrease further the budget allocations for health—, the efficiency, quality and distributional incidence of public health spending also raise significant issues for the attention of policy makers.

50. **Getting an accurate statistical picture of the health system remains a challenge.** Senegal now has a rich, albeit incomplete, database to track health spending and this database could be used to produce annual simplified National Health Accounts. There are nonetheless crucial gaps that have hampered the review of public spending on health: (i) detailed “programmatic” data on investment financed by donors, directly or through the national budget, are not easily available, (ii) personnel data, its geographical distribution, status and pay, are very vague, and (iii) spending on “vertical programs”—e.g. national programs against HIV/AIDS and malaria—, often funded by donors, are improperly classified in administrative expenditures.

51. **The public health system remains preeminently funded by the central budget, along with donor contributions and user fees.** The budget of the central government covers more than half the cost of the public health system, with donors and user payments each accounting for about 20 percent. The share of the national budget devoted to public health in fact declined from about 6½ percent in 2003 to under 5 percent in 2009, but since overall public spending grew steadily, even this reduced share allowed public health spending to increase by one half over the 6-year period until 2009—an average of about 7 percent per year. There is virtually no financial role for local governments in this structure of financing. Even the low contribution from local authorities is accounted virtually in full by the city of Dakar.

52. **The larger weight of donor funding relative to, say, education, has also translated into a higher susceptibility to variations in donor flows**, and in the health sector, this variation has been substantial—the coefficient of variation of donor health funding was about 30 percent over the five years from 2003 to 2008, for example decreasing by half in some year only to double the next one. There is clearly scope for improving the predictability of donor funds, as well as coordination (of donors with national policy makers) and harmonization (among donors).

53. **Finally, users have paid in a broadly steady share of total spending on the public health system**, though this stable share conceals a more nuanced evolution for the share of out-

of-pocket contributions in total financing: in particular, user contributions and fees account for an increasing share in the financing for primary health care centers, from about 20 percent in 2003 to more than 30 percent in later years, and hospitals, from about 33 percent in 2003 to more than 42 percent in later years. This increased share raises complex issues of financial sustainability for the providers, and equity for the users.

54. Two broad trends emerge in the structure of total spending on the public health system. First, the share of total spending in favor of the hospital sector has decreased—though even with a fall from 58 to 43 percent of total health spending, it remains the largest item in total spending. While this trend appears to be entrenched, it has been temporarily interrupted since 2009 with the State having to contribute to the reduction of hospital debts. Worse, since 2009, annual amounts allocated to hospitals’ debt reduction are taken subtracted from annual investment budgets of the Ministry of health, leading to a “crowding out” effect. Second, the mirror image of a declining share of hospitals in total public health spending is a sharp increase in administrative expenses, from 18 to 36 percent of total public health spending over the period. Part of this increase can be regarded as "artificial", as it reflects a coming on stream of the various “vertical programs”. Nonetheless, the increase in administrative expenses is also linked to the surge in recruitment of contractual workers at the central level, a form of recruitment that essentially bypassed limitations on civil service recruitment.

55. An examination of recent budgets of the Ministry of Health also confirms these trends. One can note a significant increase in administrative expenses reflecting both the rise of vertical programs (classified somewhat poorly under general administrative expenditure) and the recruitment of contractual workers. As a result, the share of wage spending in total recurrent expenditure has increased from 66 percent in 2003 to more than 82 percent in the later years. A more careful analysis, based on a review of staffing at the Ministry of Health, should be carried out to identify the scope for efficiency gains in this area. Budget spending on investment—construction of health centers or medical personnel training centers—has not only decreased as a share but in absolute amounts as well, not only due to lower allocations but also because of a sharp recent drop in the execution rates of public projects. As a result, investment has been increasingly concentrated in national hospitals, with only limited impact on broad health targets (such as those of the MDGs).

56. Free health care programs for target groups have become increasingly important, as in other francophone countries, now absorbing more than 11 percent of non-wage spending. While these programs have certainly improved access to health care for urban populations where medical personnel and facilities are still concentrated, they are very inefficient, owing to weak expenditure controls and poor operating procedures, and ill-targeted—the urban well-to-do benefiting disproportionately relative to rural areas, where the majority of the poor reside. Today virtually bankrupt, the Plan Sesame, the national program of free care for the elderly,⁶ is a good example of these problems. In the short term, it is imperative to establish better control over spending in these programs, especially the Sesame Plan. At a minimum, an entity should be created for the treatment and monitoring of invoices charged to these programs. In the medium term, given their intrinsic inefficiency, they could be gradually replaced by health

⁶ That is, people older than 60 years.

insurance schemes, possibly on a mutual basis, as in fact envisaged in the country's social insurance strategy.

57. **The supply side of access to health care has registered mixed results.** On the one hand, the commitment of public resources has enabled Senegal to significantly improve the average density of its medical personnel. For the three categories of qualified personnel—doctors, nurses and midwives—, the WHO coverage recommendations have been, or are close to being, reached at national level. For example, the population-to-doctor ratio has gone from about 22,000 to less than 15,000. However, regional inequalities in the distribution of health personnel appear to have increased, often to the detriment of the poorest regions, and the government should develop and implement a new policy of redistribution of its medical personnel. While the recent international experience with financial incentives is not conclusive, other solutions are possible, including more systematic recruitment at the regional level, at least for the paramedics, along with the strengthening of paramedical schools in the regions. The HR development plan of the Ministry of Public Health, currently in preparation, should identify and propose options on this point, drawing on international recommendations to attract and retain health personnel in rural areas.

58. **With regard to health facilities, especially in rural areas, the coverage of health infrastructure is estimated to have in fact deteriorated between 2003 and the later years of the decade.** This was true for both primary health care centers and hospitals relative to population, with the exception of the Dakar region. A variety of reasons underpin these unfavorable trends, including weak or inexistent planning tools (such as, until recently, a national health map, “*Carte Sanitaire*”, or a construction program), implementation delays often related to public procurement procedures, and at a more general level, a failure to take into account demographic trends. Now that a *Carte Sanitaire* exists, additional planning tools should be built on it, including multi-year investment plans for health facilities detailing construction, personnel and equipment need. An increase in budgets for primary health care construction and operations also appears to be needed (see also below on Result Based Financing).

59. **Having said this, a 2008 analysis of public hospitals in Senegal is a reminder that policy makers need to keep issues of efficiency in mind when contemplating the extension of the system and the establishment of new facilities.** This study showed that the efficiency of public hospitals has clearly deteriorated in recent years, with the rapid recruitment of non-technical, unskilled personnel bearing on their cost structure with little gains in “output”—indeed, it was estimated that, in 2007, a quarter of hospital resources (mainly staff) made no contribution to hospital outputs. Still hospitals still know very little about their costs. A basic step to improve their management would be to develop cost accounting. The methodology has been adopted and tested by the Ministry of Public Health, and is ready to be used at low cost. In the short term, however, public hospitals need mostly to accelerate the implementation of their financial restructuring plans, including the difficult but highly needed downsizing of unskilled workers. Practical solutions that will improve hospital management have already been identified and are even subject to a general consensus. In addition, it is necessary to radically strengthen government oversight over hospitals, especially with regard to their recruitment and compensation policies and budgets. While the government will likely need to step in to cover

their accumulated debts, it should make this financial assistance contingent on hospitals taking appropriate measures to return to financial soundness and subject themselves to oversight.

60. **In terms of utilization rate, the picture is also mixed.** The utilization rate of primary health care centers have improved—the utilization rate for doctor visits⁷, for example, has increased from 30 percent to 37 percent, though of course well below the WHO recommendations of 100 percent and quite below other countries (for instance, 44 percent in Benin). There is been little progress, however, in the use of hospital care, the number of hospital stays having grown broadly in line with total population growth. Though data to support a firm conclusion on the sources of these low utilization rates were not available for this public expenditure review, various factors on both the supply and demand side accounts are likely to be involved, including the quality of facilities and personnel, and issues of affordability, as the case of drugs considered next clearly illustrates.

61. **Drugs are the first item in households' health spending in Senegal, and they remain difficult to access.** A first obstacle is the low density of health centers and private pharmacies where households, especially the rural poor, could have access to medication. A second obstacle, however, is the availability of drugs itself in these facilities: while it was estimated to reach 100 percent in private pharmacies, it does not exceed 80 percent in public facilities, and a partial survey suggests it may even have declined in the last few years. Finally, the price of drugs remains a hurdle. One positive point is that the national drug purchasing agency (*“Pharmacie Nationale d’Approvisionnement”*, PNA) procures its drugs at very competitive prices. However, as in other countries in the region, regulated retail markups are not adequately respected by the public health centers, a key reason being that drug sales have become a major source of revenue for these entities.

62. **To address access, incentive, performance and funding issues especially at the primary health care, the authorities should initiate the implementation of a funding mechanism based on results (results-based financing, RBF).** This approach serves a dual purpose: (i) to achieve an increase in budget allocations for the benefit of primary care facilities, and (ii) to motivate and empower health workers. There is now a national proposal for RBF in Senegal, on which the authorities should act.

Health outcomes

63. **Child mortality has declined, but at a slowing pace since 2005.**⁸ Over the decade, under-5 mortality has decreased, reaching a low of 92 per 1000 live births in 2009, well above the Millennium Development Goal of 49 by year 2015 (a two-third decline from the level in 1990, of 149 per 1000 live births). More worrisome, the decrease in child mortality has slowed considerably since 2005, as infant (under-one) mortality has stopped declining altogether. A positive contributor has been the national nutrition program, with its focus on breastfeeding for newborns, yielding a decrease in malnutrition and stunting.

⁷ Visits to population

⁸ This is MDG 4.

64. **In contrast, progress on immunization faced a serious setback in 2008** when the line-item allocation in the Government’s supplemental budget to the national immunization program (“*Programme Elargi de Vaccination*”, PEV) was cut as part of the government’s budget tightening measures. This effective interruption in immunization, however short-lived it may have been, has been clearly associated with a resurgence of measles and, especially, of poliomyelitis. When all is said, government funding of critical programs such as PEV and for ARV drugs should be considered sacrosanct, and fall outside the scope of budget tightening.

65. **Maternal mortality has declined only slightly over the period.**⁹ An analysis of coverage rates for high impact interventions on maternal mortality—modern contraception, deliveries assisted by qualified staff, prenatal consultation—shows that very little progress has been made. The prevalence of modern contraception has stagnated at a low 10 percent. The rate of assisted births in the public health system fails to exceed 50 percent. The rate of prenatal care has also stagnated around 75 percent. These changes are largely attributable to various difficulties in the public health care system, including low supply and funding at the primary level, an uneven distribution of personnel, and limited productivity performance.

66. **Senegal has achieved good results in the fight against infectious diseases, except for tuberculosis.**¹⁰ The HIV epidemic has been largely contained, and its prevalence has fallen below 1 percent. Direct support to people living with HIV/AIDS (PLWHA) is well advanced, although efforts are still needed, an estimated 40 percent of PLWHA not always receiving antiretroviral drugs. For malaria, results are important too, with the rates of children and pregnant women sleeping under mosquito nets having doubled over the period. It still remains at levels sufficient to achieve the MDGs.

5. Road Transport Infrastructure

67. **The transport sector is an essential part of the Senegalese economy and a fundamental pillar to any strategy for accelerated growth in Senegal.** Its direct contribution to value added—transport represents an average of about 10 percent of the tertiary sector and up to 4 percent of GDP—belies its strategic importance, given the sector’s considerable potential indirect contributions to productivity and the functioning of national and regional markets. Yet, despite some improvement over the last decade, Senegal’s transport infrastructure still shows considerable gaps, falling far short of the level expected of an adequate transportation system. The poor transport infrastructure remains cited as a major obstacle to increased trade and business in the country. According to the 2009 comparative study Africa Infrastructure Country Diagnostic 2009 (AICD), if road infrastructure in Senegal was brought up to the level of Mauritius—the African leader—annual GDP growth could improve by more than one percentage point.

68. **Investment in road infrastructure has become an increasing component of government spending.** Although total spending for infrastructure and the transportation sector still represents less than 10 percent of total public expenditure (and that related exclusively to transport less than 8 percent), this share has been growing in recent years. Since personnel costs

⁹ This is MDG 5.

¹⁰ This is MDG 6.

are negligible, the bulk of spending is on investment—in the last 5 years, the transport sector represented on average 24 percent of the government’s total capital budget.

69. **Yet a lot remains to be done, as the road network is still overall in poor shape.** The percentage of the road network deemed in good to medium condition, officially estimated at 45 percent,¹¹ is still much lower than the African average (70 percent according to the AICD study), despite recent investment. In part this reflects the fact that the impact of recent increases in investment will take time to translate into a better road network. A major factor, however, is that the road network has suffered from insufficient maintenance in the past, and in particular periodic maintenance.

70. **In addition, two thirds of the network still consists of unpaved roads.** Though it should be noted upfront that the maintenance of these unpaved roads, though costly, would not bring the network to good standards, these roads too have suffered from insufficient maintenance—with a result that an estimated 65 percent of them was in poor condition. This unpaved component of the network itself consists of about 60 percent of upgraded earthen roads (UER), the rest being identified rural trails. In the sector’s maintenance policy, priority is given to UERs, of which up to 64 percent is considered to be in good condition, while it is likely that all trails are in poor condition. For the moment, the road works agency, AGEROUTE, is tasked with maintaining ostensibly all the network, rural trails included, but it may be more efficient to adopt a new approach under which a more detailed examination of the rural trail network would evaluate those trails that truly contribute to connecting rural and agricultural areas with high potential, and the maintenance program for these trails would be strengthened, while the rest would be taken off the core program of AGEROUTE. In the latter case alternative community-based arrangements would be needed to maintain a minimum level of service quality on these trails, until such time when traffic levels would justify their reclassification into the national road network.

71. **An issue that has weakened sector performance in recent years is the frequent change and fragmentation of the public institutional landscape.** The institutional organization of the sector remains fragmented across several departments and independent agencies, and in just two years (2008 and 2009) no less than five changes were made to the ministerial anchor in charge of road transport. The fragmentation of departments and agencies has hampered the needed coordination at the highest level to develop, implement, monitor and evaluate transport sector strategy and policy, despite the existence of sectoral medium term expenditure frameworks (sector MTEFs, “CDSMT”). It might be useful to resurrect the coordination and transportation policy unit (CELCO) which had been instrumental in advancing reforms in the sector and provided the authorities with policy and strategy inputs based on hard data drawn from observations of economic and operational effectiveness. This unit could also be supplemented by an independent transport sector observatory that could be housed at the National Statistical Agency (ANSD) with the goal to provide evidence for the systematic evaluation of the effectiveness of the transportation system.

¹¹ The figures on the condition of the road network quoted in this section are not based on a comprehensive survey of the network. Independent simulations, using data from the road works agency’s actual physical program, suggest that the network might in fact be in a poorer condition than that reported officially, with an average for the share of the network in medium to good condition closer to 30 percent.

72. **Nonetheless, several components of the current institutional organization have evident strengths.** The Government’s Transport Sector Support Program included the creation in 2000 of an autonomous road works agency (then AATR, called AGEROUTE since 2010). The AGEROUTE is responsible for the management of the national road network, that is, the part of the road network under the responsibility of the central government. AGEROUTE operates under the supervision of a consultative body, the Road Council, which brings together representatives of the public and private sectors. The AGEROUTE has demonstrated its ability, with a few adjustments and enhancements, to implement effectively the road maintenance program. The recent introduction of multi-year maintenance contracts should also help. This said, there is scope to improve its ability to monitor and evaluate the network. If Senegal wishes to engage in a significant investment program in transportation infrastructure, it will probably need to rely on temporary technical assistance to strengthen the operational institutions involved in the preparation and execution of the program.

73. **Another core reform, but one that remains to be consolidated, has been the creation of a 2nd generation Road Fund aimed at ensuring adequate public funding for road maintenance.** The road fund, FERA (“*Fond d’Entretien Routier Automome*”), is funded through a road user charge raised on fuel prices—the long term goal being to cover road maintenance costs in full through this fee—, as well as, temporarily, a budget line-item allocation, currently classified in the investment budget. While FERA is called to play an essential role in programming and funding of road maintenance, the system has not been fully implemented, and actual fund mobilization still trailed normative targets. FERA’s 2010 budget for example, at CFAF45 billion, still falls sharply short of the estimated level of CFAF85 billion needed to fund an effective maintenance strategy, despite it being more than twice the flat nominal budget for road maintenance (of CFAF20 billion) that had prevailed every year over 2000-08. Furthermore, actual outturns for FERA resources came out well below the CFAF45 billion target, for two reasons—first, the rate of the road user charge was set at too low a level to achieve the target annual collection levels—it is too low by half—, and second, the budgetary allocation was not executed in full. Overall, a significant increase in the road user charge will be needed, and, if the authorities want to continue to fund FERA temporarily through budget allocations, this allocation will need to be increased and executed in full.

74. **The repeated occurrence of delays in payment to contractors due to shortfalls in funding for road maintenance has raised the cost of works.** A comparative analysis of the cost of road maintenance works in Senegal and the African average showed that in 2006, unit costs in Senegal were competitive. Unfortunately, prices have increased in recent years, reflecting both the effect of external developments, such as higher world oil prices, but also that of repeated delays in payment (arrears) from the State Treasury since 2008, leading private contractors to incorporate in their pricing the costs of expected arrears.

75. **The other critical consequence of underfunding of maintenance has been a suboptimal road investment strategy.** At least over the period 2005-2009 (and probably for longer), the de facto strategy has been to underfund periodic road maintenance, but allocate limited resources to the more expensive rehabilitation of dilapidated roads—roads that deteriorate faster for lack of adequate maintenance. Based on the findings of a simplified model of road rehabilitation and development, it was estimated that this de facto strategy has ended up

costing about twice the cost to achieve the same results of a more adequate strategy focusing on periodic maintenance. Put another way, an average CFAF66 billion spent each year on a suboptimal mix of road infrastructure investment and maintenance has produced the same results—in kilometers of network in good conditions—as the optimal alternative would have reached at roughly half the cost.

76. **Yet, simulations also show that, if it adopted the appropriate strategy, Senegal would have a sufficient financial capacity to make critical gains in developing its road infrastructure.** The review shows that investing efficiently CFAF130 billion per year—broadly in line with recent averages—would allow Senegal to catch up with the African average in 5 years, while investing efficiently CFAF160 billion—i.e. about 9 percent of total central government spending—would allow it to meet emerging market standards. The core qualifier is of course that spending becomes fully efficient—in both the planning and operational and financial execution of investment and maintenance. Benchmarked against AICD spending norms, Senegal would need not only to meet spending targets of 3 to 3.5 percent of GDP recommended for countries that have not experienced under-investment, but likely add approximately 1 percent of GDP annually over the next decade. Moreover, a program of road network upgrading would also require policy measures aimed at safeguarding the road capital, such as axle load control, as well as reforms to better apportion spending between different modes of transport. In particular, the railroad could play an important role to support the transport corridor between Dakar and Bamako in Mali.

1. CONTEXTE GENERAL - STRUCTURE ET PERFORMANCE

A. INTRODUCTION

1.1 **Le Sénégal a enregistré au cours de la période 2000-10 une croissance rapide des dépenses publiques, reflétant principalement une croissance économique modérée mais soutenue.** Une longue période de croissance économique—parfois ralentie par des chocs, comme cela a été le cas entre 2006 et 2009—s’est accompagnée d’une forte augmentation des ressources publiques et corrélativement des dépenses du budget national. L’espace fiscal s’est considérablement étendu grâce à deux raisons majeures, une d’origine interne et une autre d’origine externe. La raison d’origine interne est liée à la croissance économique et aux performances en matière de recouvrement de recettes fiscales. En effet, sur la période 1995-2010, les recettes budgétaires nominales du pays seront passées de CFAF366 milliards en 1995 à CFAF880 milliards en 2005, pour atteindre CFAF 1250 milliards en 2010, soit une croissance annuelle moyenne en termes nominaux de près de 9 pourcent. Les recettes fiscales en pourcentage du PIB sont passées de 13½ à 19 pourcent sur la période. La raison d’origine externe est liée aux importants allègements de la dette extérieure consécutifs à l’éligibilité du Sénégal à l’initiative des Pays Pauvres Très Endettés (PPTTE) et plus tard en 2005 à l’Initiative d’Allègement de la Dette Multilatérale (IADM).

1.2 **Malgré cette période de croissance, la plus étendue que le pays ait connue depuis son indépendance en 1960, les fondements structurels de son économie sont peu robustes.** En dépit des initiatives lancées, le rythme de progression de l’économie reste plafonné sous le niveau de 5 pourcent par an et son niveau de diversification demeure faible. La croissance passée a été portée par peu de secteurs (télécommunication, construction et immobilier) qui restent essentiellement tournés vers le marché intérieur. Les exportations en pourcentage du PIB continuent de baisser et restent concentrées sur peu de produits. Malgré les efforts consentis par le secteur public, efforts qui se sont tout de même traduits par une amélioration de l’accès aux services publics notamment l’éducation, la santé, l’eau potable et l’électrification rurale, le stock de capital physique et le niveau du capital humain restent faibles au Sénégal comparés aux pays émergent ou à revenu intermédiaire. Un gap important en matière d’infrastructures reste à combler, particulièrement dans le secteur de l’énergie et du transport. Le taux d’alphabétisation des adultes de 15 ans et plus reste très faible au Sénégal et même en dessous de la moyenne en Afrique sub-saharienne. La pauvreté reste élevée et touche plus de la moitié de la population. Pour combler ces gaps et amorcer une relance définitive de la croissance, le rôle du secteur public reste prépondérant, en particulier à travers l’utilisation de son principal instrument qu’est la politique budgétaire.

B. LES TENDANCES MACROÉCONOMIQUES DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

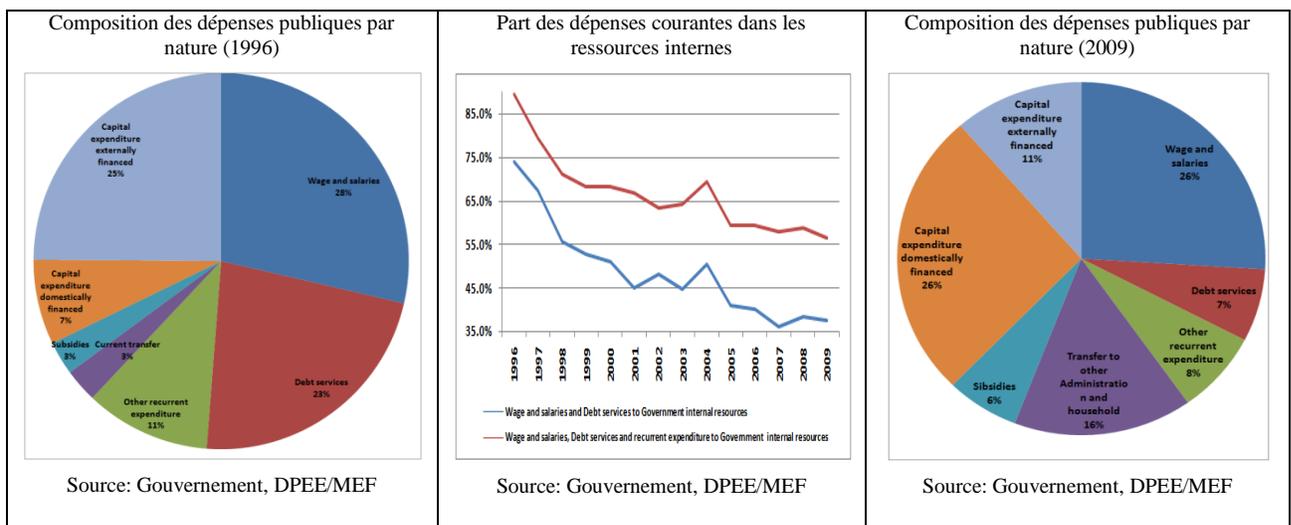
1.3 **Le niveau de mobilisation des ressources internes s’est sensiblement amélioré grâce aux importantes réformes mises en œuvre depuis le milieu des années quatre-vingt dix.** Ainsi, après plus d’une décennie de croissance des recettes fiscales, soutenue par une croissance économique forte, les ressources budgétaires de l’Etat couvrent en 2010 l’ensemble des dépenses courantes et contribuent à plus de 50 pourcent au financement des dépenses en capital. Les performances en matière de recouvrement de recettes ont eu comme corollaire l’accroissement considérable des dépenses du budget national et un changement important de sa structure. Des années 80 à la première moitié des années 90, la part des dépenses discrétionnaires dans le budget total était très faible et la répartition de ces

dépenses ne nécessitait pas un processus et des techniques ou méthodes sophistiqués. Pendant cette période, les ressources internes couvraient à peine les charges courantes et peu de projets d'investissement étaient intégralement préparés par le Gouvernement seul (sans appuis des bailleurs) et entièrement financés sur le budget national.

1.4 L'accroissement des moyens publics et cette nouvelle structure des finances publiques est un important atout pour le Sénégal dans la mesure où le pays dispose de plus de marge de manœuvre pour le financement de sa politique de développement. Elle soulève au moins trois défis pour la gestion de la dépense publique.

- Le premier défi est relatif à la préparation du budget et à l'allocation des ressources publiques. Par conséquent, les capacités internes de préparation de projet d'investissement n'avaient jamais été sérieusement testées. Depuis quelques années, le budget national comporte une longue liste de projets intégralement financés sur ressources internes avec des montants relativement importants. Cette revue des finances publiques examinera la répartition sectorielle et par nature des dépenses publiques afin de fournir une idée précise du financement des services publics produits.
- Le second défi que pose la forte croissance du budget national est relatif à son exécution. La forte hausse du budget a engendré sa complexification avec une augmentation du nombre de chapitres et de lignes ainsi que l'accroissement des acteurs qui participent à son exécution. Pourtant certaines fonctions (ordonnancement) restent centralisées et tombent sur la responsabilité d'une seule entité ou structure ce qui augmente la lourdeur et les besoins de coordination. Les outils de gestion ont été certes modernisés avec l'installation de nouveaux logiciels de gestion de la dépense et de la comptabilité mais des déficits persistent dans le système.
- Le troisième et dernier défi que pose la croissance du budget est relatif à sa transparence et à son contrôle. Le contribuable supporte en moyenne davantage d'impôts et demande de plus en plus d'informations sur l'exécution du budget.

Graphique 1-1: Composition des dépenses publiques au Sénégal



1.5 Le Sénégal a mobilisé beaucoup d'efforts visant à relever ces défis, notamment sur la période de 2003 à 2010 et sous l'impulsion des différents programmes de réforme, dont les plans d'actions CFAA et CPAR. Des résultats importants ont été obtenus, mais des contraintes relatives à l'efficacité et à l'efficience de la dépense publique subsistent. Parmi les résultats importants, figure le bon niveau du recouvrement des recettes fiscales. D'une situation de contrainte de ressources relativement serrée où la levée de ladite contrainte marquait fortement les politiques publiques tournées essentiellement vers la mobilisation du financement extérieur, aujourd'hui, les capacités de mobilisation semblent dépasser les capacités techniques et institutionnelles mise en place pour leur utilisation efficace et efficiente. Un autre résultat important a été atteint en matière de gestion de la dépense, notamment celui relatif à la transformation positive de la structure de la dépense publique qui est devenue une réalité au Sénégal. En effet, la composition par nature de la dépense publique et sa répartition intersectorielle reflètent globalement les priorités annoncées dans les documents de politique du gouvernement, comme le Deuxième Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP-II). Même si le Gouvernement reconnaît que peu d'efforts ont été mobilisés pour le financement de la protection des groupes vulnérables qui est pourtant identifié troisième axe des deux premiers DSRPs, le montant des transferts et/ou subventions au profit des ménages directement ou indirectement a été très élevé au cours des dernières années, bien que l'incidence distributive de ces transferts n'ait pas été toujours en faveur des plus pauvres ou des populations plus sévèrement touchées par les chocs. Les résultats de cette analyse montrent plutôt que des efforts additionnels sont à réaliser au niveau intra-sectoriel, aussi bien dans la planification et programmation multi-annuelle des dépenses (CDSMT) que dans leur exécution, leur suivi et leur évaluation.

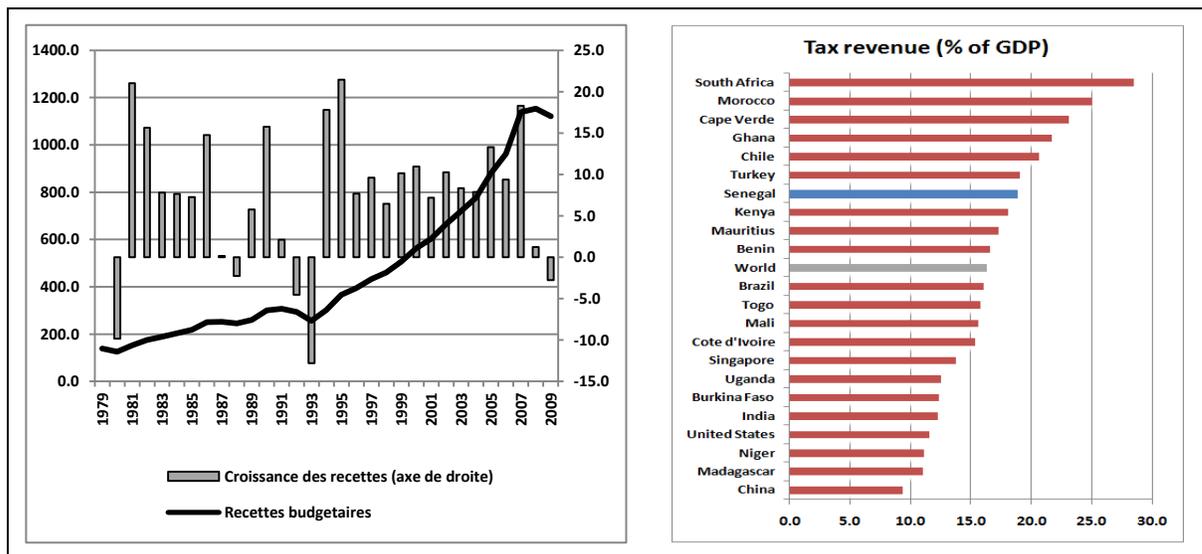
Les recettes budgétaires

1.6 Le Sénégal a enregistré des performances considérables en matière de mobilisation des recettes budgétaires sur la période 1995-2005. Les recettes internes ont augmenté de 10¼ pourcent par an en moyenne sur la période, reflétant à la fois un effet de croissance d'assiette et un effet d'élargissement de celle-ci. L'effet de croissance de l'assiette reflète la contribution de la croissance économique qui a été relativement forte et soutenue, atteignant 4½ pourcent en moyenne sur la période avec une inflation de l'ordre de 2½ pourcent. La croissance du PIB non agricole (hors secteur primaire) qui constitue un meilleur proxy de l'assiette fiscale a été de 5¼ pourcent. L'effet d'élargissement provient de l'amélioration du rendement de l'impôt qui s'est traduit par une augmentation considérable de la part du PIB collectée sous forme d'impôt et taxe. Ainsi, le ratio recettes fiscales sur PIB est passé de 13½ en 1995 à 18½ en 2005, soit un gain de 6 points de PIB sur une décennie. Sur cet indicateur, le Sénégal fait mieux que tous ces voisins de l'UEMOA (Niger, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Togo, Bénin et Guinée Bissau) mais également mieux que des pays comparables comme l'Uganda et le Kenya. Toutefois, les performances du Sénégal restent en dessous d'autres pays benchmarks comme le Ghana, le Cap Vert, le Maroc, le Chili, la Turquie ou l'Afrique du Sud.

1.7 Ces résultats encourageants sont les fruits des réformes mises en œuvre au cours des dernières années. Au cours des dix dernières années, le Sénégal a mis en œuvre d'importantes réformes pour améliorer son système fiscal. Les faits les plus marquants ont été: (i) la réforme de la TVA avec l'adoption en septembre 2001 d'un taux unique de 18 pourcent et de l'élargissement de l'assiette de cette taxe en conformité avec les directives de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA); (ii) la création du Centre des Grandes Entreprises; (iii) l'adoption d'un régime fiscal simplifié pour les petites et micro-entreprises avec instauration de la Contribution Globale Unique; et (iv) la réduction du taux de l'impôt sur les sociétés (IS) à 25 pourcent en janvier 2006. A la

suite de ces réformes, les recettes fiscales se situent à un niveau relativement favorable par rapport aux autres pays de l'UEMOA. Cependant ces performances ne doivent pas être imputées uniquement à ces réformes. Le dispositif de suivi et de coordination de la mobilisation des recettes budgétaires est très souvent relégué au second rang mais explique en grande partie les performances réalisées par le Sénégal sur une période aussi longue.

Graphique 1-2: Evolution des recettes budgétaires et taux de pression fiscale



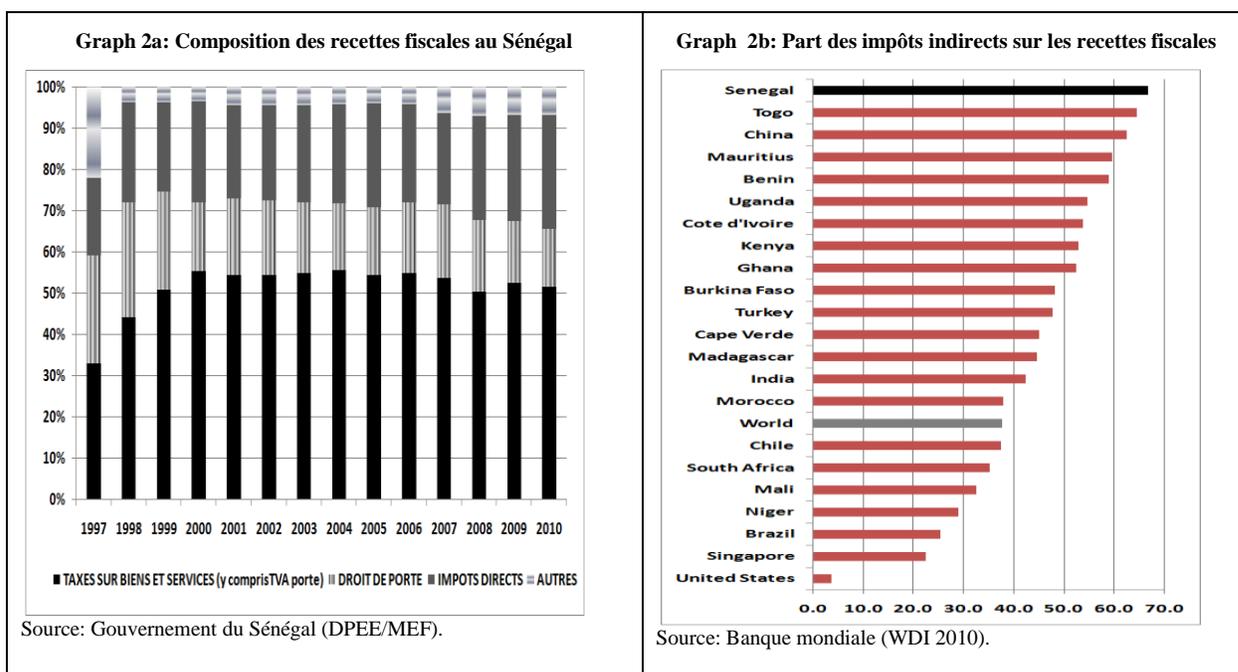
Sources: Gouvernement du Sénégal (DPEE/MEF) et Banque mondiale (WDI 2010).

1.8 Le dispositif de collecte et de suivi des recettes fiscales est un exemple d'application réussie des principes de la gestion axée sur les résultats. Ce dispositif est caractérisé par une identification claire des acteurs, des outils et méthodes simples et des responsabilités et rôles bien définis. La fixation des objectifs annuels de recettes se fait de façon participative lors des sessions de préparation du budget. La méthode de prévision intègre des aspects techniques notamment en rapport avec le cadrage macroéconomique mais aussi des jugements des acteurs au sein des groupes de travail du processus budgétaire. Différents niveaux de validation permettent aux responsables des régions de s'approprier des objectifs fixés. Pour le suivi de la mise en œuvre, des objectifs mensuels sont définis de façon consensuelle entre les acteurs avec une répartition par type de recettes avec une structure responsable unique. Des réunions hebdomadaires de suivi sont tenues tous les mardis pour discuter du niveau d'atteinte des objectifs mensuels. Des plus ou moins values de recettes prévisibles sont identifiées très tôt au cours du mois considéré et des mesures correctrices sont recommandées aux autorités. Des comptes rendus hebdomadaires sont préparés pour informer les autorités. Le facteur de succès de ce dispositif relativement simple réside dans sa transparence et sur le fait qu'il est effectivement appliqué de façon continue et que l'ensemble des acteurs ont une incitation à le maintenir.

1.9 Malgré les performances enregistrées en matière de recouvrement des recettes fiscales, des marges d'amélioration existent notamment pour réduire le niveau de dégressivité de la fiscalité et diversifier les sources pour une meilleure résistance aux chocs exogènes. Les recettes budgétaires sont composées de 95 pourcent de recettes fiscales et de seulement 5 pourcent de recettes non fiscales. Les recettes fiscales se sont chiffrées à FCFA 3252 milliards sur la période 2007 – 2009, soit en moyenne FCFA 1084 milliards par an. Elles sont essentiellement composées d'impôts indirects et de

droits d'enregistrement qui représentent 75³/₄ des recettes fiscales et de seulement 24¹/₄ d'impôts directs. Les taxes sur biens et services représentent plus de la moitié (52 pourcent) des recettes fiscales, du fait notamment de la TVA (18 pourcent) tandis que les droits de portes représentent 17 pourcent des recettes fiscales. La part des taxes sur biens et services et des droits de portes dans les recettes fiscales au Sénégal est largement au dessus de la moyenne mondiale et de loin plus importante que dans d'autres pays en développement ou à revenu intermédiaire (graphique 2b). Par exemple la part des impôts indirects dans les recettes fiscales est de deux fois plus élevés au Sénégal qu'au Mali, de 20 pourcent plus élevée qu'en Côte d'Ivoire et au Ghana. Cette structure des recettes fiscales est en partie le résultat des baisses du taux de l'Impôt sur les sociétés à 25 pourcent depuis janvier 2006 et de l'impôt sur le revenu, pendant que la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA) reste à 18 pourcent et les tarifs du commerce extérieur demeurent encore élevés.

Graphique 1-3: Recettes fiscales et impôts indirects au Sénégal

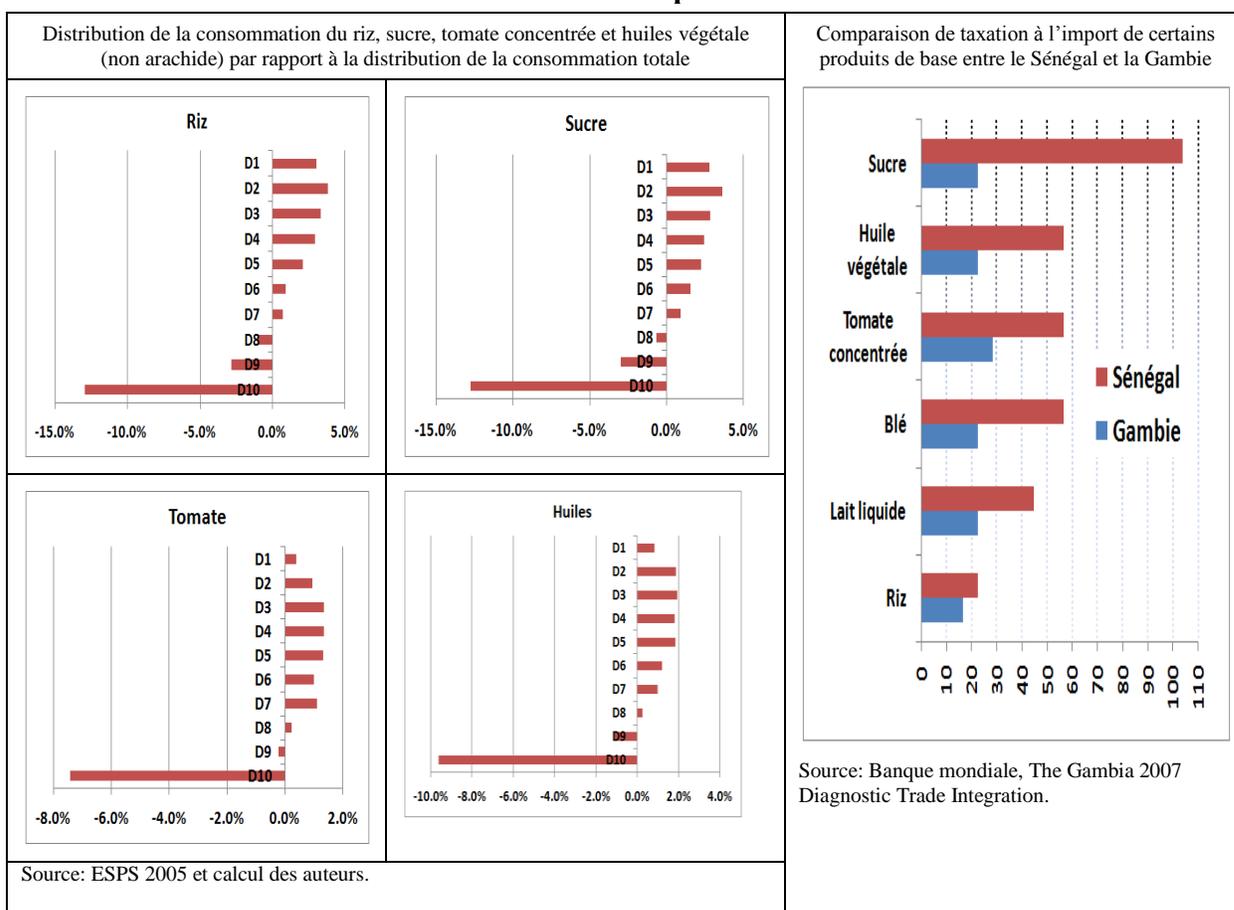


1.10 Au regard de ce qui précède, il semble probable que le système de taxation appliqué par le Sénégal ait un caractère généralement régressif. Plus de trois quarts des recettes fiscales collectées au Sénégal sont supportées par les consommateurs finaux des produits aussi bien pauvres que moins pauvres. Une analyse détaillée de la taxation par produit permettrait de se prononcer avec plus de précision sur le caractère pro-pauvre ou non de la fiscalité au Sénégal. Les impôts indirects sont composés d'environ 75 pourcent de TVA et d'environ 25 pourcent de droits de portes. La prépondérance de la TVA dans les impôts indirects est plutôt un aspect positif et permet d'atténuer l'argument de régressivité de la fiscalité. En effet, la TVA touche pratiquement tous les produits locaux ou importés, aussi bien consommés par les plus pauvres que par les moins pauvres. Des dérogations, notamment des exonérations,¹² existent mais celles-ci sont appliquées à des produits et services

¹² La liste des opérations exonérées de la taxe sur la valeur ajoutée est donnée dans la l'annexe 1 du livre 2 du Code Général des Impôts. La liste des produits alimentaires non transformés et de première nécessité exonérés est fixée par arrêté du Ministre chargé des Finances.

spécifiques, notamment dans le secteur de la santé et de l'éducation. A ce titre, la TVA semble être un impôt qui, sans être progressif, a néanmoins l'avantage d'être simple et cause probablement moins de distorsions sur les produits et marchés. Ceci n'est pas le cas des droits de portes.

Graphique 1-4: Distribution de consommation et comparaison de taxation de certains produits de base



1.11 **Contrairement à la TVA qui est quasi-uniforme, les droits et taxes à l'importation semblent être supportés de façon disproportionnée par les pauvres.** Le Graphique ci-dessus présente une comparaison entre le Sénégal et la Gambie des niveaux de taxation à l'importation pour six (06) produits à grande consommation au Sénégal. Les résultats montrent que le niveau de taxation est très élevé au Sénégal comparé à la Gambie, particulièrement pour le sucre, l'huile végétale et la tomate. Pour ces produits, le niveau de taxation au Sénégal est plus que le double de celui appliqué en Gambie. Pour le sucre, le niveau de taxation au Sénégal avoisine 4 fois celui appliqué en Gambie.

1.12 **Ces niveaux de taxation sont appliqués à des produits consommés de manière plus que proportionnelle par les plus pauvres.** En effet, les quatre graphiques de gauche qui présentent l'écart par rapport à la moyenne de la part de la consommation de quatre produits (riz, sucre, tomate et huile végétale) par les dix déciles de revenus illustrent bien ce fait stylisé. Un écart positif pour cet indicateur veut dire que le produit est surpondéré dans le panier des ménages du décile considéré par rapport à la moyenne. Un écart négatif veut dire que le produit est sous pondéré par les ménages considérés par rapport la moyenne. Pour l'ensemble de ces produits, la consommation des ménages des 7 premiers

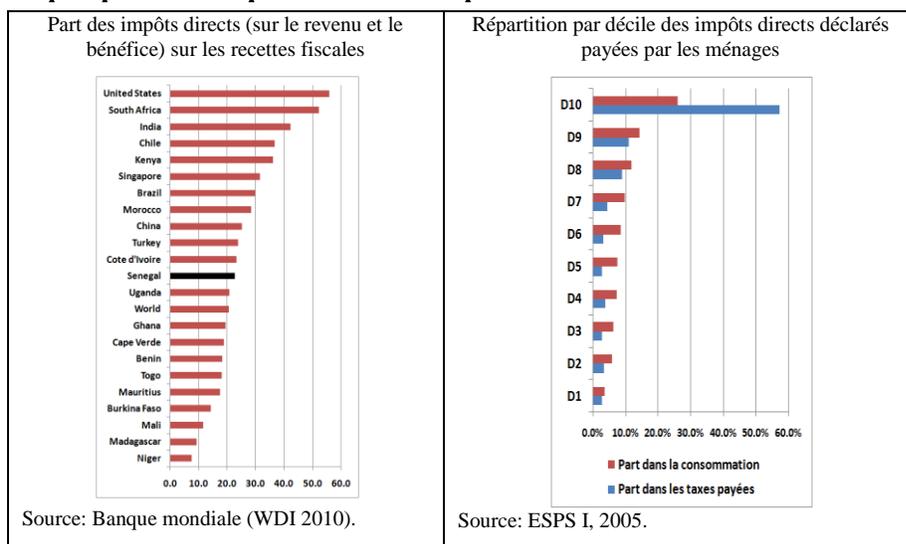
déciles (les plus pauvres) est supérieure à la moyenne. Ceci implique que proportionnellement à leurs revenus, ces ménages supportent un niveau plus élevé des taxes, ou de l'incidence économique des taxes, qui sont appliqués sur ce produit que les ménages des derniers déciles (les plus riches), ce qui dénote le fort caractère régressif de cette taxation. En outre, le rendement fiscal de cette taxation est limité: à l'exception du riz, le produit des taxes à l'entrée sur les produits tels que l'huile végétale ou le sucre est considérablement plus faible que le poids de ces produits dans la consommation ne semblerait le suggérer. Bien que les effets d'une réforme à la baisse de cette fiscalité doivent être bien étudiés, il paraît très probable qu'à la fois les consommateurs les plus pauvres et les finances publiques elles-mêmes pourraient en bénéficier.

1.13 Comme on pouvait s'y attendre, l'impôt direct est très progressif au Sénégal et le pays semble avoir des marges de progression en matière de mobilisation de ces impôts. Sur la base des données ménages issues de l'enquête de suivi de la pauvreté (ESPS I, 2005), nous avons calculé la répartition des impôts que les ménages ont déclaré avoir payés au cours de la période considérée dans l'enquête par décile de consommation. Ces impôts et taxes sont directement payés par le chef de ménage et peuvent être destinés aussi à d'autres administrations telles que les collectivités locales. Bien que le montant total des impôts déclarés payés par les ménages soit largement en dessous des chiffres officiels, sa répartition par décile de consommation a un contenu informationnel important sur son caractère progressif. Le graphique 4.1 de droite montre clairement que le poids de ces impôts est plus perçu par les ménages les plus aisés que par les ménages pauvres; ce qui montre son caractère redistributif.

En outre, le Sénégal semble disposer de marges de progression dans leur recouvrement

1.14 En effet, sur la période 2007-2009, la part des impôts directs sur les recettes fiscales a été de 25 pourcent au Sénégal pendant qu'il dépassait les 35 pourcent dans des pays comme le Kenya ou le Chili. Le ratio est resté de loin inférieur à son niveau dans les pays plus avancés comme l'Afrique du Sud ou les Etats Unis. La faiblesse des impôts directs collectés au Sénégal reflète en partie la difficulté d'appréhender le secteur informel qui représente une part importante de la valeur ajoutée, estimée à près de 50 pourcent. Un réexamen du régime fiscal des petites et moyennes entreprises et plus de transparence dans les salaires et rémunérations permettraient un élargissement de l'assiette.

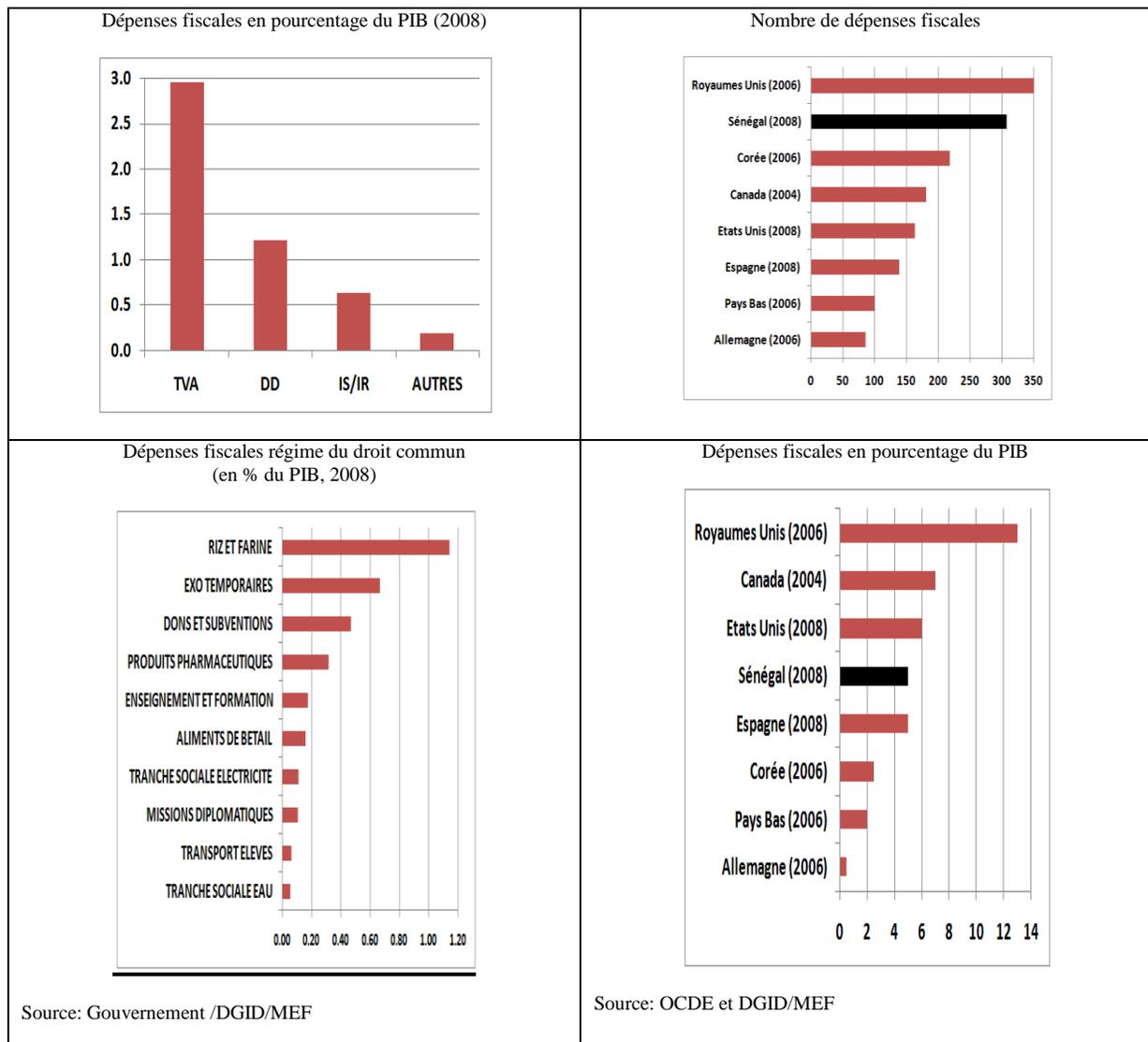
Graphique 1-5: Répartition des impôts directs sur les recettes fiscales



1.15 **Le Sénégal dispose également des marges en matière de recouvrement de recettes non fiscales.** Les recettes non fiscales représentent 4 à 5 pourcent des recettes budgétaires et sont constituées principalement de dividendes et produits financiers qui représentent 75 à 80 pourcent des recettes non fiscales. Les revenus des domaines immobilier, forestier, minier et maritime ne représentent que 10 à 12 pourcent des recettes non fiscales et moins de 1 pourcent des recettes budgétaires. Cette faiblesse des revenus du domaine témoigne de la négligence de ces recettes par le Gouvernement, particulièrement les revenus du domaine immobilier. Toutefois, les réformes récemment initiées pour moderniser et renforcer la gestion du foncier pourrait permettre d'améliorer le niveau de recouvrement.

1.16 **Par ailleurs, une gestion plus efficace des dépenses fiscales pourrait permettre au Sénégal d'améliorer le niveau de recouvrement et dégager des marges pour l'amélioration de l'équité de la fiscalité.** Le Sénégal a réalisé en 2009, une étude sur les dépenses fiscales qui identifie 308 mesures de dépenses fiscales et en a évalué 133, soit 43 pourcent des mesures.

Graphique 1-6: Dépenses fiscales

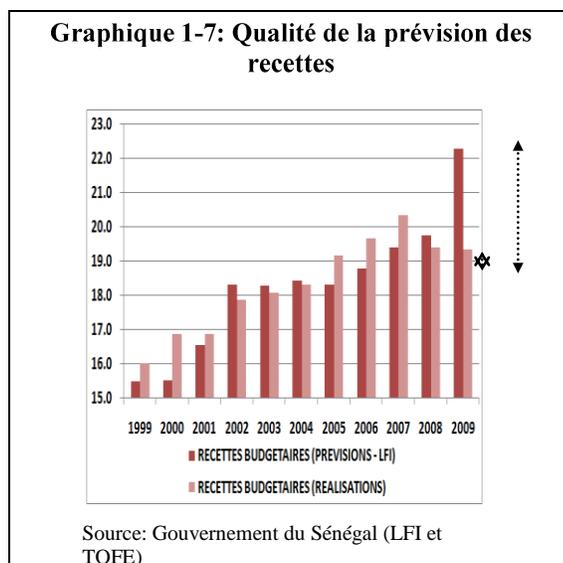


1.17 **Le nombre de mesures de dépenses fiscales semble élevé au Sénégal par rapport aux pays de l'OCDE, seuls pays où des données sont systématiquement disponibles.**¹³ En effet, le nombre de mesures est de 60 pourcent supérieur au Sénégal par rapport à la moyenne des sept pays membre de l'OCDE (voir graphique 1.6). Toutefois, il reste inférieur au nombre de celles recensées aux Royaumes-Unis. Le coût des 133 mesures qui ont fait l'objet d'évaluation au Sénégal est estimé à FCFA 296 milliards en 2008 correspondant à 5 pourcent du PIB, dont 60 pourcent relevant du droit commun et 40 pourcent relevant des régimes dérogatoires. Les dépenses fiscales relevant du régime de droit commun (TVA et droits de porte du CGI) portent essentiellement sur le riz, la farine, les produits pharmaceutiques et les dons et subventions.

1.18 **Cette estimation de coût qui porte sur seulement 43 pourcent des mesures identifiées semble également élevée.** Il est supérieur au coût de mesures similaires dans des pays de l'OCDE comme l'Allemagne, les Pays Bas et la Corée du Sud, mais reste inférieur que celui des dépenses fiscales aux Etats-Unis, au Canada et aux Royaumes-Unis. Une révision des régimes dérogatoires dont les accords avec les partenaires au développement et les accords de siège accordés aux Organisations Non Gouvernementales (ONG) allant dans le sens de la suppression de ceux qui sont avérés inefficaces pourrait permettre de récupérer des points de PIB de recettes qui faciliterait un allègement plus équitable de la charge de l'impôt. Cette proposition constitue la recommandation principale de l'étude qui devrait aboutir à un plan d'action à mettre en œuvre au cours des prochaines années.

1.19 **En plus des marges en matière d'élargissement de l'assiette des impôts directs et d'amélioration du recouvrement des recettes non fiscales, le Gouvernement devrait revenir à des objectifs de recettes plus réalistes comme par le passé.** Sur la période 2001-2007, les réalisations de recettes budgétaires ont été à la hauteur ou ont dépassé les objectifs des lois de finances. Sur la période 2005-2007, cette performance a été reconnue par le PEFA qui a attribué le score « A » au troisième Indicateur de Performance (PI-3) qui compare les recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé. Cependant, en 2008 et 2009, les recettes budgétaires collectées ont été en dessous des objectifs initiaux des deux Lois de Finances initiales.

1.20 **Le graphique ci-contre montre que pendant que les objectifs fixés dans les lois de finances continuaient à croître en 2008 et 2009 et suivant la tendance des précédentes lois de finances, les réalisations enregistraient plutôt des baisses par rapport aux périodes antérieures.** Si la faible moins value enregistrée en 2008 (3½ pourcent du PIB) est imputable en grande partie aux décisions de suspension de certains taxes ou droits de portes pour atténuer la hausse des prix des denrées alimentaires importés, l'important écart observé en 2009 reflète une prévision irréaliste. En effet, cette prévision n'a pas suffisamment intégré les conséquences de la crise économique mondiale sur l'économie nationale, particulièrement sur le taux de croissance économique et sur le niveau des importations.



¹³ Il existe peu de données sur les dépenses fiscales dans la littérature et les bases de données internationales. Les données qui existent sont pour la plupart déterminées sur la base de définitions, concepts et méthodologies différents.

1.21 Le taux de croissance qui était initialement prévu à 5 pour 2009 pendant la préparation de la loi de finances a été révisé à la baisse à 3½ pourcent dès mars 2009, puis à 1¼ pourcent en septembre 2009 avant qu’il ne se stabilise à 1½, la dernière estimation.

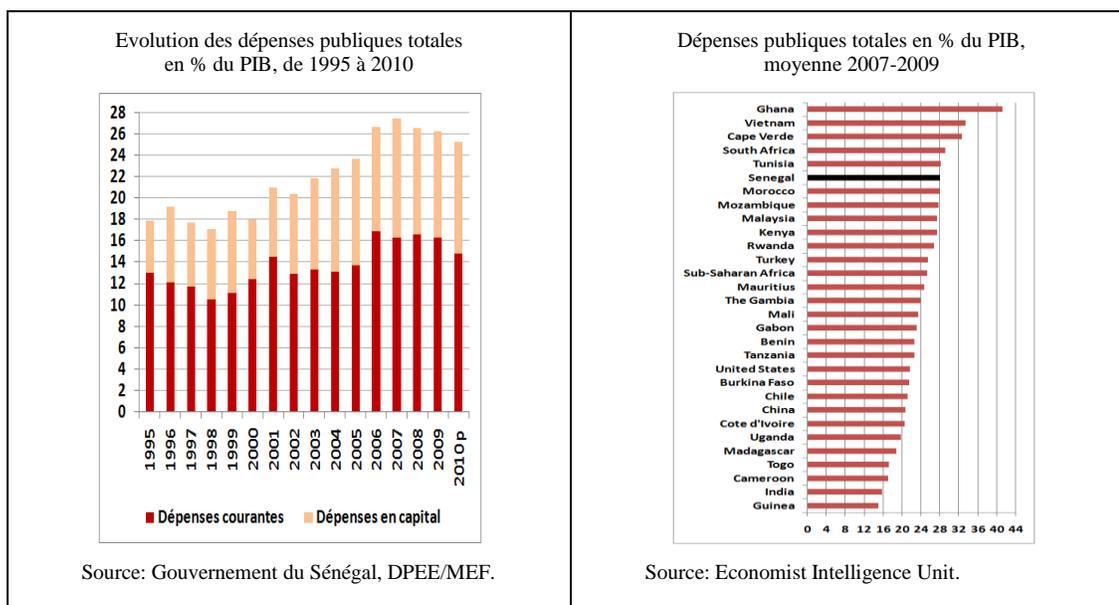
Les dépenses publiques

1.22 Les dépenses publiques se sont élevées à 26¾ du PIB en moyenne sur la période 2007 – 2009 au Sénégal et sont relativement élevées, comparé à une trentaine de pays benchmarks dans le monde (voir graphique 1.8). Au Sénégal, les dépenses publiques ont cru plus vite que l’économie dans son ensemble sur la période allant de 1995 à 2010.

1.23 Le poids du secteur public dans l’économie, mesuré par le ratio des dépenses publiques sur le Produit Intérieur Brut a augmenté de 10 points, passant de 18 pourcent en 1995 à près de 28 pourcent en 2007 avant de se stabiliser à près de 26 pourcent en 2008 et 2009. Sur la période 1998 – 2007, correspondant à la décennie avant la crise alimentaire et pétrolière, les dépenses publiques ont augmenté de façon quasi ininterrompue.

1.24 Par ailleurs, le niveau des dépenses publiques semble être plus élevé au Sénégal comparé au pays de la sous région. Les dépenses publiques sont plus faibles qu’au Sénégal dans des pays comme la Guinée, l’Inde, le Cameroun, le Togo ou le Madagascar pendant qu’elles sont plus élevées qu’au Sénégal dans des pays comme le Ghana, le Vietnam ou le Cap Vert.

Graphique 1-8: Dépenses Publiques

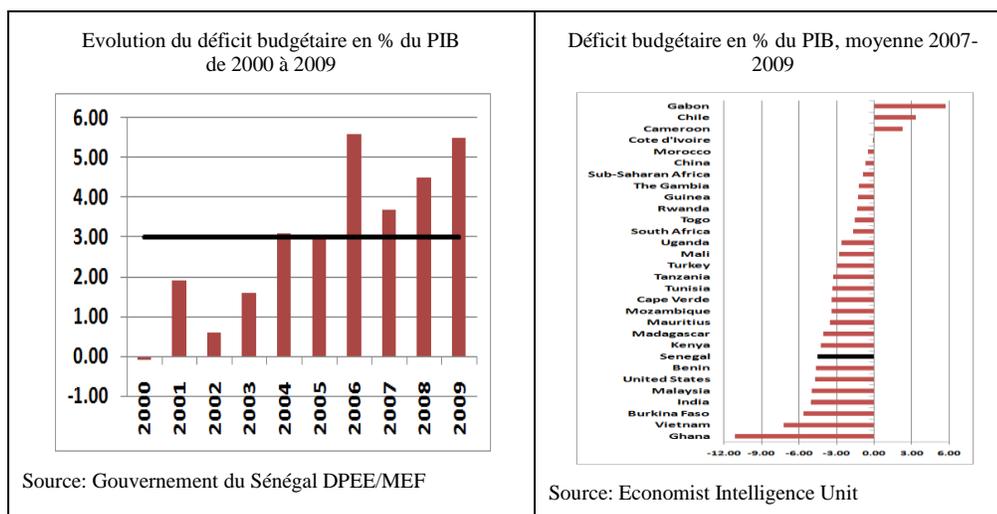


1.25 Globalement, le niveau des dépenses publiques paraît soutenable au Sénégal même si le niveau de soutenabilité, évalué par la part des dépenses financées sur recettes courantes, est plus faible que par rapport aux pays benchmarks qui ont le même niveau de dépenses en pourcentage du PIB. Les dépenses publiques sont financées à hauteur de 80 à 85 pourcent par des recettes ordinaires générées en interne et des dons mobilisés auprès des PTFs. Le niveau des dépenses publiques financées par emprunt et autres financements exceptionnels est de l’ordre de 15 à 20 pourcent, correspondant à un déficit budgétaire de l’ordre de 4½ pourcent du PIB en moyenne sur la période 2007-2009. Le déficit

budgétaire s'est dégradé sur la période 2006-2009, comparée à la période 2000-2005 où il est resté en dessous de 3 pourcent. Si en 2006 et 2007, la dégradation du déficit budgétaire était due à une forte augmentation des dépenses publiques, particulièrement les subventions aux entreprises publiques, en 2008 et 2009, le niveau relativement élevé du déficit (comparé à la période antérieure) est dû à une baisse plus forte des recettes que des dépenses. Par ailleurs, le niveau du déficit budgétaire est plus élevé au Sénégal, comparé au pays sub-sahariens comme le Kenya, le Rwanda, et Mozambique ou du Maghreb comme le Maroc, la Tunisie, qui ont le même niveau de dépense en pourcentage du PIB.

1.26 Cependant, la dégradation du déficit budgétaire sur la période 2006 – 2009 n'est pas une contre performance propre au Sénégal. Le déficit budgétaire s'est également fortement dégradé dans les autres pays non-producteurs de pétrole. Le déficit moyen des dix pays qui ont le plus grand déficit dans la liste du graphique 1.9 (ci-contre) est passé de 3½ sur la période 2004-2006 à 5½ sur la période 2007-2009, soit une dégradation de 2 points de PIB. La hausse du déficit budgétaire a été plus forte au Ghana où il est passé d'environ 5 pourcent du PIB sur la période 2004-2006 à plus de 10 pourcent sur la période 2007-2009.

Graphique 1-9: Déficit budgétaire



1.27 Pour mieux contrôler les déficits publics, les rendre cohérents avec le cadrage macroéconomique et accroître l'efficacité de la dépense publique, le Sénégal, à l'instar de plusieurs pays développés et à faible revenus a commencé par inscrire son processus budgétaire dans une perspective à plus long terme. Comme dans la plupart des pays qui ont introduit ou renforcé les procédures de programmation pluriannuelle, celle-ci n'ont pas empêché une détérioration de la situation financière au Sénégal, notamment sur la période 2007-2009. En outre, l'introduction d'un CDMT et des CDSMT n'a pas un rôle important dans la gestion de la contrainte budgétaire.

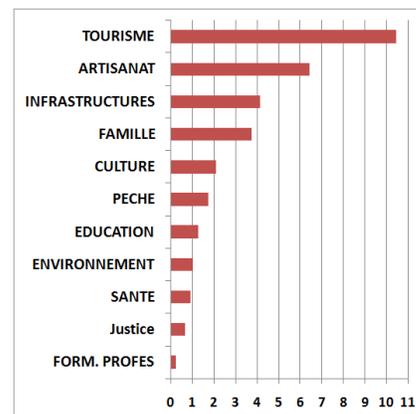
1.28 Le graphique ci-contre fait ressortir d'importantes différences entre le montant des ressources publiques projetées pour l'année 2009 dans le document des CDSMT (2009 – 2011) et le montant des ressources allouées par la loi de finance 2009 qui montre la mauvaise prise en compte de la contrainte budgétaire, ou simplement son incompréhension. Si dans certains secteurs (Formation professionnelle, Justice, Santé), le montant du CDSMT est inférieur au montant du budget du fait de la faible couverture du CDSMT, dans les autres secteurs (Tourisme, Artisanat, Infrastructures, etc.), le montant du CDSMT est représenté 4 à 10 fois le montant alloué dans la loi de finance, rendant la gestion verticale (top-down) de la gestion de la contrainte budgétaire sur base des CDSMT essentiellement caduque.

Efficacité macroéconomique de la dépense publique

1.29 La question cruciale pour les dépenses publiques du Sénégal est la question de l'efficacité et de l'efficience des dépenses publiques, et sur ce point, le niveau d'atteinte des objectifs de développement paraît se situer en dessous de ce que voudraient atteindre les autorités du pays et également en dessous des résultats atteints par des pays mobilisant des moyens financiers comparables. En général, les mesures d'efficience ou d'inefficience nécessitent (i) une estimation de coût; (ii) une estimation de produit (output); et (iii) une comparaison des deux. Plus le niveau de l'output est élevé pour un niveau donné de coût plus la production est efficace. Une évaluation systématique au niveau global représente cependant un défi considérable, au vu du grand nombre d'objectifs assignés par les autorités ou les analystes - allant d'une conception générale du développement à des objectifs sectoriels, régionaux ou par groupes sociologiques -, aux difficultés d'observabilité ou de mesures de nombreux résultats, à la très grande variété des programmes ou interventions publiques, ou aux effets d'interaction entre ces programmes entre eux, et entre ces programmes et les développements socio-économiques. D'une façon générale, il est relativement difficile de mesurer l'efficience de la dépense publique au niveau de sa seule grandeur macroéconomique. Il est plus courant dans la littérature de voir des mesures d'efficience au niveau sectoriel, notamment dans les secteurs de l'éducation et de la santé où des modèles DEA (Data Envelopment Analysis) sont abondamment développés dans la littérature. Malgré ces difficultés, dans cette section, nous avons essayé de quantifier le degré d'efficience global des dépenses publiques au Sénégal en essayant de lier le niveau des dépenses publiques par tête au score de l'Indice de Développement Humain (IDH) calculé annuellement par les Nations Unies. Néanmoins, une première approche simplifiée a le mérite de soulever des questions de manière directe.

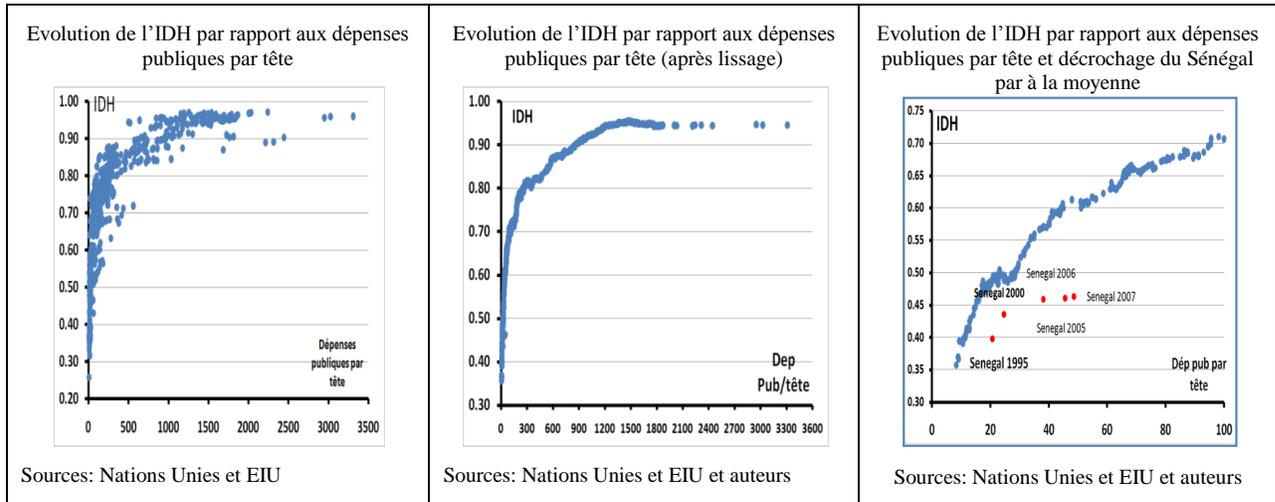
1.30 Pour ce faire, l'analyse qui suit prend comme mesure agrégée de résultat de la politique publique l'Indice du Développement Humain. Ce choix reflète deux raisons essentielles. La première raison est que l'indice est très lié aux Objectifs du Millénaire pour le Développement qui sont en général visés par la plupart des pays en développement dont le Sénégal, notamment dans leurs documents de politique économique, particulièrement dans les DSRP. La deuxième raison est la disponibilité de données. Des données comparables entre pays existent pour cet indicateur pour plusieurs années.

Graphique 1-10: Différences entre CDSMT 2009-2011 et budget 2009 (10 veut dire CDSMT = 10 fois le budget)



Sources: Loi de finance et documents CDSMT

Graphique 1-11: Evolution de l'IDH par rapport aux dépenses publiques



1.31 **Le graphique ci-dessus montre une relation positive claire pour un grand échantillon de pays entre niveau des dépenses publiques par tête et le niveau de l'IDH.**¹⁴ Sans que ceci soit **interprétable** comme une relation strictement causale, plus les dépenses publiques par tête sont élevées, plus est élevé le niveau de l'indice. Le graphique 1.12 du milieu qui est un lissage par une moyenne mobile des données du graphique de gauche montre qu'en moyenne, les marges de progression de l'IDH sont plus élevées pour les niveaux faibles de dépenses publiques par tête, correspondant aux pays en développement. Par contre, à partir de 1500 dollars PPP par tête, les marges d'amélioration de l'IDH par une augmentation de la dépense publique sont très faibles.

1.32 **Cette analyse préliminaire fait apparaître, pour le Sénégal, une inefficience générale au sens de l'IDH ainsi qu'une perte croissante d'efficacité de la dépense publique depuis 2000.** Le graphique 1.12 de droite positionne le Sénégal par rapport à la moyenne ainsi que son évolution de 1995 à 2007. Les résultats montrent trois faits caractéristiques. Le premier fait est que, pour un même niveau de dépense publique, les performances du Sénégal sont largement en dessous de la moyenne. L'écart moyen par rapport à la moyenne est de l'ordre de 19 pourcent sur la période 1995-2007. Le second fait stylisé est que l'écart de la position du Sénégal par rapport à la moyenne s'agrandit, montrant un faible niveau d'amélioration de productivité de la dépense publique par rapport à la moyenne. En effet, l'écart de la position du Sénégal par rapport à la moyenne est de 24 pourcent en moyenne en 2006 et 2007, contre 11 pourcent en 2000. Le troisième et dernier fait stylisé de ce graphique est relatif à la trajectoire du Sénégal sur la période 1995-2007. Cette trajectoire fait ressortir clairement une rupture entre la période 1995-2005 et les années 2006 et 2007. Dans la première période, la croissance de la dépense publique par tête s'était accompagnée d'une hausse significative de l'indice du développement humain tandis qu'en 2006 et 2007, un tassement de l'indice a été observé malgré l'augmentation de la dépense publique. Les résultats tirés de cette analyse exploratoire relativement simple corroborent le sentiment général de perte d'efficacité dans la gestion de la dépense publique et repositionnent les actions d'efficacité visant à générer des gains de productivité comme prioritaires à l'augmentation des enveloppes.

¹⁴ On utilise ici le niveau de l'indice qui est un score entre 0 et 1, donc une variable cardinale et non le rang du pays qui est plutôt une variable ordinale. Avec cette variable, les différences de score restent aussi comparables.

1.33 **Les deux questions qu'on peut se poser naturellement à ce stade sont donc les suivantes: (i) pourquoi la productivité de la dépense publique semble-t-elle être aussi faible au Sénégal ? et (ii) comment le Sénégal peut-il améliorer l'efficacité de sa dépense publique?** Afin de mieux répondre à ces deux questions centrales et mieux comprendre la perte d'efficacité dans la gestion de la dépense publique, les paragraphes suivants cherchent à documenter si la structure de la dépense publique, notamment sa classification économique et par secteur a contribué à la faible efficacité de la dépense publique au Sénégal — autrement dit, si la faiblesse des résultats est attribuable à une allocation inadéquate des ressources.

Encadre 1 : Note sur l'Indice du Développement Humain (IDH)

L'indice de développement humain est mis au point par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) sous la direction technique d'auteurs comme Amartya Sen. Il est un instrument de mesure (indice composite) qui ambitionne de déterminer l'état réel des pays de façon plus fine que le PIB ou le PIB en PPA (parité de pouvoir d'achat). Il prend en compte trois dimensions pour déterminer le niveau de vie dans un pays donné :

- la *santé/longévité* (mesurées par l'espérance de vie à la naissance), qui permet de mesurer indirectement la satisfaction des besoins matériels essentiels tels que l'accès à une alimentation saine, à l'eau potable à un logement décent, à une bonne hygiène et aux soins médicaux.
- le *savoir* ou *niveau d'éducation*. Il est mesuré par le *taux d'alphabétisation des adultes* (pourcentage des 15 ans et plus sachant écrire et comprendre aisément un texte court et simple traitant de la vie quotidienne) et le *taux brut de scolarisation* (mesure combinée des taux pour le primaire, le secondaire et le supérieur). Il traduit la satisfaction des besoins immatériels tels que la capacité à participer aux prises de décision sur le lieu de travail ou dans la société ;
- le *niveau de vie* (logarithme du produit intérieur brut par habitant en parité de pouvoir d'achat), afin d'englober les éléments de la qualité de vie qui ne sont pas décrits par les deux premiers indices tels que la mobilité ou l'accès à la culture.

Trois indices dimensionnels autonomes sont construits (espérance de vie, niveau scolaire avec prise en compte à la fois du taux d'alphabétisation des adultes et du taux de scolarité chez les enfants, et PIB par tête) avant leur normalisation par la méthode commune ci-après :

Indice dimensionnel = (Valeur constatée – valeur minimale) / (Valeur maximale – valeur minimale)

Ainsi, l'indice est sans unité, compris entre 0 et 1 (1 = excellent). Une moyenne simple non pondérée des trois indices simples est utilisée pour calculer l'indice global. Il est calculé sur 177 pays qui sont rangés par la suite par ordre décroissant de l'indice. Les données utilisées sont celles communiquées par les États à l'Organisation des Nations Unies. L'IDH est toujours publié avec un décalage de deux ans, car calculé à partir de chiffres généralement collectés deux ans plus tôt. L'IDH 2009 portant ainsi sur des chiffres observés en 2007.

Composition de la dépense publique par nature

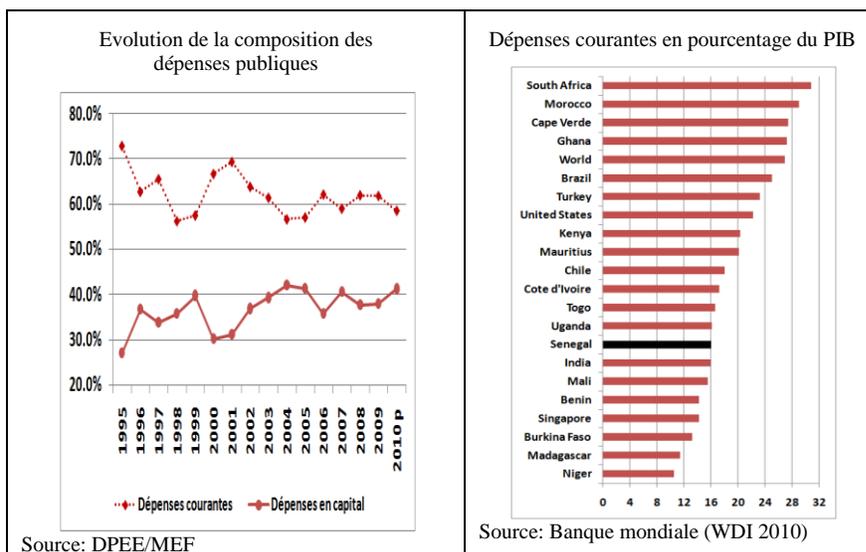
1.34 **Nous allons dans cette partie analyser essayer de comprendre les causes de la faible inefficacité de la dépense publique au Sénégal.** Pour y arriver, nous avons fait recours aux informations budgétaires disponibles au niveau du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques SIGFIP. Ces données ont été complétées par les données de la Solde en ce qui concerne la masse salariale et des données ménages en ce qui concerne les effectifs des agents de l'Administration, nous avons également fait recours à des bases de données internationales pour les

comparaisons internationale. Dans cette parties, les données observées ou réalisations correspondent aux ordonnancements dans SIGFIP et ne correspondent pas réellement à ce qui est reçu pas le bénéficiaire final. Des différences peuvent également exister par rapport aux données comptables. Toutefois, l'analyse de la dépense jusqu'à la destination finale sera effectuée au niveau sectorielle. L'analyse intersectorielle présentée dans cette partie ne couvre également pas les ressources extérieures, ni les dépenses publiques non présentées dans le budget de l'Etat (hors budget). Parmi ces dépenses figurent les dépenses effectuées pour la construction du nouvel Aéroport International Blaise Diagne (AIBD) et les dépenses pour la construction du Monument de la Renaissance Africaine.

1.35 Ceci dit, les dépenses publiques au Sénégal sont composées d'environ 60 pourcent de dépenses courantes (15½ pourcent du PIB) et de 40 pourcent de dépenses en capital (10½ pourcent du PIB). Globalement la tendance des dépenses courantes en termes réels (en pourcentage du PIB) est à la baisse tandis que celle des dépenses en capital à la hausse.

1.36 La hausse des dépenses publiques sur la période 1995 – 2010 a été accompagnée d'une relative maîtrise des dépenses courantes permettant une augmentation des dépenses en capital, sauf le poste des subventions, notamment en 2000 - 2001 et en 2006. En effet, l'accroissement des dépenses courantes en pourcentage du PIB en 2000-2001 s'explique en grande partie par une subvention de l'ordre de 3 pourcent du PIB aux entreprises publiques, dont celles dans le secteur de l'énergie.

Graphique 1-12: Composition des dépenses publiques courantes



1.37 En 2006, les dépenses courantes ont connu un nouveau bond positif de l'ordre 3 pourcent du PIB, reflétant encore les subventions aux entreprises publiques, notamment celles du secteur énergétique (SAR et SENELEC). Mises à part ces épisodes, la tendance des dépenses courantes est globalement à la baisse relative dans le total des dépenses. Toutefois, le niveau des dépenses courantes reste sous-estimé du fait notamment d'une mauvaise classification de certaines dépenses, dont les dépenses de fonctionnement des projets d'investissements.

1.38 En 2007 et 2008, les dépenses courantes ont été exécutées au-delà des prévisions de la Loi de Finances initiale, en raison d'une sur-exécution des transferts courants notamment au profit

du secteur parapublic (SAR et SENELEC) et dans une moindre mesure les dépenses de personnel y compris la rémunération des volontaires et contractuels généralement classée dans les dépenses de biens et services. L'exécution des dépenses en capital sur ressources internes a été bonne en 2007 mais les niveaux d'exécution ont baissé en 2008 et 2009, reflétant notamment les annulations de crédits opérant à travers des lois de finances rectificatives.

Tableau 1.1: Prévision et réalisation des dépenses publiques hors service de la dette et dépenses en capital sur ressources externes, par nature de dépense

Secteurs	2007		2008		2009		Moyenne	
	Prev	Réal	Prev	Réal	Prev	Réal	Prev	Réal
Personnel	6.50	7.03	6.62	7.08	7.26	7.32	6.79	7.14
Fonctionnement	3.47	3.18	3.20	2.92	3.50	2.99	3.39	3.03
Transferts courants	3.49	5.20	3.74	5.13	4.52	4.42	3.92	4.92
Investissements exécutés par l'Etat	3.39	2.13	3.17	1.49	2.82	1.31	3.13	1.64
Transferts en capital	4.93	6.38	5.14	4.67	5.58	5.84	5.21	5.63
Total général	21.8	23.9	21.9	21.3	23.7	21.9	22.4	22.4

1.39 En fonction des objectifs et de la couverture de cette revue des finances publiques, nous avons opté dans l'analyse sectorielle de regrouper les chapitres du budget en onze (11) grands secteurs ou domaines¹⁵. La répartition du budget hors dette et dépenses en capital sur ressources externes suivant ces onze secteurs montre une allocation du budget en faveur du financement du secteur de l'éducation (5¼ pourcent du PIB), de la couverture des charges d'administration générale (3 pourcent du PIB), de la couverture des charges communes (2¾ pourcent du PIB) et du financement des infrastructures (1.9 pourcent du PIB). Les parts de l'éducation, des infrastructures, de l'agriculture et de l'administration générale ont augmenté de 2007 à 2009, tandis que les parts de l'énergie, de la justice, de la santé, du développement local et de l'urbanisme, habitat et hydraulique ont baissé sur la même période. La baisse de la part du secteur énergétique est liée à la baisse des subventions accordées au secteur par rapport à 2007.

Tableau 1.2: Prévision et réalisation des dépenses publiques hors service de la dette et dépenses en capital sur ressources externes, par secteur

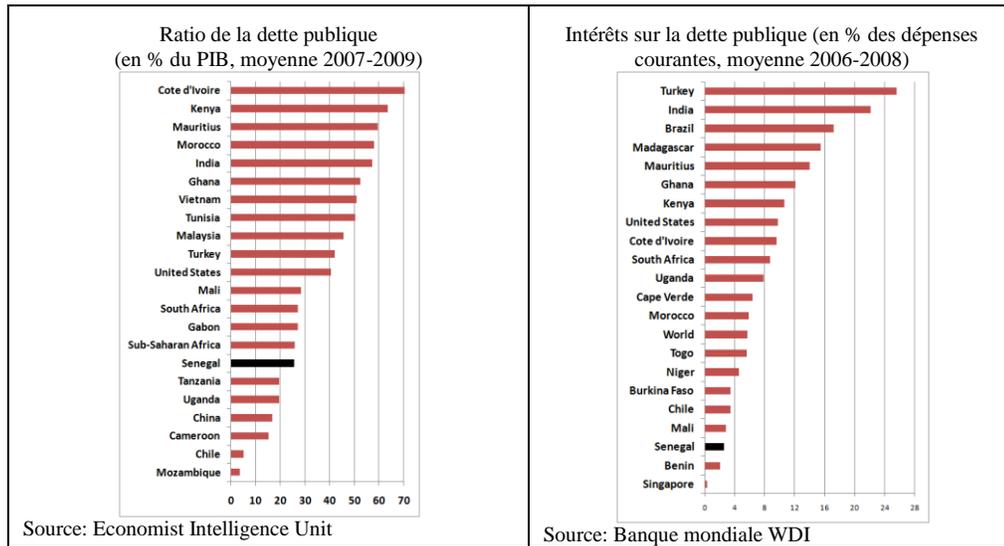
Secteurs	2007	2008	2009	Moyenne
	Réal	Réal	Réal	Réal
Administration Générale	10.9%	14.0%	14.3%	13.0%
Défense et Sécurité	10.8%	9.3%	11.6%	10.6%
Justice	5.5%	5.6%	5.6%	5.6%
Agriculture	4.2%	4.4%	6.4%	5.0%
Energie et Industrie	12.6%	5.0%	4.5%	7.6%
Infrastructures, transports et télécom	6.8%	7.2%	11.3%	8.4%
Education	21.3%	25.2%	25.0%	23.8%
Santé	4.3%	4.3%	4.4%	4.4%
Développement local	6.3%	6.5%	3.3%	5.4%
Urbanisme, Habitat et Hydraulique	4.9%	4.1%	3.1%	4.1%
Autres	12.3%	14.2%	10.6%	12.3%
Total général	100%	100%	100%	100%

¹⁵ Les dépenses de sécurité intérieure, de la défense et de la justice sont classées en administration générale.

Les dépenses courantes

1.40 Les dépenses courantes sont composées des intérêts sur la dette publique, des rémunérations et salaires, des achats de biens et services et des transferts courants au profit des autres agents économiques.

Graphique 1-13: Dette publique



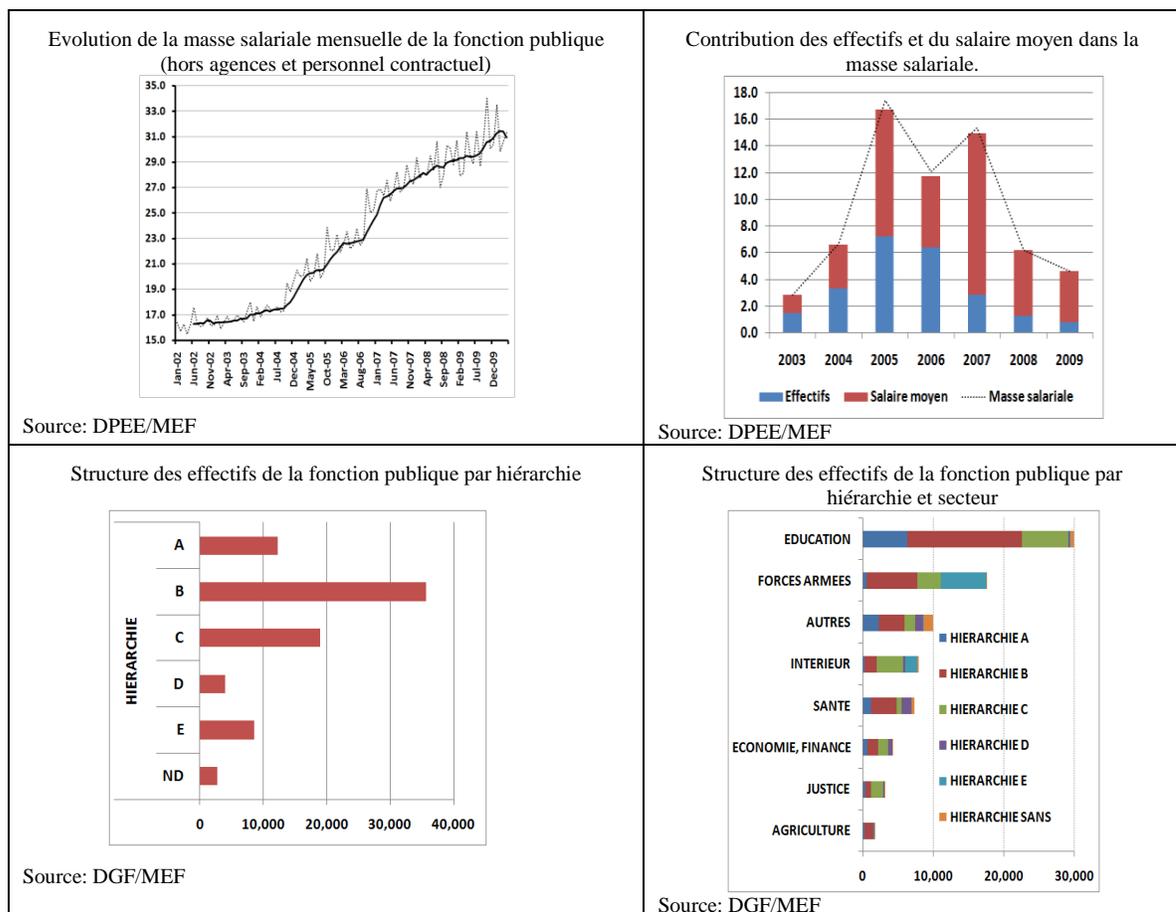
1.41 Le poids de la dette publique du Sénégal est devenue faible suite aux initiatives PPTE et IADM. La dette publique totale représente 32 pourcent du PIB en fin 2009 contre plus de 70 pourcent en 2000. Comparé à d'autres pays en développement, le poids de la dette publique du Sénégal est dans les mêmes proportions que celui du Mali et de la moyenne de l'Afrique sub-saharienne. Il est de moitié plus faible que celui du Ghana, du Kenya et de la Côte d'Ivoire. Les intérêts sur la dette publique représentent moins de 1 pourcent du PIB et un peu plus de 4 pourcent des recettes.

1.42 **Il reste très difficile de fournir une estimation précise du niveau des dépenses courantes au Sénégal.** En effet, les sources de données existantes souffrent d'un certain nombre de lacunes, notamment en matière de classification des dépenses et de couverture du champ de l'administration publique. Dans cette partie, nous avons essayé de reclasser certaines dépenses identifiables par leur nature à d'autres rubriques de dépenses. par exemple, les rémunérations du personnel contractuel du secteur de l'éducation (Volontaires, maitres et professeurs contractuels) ont été reclassées dans les salaires et rémunérations. Par ailleurs, une bonne part des dépenses en capital couvre des charges de fonctionnement, notamment celles des structures en charge de leur exécution par exemple. Une enquête effectuée sur 4 des 5 agences autonomes qui reçoivent plus de budget de l'Etat a montré une grande variété entre les types d'utilisation qu'elles font des ressources qu'elles reçoivent sous forme de transferts courants ou en capital. La part des salaires et rémunération de personnel dans ces ressources varie selon le type d'agence. Pour des agences comme l'ADIE ou l'ANSD, les salaires ont représenté 50 à 75 pourcent des ressources courantes reçues, tandis que pour des agences comme l'ASER ou l'AATR, les salaires n'ont représenté que 5 à 15 pourcent des ressources reçues.

Dépenses salariales

1.43 **L'analyse de la structure des dépenses courantes révèle une croissance récente de la masse salariale.** Compte non tenu des imperfections de classification qui mériteraient plus d'attention dans les budgets à venir, les dépenses courantes hors intérêts sur la dette sont composées en moyenne de 47.5 pourcent de salaires et rémunérations de personnel¹⁶ (7.2 pourcent du PIB), de 32.7 pourcent de transferts courants et de 19.9 pourcent d'achat de biens et services. Alors que les effectifs et les salaires de la fonction publique sénégalaise ont fait l'objet de gel sur une longue période avant d'enregistrer de nouveaux ajustements après 2000, la tendance s'est inversée depuis 10 ans. Sur la période 2002-2009, la masse salariale nominale a augmenté de 9¼ en moyenne par an contre une quasi-stabilité voir une baisse sur la période 1995-2000. L'accroissement de la masse salariale a été plus significatif sur la période 2005 – 2007 avec à la fois une importante hausse des effectifs de 3½ pourcent en moyenne consécutif à la mise en œuvre du programme spécial de recrutement dans la fonction publique, et une augmentation du salaire moyen de 5¾ pourcent en moyenne sur la période. Le salaire moyen a augmenté plus vite que l'inflation sur la période 2002 – 2009, engendrant un accroissement du salaire réel moyen de 3½ pourcent sur la période contre une stabilité voire une baisse sur la période antérieure.

Graphique 1-14: Evolution de la masse salariale à la fonction publique



¹⁶ Ce chiffre est sous estimé puisqu'il n'incluse pas les salaires et rémunération du personnel des agences autonomes et agents employés dans les projets financés sur ressources externes.

1.44 A la date d'aujourd'hui, le nombre total précis des agents du secteur public reste en fait mal cerné. La cellule de suivi des effectifs du ministère des finances indique 85 400 agents à fin avril 2010 pendant que dans la dernière enquête auprès des ménages (ESPS 1), environ 157 000 personnes se déclaraient être agents de l'administration en fin 2005. Cet important écart reste tout de même explicable, si on ajoute le personnel enseignant contractuel et les agents des agences autonomes et des projets. Sur la base des données¹⁷ du Ministère de l'Economie et des Finances, les effectifs de la fonction publique sont composés essentiellement d'agents des secteurs de l'Education, de la Défense, de l'Intérieur et de la Santé.

1.45 Ces quatre secteurs regroupent à eux seuls les trois quarts des effectifs. Le personnel de l'administration est composé de cadres (hiérarchie A, B et C) qui représentent 81 pourcent des effectifs. Les cadres supérieurs (hiérarchie A) représentent 15 pourcent de effectifs tandis que les cadres moyens (hiérarchie B et C) représentent 66 pourcent des effectifs. Les cadres supérieurs sont essentiellement dans les secteurs de l'éducation et de la formation, de la santé et des finances. Le personnel d'appoint ne représente que 18,5 pourcent.

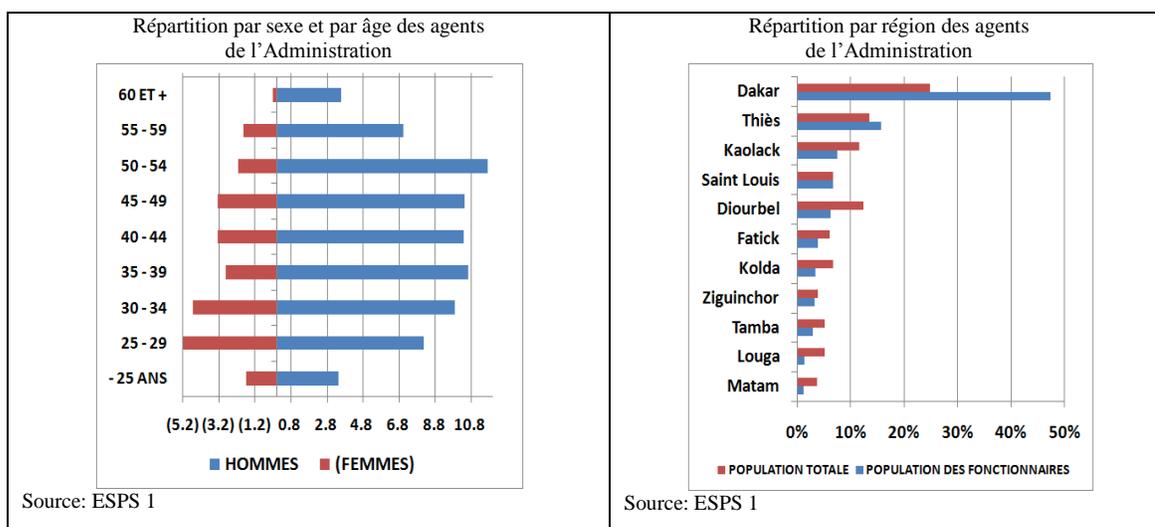
1.46 Sur la base des données issues de l'ESPS1, la répartition par âge des agents de l'Administration est normale mais la répartition par sexe et par région reste fortement déséquilibrée en faveur du sexe masculin et de la région de Dakar. Globalement la répartition par âge des effectifs de l'Administration laisse apparaître que le personnel de l'Etat est d'un âge médian, ni très vieux ni très jeune. Toutefois, des variations peuvent exister pour certains secteurs ou certains services spécifiques de l'Administration. Par exemple, une analyse récente du personnel des douanes réalisée par le FMI a montré que plus de 300 agents de la douane devront aller à la retraite avant décembre 2010 et si aucun recrutement n'est réalisé, l'administration douanière ne comptera plus que sur 995 agents en 2015, dans 5 ans, contre 1558 agents en 2010 et 2000 agents en 2005. Cette situation de pénurie de personnel qualifié sans précédent que vit la douane sénégalaise est préoccupante pour les autorités.

1.47 Les écarts entre régions dans les dotations en personnel restent très forts. En effet, 47 pourcent des agents de l'Administration résident à Dakar contre un poids démographique de 25 pourcent. Cette forte concentration des effectifs de la fonction publique à Dakar est un indicateur du déficit de décentralisation et de déconcentration des services de l'Administration. En termes de genre, l'administration reste majoritairement masculine: seulement 25 pourcent des agents de l'Administration sont des femmes. Cependant, ce déséquilibre entre sexe semble se réduire, puisque 35 pourcent des agents âgés de 25 à 34 ans sont des femmes.

1.48 Les postes de fonctionnaires restent très centralisés. En dehors des régions de Thiès et de Saint-Louis, il y a une sous représentation des fonctionnaires dans presque toutes les autres régions. Les écarts les plus importants sont observés dans les régions de Diourbel, de Louga de Kolda et de Matam. Ce résultat pourrait être lié à l'inadéquation de l'offre éducative par rapport à la demande dans ces régions. En effet, les performances du secteur de l'éducation restent particulièrement basses dans ces deux régions. De précédentes analyses ont également montré un grand déficit en personnel sanitaires dans ces régions, ce qui est une grande problématique et un grand défi pour l'amélioration du service public dans ces localités.

¹⁷ Les données du Ministère de l'Economie et des Finances couvrent les agents dont le paiement des salaires est directement effectué par la Direction de la Solde.

Graphique 1-15: Répartition par âge et région des agents



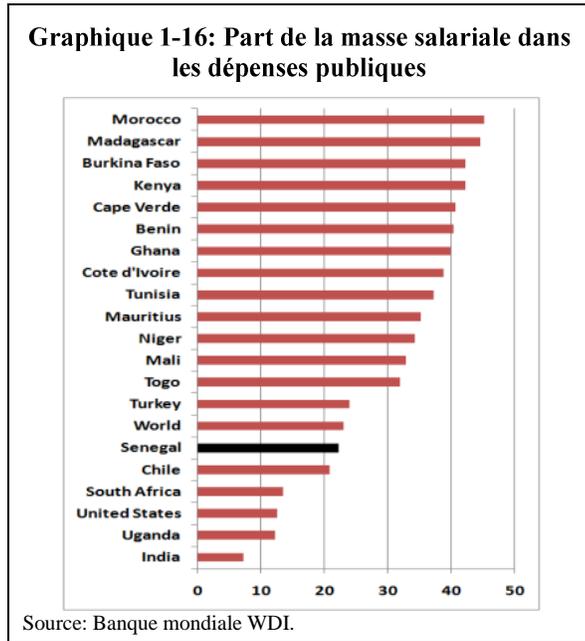
1.49 **Malgré les insuffisances notées dans la gestion du personnel et de la masse salariale, le Sénégal dispose d'importants atouts par rapport à la plupart des pays sub-sahariens.** Non seulement la part de la masse salariale sur les dépenses publiques reste raisonnable comparée à des pays comme le Madagascar, le Burkina Faso ou le Kenya mais aussi, la qualité des agents de son administration est reconnue sur le plan international. Le système éducatif Sénégalais s'est pendant longtemps orienté vers la production de cadres bien formés pour les secteurs publics et parapublics, le secteur privé étant faible est restant dominé par des investisseurs étrangers jusqu'à une période très récente. Les grandes écoles d'Administration ont toujours attiré de brillants élèves et étudiants, grâce notamment à des critères de sélection ouverts et basés sur la performance. En dépit de ces atouts, le secteur public sénégalais a du mal à s'adapter aux nouveaux défis du monde changeant. On peut se demander comment un secteur public doté d'autant de ressources humaines de qualité peut être aussi inefficace dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques de développement. Sans négliger les autres éléments qui peuvent concourir à l'amélioration de la qualité du service public, le facteur humain reste de loin le plus important et le plus déterminant dans l'effectivité d'une administration publique. La façon dont les institutions.

1.50 **Gouvernementales alignent les comportements des agents de l'Etat aux intérêts public est déterminée par la capacité, la motivation et l'intégrité des ressources humaines ainsi qu'à la qualité du leadership.** Le modèle de gestion des ressources humaines devient capital. Au Sénégal, les systèmes d'incitation et de motivation des agents de la fonction publique restent basés sur l'ancienneté malgré la mise en œuvre du récent programme de recrutement et de rémunération dans la fonction publique. A ce jour, la plupart des postes de travail ne sont pas bien définis, de même que les profils des occupants. Par ailleurs, il y'a peu de service de l'administration où des objectifs clairs et précis sont périodiquement assignés aux employés. Pour plus d'efficacité, les agents du secteur public doivent croire qu'une performance plus élevée de leur part entrainera soit un revenu plus élevé, soit une promotion ou une nomination à un poste de responsabilité plus élevé, soit des perspectives de carrières plus intéressantes.

1.51 Mais il est difficile de dire qu'en 2010 que les promotions et/ou licenciements s'effectuent sur la seule base du mérite avec une objectivité et une transparence. L'absence de système de motivation basé sur le mérite affecte négativement la motivation des agents et ce en dépit des capacités.

1.52 Pour améliorer la gestion des ressources humaines et de la masse salariale, le Sénégal devra relever deux défis majeurs au cours des années à venir. Le premier défi est relatif à l'amélioration de l'information sur le personnel et la masse salariale.

Les données sur le personnel et la masse salariale sont gérées dans plusieurs bases de données qui ne communiquent pas. Une centralisation dans une base de données unique permettrait de mieux maîtriser les effectifs ainsi que les rémunérations. Un projet d'unification de ces bases de données est en cours mais celui-ci devrait couvrir tout le personnel de l'Etat, y compris le personnel des agences, le personnel sous statut hors fonction publique, et le personnel des projets financés en partie par des ressources externes. Le deuxième défi est relatif à la répartition du personnel qui reste concentré principalement à Dakar, et dans une moindre mesure, Thiès et Saint-Louis. La correction de ce déséquilibre pourrait passer par une immatriculation des postes de l'Administration. Même si des matricules sont attribuées à la plupart des agents de l'Administration¹⁸, les postes pourvus dans l'administration ne sont clairement identifiés. Une immatriculation de l'ensemble des postes de l'administration permettrait de définir ses missions claires pour les agents et bâtir un système de rémunération basé sur la performance. Celle-ci permettrait également d'améliorer la transparence dans le recrutement des agents et encouragement la mobilité du personnel au sein de l'administration. Ainsi, les postes ouverts ou vacants pourraient graduellement faire l'objet de compétition de la part des fonctionnaires et d'autres candidats éligibles. Cette immatriculation devrait intégrer un code spatial et sectoriel qui pourrait être utilisé pour les besoins d'incitation du marché. Le relèvement de ces défis permettrait au Sénégal de faire un grand pas vers une efficacité des dépenses de personnel et la masse salariale qui restent une composante importante des dépenses publiques.



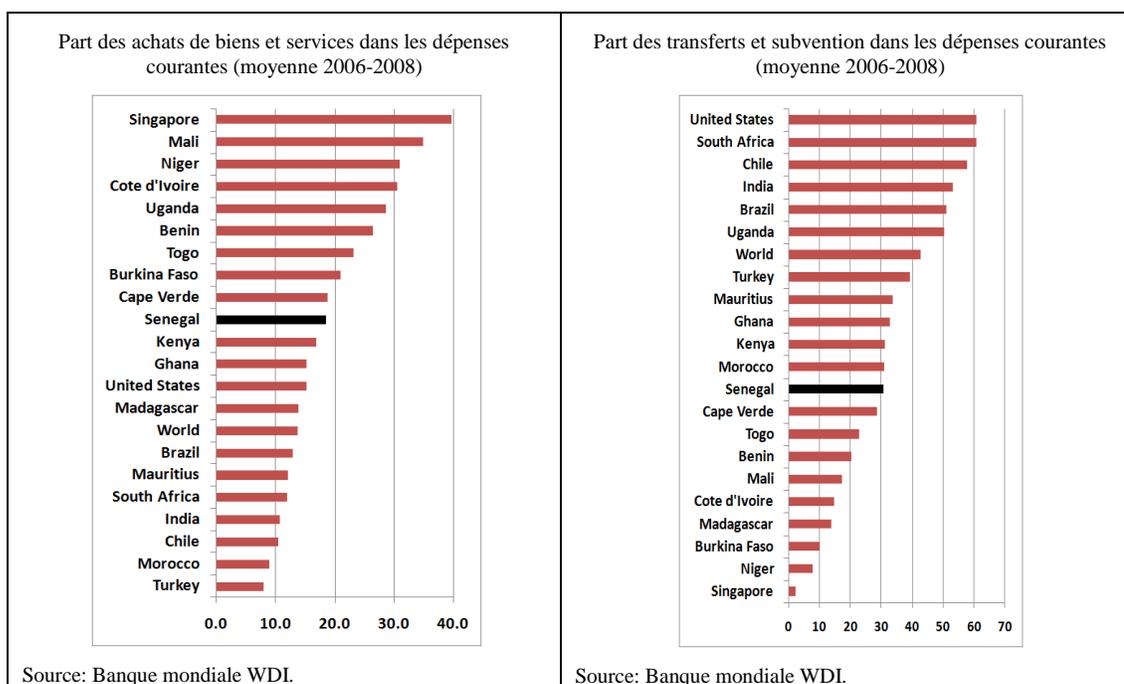
Dépenses non-salariales

1.53 Les dépenses courantes hors salaires représentent 52.5 pourcent des dépenses courantes hors intérêts sur la dette publique.

1.54 Leur structure diffère fortement de celle des pays développés où les dépenses de transferts et les subventions représentent 50 à 60 pourcent des dépenses totales du Gouvernement. Dans ces pays, ces dépenses sont essentiellement transférées directement aux ménages sous forme de filets sociaux. Au Sénégal, les transferts et subventions ont sensiblement augmenté ces dernières années mais la plus grande partie est formée de paiements directs aux entreprises publiques (SENELEC et SAR) en théorie pour le bénéfice final des ménages.

¹⁸ Le personnel contractuel du secteur de l'éducation n'est pas immatriculé pour les besoins de suivi.

Graphique 1-17: Part des achats et transferts dans les dépenses courantes



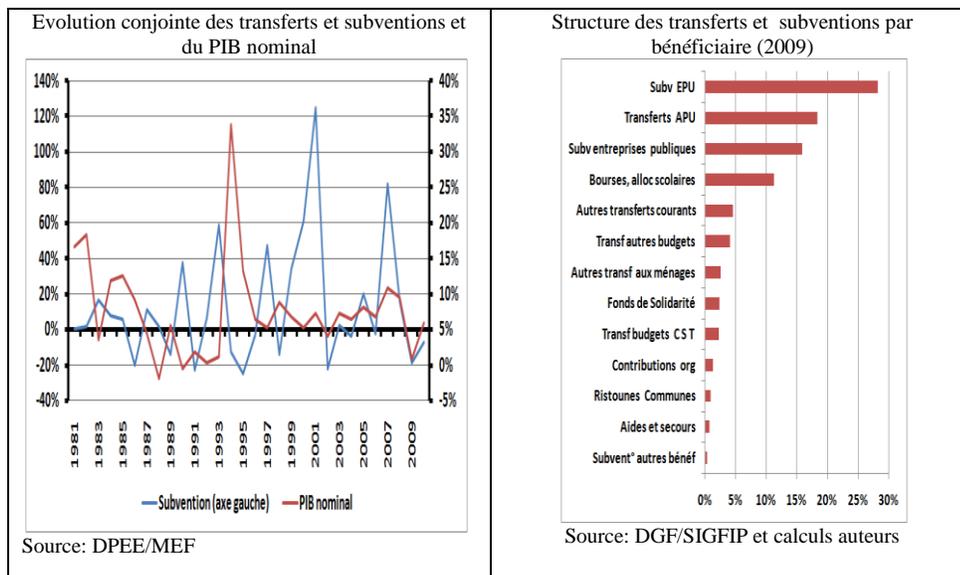
1.55 **Ces subventions ont fortement contribué à la hausse du déficit budgétaire sur la période 2006 - 2008.** Aujourd'hui, la part des transferts et subventions dans les dépenses courantes est plus élevée au Sénégal que chez ces voisins de l'UEMOA. Toutefois, son niveau reste comparable aux pays comme le Ghana, le Kenya ou l'Ile Maurice. Globalement, les dépenses courantes du Gouvernement représentent en moyenne 80 pourcent des recettes budgétaires internes permettant de dégager une marge de 20 pourcent des revenus hors dons pour le financement de l'investissement.

1.56 **L'analyse des transferts et subventions fait ressortir deux phénomènes majeurs. Le premier est relatif à leur caractère contra-cyclique.** En effet, comme on pouvait s'y attendre, les dépenses de transferts courants et les subventions sont la composante la plus volatile, la plus instable des dépenses publiques. Ils ont tendance à augmenter pendant les périodes de croissance faible du PIB et ont tendance à ralentir ou à baisser pendant les périodes de croissance forte. Le deuxième phénomène est la difficile réversibilité des subventions accordées en période de crise du fait de lié à l'insuffisance des ajustements pendant les périodes de reprise. En effet, on observe une asymétrie entre les hausses et les baisses. Les fortes hausses sont toujours suivies de baisses mais de moindres ampleurs, engendrant un ajustement insuffisant et création d'une composante permanente des transferts et subventions.

1.57 **Les transferts et subventions du budget sont constitués essentiellement de subventions aux Etablissements publics, les transferts aux administrations publiques, les subventions aux entreprises publiques et les bourses et allocations scolaires.** Ces quatre postes représentent près des trois quarts (3/4) des dépenses de transferts et de subventions. Les subventions aux établissements publics vont essentiellement dans le secteur de l'éducation (74 pourcent), notamment aux universités et au secteur de la santé (18 pourcent), notamment aux hôpitaux. Les subventions aux entreprises publiques et parapubliques vont essentiellement au secteur de l'énergie. Si les autres grandes catégories de dépenses de transferts et subventions (aux Administrations publiques, aux Etablissements publics et les bourses) ont un caractère récurrent, les subventions aux entreprises publiques ne devraient pas

l'être. Ces subventions ne sont que très mal ciblées — pour les subventions à la compagnie d'électricité, par exemple, dont l'incidence directe est distribuée essentiellement selon la consommation d'électricité, on estime que près de 60 pourcent de ces subventions ont bénéficié aux 30 pourcent des ménages les plus riches au Sénégal, tandis que les 30 pourcent des ménages les plus pauvres n'ont perçu que 10 pourcent des subventions totales à la SENELEC. Elles ont un caractère universel qui les rend difficilement réversibles. Ainsi, une des pistes d'amélioration de l'efficacité des subventions serait l'amélioration du ciblage des bénéficiaires. La mise en place d'un mécanisme de ciblage des couches vulnérables permettrait de maîtriser les subventions, y compris les bourses et celles destinées aux établissements publics mais pour lesquels le ménage est le bénéficiaire final. Ainsi, la composante permanente de ces dépenses pourrait se limiter aux plus pauvres avec une possibilité de redimensionnement en période crise. Pour y arriver, une étape préalable serait le développement d'une base de données commune (centralisée) sur les bénéficiaires des initiatives de gratuité basée sur des critères d'éligibilités clairs et bien définis.

Graphique 1-18: Evolution et structure des transferts



1.58 Le Sénégal pourrait par ailleurs développer des outils modernes d'identification des bénéficiaires notamment en faisant recours aux technologies de communication comme la carte à puce et autres.

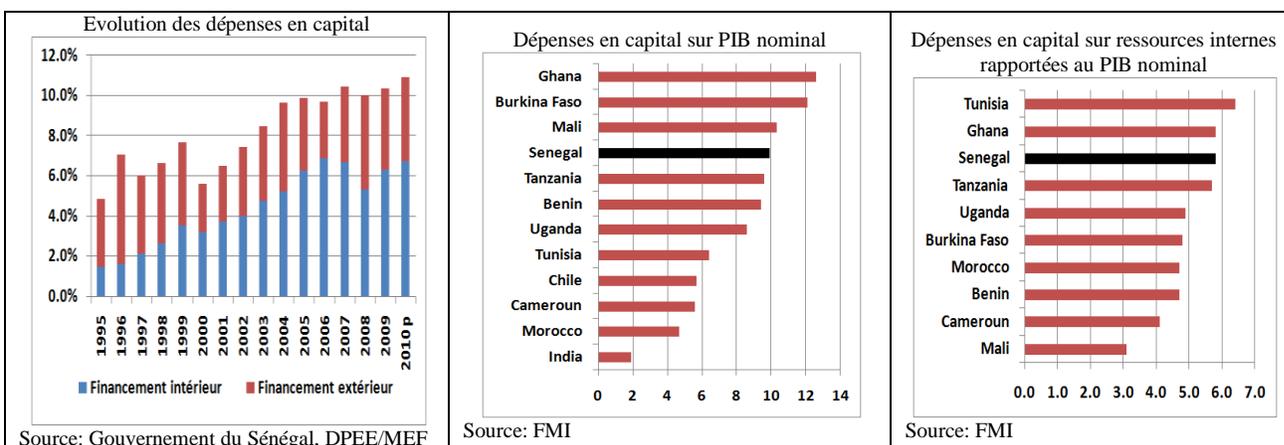
Les dépenses en capital

1.59 Sur la période 2007-2009, le gouvernement est devenu son principal bailleur de fonds des financements de l'investissement. Les dépenses publiques en capital ont été financées en moyenne à hauteur de 60 pourcent par les ressources internes et à 40 pourcent par les ressources externes.

1.60 Les dépenses publiques en capital ont plus que triplé entre 2000 et 2010. Leur croissance annuelle moyenne a été de 14 pourcent sur la décennie, soit 5 points de plus que les dépenses publiques totales et 7 points de plus que les dépenses courantes. La contribution des dépenses en capital sur ressources internes a été plus forte (64 pourcent) que celle des dépenses en capital sur ressources externes (36 pourcent). Toutefois, le rythme de croissance des investissements publics sur la période

2000-2005 (20 pourcent) a été fortement réduit sur la période 2006-2010 (10 pourcent), du fait des annulations de crédits opérées en 2008, 2009 et 2010 à travers les différentes lois de finances rectificatives. Les dépenses en capital sont composées de 15 à 25 pourcent d'investissements exécutés par les services centraux de l'Etat et de 75 à 85 pourcent de transferts en capital au profit des agences autonomes d'exécution (AATR, APIX, ANOCI, ASER, etc.) ou à d'autres structures publiques ou privées. La part des dépenses en capital exécutées par ces agences autonomes n'a cessé de croître ces dernières années. Si la création d'agence dédiée peut être pertinente pour l'exécution d'activités spécifiques avec un certains niveau de complexité, la multiplication de leur nombre peut poser un grand problème pour la coordination de l'action publique et la transparence dans l'exécution et le suivi de la dépense publique. Au Sénégal, une loi d'orientation sur les agences d'exécution a été adoptée en 2008 pour harmoniser et encadrer les modes de création, d'organisation et de fonctionnement des agences par la définition de principes directeurs communs. L'application de cette loi pourrait permettre de mieux contrôler l'exécution des dépenses en capital.

Graphique 1-19: Dépenses en capital



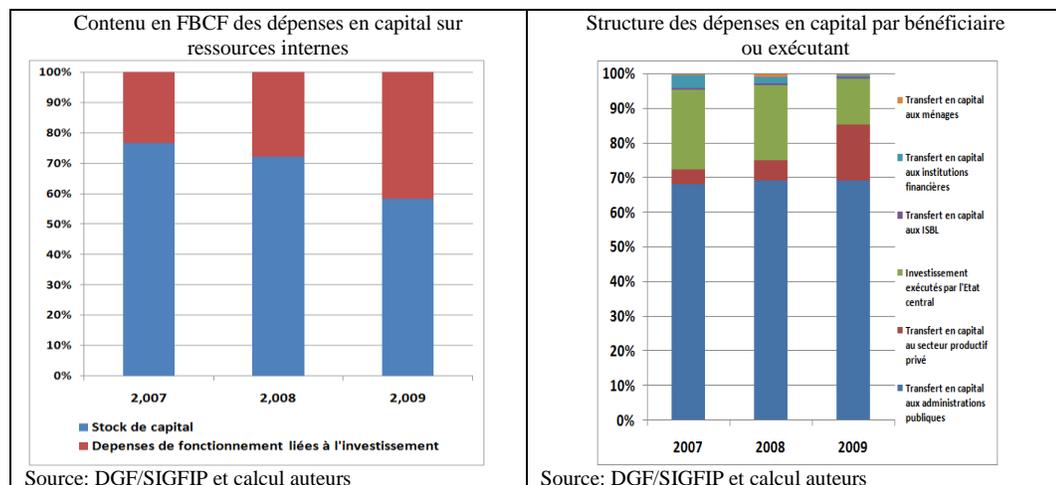
1.61 **Le taux d'investissement public (10 pourcent du PIB) est important au Sénégal mais reste comparable à celui de ses voisins tels que le Ghana, le Burkina Faso et le Mali.** Toutefois, contrairement à des pays comme le Mali ou le Burkina Faso, et dans une moindre mesure le Ghana, le niveau des dépenses en capital au Sénégal reflète plus un effort interne que l'appui des bailleurs de fonds. Cependant, tel que calculé dans les publications du Gouvernement et de certains institutions publiques, le ratio des dépenses en capital sur le PIB surestime le taux d'investissement public. En effet, les dépenses en capital couvre la valeur capital physique (route, équipement) mais aussi les charges de fonctionnement liées à son d'acquisition, notamment certaines charges de fonctionnement des structures publiques chargées de leur mise en œuvre. sur la période 2007 – 2009, la part des charges de fonctionnement liées aux dépenses en capital a représenté environ 30 pourcent de l'enveloppe globale des dépenses en capital sur ressources internes. Ainsi, la valeur du capital physique est estimée à environ 70 pourcent de l'enveloppe de dépenses classifiées comme dépenses d'investissement.

1.62 **Le contenu en Formation Brute de Capital Fixe (FBCF) des dépenses en capital sur ressources internes a atteint 76 pourcent en 2007 après avoir augmenté relativement aux années antérieures où il était en moyenne à 60 pourcent.** Toutefois, cette part a fortement baissé en 2008 et 2009 du fait des annulations de crédit opérées au cours de gestion sur à la crise des finances publiques. Comme on pouvait s'y attendre, les annulations de crédit au cours de ces années ont plus porté sur les

investissements physiques que sur les charges de fonctionnement liées à leur mise en œuvre. En effet, ces charges de fonctionnement ont une composante fixe qui n'est pas liée au niveau des investissements réalisés. Elles sont constituées de 15 pourcent de frais de personnel et de 85 pourcent de fourniture et entretien.

1.63 La plus grande partie de l'investissement public est maintenant effectué par des agences. Les dépenses en capital sur ressources internes sont composées d'environ 69 pourcent de transferts en capital aux agences d'exécution, de 19 pourcent de dépenses exécutées par les services de l'Etat central, de 9 pourcent de transfert en capital au secteur productif et de 2 pourcent de transfert en capital aux institutions financière et de 1 pourcent de transfert en capital aux Institutions à But Non Lucratif (ISBL) et aux ménages. Toutefois, en 2008 et 2009, la part des transferts de capital au secteur productif (notamment énergie) a beaucoup augmentée en passant de 4 à 16 pourcent au détriment des investissements exécutés par l'Etat dont la part a baissé de 23 à 13 pourcent.

Graphique 1-20: Contenu et structure des dépenses en capital



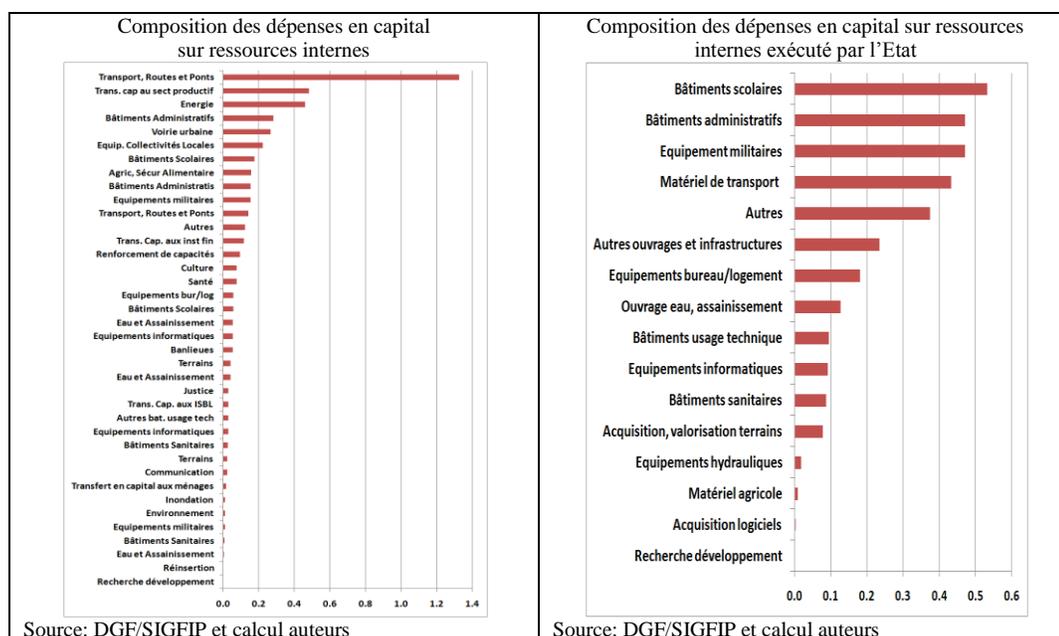
1.64 Les efforts d'investissement public des trois dernières années ont porté essentiellement sur les infrastructures routières et de transport, y compris les constructions de ponts et le développement des autres types de transport (maritime, ferroviaire). Ensuite viennent les transferts directs de capital au secteur productif (public et privé), les investissements dans le secteur énergétique, avec notamment l'extension de l'électrification rurale, la construction de bâtiments administratifs, l'amélioration de la voirie urbaine avec les différents programmes spéciaux indépendance, les appuis et équipements aux collectivités locales et dans les investissements dans le secteur de l'Agriculture et de la sécurité alimentaire. L'accent mis sur les infrastructures routières et énergétiques au cours de ces trois dernières années semble être un choix pertinent de la part des autorités puisque ces infrastructures sont nécessaires pour l'accélération de la croissance économique et la réduction de la pauvreté. Cependant cet intérêt supplémentaire en faveur des infrastructures ne doit pas se faire au détriment des investissements dans les secteurs sociaux, notamment l'Education et la Santé qui restent déterminants pour le renforcement du capital humain nécessaire au développement et à la croissance à long terme.

1.65 Cependant, les informations disponibles semblent confirmer que l'amélioration des infrastructures sur la période 2007-2009 s'est faite au détriment des investissements dans les secteurs de la santé et de l'éducation qui remplissent d'autres objectifs à plus long terme. En effet, la tendance du niveau des investissements en matière de construction de salles classe et d'infrastructures sanitaires s'est inscrite à la baisse sur la période pendant que les infrastructures routières et de transport s'inscrivent en forte hausse.

Tableau 1.3: Comparaison de tendance de dépense d'investissement entre secteurs sociaux et infrastructures (en % du PIB)

Secteur	2,007	2,008	2,009
Bâtiments Sanitaires	0.06	0.04	0.02
Bâtiments Scolaires	0.28	0.30	0.16
Transport, Routes et Ponts	1.39	1.15	2.03

Graphique 1-21: Composition sectorielle des dépenses en capital

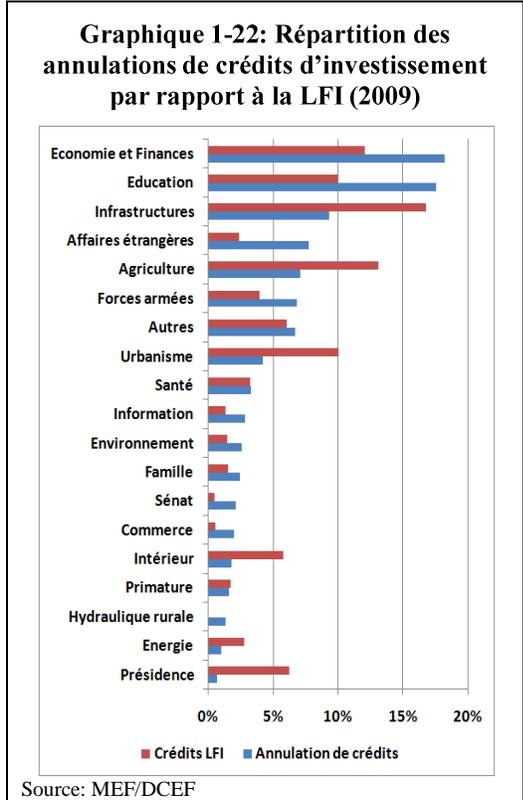


1.66 On constate également une différence dans les types de services administratifs chargés d'exécuter ces dépenses. En effet, les investissements sociaux sont exécutés essentiellement pas les services de l'Administration centrale (Direction de la Construction) tandis que les infrastructures routières et de transport sont essentiellement exécutés par les agences autonomes dont les plus importantes sur la période 2007 - 2009 ont été rattachées à la Présidence (APIX, ANOCI), à l'exception de l'Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR). Les différences observées dans l'exécution des dépenses en capital peut donc refléter aussi bien un choix délibéré des autorités qu'un résultat largement involontaire des différences de pouvoir, de capacités ou d'efficacité entre les institutions chargées d'exécuter les investissements sociaux et celles exécutant les dépenses d'infrastructures. La réponse à cette question n'est pas simple. Si une partie de la faiblesse de l'exécution peut être attribuée à une répartition des annulations de crédit en 2008 et 2009 défavorable aux ministères, la capacité d'exécution de certaines directions reste problématique.

1.67 **Quelle qu'en soit la raison, les problèmes d'arbitrage budgétaire face aux chocs macroéconomiques se sont reflétés dans la structure ex-post des dépenses.** Le graphique ci-dessous présente la répartition des annulations de crédit d'investissement et des crédits initiaux de la LFI 2009 par ministère, classés par ordre décroissant des coupes budgétaires. Il montre que les annulations de crédit opérées en 2008 et 2009 ont quelque peu modifié la structure des dépenses en capital sur ressources internes. Les ponctions en volume ont plus porté sur les crédits du Ministère de l'Economie et des Finances, du Ministère de l'Education, du Ministère des infrastructures et du Ministère de l'Agriculture et ont été plus faible à la Présidence, le ministère de l'Energie, l'Hydraulique et la Primature.

1.68 **Cependant, comparé aux crédits initiaux de la loi de finance 2009, les coupes ont été plus en défaveurs des ministères de l'économie et des finance, de l'éducation, des affaires étrangères et des forces armées.** Les ministères des infrastructures, de l'agriculture, de l'énergie, de l'urbanisme, de l'intérieur ainsi que la Présidence ont été quelque peu préservés. Ceci montre que certains secteur prioritaires (Education) n'ont pas été épargnés tandis que d'autres (Infrastructures) l'ont été. Cette différence de traitement résulte des critères qui ont guidé le choix des autorités. Dans ce cas de figure, le choix qui a joué en défaveur des investissements dans le secteur de l'éducation semble largement relatif aux capacités d'exécution. Même si de façon pragmatique ce choix a permis de réduire les dépenses afin d'atteindre l'objectif de déficit budgétaire, il traduit par ailleurs un faible niveau d'appropriation des dépenses investissement dans le secteur de l'éducation, notamment le programme de construction de nouvelles salles de classes.

1.69 **Néanmoins, cette analyse montre que le niveau des investissements publics reste relativement comparable à d'autres pays benchmarks et leur soutenabilité ne pose pas un problème majeur.** Toutefois, des marges d'amélioration de leur efficacité existent. Nous identifions quatre défis majeurs pour les autorités de manière à optimiser l'investissement public. Le premier défi est relatif à l'évaluation ex ante des projets et programme d'investissement. En effet, malgré les recommandations formulées par plusieurs études antérieures, y compris la revue des dépenses publique de 2005, la réalisation d'évaluation ex ante de projet et programme d'investissement reste limitée aux grands projets, souvent avec participation de bailleurs. Vu la taille du BCI et la part relativement importante des dépenses en capital sur ressources internes, le Sénégal devrait commencer par définir son propre cycle de projets et programme d'investissement public. Ce cycle devrait inclure des étapes claires, de la préparation à l'évaluation ex post, en passant par son adoption et sa mise en œuvre. Des étapes préalables à son intégration dans le budget devraient être bien définies et connues de tous. Des critères d'éligibilité basés sur la pertinence, notamment le lien avec les choix stratégiques des autorités notamment ceux définis dans le Document de Politique Economique de troisième génération, et les capacités de mise en œuvre devraient être définis. Enfin, un



système de notation des projets basé sur l'atteinte des objectifs initiaux devrait être mise en place afin de faciliter le monitoring pendant la mise en œuvre et l'évaluation ex post.

1.70 Le deuxième défi est lié à la maîtrise des charges de fonctionnement liées aux investissements publics. Même si un important effort a été récemment fait pour une bonne programmation des coûts d'entretien des routes avec la mise en place du FERA, des confusions demeurent quant à la séparation du capital physique des coûts récurrents qui devraient faire partie intégrante des dépenses d'entretien. Le Sénégal pourrait s'inspirer de l'exemple du FERA pour les dépenses d'entretien des importantes infrastructures, celles dont le stock de capital dépasserait un certain seuil et pour lesquels une charge à la consommation pourrait être identifiée.

1.71 Le troisième défi est lié à la répartition géographique des investissements publics et la complémentarité entre les investissements publics dans les différents secteurs. Comme nous allons le voir en détail dans la partie suivante, les dépenses d'investissement restent concentrées à Dakar alors que les besoins les plus pressants se trouvent dans les régions. Par ailleurs, l'atteinte des objectifs d'un secteur donné est souvent liée à des actions à mettre en œuvre dans d'autres secteurs. Par exemple, l'absence de routes ou pistes rurales est souvent évoquée comme cause principale de mortalité maternelle ou infantile. Ainsi, avoir une vision allant au-delà des secteurs pris isolément devient nécessaire pour une optimisation des investissements publics. Le Sénégal devrait élaborer un plan d'aménagement du territoire qui devrait être l'outil d'arbitrage spatial stratégique qui devrait guider le choix de la location des investissements.

1.72 En fin, le quatrième défi est lié à la gestion de la multi-annualité de la dépense, notamment dans la réaction aux chocs macroéconomiques par les annulations de crédits. Le Sénégal devrait profiter de la mise en œuvre de la directive de l'UEMOA relative aux budgets programmes pour améliorer son Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et rendre fonctionnel son Cadre Sectoriel de Dépenses à Moyen Terme (CDSMT) en les utilisant en cas de nouveaux arbitrages (réduction ou augmentations de crédits) en cours d'année. Les annulations de crédit opérées en 2008 et 2009, bien que justifiées par la nécessité de répondre rapidement et efficacement à la crise des finances publiques, ont été faites de façon unilatérale par le Ministère de l'Economie et des finances. Les interventions du Ministère des finances sont allées jusqu'au détail de la répartition intra sectorielle des crédits, ce qui devrait être du ressort du Ministère sectoriel.

Dépenses publiques par secteur

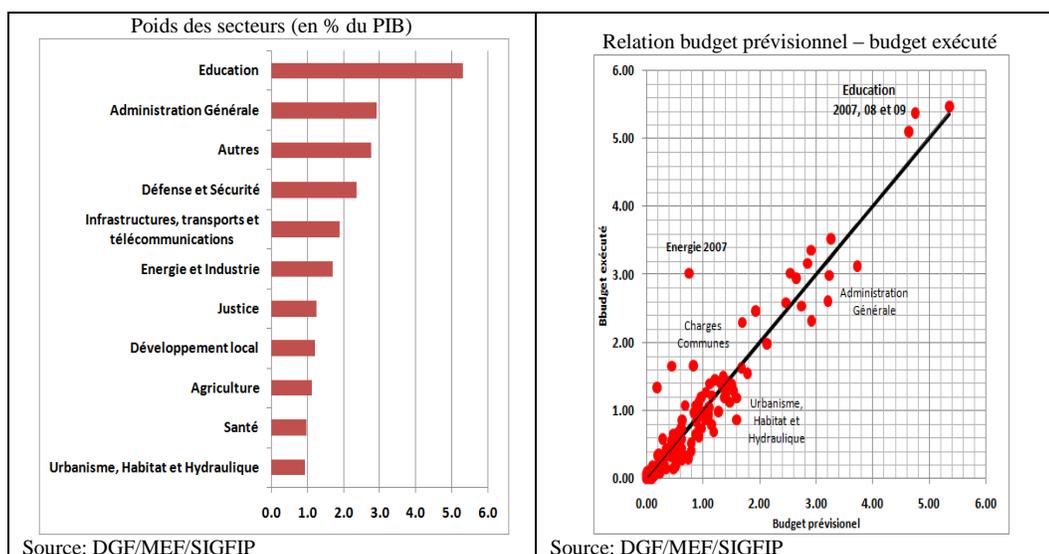
1.73 Reflétant les difficultés de suivi des dépenses financées par les bailleurs, une image agrégée des dépenses par secteurs reste imparfaite. Dans les sections précédentes, nous avons montré que la répartition du budget par nature de dépenses était relativement en ligne avec d'autres pays en développement et que celui-ci ne devrait pas poser de problème de soutenabilité. En effet, les dépenses courantes sont relativement maîtrisées et le pays prend en charge plus de la moitié de ses dépenses d'investissement public. Dans cette partie, nous allons plutôt chercher les sources d'inefficacité de la dépense publique dans sa dimension sectorielle. Dans cette analyse, nous excluons les dépenses financées sur ressources externes pour trois raisons principales et nous limitons au SIGFIP.

1.74 La première raison est que le niveau de ces dépenses est maintenant limité comparées aux dépenses propres de l'Etat et leur part relative ne cesse de baisser. La deuxième raison est liée au fait que les projets financés par les PTF sont généralement mieux préparés et attirent du personnel qualifié pour leur exécution et suivi. La dernière raison est liée au manque de fiabilité des données sur

l'exécution des projets financées par les bailleurs, aussi sur les niveaux de décaissement que sur leur classification par secteur.

1.75 **La répartition sectorielle du budget montre qu'en dépit de quelques phénomènes défavorables récents, les dépenses publiques continuent d'être allouées au profit des secteurs prioritaires que sont l'éducation, la santé et les infrastructures, l'agriculture et l'énergie.** En effet, plus de la moitié du budget est allouée à ces cinq secteurs. L'éducation, à elle seule, reçoit près d'un quart (23¾ pourcent ou 5¼ du PIB) du budget global (dépenses courantes et d'investissement) hors dette et dépenses sur ressources externes. Bien que le secteur de la santé continue de recevoir 4½ du budget, près d'un pourcent du PIB, celle-ci n'a augmenté que légèrement sur la période 2007-2009. Par contre, le secteur des infrastructures occupe de plus en plus de place dans le budget. De 6¾ pourcent en 2007, la part de ce secteur est passée à 11¼ pourcent du budget en 2009. Le secteur de l'énergie a reçu en moyenne 7½ pourcent du budget sur la période 2007-2009, reflétant principalement les dépenses de transferts au profit de la SENELEC.

Graphique 1-23: Poids des secteurs et budget prévisionnel



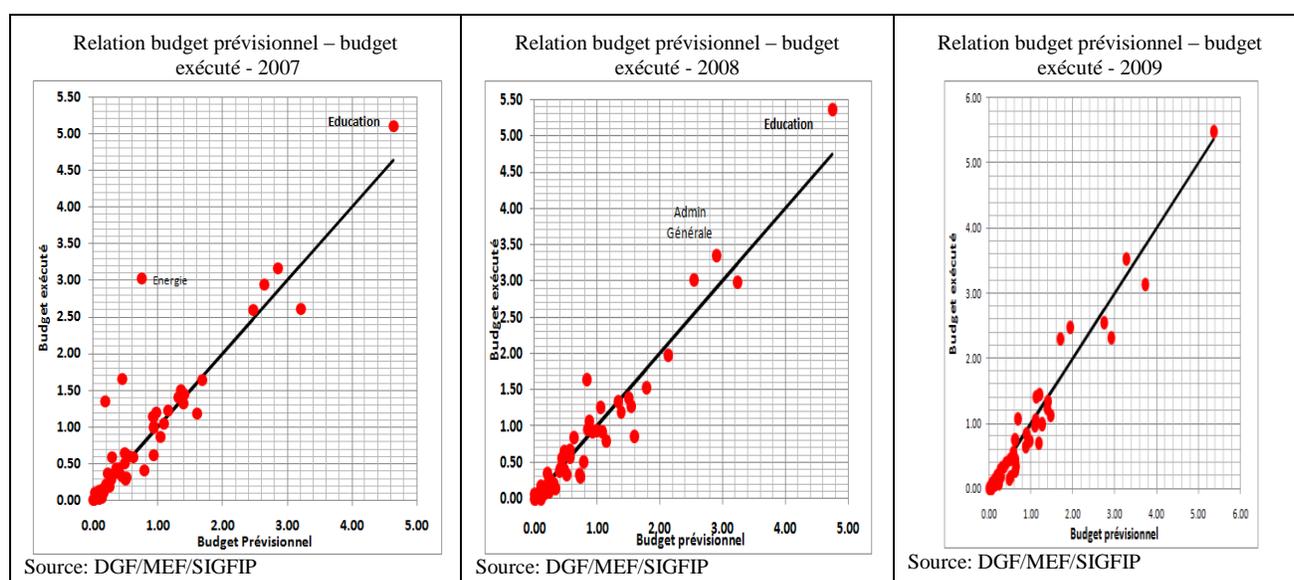
1.76 **Malgré ces priorités reflétées dans le budget, le Sénégal continue d'allouer une part importante de son budget à l'Administration Générale.** La part des services d'administration générale dans le budget est passée de 11 pourcent en 2007 à 14¼ pourcent du budget, reflétant une plus grande implication des pouvoirs publics (Présidence et Primature) dans l'exécution des initiatives publiques.

1.77 **Dans l'ensemble, les écarts en termes de composition du budget voté et du budget exécuté qui étaient relativement importants en 2007 se réduisent au fil des années.** La comparaison du budget prévisionnel par rapport au budget exécuté montre trois sources de modification de la structure du budget.¹⁹ La première source est relative à la sous-budgetisation systématique de certaines charges

¹⁹ Cette analyse se base sur une comparaison entre budget approuvé et exécution au sens de la gestion administrative du budget (ordonnancement). Comme les dérapages de 2008 l'ont montré, des différences entre budget approuvé et budget exécuté peuvent aussi apparaître au niveau des paiements. Mais les faiblesses des systèmes de saisie et de reporting de

difficilement compressibles dans le secteur de l'éducation, notamment le sous-secteur de l'enseignement supérieur. La couverture de ces charges incompressibles nécessite des rallonges systématiques en fin d'années qui met une importante pression sur la trésorerie et par suite sur l'exécution des budgets des autres ministères. La deuxième source de modification du budget à l'exécution est relative au manque de maîtrise apparent des charges communes du budget. Par exemple, les factures d'eau et d'électricité ont été sous estimées de 50 à 75 pourcent dans le budget initial du fait en partie de la hausse imprévue (mais toujours décision politique) du prix de l'électricité. C'est aussi le cas d'autres postes de dépenses comme les transferts directs aux ménages.²⁰ La troisième et dernière source de modification de la structure du budget est relative aux subventions de la consommation de produits énergétique pendant la crise pétrolière. En 2007 où l'écart a été plus forte, le montant de la subvention a été plus de 4 fois supérieur au montant initialement prévu dans le budget. Toutefois, cet écart a été largement réduit en 2008 et 2009. Les graphiques ci-dessous montrent une correction progressive de l'écart entre budget approuvé et budget exécuté.

Graphique 1-24: Relation budget prévisionnel et exécution



1.78 Globalement, l'analyse macroéconomique du budget montre une structure cohérente et qui reflète largement les priorités du pays, nonobstant quelques déviations qui ne doivent pas être source d'impact important à long terme. Elle révèle néanmoins une augmentation rapide des ressources allouées au pouvoir publics, particulièrement à la présidence. La conclusion principale de cette analyse est que les causes premières de l'inefficience au sens de l'IDH de la dépense publique sont à rechercher d'abord au sein des secteurs —et, avec l'exception possible de la santé publique, non pas à première vue par une prise en charge systématiquement insuffisante par le budget reflétant un arbitrage intersectoriel défavorable ou non conforme aux priorités affichés dans les documents de politiques économiques et sociales.

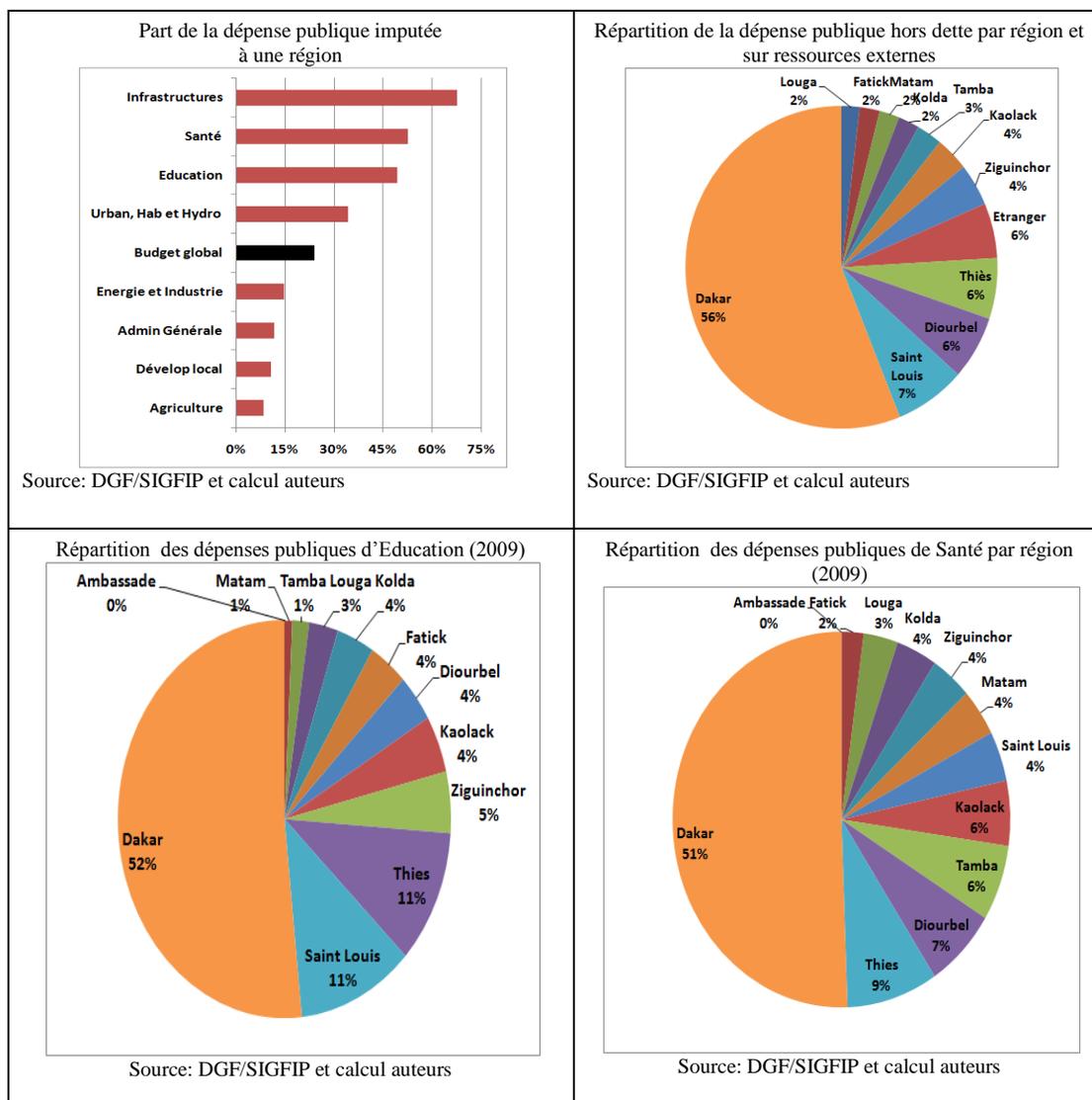
l'information financière au budget et au Trésor ne permettent pas encore de réconcilier finement les 2 définitions d'exécution.

²⁰ Les subventions aux entreprises publiques, notamment celles destinées au secteur de l'énergie classées dans le budget au niveau des charges commune ont été reclassées dans le secteur de l'énergie.

Répartition spatiale de la dépense publique

1.79 Un angle d'attaque pour l'analyse du problème de l'efficacité de la dépense publique peut être celui d'une répartition spatiale sous-optimale de la dépense publique. Par exemple, la construction d'une même route, à coût identique, peut avoir plus d'effets d'entraînement dans une localité plutôt que d'une autre. Dans cette partie, nous allons examiner la répartition spatiale du budget. Pour cela, nous avons essayé d'imputer les dépenses aux onze régions du Sénégal.²¹ Une douzième région regroupant les dépenses dans les différentes ambassades du Sénégal à l'étranger a été ajoutée.

Graphique 1-25: Dépense publique par région et secteur



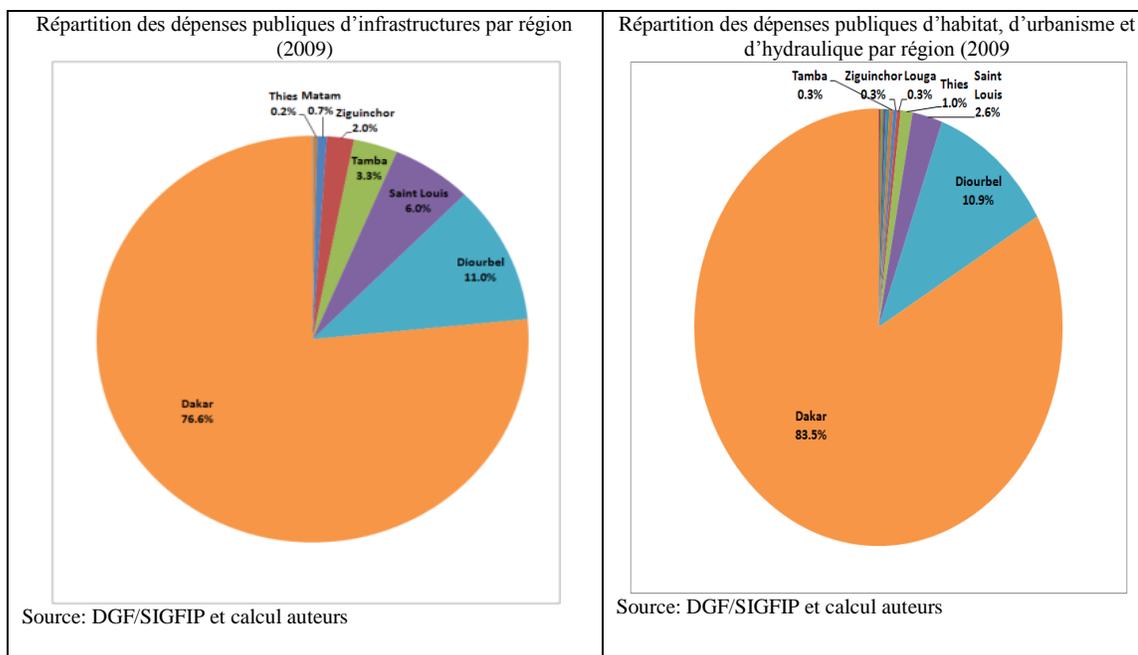
1.80 La nouvelle nomenclature du budget dispose d'un code spatial pour identifier la localité bénéficiaire de dépense mais celui-ci n'est pas utilisé lors de la préparation du budget. Cette

²¹ Le Sénégal comptait onze régions administratives jusqu'à la réforme de 2009 qui a fait passer le nombre de régions à quatorze (avec Kaffrine, Kédougou et Sédhiou devenus de nouvelles régions).

absence d'utilisation dans la codification d'entrée a fait perdre au code son utilité. Pour pallier cette lacune, nous avons essayé d'imputer les lignes budgétaires aux régions quand l'identification de la région ne faisait pas l'objet d'ambiguïté. Les résultats sont significatifs si on considère les lignes budgétaires puisque l'exercice a porté sur 15,800 lignes sur un total de 28,200 lignes, soit plus de 56 pourcent des lignes budgétaires. La précision reste tout de même mauvaise si on considère le volume des dépenses. En effet, environ 75 pourcent des dépenses du budget n'ont pu être imputées à une région. Cependant la précision des résultats est très variable en fonction des secteurs. La précision reste tout de même bonne pour les secteurs prioritaires des infrastructures (68 pourcent), de la santé (52 pourcent) et de l'Education (49 pourcent).

1.81 **Les résultats de cette analyse font ressortir trois phénomènes majeurs.** Le premier est juste une confirmation de la concentration de la dépense publique dans la région de Dakar comme on pouvait s'y attendre. Même sur les seules dépenses à contenu géographique, le déséquilibre en faveur de Dakar est significatif. Sur la base d'un quart du budget, nous avons pu estimer la part du budget destinée à chaque région. Les résultats montrent une forte concentration dans la région de Dakar avec 56 pourcent des dépenses publiques hors dette et dépenses en capital sur ressources externes. Ensuite, vient la région de Saint-Louis avec 7 pourcent avant les régions de Diourbel et Thiès avec 6 pourcent. La région « étranger » (ambassades) recevrait plus que les autres régions mais ce résultat est à relativiser puisque les dépenses des ambassades sont presque identifiables à presque 100 pourcent, ce qui n'est pas le cas des autres régions. Les régions les plus mal desservies sont les régions de Louga, de Fatick, de Matam et de Tambacounda.

Graphique 1-26: Répartition des dépenses publiques d'infrastructure par région



1.82 **La région de Diourbel présente un exemple intéressant de région où les dépenses publiques sont globalement importantes relativement aux autres, bien que montrant des différences importantes selon les secteurs.** L'émergence de Diourbel parmi les régions qui

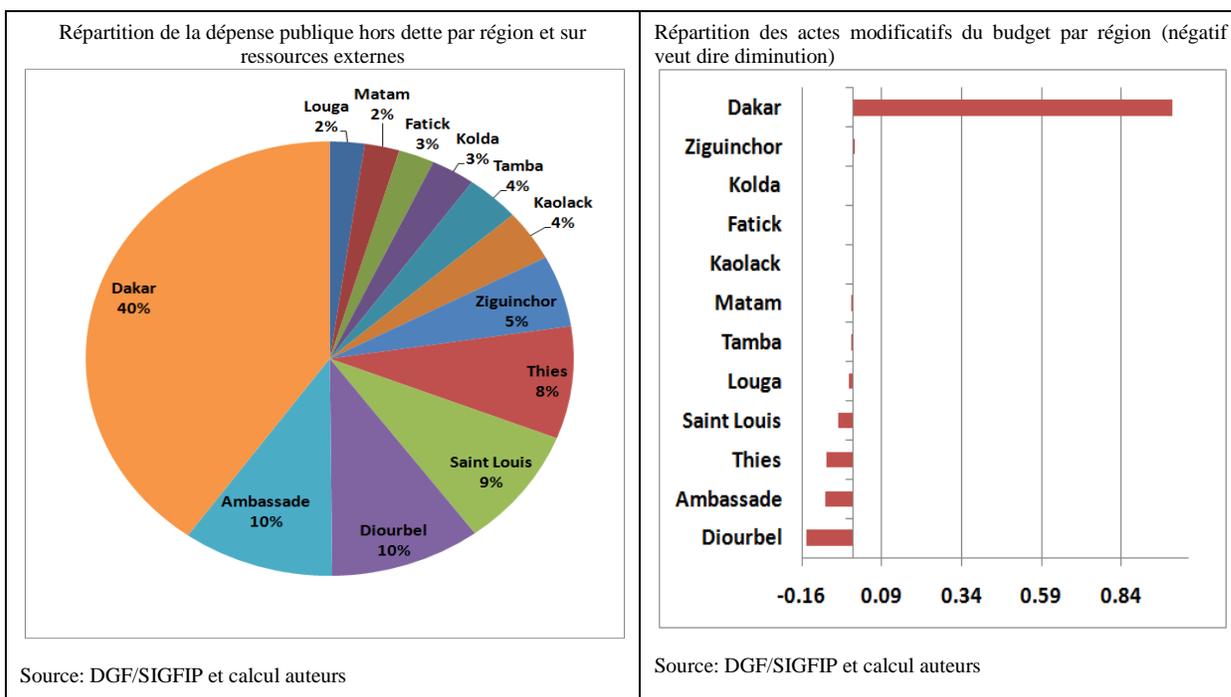
bénéficient de plus de dépense publique est tout de même surprenante dans la mesure où les indicateurs de performances restent parmi les plus faibles du pays. Cette position de la région de Diourbel s'explique par le programme spécial d'investissement public à Touba et ne reflète pas la tendance générale. Cependant les dépenses publiques dans cette région semblent être plutôt liées à la demande plutôt qu'à l'offre. En effet, les dépenses publiques de santé pour lesquelles il existe une demande forte, les allocations sont importantes dans cette localité comparée aux autres régions, tandis que pour les dépenses d'Education pour lesquelles la demande semble être plus faible dans cette région, on voit qu'elle est parmi les plus mal lotie.

1.83 **Le deuxième phénomène est relatif au fait que la concentration est réelle sur l'ensemble des secteurs stratégiques.** En effet, dans l'ensemble, la répartition spatiale des dépenses publiques dans les secteurs de la santé et de l'éducation confirme la forte concentration dans la capitale Dakar, qui reçoit un peu plus de moitié des dépenses sociales. Cette concentration est encore plus forte pour les dépenses d'infrastructure pour lesquelles Dakar reçoit plus des trois quarts des dépenses publiques dans le secteur.

1.84 **La région de Diourbel ressort en seconde position avec 11 pourcent, suivie Saint Louis et de Tambacounda.** La région de Thiès qui a reçu d'importants investissements sur la période 2003 – 2005 est ressortie parmi les derniers en 2009 avec les régions de Kolda, Louga, Fatick et Matam.

1.85 **Le troisième et dernier phénomène qui ressort dans l'analyse de la dimension spatiale du budget est que le déséquilibre entre Dakar et les autres régions a tendance à s'aggraver au cours de l'exécution de budget.** En effet, il ressort de l'analyse que la concentration des dépenses publiques dans la région de Dakar est plus forte après exécution que dans la répartition initiale des dépenses publiques (loi de finance initiale).

Graphique 1-27: Répartition de la dépense publique et modification du budget par région



1.86 Sur la base de l'échantillon de dépenses publiques, la part du budget initial allouée à la région de Dakar est estimée à 40 pourcent contre 56 pourcent après exécution, soit une augmentation de la concentration de 16 points de pourcentage du budget—une différence significative entre la part du budget initial (loi de finance initiale) et le budget exécuté (ordonnancement) pour ce qui est de la concentration. Cette forte augmentation de la concentration provient des actes modificatifs de la loi de finance, notamment ceux de la loi de finance rectificative (2009) qui est largement défavorable aux Régions. Si des efforts ont été faits par le Gouvernement pour sauvegarder les dépenses dans les secteurs prioritaires, la dimension spatiale de dépense a été un fois de plus négligée. En effet, les coupes budgétaires ont été supportées de façon disproportionnées par les régions de Diourbel, de Thiès et de Saint-Louis. Les dépenses dans la région de Dakar ont pendant ce temps fortement augmenté, reflétant notamment les dépenses en matière d'infrastructures routières avec la construction de l'autoroute à péage. Les dépenses dans les régions de Ziguinchor, de Kolda, de Kaolack, sont restées quasi-stables, reflétant une compensation des baisses dans le secteur de l'Administration générale par des hausses dans le secteur de l'éducation, notamment avec la prise en charge du personnel contractuel.

1.87 Une première étape vers l'élimination progressive de ces différences est la production et la dissémination systématiques d'informations fiables sur la répartition spatiale de la dépense publique. Cet urgent exercice devrait être initié dès le prochain budget (celui de 2011) notamment à partir des secteurs identifiés ci-dessus (Education, Santé et Infrastructures). La dimension spatiale du budget de l'Etat devrait être incluse dans le document budgétaire et présentée au Parlement pour une plus grande transparence ainsi qu'une meilleure appropriation et compréhension des allocations pour les parlementaires.

2. SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

A. INTRODUCTION

2.1 **Le Sénégal s'est engagé dans la modernisation de son système de gestion des finances publiques depuis le début des années 2000 à l'occasion de la transposition des premières Directives financières de l'UEMOA. L'impact de ces réformes apparaît aujourd'hui mitigé: en effet, si le Sénégal a accompli depuis quelques années de réels progrès en matière de mobilisation de ses ressources internes, plaçant le pays parmi les plus performants des pays francophones au sud du Sahara, son système de gestion des finances publiques ne lui a pas permis de maintenir la discipline budgétaire. Ce système a été notamment affaibli par des débudgétisations de dépenses qui ont posé des problèmes de gouvernance et rendu le budget sénégalais peu réaliste.**

2.2 **Ces dernières années, des chocs exogènes (crise des prix des denrées alimentaires en 2007-2008, puis crise financière à partir de 2009) ont accru les fragilités du système de gestion financière de l'Etat, et ont conduit le Gouvernement sénégalais à relancer en octobre 2009 le processus de réformes par l'adoption d'un plan de réformes budgétaires et financières (PRBF) couvrant les années 2010 à 2012.**

2.3 **Ce plan est fondé sur le cadre stratégique fixé par le DSRP II²² et s'inscrit parmi les priorités dégagées par le Gouvernement pour l'ACAB (Arrangement Cadre des Appuis Budgétaires) conclu avec la communauté des partenaires économiques et financiers du Sénégal. Le PRBF constitue un ambitieux programme de modernisation de la gestion des finances publiques sénégalaises. Il concerne la quasi-totalité des administrations financières du pays. Son enjeu principal est de doter l'Etat d'instruments modernes de gestion pour permettre à l'économie sénégalaise de répondre aux défis actuels de son développement. Ce plan devrait aussi permettre à l'Etat de préparer le passage de l'aide projet à l'appui budgétaire. Sa réussite est directement liée à la volonté et à la capacité d'appropriation des autorités nationales, des institutions publiques sénégalaises impliquées et de leur faculté d'internalisation des changements souhaités. Dans ce cadre, et usant de l'opportunité offerte par l'adoption de nouvelles Directives financières par l'UEMOA en juin 2009, les réformes à entreprendre viseront à moderniser l'environnement juridique et institutionnel du système de gestion des finances publiques afin de parvenir à (i) accroître la crédibilité du budget, (ii) rendre plus transparentes les opérations financières de l'Etat, y compris sa gestion foncière, et (iii) renforcer les dispositifs de contrôle interne et externe sur l'exécution budgétaire.**

2.4 **Mais l'analyse de cette politique volontariste de réformes nécessite au préalable la connaissance du contexte actuel de la gestion des finances publiques au Sénégal.**

B. CONTEXTE ACTUEL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

2.5 **A la suite du diagnostic du système de gestion des finances publiques opéré en 2002 et 2003 de concert avec la communauté des bailleurs de fonds²³ et conduit par la Banque mondiale, le Gouvernement du Sénégal a élaboré, puis mis en œuvre un plan d'actions global visant à moderniser ce système et à renforcer les capacités techniques de ses services. Ce plan, qui a reçu le**

²² Le 4^{ème} pilier du DSRP II (2006-2010) traite de la bonne gouvernance et du développement participatif et décentralisé.

²³ Parmi les partenaires techniques et financiers du Sénégal présents à l'exercice CFAA conclu au mois de juin 2003 figuraient: la Banque Africaine de Développement, l'Union Européenne, le PNUD et la Coopération française,

soutien des Partenaires Techniques et Financiers, accordait une place centrale à la modernisation des instruments financiers, visait à une plus grande performance des agents impliqués dans la production des informations budgétaire et comptable, et cherchait à instaurer une meilleure gouvernance financière.

2.6 Ainsi, depuis 2003, le Gouvernement sénégalais a progressivement mis en place des mesures qui ont permis:

- la consolidation du cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques sénégalaises, en ligne avec les Directives de l'UEMOA de 1997/98²⁴;
- le début de l'implantation de systèmes plus modernes d'informations des circuits budgétaire et comptable;
- le lancement d'expériences de budgétisation pluriannuelle fondée sur les politiques publiques; et
- le renforcement des capacités des administrations chargées des prévisions économiques.

2.7 Ces différentes mesures ont créé un contexte favorable à l'amélioration des performances des administrations financières, constatées par les progrès enregistrés en matière de mobilisation des ressources internes. Mais globalement les résultats obtenus par ce plan d'actions n'ont pas été à la hauteur des attentes. En effet, les réformes mises en œuvre n'ont pu empêcher la constitution de montants conséquents d'arriérés de paiement, ni l'exécution d'importantes dépenses extrabudgétaires.

2.8 En 2007, l'évaluation de la performance des finances publiques sénégalaises, réalisée selon la méthode du PEFA (voir ci-après en encadré les principaux constats de cette évaluation), a mis en évidence les fragilités du système de gestion des finances publiques. Elle a aussi fait apparaître des faiblesses structurelles notables, probablement à l'origine de la détérioration de la gestion financière constatée à la fin de l'année 2008 par une équipe d'experts du Fonds monétaire international et d'AFRITAC de l'Ouest,²⁵ ces experts ont préconisé la relance d'une nouvelle dynamique de réformes à court et moyen termes afin de permettre le retour à une plus grande discipline financière.

²⁴ Ces Directives de l'UEMOA concernaient les lois de finances, le règlement général de la comptabilité publique, le plan comptable de l'Etat, la nomenclature budgétaire, le tableau des opérations financières de l'Etat et le code de transparence sur la gestion financière publique.

²⁵ Cf. l'aide mémoire sur l'amélioration du système budgétaire sénégalais, de MM. Michel Lazare, Jean-Michel Jouffret, François Michel, Nicolas Nganze Doukou et Emmanuel Rousselet, octobre 2008.

Encadré 2.1: Principales fragilités du système des finances publiques du Sénégal (évaluation du PEFA 2007)

<p>1. Faible crédibilité du budget — <i>Nombreuses réaffectations des crédits budgétaires et constitution d'arriérés de paiement</i>: pendant la période examinée 2004-06, de nombreuses réaffectations entre les lignes budgétaires ont contribué à la variation de la composition des dépenses primaires. En outre, le stock d'arriérés de paiements sur les dépenses a augmenté en 2006 et représente plus de 5% des dépenses ordonnancées de l'année (estimations FMI). Enfin, l'absence de procédures permettant de générer régulièrement des données fiables et complètes sur les stocks d'arriérés constitue un risque majeur de la gestion financière.</p>
<p>2. Manque d'exhaustivité et de transparence de la gestion budgétaire — <i>Importance des dépenses extrabudgétaires</i>: plus de 10% des dépenses totales du Gouvernement, hors projets financés sur ressources externes, ne sont pas rapportées. Au niveau décentralisé, la répartition des allocations budgétaires n'est pas déterminée par des mécanismes transparents, tandis que les collectivités locales ne reçoivent aucune estimation sur les transferts pour la gestion à venir. De plus, les données budgétaires du secteur public ne sont pas consolidées. Par ailleurs, le suivi des agences autonomes, des entreprises d'état et des collectivités locales par le Gouvernement Central est incomplet, voire inexistant. Tous ces éléments font obstacle au suivi des risques budgétaires. Enfin, l'accès du public aux principales informations budgétaires reste encore très limité au Sénégal.</p>
<p>3. Peu de prévisibilité et de contrôle sur l'exécution du budget — <i>Les dépenses budgétaires sont exécutées avec une faible visibilité sur la trésorerie disponible, et leur contrôle fait apparaître d'importantes insuffisances</i>. Le recouvrement des taxes et droits de douanes est fragilisé par l'existence de programmes d'audit de taxes non basés sur des critères d'évaluation du risque tandis qu'il n'existe pas encore de liens entre les bases de données de la DGID et de la DGD, ni même avec d'autres bases de données. Les prévisions de flux de trésorerie n'autorisent qu'une programmation des engagements des dépenses un ou deux mois à l'avance. De plus, les ajustements budgétaires en cours d'exercice sont fréquents.</p> <p>Les données sur les dettes externe et interne ne sont pas publiées régulièrement. La consolidation mensuelle des comptes de l'Administration Centrale est disponible avec plusieurs mois de retard. Il n'existe pas de rapprochement entre les données de l'état de paie et les fichiers nominatifs. En outre, les contrôles des états de paie sont peu efficaces.</p> <p>Le système de passation de marchés publics est peu efficace. Les pratiques de fractionnement des marchés y ont cours, et l'utilisation des méthodes moins concurrentielles n'est pas justifiée de façon rigoureuse. Nombre de marchés de gré à gré sont autorisés sans respect des dispositions du Code des Marchés Publics. Le recours des soumissionnaires n'est pas encore effectif, l'Autorité de Régulation des Marchés Publics n'étant pas opérationnelle. Enfin l'audit interne des ministères est une fonction peu efficace, et non axée sur les aspects systémiques.</p>
<p>4. Comptabilité incomplète, enregistrement des informations et rapports financiers tardifs — Si le rapprochement des comptes bancaires gérés par le Trésor se fait chaque mois, la régularisation des comptes de liaison et l'apurement des comptes provisoires ne s'opèrent que chaque année. Les informations récentes sur les ressources des unités de prestation de services primaires sont indisponibles. Les rapports sur l'exécution budgétaire sont émis avec retard, et les délais de dépôt des projets de Loi de Règlement à la Cour des Comptes ne sont pas respectés.</p>
<p>5. Surveillance et vérification externes peu efficaces — <i>Le champ d'intervention de la Cour des Comptes est limité, et l'Assemblée nationale exerce peu son pouvoir de contrôle sur l'exécution du budget</i>. Les entités de l'Administration centrale sont peu couvertes par les vérifications de la Cour des Comptes, et leur performance n'est pas prise en compte. Les projets de Loi de Règlement sont présentés à l'Assemblée avec un retard de près de 2 ans. En outre le contrôle de l'Assemblée est succinct; les rapports de vérification externe ne lui sont soumis.</p>
<p>6. Pratiques des bailleurs de fonds en matière d'aide publique — Le Sénégal est l'un des pays au monde qui reçoit le plus d'aide officielle par habitant; celle-ci représente environ 50% du budget d'investissement et 25% du budget de l'État. La plupart de ces ressources sont octroyées sous forme d'aide-projet ou d'aide-programme avec un faible degré de participation de l'Etat. Le recours à l'aide budgétaire est très récent et reste encore marginal (12%-14% de l'aide totale en 2006). La prévisibilité du versement de l'aide budgétaire et le respect des délais de décaissements des bailleurs dans le courant de l'exercice sont aléatoires. Les bailleurs continuent d'utiliser leurs propres procédures et systèmes financiers, excluant le recours aux procédures nationales.</p>

2.9 **A quelques exceptions près,²⁶ l'évaluation du PEFA 2007 et les constats de l'équipe du FMI réalisés en 2008 (cf. son aide-mémoire cité ci-dessus) demeurent d'actualité.** Le Gouvernement a réagi en adoptant tout d'abord les mesures les plus urgentes²⁷ destinées à favoriser le rétablissement de la discipline financière, puis il a préparé et adopté en octobre 2009 un nouveau plan d'actions global couvrant les années 2010 à 2012; ce programme d'actions, dénommé Plan de Réformes Budgétaires et Financières (PRBF), vise notamment à apporter des réponses aux problèmes suivants:

- combler les lacunes juridiques dans l'exécution des dépenses sans ordonnancement préalable;
- mettre un terme aux dérives constatées en matière de report de crédit budgétaire;
- palier aux faiblesses du processus d'élaboration du budget;
- rétablir le principe de l'annualité de l'exécution du budget;
- renforcer la surveillance sur les entités publiques autonomes; et
- palier aux déficiences des contrôles internes et externes sur l'exécution budgétaire.

C. RENFORCEMENT DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES FINANCES PUBLIQUES

2.10 **Le cadre juridique au sein duquel opèrent les finances publiques sénégalaises apparaît globalement cohérent, mais il n'en demeure pas moins ancien en matière de procédures.** Par ailleurs le cadre institutionnel du pays, bien que solidement structuré, présente encore des faiblesses significatives dans le domaine du suivi des agences d'exécution et de la mise en œuvre des contrôles externes sur la gestion des finances publiques.

Un cadre juridique cohérent

2.11 **Les textes législatifs et réglementaires fixant le cadre de la gestion des finances publiques présentent une cohérence qui devrait faciliter l'exécution du budget de l'Etat.** Mais il s'avère aujourd'hui que ces textes ne sont pas adaptés aux nouvelles exigences d'une gestion axée sur les résultats prenant en compte une vision financière à moyen terme.

2.12 **La Constitution sénégalaise²⁸ comprend des dispositions fondamentales dans le domaine de la gestion des finances publiques.²⁹** Elle pose le principe de séparation des pouvoirs entre le Gouvernement, responsable de préparation et de la présentation du projet de Loi de Finances, puis de son exécution, le Parlement chargé de son adoption, et le pouvoir judiciaire par le biais de la Cour des Comptes chargée de contrôler *a posteriori* les comptes publics.

2.13 **En matière budgétaire, le Gouvernement est tenu de déposer le projet de Loi de Finances sur le bureau de l'Assemblée Nationale le premier jour de la session parlementaire relative au budget, qui se tient au dernier trimestre de chaque année.** L'Assemblée nationale dispose alors de 60 jours pour adopter ce projet, avec un pouvoir d'amendement limité. Si ce projet n'est pas adopté en

²⁶ Notamment en matière de règles de passation des marchés publics.

²⁷ Particulièrement en renforçant le cadre juridique et institutionnel régissant les agences d'exécution.

²⁸ Adoptée à la suite du référendum du 7 janvier 2001.

²⁹ Cette Constitution fait référence dans son préambule à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789; elle pose les principes de l'impôt et de sa répartition équitable, et établit les fondements de la comptabilité publique, du contrôle de l'exécution budgétaire et de la responsabilité des agents publics.

début d'exercice budgétaire (1^{er} janvier), le Président peut le mettre en application par décret en se fondant soit sur le projet en cours d'adoption, soit sur les services votés par l'Assemblée Nationale l'année précédente. L'Assemblée est compétente pour fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impôts, et déterminer les principes fondamentaux du régime de rémunération des agents de l'Etat. Mais la Constitution sénégalaise n'attribue pas à cette Assemblée de compétence particulière en matière d'endettement public.

2.14 Par ailleurs, la Constitution sénégalaise a créé une Cour des Comptes (art. 88) et précisé les missions qui lui sont dévolues (art. 92); cette Cour des Comptes est notamment chargée d'assister l'Assemblée Nationale dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances (art. 68). Cette Constitution renvoie à des lois organiques pour fixer les principes et l'organisation de la gestion des finances publiques; ces lois sont élaborées en conformité avec les Directives de l'UEMOA adoptées en 1997. Ainsi la loi organique sénégalaise relative aux lois de finances a été adoptée en 2001, puis modifiée en 2007.³⁰

Un cadre juridique devenu ancien en matière de gestion budgétaire

2.15 Si le Sénégal dispose d'un système juridique solide et cohérent, il met en œuvre un processus budgétaire qui, à bien des égards, est de nos jours dépassé. En effet, ce système n'est pas véritablement fondé sur la gestion axée sur les résultats, il ne prévoit pas l'existence d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), et il demeure restrictif sur les pouvoirs de contrôle du Parlement. La transposition de nouvelles directives financières de l'UEMOA³¹ offre aujourd'hui au Gouvernement sénégalais l'opportunité de moderniser son système de gestion des finances publiques. A ce titre l'annexe n°1 de cette étude présente les principales innovations introduites par les nouvelles Directives financières de l'UEMOA adoptées en 2009.

2.16 La transposition des nouvelles directives financières de l'UEMOA constitue un défi considérable pour le Gouvernement sénégalais compte tenu du nombre élevé d'innovations qu'elles comprennent. Il est préconisé une approche progressive³² afin de mieux adapter les systèmes, les structures et les ressources humaines disponibles.

Mais un cadre juridique insuffisant en matière de contrôle juridictionnel

2.17 La Constitution sénégalaise attribue à la Cour des Comptes le rôle de plus haute juridiction en matière administrative et des comptes publics. La Loi organique n° 99-70 du 17 février 1999 et des décrets d'application définissent l'organisation et les attributions de cette Cour, et une loi spécifique précise les statuts spécifiques de ses magistrats et auditeurs, ainsi que les obligations et modalités en matière de reddition des comptes des comptables publics. Selon ce *corpus* juridique, le champ de compétences de la Cour couvre les trois domaines de contrôle suivants: les comptes des

³⁰ Il s'agit de la loi organique n°2007-29 du 10 décembre 2007 qui a modifié la loi n°2001-09 du 15 octobre 2001.

³¹ Cinq directives relatives aux lois de finances, au règlement général sur la comptabilité publique, au plan comptable de l'Etat, à la nomenclature budgétaire et au code de transparence ont été adoptées le 29 juin 2009 par le Conseil des Ministres de l'UEMOA.

³² Ces Directives de l'UEMOA accordent elles-mêmes une période transitoire ordonnée de plusieurs années pour mettre en œuvre progressivement les réformes les plus innovantes (implantation d'une comptabilité patrimoniale, comptabilisation sur la base des droits constatés, etc.). Cette période devra être mise à profit, sans précipitation, par le Gouvernement pour parfaire son propre dispositif et assurer le succès de ces réformes.

comptables publics, l'exécution des lois de finances et la gestion des entités du secteur public. En cas de faute avérée de gestion, la Cour des Comptes est habilitée à prononcer des sanctions.

2.18 Bien qu'en apparence étendu, ce dispositif juridique ne permet pas à la Cour des Comptes d'exercer de contrôles sur la gestion ni sur la performance des administrations. Cette institution supérieure de contrôle rencontre par ailleurs d'importantes difficultés pour assurer ses missions de contrôle. Son fonctionnement interne ne lui permet pas une production suffisante de jugements au regard du nombre de comptes qui lui sont soumis; sa fonction d'assistance à l'Assemblée Nationale est peu exercée,³³ et sa fonction d'audit des comptes des entités publiques est inexistante.

2.19 Pour palier à ces carences et renforcer l'exercice des contrôles assurés par la Cour des Comptes, il conviendrait de réorganiser son fonctionnement en adoptant les mesures suivantes, en ligne avec les dispositions des nouvelles Directives financières de l'UEMOA du 29 juin 2009:

- la mise en place d'un Parquet avec un commissaire au Parquet,³⁴ un procureur et des avocats généraux;
- la suppression de l'envoi obligatoire des rapports non juridictionnels par le siège;
- l'institution d'un délai de réponse par le Commissaire du Gouvernement; et
- l'institution d'un système d'apurement administratif des comptes des petites communes par le Trésor.³⁵

Un cadre institutionnel qui a besoin d'être renforcé

2.20 Pour la gestion de ses finances publiques, le Sénégal a adopté un cadre institutionnel à deux niveaux. Au niveau national, le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère délégué chargé du budget pilotent des administrations chargées de la préparation et de l'exécution du budget des autres ministères et institutions, l'Assemblée Nationale et la Cour des Comptes étant chargées respectivement d'examiner et d'approuver les projets de lois de finances pour la première, et de contrôler l'exécution de ces lois pour la seconde. Le pouvoir exécutif s'appuie aussi sur des établissements publics et des agences d'exécution qui fonctionnent avec un conseil d'administration chargé de l'approbation et du suivi de l'exécution de leur budget.³⁶ Au niveau décentralisé, les collectivités territoriales disposent d'organes délibératifs et exécutifs. Ce dispositif institutionnel assure une séparation satisfaisante des pouvoirs entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

2.21 Néanmoins, plusieurs raisons imposent des évolutions, et notamment la modernisation du cadre budgétaire, le recours parfois abusif aux démembrements de l'Etat pour entreprendre des missions de service public,³⁷ le besoin de plus de transparence dans la gestion financière de l'Etat,

³³ Mises à part l'accord de conformité entre la comptabilité générale de l'Etat et les données contenues dans les lois de règlement des budgets de l'Etat, et le rapport annuel sur l'exécution du budget.

³⁴ La Cour possède déjà un Commissaire au droit qui pourrait utilement être transformé en commissaire au parquet sans création d'un nouveau poste.

³⁵ Ces comptes actuellement déposés par ces petites communes à la Cour des Comptes encombrant son programme d'activités; ils ne représentent pas un enjeu majeur pour les finances publiques sénégalaises.

³⁶ Voir ci-après les problèmes actuels de suivi posés par ces agences d'exécution.

³⁷ Un audit de l'Inspection Générale des Finances remis en octobre 2008, et cité par le rapport FAD précité, indiquait que les engagements de l'Etat résultant de l'activité des agences dépassaient parfois de façon significative les montants autorisés, constituant ainsi des dépenses extrabudgétaires, alors que chaque année, la loi de finances rappelait dans un article spécifique l'interdiction d'engager des dépenses au-delà des plafonds autorisés.

et la nécessité de renforcer les contrôles sur cette gestion. Les réformes à mettre en œuvre viseront ainsi à redéfinir certaines missions des services chargés de la préparation et l'exécution du budget en ligne avec les nouvelles Directives financières de l'UEMOA qui posent le principe de déconcentration des pouvoirs en instituant chaque ministre comme l'ordonnateur principal du budget de son ministère.

Un dispositif de suivi institutionnel non véritablement opérationnel sur les agences d'exécution

2.22 A la suite de constats alarmants sur les dérives dans la gestion des agences d'exécution,³⁸ le Sénégal a adopté un nouveau cadre juridique relatif à leur création, leur gestion, leur contrôle et leur suivi. La loi n° 2009-20 du 4 mai 2009 portant orientation sur les agences d'exécution et le décret n° 2009-522 du 5 juin 2009 portant organisation et fonctionnement de ces agences sont venus opportunément rafraîchir une législation peu ancienne,³⁹ mais dont les dispositions s'éloignaient de plus en plus des pratiques des administrations. Ces textes sont venus préciser les responsabilités et obligations de ces entités autonomes en matière de gestion de leurs ressources (approbation des budgets prévisionnels par les tutelles, respect des normes comptables, obligations de production et de communication des rapports budgétaires et comptables, obligation de déposer leurs disponibilités de trésorerie au Trésor, etc.).

2.23 Ces nouvelles règles applicables aux agences d'exécution, si elles ne bouleversent pas le dispositif précédent,⁴⁰ ne sont pas encore toutes entrées en application. Leur mise en œuvre reste suspendue à l'adoption du décret désignant la commission chargée d'une « évaluation des activités des agences existantes au regard des objectifs assignés » (article 15 de la loi n° 2009-20 précitée).

2.24 En conséquence, ni l'audit des agences d'exécution, ni le décret portant classification des agences n'ont pu être mis en œuvre. Par contre, la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT) a commencé à mettre en place certaines des nouvelles dispositions réglementaires: ainsi, des agents comptables publics ont été nommés dans certaines agences qui n'en avaient pas. Toutes n'ont pu être pourvues car le personnel qualifié manque dans le réseau du Trésor public. La DGCPT a aussi adressé une lettre circulaire aux agences placées sous sa tutelle pour leur rappeler leurs devoirs de rendre compte de leur situation financière conformément aux dispositions du décret 2009-522. Mais ce rappel a été limitatif: il n'a pas concerné les agences placées sous la tutelle du ministre des finances, des ministres sectoriels ou du Premier ministre.

2.25 Compte tenu des risques financiers élevés que font courir les agences d'exécution sur les finances publiques sénégalaises, les mesures suivantes devraient venir appuyer le nouveau dispositif juridique adopté en 2009:

- adopter le décret instituant la commission d'évaluation des activités des agences et désigner ses membres;
- adopter le décret portant classification des agences d'exécution;

³⁸ Voir la note FMI/FAD précitée.

³⁹ La précédente législation datait de 1990; sa mise en œuvre avait été incomplète.

⁴⁰ Le Gouvernement a continué à charger la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (DREAT) du suivi de ces agences; celle-ci dénombre 31 agences et 21 « structures similaires » (derniers chiffres disponibles, arrêtés au 20 juillet 2006), soit 52 entités exerçant des missions de services en lieu et place des services publics existants. Il est fort possible que ce nombre de 52 soit inférieur à la réalité, compte tenu du caractère non contemporain de la statistique de la DREAT.

- poursuivre la nomination d'un agent comptable public dans les agences d'exécution qui n'en disposent pas afin de faciliter l'intégration des comptabilités des agences dans la comptabilité centrale de l'Etat tenue par le Trésor public (ACCT); et
- diffuser à l'attention de toutes les agences d'exécution une circulaire destinée à leur rappeler leur obligation de produire à la DGCPT: (i) tous les 3 mois: les rapports relatifs à l'exécution du budget et à la situation de la trésorerie de l'agence; (ii) tous les ans: leurs comptes annuels, la situation de leur trésorerie en fin d'exercice budgétaire, et le rapport de la performance de l'agence; (iii) dés qu'ils sont disponibles: leurs programmes d'action et d'investissement, les budgets ou les comptes prévisionnels annuels, les rapports du commissaire aux comptes ou de l'auditeur des comptes.

D. LA PREPARATION BUDGETAIRE

2.26 Le Sénégal a modernisé ces dernières années son mode de préparation du budget en y introduisant la prévision à moyen terme (3 ans), la budgétisation par objectif et par programme axée sur les résultats. Cette évolution a été favorisée par l'amélioration des données résultant du cadrage macro économique et la volonté des autorités de mieux retranscrire dans le budget national les priorités des politiques publiques exprimées dans la Stratégie de Réduction de la Pauvreté.

2.27 Malgré ces progrès, la préparation du budget présente encore des faiblesses constatées dans l'évaluation du PEFA qui relevait la fréquence élevée de l'utilisation de la procédure de virement de crédits et l'inquiétante apparition d'arriérés de paiements. Le PEFA constatait également la part élevée des dépenses publiques réalisées par des agences d'exécution et qui n'étaient pas retracées dans le budget de l'Etat. Par ailleurs, il était aussi observé que le processus de la préparation budgétaire manquait de rigueur, et qu'il était indispensable d'adopter un calendrier plus contraignant dans la mise en œuvre de l'approche pluriannuelle des prévisions budgétaires. Enfin, il était relevé dans le PEFA, d'une part, de nombreuses modifications apportées en cours d'année au budget voté, ce qui nuit à sa crédibilité, et d'autre part, l'utilisation très large des crédits évaluatifs pour s'extraire de la contrainte du caractère limitatif des crédits votés.

2.28 En réaction à ces constats, le Gouvernement a adopté par Décret du 30 janvier 2009 un calendrier précis pour la préparation du budget national. Ce calendrier fixe les principales étapes du processus de préparation du projet de loi de finances qui s'ordonne autour des documents suivants:

- Une lettre de cadrage budgétaire préparée par le Ministre des Finances et transmise aux autres ministres et présidents d'institutions: cette lettre contient (i) les principales orientations visant au respect des stratégies sectorielles adoptées par le Gouvernement, et (ii) les plafonds de dépenses par ministère et institution, et par grande catégorie de dépenses, tels que déterminés par le CDMT et préalablement approuvés par le Conseil des ministres.
- Un rendez-vous avec le Parlement au cours du mois de juillet afin de lui présenter les premiers éléments concernant l'exécution du budget en cours et de débattre sur les orientations du futur budget.
- Des conférences budgétaires permettant à chaque ministère et institution de présenter sa politique sectorielle et de proposer sa retranscription dans les crédits du budget en cours de préparation.

- Un Conseil des Ministres spécialement dédié à l'adoption du projet de loi de finances pour l'année à venir.
- Enfin, le dépôt de ce projet de loi sur le bureau de l'Assemblée Nationale en conformité avec les dispositions constitutionnelles.

2.29 Ce dispositif pourrait être utilement complété par l'organisation de Revues de Dépenses Publiques (RDP) organisées dans les secteurs clés pour analyser l'efficacité des dépenses qui y sont exécutées. Ces Revues pourraient aussi tous les cinq ans couvrir l'ensemble des dépenses de l'Etat, afin de s'assurer que l'exécution des dépenses de l'Etat est bien en ligne avec la Stratégie de Réduction de la Pauvreté et les stratégies sectorielles déterminées par le Gouvernement.

2.30 S'agissant de la crédibilité des prévisions budgétaires, des faiblesses sont constatées dans l'élaboration des crédits de dépenses qui font l'objet de trop nombreux réaménagements par voie de virement et de transfert de crédits en cours d'exercice. Cette situation entraîne une instabilité de la gestion budgétaire qui a une incidence sur la gestion de la trésorerie de l'Etat. Cette instabilité doit impérativement être corrigée par un retour à une plus grande discipline budgétaire et par le respect du contenu de la loi de finances votée par l'Assemblée Nationale.

2.31 Le Sénégal devra poursuivre la modernisation de ses procédures budgétaires en adoptant la budgétisation pluriannuelle axée sur les résultats, conformément à la Directive n° 06-2009 du 29 juin 2009 relative aux lois de finances au sein de l'UEMOA. Cette réforme majeure entrainera une refondation des processus de préparation, d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat. Le Sénégal s'est familiarisé ces dernières années avec l'approche pluriannuelle dans la préparation du budget. En 2006, il a commencé à mettre en place le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui permet la présentation de prévisions budgétaires pluriannuelles glissantes, le but recherché étant de mettre en œuvre à moyen terme les orientations du DSRP et à un terme plus éloigné d'atteindre les objectifs de développement du millénaire.

2.32 Mais la pratique relativement récente des prévisions budgétaires pluriannuelles au Sénégal présente de nombreuses faiblesses. Tout d'abord, les prévisions budgétaires pour les 2^{èmes} et 3^{èmes} années restent pour certains ministères peu élaborées, ce qui nuit à certains cadres sectoriels et affaiblit le caractère pluriannuel du CDMT global. Le passage des dépenses budgétaires aux activités, puis aux programmes et objectifs sectoriels est mal assuré par le système informatique de gestion des finances publiques (SIGFIP). Les informations saisies sont incomplètes, et les libellés et le contenu des programmes ne sont pas stables d'une année sur l'autre. Toutes les régions n'étant pas connectées au SIGFIP, il apparaît dès lors qu'une partie de l'exécution des programmes sectoriels n'est pas retracée. Les états de coûts et les prévisions budgétaires élaborés par les ministères sectoriels dépassent ainsi systématiquement les possibilités de financement disponibles, même si elles résultent de la stratégie sectorielle.

2.33 Ces faiblesses sont toutefois mitigées par le fait que les ministères disposant d'un CDMT sont actuellement⁴¹ en mesure d'établir un lien entre leur stratégie sectorielle et les prévisions budgétaires qu'elles présentent. Ces CDSMT (S pour sectoriel) restent encore fragiles dans la mesure où ils ont été élaborés avec peu d'études préalables de faisabilité ou d'analyses coûts –bénéfices, parfois même sans aucune étude. Des CDSMT font apparaître des reconductions mécaniques de

⁴¹ En 2010, quatorze ministères disposent d'un CDMT, y compris les ministères couvrant les secteurs majeurs de la santé, de l'éducation, des infrastructures et des transports.

dépenses pour les secondes et troisièmes années, ce qui indique un manque d'appropriation de l'instrument. Cette situation se retrouve notamment dans les ministères disposant de plus faibles capacités techniques. Enfin, aucun travail d'analyse ou de synthèse n'est réalisé au niveau central pour examiner si les dépenses inscrites au budget sont reliées aux orientations des programmes d'investissements prioritaires et de lutte contre la pauvreté.

2.34 Une démarche de réforme de la budgétisation axée sur les résultats doit désormais s'inscrire dans la perspective de la transposition de la Directive de juin 2009 de l'UEMOA précitée. Au-delà de l'adoption du cadre juridique, il convient de prévoir (i) l'adaptation des méthodes de travail au nouveau cadre et le passage progressif de tous les ministères vers ce type de budgétisation, (ii) la mise en place de la gestion budgétaire axée sur les résultats, (iii) l'établissement d'un plan d'actions ordonné pour intégrer cette nouvelle approche.

2.35 Le Ministère des Finances sénégalais ne dispose pas encore d'un plan d'actions pour le passage à une gestion budgétaire axée sur les résultats; elle reste en effet essentiellement concentrée sur l'élaboration par tous les ministères d'un CDSMT, ce qui lui permettra *in fine* de présenter un CDMT global. Le processus de la gestion budgétaire sénégalaise n'a donc pas encore franchi le saut qualitatif qui lui permettra de passer de l'élaboration de prévisions à moyen terme à la recherche de la performance dans la gestion des services publics.

2.36 Le processus de préparation du budget sénégalais n'établit pas toujours de liaison entre les prévisions de dépenses et les objectifs de performances. En effet, un lien entre les ressources et les objectifs de performances doit être intégré en amont de l'exercice CDMT. Si la plupart des CDSMT, notamment dans les secteurs majeurs de la Santé et de l'Éducation, établissent un lien entre objectifs du millénaire – Stratégie de Réduction de la Pauvreté – objectifs du secteur – programmes – indicateurs, d'autres ministères ne l'établissent pas ou alors que partiellement.

2.37 Le décret du 31 janvier 2009 relatif à la préparation du budget de l'Etat n'a pas posé de limites au nombre de programmes, projets et indicateurs utilisés par ces ministères. On peut aboutir ainsi à une segmentation élevée des budgets et une inflation d'indicateurs difficiles à suivre en raison de la faiblesse des systèmes d'information. Si le nombre de missions et d'objectifs reste raisonnable dans cet échantillon de ministères, le nombre de programmes par département ministériel, et par voie de conséquence de projets, est souvent trop élevé. De même, la grande quantité d'indicateurs dans chaque ministère apparaît peu gérable. Un arrêté du ministre des finances, pris en application du décret précité, devra donc préciser ces limites afin que la gestion budgétaire conserve une nécessaire souplesse.

2.38 Enfin, une fois voté, le document budgétaire subit de nombreuses modifications en cours d'année. L'évaluation PEFA a accordé la notation la plus basse D pour l'indicateur PI – 2 qui analyse la variation dans la composition des dépenses entre le budget initial et les dépenses réelles. Il apparaît ainsi que les réaffectations entre les lignes budgétaires sont très importantes. Au total, elles font varier la composition des dépenses budgétaires de plus de 10% entre le début et la fin de l'exercice budgétaire. Cette situation nuit à la crédibilité du budget qui ne peut dès lors apparaître comme un document fiable. Pour ramener ces modifications budgétaires à un niveau raisonnable, il conviendrait de mettre en place au plus tôt la réglementation édictée par l'article 21 alinéa 4 de la Directive

n°06/2009/CM/UEMOA du 29 juin 2009⁴² visant à limiter les virements et transferts de crédits à un taux maximum de 10% des crédits initialement votés. Il serait même de meilleure gestion que ce taux soit porté à 5% qui permettrait au Sénégal de se situer au niveau des standards internationaux.

E. L'EXECUTION DU BUDGET

2.39 **La procédure de droit commun pour exécuter le budget est défini dans le décret portant règlement général sur la comptabilité publique et les textes y afférents.** Ces textes prévoient des procédures exceptionnelles destinées à simplifier l'exécution des dépenses (dépenses sans ordonnancement préalable, régies d'avances, délégation au niveau local et procédure d'urgence). Les acteurs des dépenses budgétaires sont:

- l'administrateur de crédits (DAGE et SAGE) qui représente le ministre dépensier, chargé de l'initiative de la dépense (proposition d'engagement) et de son suivi;
- le contrôleur des opérations financières chargé de donner l'autorisation d'engager une dépense (visa préalable à l'engagement) et de contrôler la régularité de la dépense après son ordonnancement et avant la transmission du mandat au comptable du Trésor;
- l'ordonnateur chargé d'émettre les bons d'engagements et les mandats, de vérifier la dépense, de procéder à son mandatement; et
- le comptable du Trésor chargé du contrôle de régularité avant de prendre en charge le mandat de paiement et de procéder à son règlement.

2.40 **Un calendrier fixe les dates limite d'engagement, d'ordonnancement et de paiement pour garantir le respect du principe de l'annualité budgétaire.** La mise en œuvre réelle du budget débute après la notification des crédits budgétaires attribués aux ministères et aux institutions. Cette notification par décret vaut ouverture des crédits. Sur la base des crédits votés, un plan annuel de trésorerie est établi par les services du Trésor en début d'exercice budgétaire afin de réguler les dépenses en fonction de la disponibilité des ressources. Enfin, depuis 2008 l'exécution budgétaire est présentée dans des tableaux synthétiques à diffusion restreinte et principalement réservée à l'Assemblée Nationale qui les reçoit chaque trimestre.

2.41 **Ce dispositif doit évoluer pour corriger plusieurs faiblesses à l'origine des difficultés ci-dessus mentionnées rencontrées en 2008.** Ces faiblesses ont été identifiées comme suit:

- excessive centralisation de l'exécution budgétaire au sein des services centraux du Ministère des Finances;
- insuffisante définition des procédures;
- informatisation visant à une chaîne intégrée de la dépense non encore pleinement opérationnelle;
- manque de rigueur dans la gestion de la masse salariale entraînant des modifications importantes de crédits en cours d'année;

⁴² L'alinéa 4 de l'article 21 de cette Directive édicte: « Le montant annuel cumulé des virements et transferts ... ne peut dépasser dix pour cent (10%) des crédits votés ... »

- production et une diffusion insuffisantes des informations budgétaires; et
- faible envergure de la gestion financière de l'Etat.

2.42 ***Excessive centralisation de la gestion financière autour du Ministre des Finances et de la Paierie Générale du Trésor.*** Les procédures qui gouvernent l'exécution du budget reposent sur le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable. Le Ministre chargé des finances est l'ordonnateur principal unique de l'Etat. Cette attribution est déléguée à la Direction du Budget pour les dépenses ordinaires autres que la dette et les dépenses de personnel, à la Direction de la Dette et de l'Investissement les dépenses d'investissement, à la Direction de la Solde, des Pensions et des Rentes viagères pour les dépenses de personnel. Sauf pour six ministères bénéficiant d'une déconcentration partielle de l'ordonnancement, la Direction du Budget n'a pas déconcentré ses services d'ordonnancement auprès des ministères dépensiers. Cette situation ne permet pas de responsabiliser le ministre dépensier et conduit à une redondance des contrôles du ministère des Finances pour le Contrôleur des Opérations Financières et l'ordonnateur délégué (Direction du Budget). Cette redondance est accentuée par les contrôles similaires opérés par le comptable du Trésor au moment du paiement des dépenses. Enfin, il a été constaté que dans la pratique la Paierie Générale du Trésor assure environ 90% des paiements de ces dépenses. Cette situation anormale devrait être corrigée par une révision du réseau des comptables du Trésor qui devrait s'adapter aux nouvelles données démographiques et s'adapter aux nouvelles missions confiées aux administrations financières sénégalaises.

2.43 ***Définition insuffisante des procédures.*** La réglementation est basée sur la Loi Organique relative aux Lois de Finances et le Décret portant Règlement Général sur la Comptabilité Publique, mais il existe peu ou pas de textes qui explicitent cette réglementation. Il convient donc de développer des manuels de procédures pour toutes les opérations de recettes et de dépenses afin de mettre à la disposition des services financiers les modes opératoires des dispositions énoncées dans les Lois et Règlements à caractère financier. Cette absence de textes d'application, expliquant concrètement aux agents publics les modalités pratiques de mise en œuvre des lois et décrets précités, constitue une véritable carence, préjudiciable au fonctionnement homogène des services financiers de l'Etat.

2.44 ***Retards dans l'informatisation budgétaire et comptable.*** La chaîne budgétaire et comptable est adossée à deux applications « SIGFIP et ASTER ». Le système de gestion intégrée des finances publiques (SIGFIP) a vocation à couvrir l'ensemble des fonctionnalités nécessaires à la préparation et au suivi budgétaire. Ce périmètre large s'étend à l'ensemble des acteurs centraux et déconcentrés et à l'ensemble des dépenses. Ces deux applications assurent une couverture complète de la chaîne budgétaire, même si elles doivent être complétées par des applications spécifiques pour les recettes (GAINDE aux Douanes, SICTAS aux Impôts) pour la Dette, pour la Solde et pour le suivi des autres entités publiques. Cependant leur opérationnalité n'est pas totale car leur déploiement intégral de leurs fonctionnalités auprès de tous les acteurs concernés n'est pas achevé, ni sur le plan technique, ni sur le plan géographique. Dans ce contexte, ces applications informatiques ne permettent pas encore d'apporter les réponses attendues en termes de suivi de l'exécution et de pilotage du budget.

2.45 **Pour atteindre cet objectif, il est indispensable de renforcer la communication entre les applications informatiques SIGFIP et ASTER pour bénéficier de leur complémentarité et pouvoir les déployer efficacement auprès des acteurs du circuit budgétaire.** L'interface entre ces deux applications est au centre de la problématique actuelle. Au plan des fonctionnalités, SIGFIP couvre l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement, et ASTER prend en charge le paiement et le

règlement. La comptabilité budgétaire et la restitution de l'exécution sont actuellement assurées par SIGFIP. Pour obtenir une restitution complète de l'exécution budgétaire, la communication entre ces deux applications est essentielle. Cet interfaçage a pris beaucoup de retard. Jusqu'à présent, les principales avancées dans ce domaine ont été des échanges dans le seul sens SIGFIP vers ASTER.

2.46 Dans ce contexte, les restitutions sur SIGFIP des dépenses payées imposent aux comptables du Trésor qui effectuent les paiements de ressaisir l'information dans SIGFIP lorsqu'ils y ont accès. Cette pratique génère une charge de travail supplémentaire qui devrait être éliminée. C'est aussi une source potentielle d'erreurs de saisie et donc un défaut de fiabilité du système car les erreurs de saisie ne peuvent être identifiées que par des contrôles manuels sous forme de pointage. Ces contrôles manuels retardent la production des informations sur l'exécution et réduisent donc l'intérêt du système. Il est donc impératif de rendre opérationnel le protocole d'échanges automatiques de données entre SIGFIP et ASTER.

2.47 ASTER couvre l'ensemble des domaines relevant de la responsabilité du comptable. Le principe général de l'application est de s'appuyer sur un noyau logiciel auquel se greffent des modules ayant vocation à s'adapter aux procédures ou données propres à chaque pays. Fonctionnellement, ASTER permet la tenue de la comptabilité auxiliaire de la dépense et celle de la recette, la comptabilité générale avec la gestion des règlements (rôle de caissier avec la gestion des retenues et oppositions et dénouement des opérations bancaires). Aussi, convient-il d'assurer la mise en œuvre des fonctionnalités suivantes dans ASTER: la prise en charge des mandats, la gestion des retenues et oppositions, la mise en règlement et suivi des paiements, la gestion des rejets et incidents bancaires, et la génération des écritures comptables issues des opérations.

2.48 Manque de rigueur dans la gestion de la masse salariale. Si la loi organique prévoit que la répartition des crédits budgétaires peut être modifiée en cours de gestion sur proposition du Ministre des Finances par des virements et des transferts, le recours à ce mécanisme est si souvent mis en œuvre que la loi de finances adoptée par le Parlement s'en trouve détournée.

2.49 L'usage abusif des virements de crédits lié l'obsolescence de l'outil informatique de la solde et les procédures, réduit les capacités de formuler des prévisions correctes. Selon les critères de l'UEMOA, le ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales s'établit à 33,2% contre 32,0% un an plus tôt: le ratio des dépenses de salaires par rapport aux recettes apparaît donc satisfaisant. Mais ce domaine de la gestion des finances publiques mérite d'être réformé en profondeur car il présente de nombreuses lacunes.

2.50 Tout d'abord, il existe des crédits de personnel imputés à tort sur le titre III « Autres dépenses de fonctionnement »⁴³ en lieu et place du titre II « Dépenses de personnel ». Cette mauvaise pratique budgétaire est d'envergure puisqu'elle représente environ 80 milliards de F. CFA en 2008, soit 20% des dépenses de personnel de l'Etat.

2.51 L'outil informatique qui gère le personnel de l'Etat est ancien et peu performant; il ne permet pas de faire des prévisions fiables de cette importante catégorie de dépenses. La chaîne de traitement informatisée de la solde date des années 1980 en environnement COBOL, ce qui rend difficile sa modernisation sans passer par la mise en place d'un nouveau système. La manipulation des fichiers actuels est très lourde et ne permet pas de produire des éléments agrégés de manière fiable et

⁴³ Il s'agit principalement d'enseignants recrutés par des décisions.

surtout rapide pour faire des prévisions. En outre de nombreuses opérations sont encore manuelles. La Direction de la Solde souffre de ne pas avoir la maîtrise effective du traitement informatique, placée sous la responsabilité de la DTAI.

2.52 Afin de reprendre la maîtrise des dépenses de personnel, qui présentent actuellement l'un des risques les plus élevés de la gestion des finances publiques sénégalaises, les autorités devraient engager au plus tôt les mesures suivantes: (i) soumettre le recrutement des agents de l'Etat au visa préalable du contrôle financier; (ii) mettre en vigueur les dispositions de la nouvelle Directive de l'UEMOA classant les dépenses de personnel dans le champ des crédits limitatifs; (iii) mettre en place un nouveau logiciel de gestion de la solde; (iv) et interfacier ce logiciel avec ASTER et SIGFIP; et (v) établir un manuel de procédures prenant en compte les attributions respectives des ministères de la Fonction Publique, des Finances, des ministères d'emplois des agents de l'Etat. Enfin, à titre complémentaire, il convient de mettre en place un système de vérification périodique de la qualité des enregistrements des fichiers Fonction Publique et Solde.

2.53 Insuffisance de la production et de la diffusion des informations sur les finances publiques. Si dans ce domaine des progrès ont été enregistrés pour rendre disponibles les données sur l'exécution budgétaire et financière, cette amélioration doit se poursuivre, tout d'abord en étendant le domaine des informations produites sur l'exécution budgétaire de l'Etat. Il est en effet essentiel de présenter les informations budgétaires en exploitant l'information sur la spatialité de la dépense. Dans la mesure où cette information est prévue dans la nomenclature budgétaire, elle est exploitable à la fois dans la préparation, la présentation et le suivi de l'exécution du budget. Cette action pourrait se faire dans les secteurs où l'information sur la spatialité de la dépense revêt un intérêt élevé, comme dans les secteurs de l'éducation, la santé, l'agriculture et la décentralisation.

2.54 Faible envergure de la gestion financière de l'Etat. Le dépérissement des avances statutaires de la BCEAO, décidé en 1998, a ouvert aux Trésors nationaux la voie aux sources alternatives de financement des opérations financières de l'Etat. Les récentes Directives financières de l'UEMOA viennent renforcer cette démarche en octroyant une place majeure aux structures responsables de la tenue de la comptabilité publique et à la production des comptes de l'Etat au législateur et au juge des comptes. Cette fonction est assumée dans la zone UEMOA par les Directions Générales de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT). Or ces dernières années, la gestion de la trésorerie de l'Etat, qui sous-tend la fonction de centralisation des comptes, est progressivement sortie du cadre traditionnel de la gestion des flux des recettes et dépenses publiques par l'utilisation des nouveaux instruments financiers⁴⁴ introduits dans l'espace BCEAO; cette gestion vise maintenant à couvrir la nouvelle fonction de financement des opérations budgétaires de l'Etat.

2.55 Jusqu'à présent, au Sénégal comme dans les autres pays membres de l'Union, cette fonction est répartie entre deux structures: la DGCPT qui dispose d'une cellule *ad hoc*, et la Direction de la Dette et des Investissements. Cette situation aboutit naturellement à une gestion peu dynamique de la trésorerie de l'Etat alors que les nouveaux instruments de financement de l'Etat mis en œuvre dans le pays depuis 2001 réclament une plus grande réactivité et de nouvelles compétences.

2.56 Or cette nouvelle fonction « Financement de l'Etat » n'est pas véritablement assumée au Sénégal, même si le pays a commencé à se doter très tôt d'un cadre juridique approprié. En effet, dès 1993, le décret n° 93-116 du 30 septembre 1993 a ouvert à l'Etat la possibilité d'émettre différentes

⁴⁴ Notamment les financements bancaires à court terme sous la forme de bons du Trésor ou d'emprunt obligataire.

catégories de bons du Trésor afin de mobiliser l'épargne financière des entreprises et des ménages. Cette réglementation a été mise en œuvre par la DGCPT, structure responsable notamment de la tenue du compte de l'Etat à la BCEAO.⁴⁵ Cette fonction, qui va au-delà du strict cadre bancaire de tenue des comptes, se développe vers la recherche de financements intérieurs et extérieurs pour assurer la couverture des opérations budgétaires. A ce titre, s'agissant de compétences qu'il n'exerçait pas auparavant, le Trésor sénégalais se doit de revoir sa propre structure pour assumer pleinement cette nouvelle fonction dans une structure mieux établie.

2.57 De plus, les émissions obligataires qui sont appelées à se développer réclame une gestion active des titres d'emprunt de l'Etat par une structure dédiée et de haut niveau de compétences.

Cette gestion permettrait au Sénégal de participer de façon effective au développement du marché secondaire des titres d'Etat et d'y faire des interventions plus régulières. L'impérieuse nécessité de renforcer et d'encadrer la gestion de la trésorerie de l'Etat conduit à poursuivre cette refonte en instituant une nouvelle fonction « Financement de l'Etat » qui s'intégrerait comme suit dans le nouvel organigramme du Ministère des Finances:

- la fonction « Recettes fiscales » resterait confiée à la DGID qui devrait voir se développer ses responsabilités en matière de recouvrement pour rapprocher le fait générateur de l'impôt et les émissions fiscales des actions de recouvrement et donner plus de lisibilité au paiement de l'impôt par les contribuables;
- la fonction « Recettes douanières » demeure assurée par la DGD en charge de la fiscalité de porte et de la surveillance économique du territoire;
- les fonctions « Dépenses » et « Comptabilité publique et Reporting », renforcées par les nouvelles Directives financières, restent sous la responsabilité du réseau des comptables de l'Etat animé par la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT), responsable du paiement des dépenses, de la centralisation et du reporting comptables;
- la fonction « Budget », qui couvre les activités de préparation du budget et de suivi de son exécution jusqu'à la préparation de la loi de règlement, reste dévolue à la Direction Générale des Finances, qui couvre notamment les activités de la Direction du Budget;
- la fonction « Financement de l'Etat » assumée par une nouvelle Direction au sein de la DGCPT qui comprendrait notamment la Direction de la Monnaie et du Crédit et une Direction des Financements chargée de la gestion des opérations financières de l'Etat qui permettent le financement global du budget national, ainsi qu'une Direction de la Dette chargée d'une gestion dynamique des emprunts publics. A moyen terme, il peut être envisagé que cette nouvelle structure au sein de la DGCP soit elle-même élevée au niveau d'une direction générale.

2.58 Cette nouvelle fonction « Financement de l'Etat » peut être assumée sans qu'il soit besoin de recrutements nouveaux de personnel, celui-ci étant en effet déjà disponible et exerçant dans les services actuels de la DGCPT et de la DDI. Par contre, sa mise en place nécessitera un renforcement significatif de la formation professionnelle de ce personnel dont les savoirs actuels (comptables,

⁴⁵ Cette responsabilité bancaire est consubstantielle aux services comptables publics qui ont en charge le paiement des dépenses publiques. La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables de l'Etat est engagée sur l'exercice de cette fonction comptable et de *reporting*.

économiques et financiers) ne couvrent pas la maîtrise de la gestion des nouveaux instruments financiers.

F. LES CONTROLES EXTERNES ET INTERNES

2.59 Les contrôles sur la gestion des finances publiques sont exercés de façon externe par l'Assemblée Nationale (pouvoir législatif) et la Cour des Comptes (pouvoir judiciaire), et de façon interne par les différents corps de contrôles placés sous l'autorité du pouvoir exécutif. Le contrôle de l'exécution des lois de finances exercé par l'Assemblée Nationale lui est octroyé par la Constitution (art. 68) qui précise qu'elle bénéficie à ce titre de l'assistance de la Cour des Comptes. L'Assemblée exerce ce contrôle essentiellement par sa Commission des Finances qui peut lui proposer la création de commissions d'enquête – prévue à l'article 85 de la Constitution sénégalaise - pour examiner particulièrement les modalités de mise en œuvre des lois de finances. En pratique, ce contrôle parlementaire est peu exercé en raison de la présence majoritaire de députés favorables au pouvoir exécutif. Le rôle plus étendu attribué à ce contrôle de l'Assemblée Nationale par la nouvelle Directive UEMOA relative aux lois de finances nécessitera que l'assistance de la Cour des Comptes devienne plus effective afin de rendre les nouveaux concepts de budget axé sur les résultats et de comptabilité patrimoniale accessibles aux députés.

2.60 Le contrôle externe exercé par le pouvoir judiciaire sur la gestion financière de l'Etat est dévolu à la Cour des Comptes créée par l'article 88 de la Constitution. La loi organique n° 99-70 déjà citée a défini les attributions et l'organisation de cette Cour. Ces dernières années, la production de la Cour des Comptes a continué à s'améliorer. Concernant l'examen des projets de Loi de règlements, l'accélération du dépôt des Comptes Généraux des Administrations Financières a permis à cette Cour de préparer les rapports et accords de conformité jusqu'au projet de Loi de Règlement 2007. Les projets 2008 et 2009 pourraient être rendus disponibles lors de la prochaine session parlementaire. A partir de 2011, on peut donc espérer voir la Cour des Comptes pouvoir déposer l'accord de conformité et le rapport sur l'exécution du budget selon les délais prévus par la Loi organique sur les lois de finances. Cette situation renforcerait la fonction de contrôle de l'Assemblée Nationale qui disposerait ainsi des résultats du dernier exercice budgétaire clos au moment de l'examen du projet de loi de finances.

2.61 Concernant l'activité juridictionnelle de la Cour des Comptes,⁴⁶ essentielle à cette institution, la situation paraît moins avantageuse. La Cour a certes poursuivi l'examen des comptes de gestion des comptables publics, mais le retard accumulé par cette activité est devenu significatif, surtout pour ce qui concerne les postes comptables majeurs que sont la Recette Générale des Finances et la Paierie Générale du Trésor où les derniers comptes jugés remontent à la fin des années 90 et les derniers comptes examinés à 2003. La source de cette difficulté réside dans la faiblesse des moyens matériels et humains mis à la disposition de la Cour pour exercer cette fonction juridictionnelle. Cette situation est aggravée par un problème d'archivage des comptes de gestion; la Cour ne dispose plus en effet des moyens de les conserver auprès d'elle, aussi autorise-t-elle les comptables publics à garder leurs comptes par devers eux, situation qui n'est pas saine au regard des relations de ces comptables avec leur juge.

2.62 Du fait de cette situation précaire, la Cour des Comptes sénégalaise ne s'est pas engagée dans la réalisation d'audits de performance des services publics. Elle trouverait là un vaste domaine pour accroître ses compétences; en effet, le besoin d'audits dans le secteur public est élevé, et les

⁴⁶ C'est-à-dire l'examen et le jugement des comptes de gestion déposés par les comptables publics.

nouvelles règles instaurées par l'UEMOA, notamment la gestion budgétaire axée sur les résultats, nécessiteront une transformation des modes opératoires de la Cour des Comptes. La formation des juges des comptes trouverait avantage à s'élargir vers l'audit de performance: la Cour des Comptes sénégalaise accroîtrait ainsi la qualité de sa production, et y gagnerait en crédibilité.

2.63 Une réforme du mode de fonctionnement de la Cour des Comptes sénégalaise a été récemment préparée, mais les projets de loi et décrets élaborés n'ont pas abouti à ce jour. Cette réforme vise à la création d'un Parquet, et à l'adoption d'un mode opératoire plus rapide pour le jugement des comptes des petites communes, sans véritables enjeux majeurs pour les finances publiques, qui encombrent son programme d'activité juridictionnelle. Cette réforme devrait avoir une incidence positive sur le fonctionnement interne de cette institution, et devrait lui permettre de combler une partie du retard accumulé dans l'examen et le jugement des comptes de gestion des comptables.

2.64 Pour ce qui concerne les contrôles internes exercés par le pouvoir exécutif, il a été constaté l'absence de coordination entre les travaux respectifs de l'Inspection Générale d'Etat, l'Inspection Générale des Finances et des diverses inspections des services ministériels. Par ailleurs, ces corps de contrôle exercent leurs activités selon des règles qui leur sont propres, sans référence expresse aux normes internationalement reconnues; leurs rapports ne font l'objet que d'une diffusion très restreinte,⁴⁷ et leur suivi n'est pas systématiquement assuré, même si quelques progrès ont pu être enregistrés en ce domaine.

2.65 En complément des recommandations ci-dessus formulées concernant la réforme du mode opératoire de la Cour des comptes et le jugement des comptes de gestion des petites communes, les mesures suivantes devraient être adoptées:

- Etablir une coordination structurelle entre les corps de contrôle interne, et assurer leur liaison avec les pouvoirs législatif et juridictionnel;
- Mettre en conformité avec les normes internationalement reconnues l'organisation et des procédures des corps et institutions de contrôle, notamment pour ce qui concerne la programmation de leurs contrôles, la préparation des rapports d'audit, leur circulation et le suivi de la mise en œuvre de leurs recommandations; et
- Doter les corps de contrôle interne de manuels de procédure, et renforcer la formation professionnelle de leurs membres.

G. LA GESTION FONCIERE

2.66 Administration cruciale en matière de mobilisation des ressources publiques, la DGID a depuis de nombreuses années principalement développé sa mission fiscale d'émission des recettes d'impôts et taxes, et de recouvrement des droits indirects. Mais les résultats positifs obtenus dans ce domaine ont occulté les difficultés rencontrées par cette direction pour assurer sa mission de gestion du domaine foncier de l'Etat. Face au développement récent et important du marché immobilier au Sénégal, cette faiblesse pose aujourd'hui un problème majeur. L'origine de cette problématique provient de l'obsolescence et de la complexité du cadre juridique, mais aussi de l'inadaptation de l'organisation de la DGID à l'exécution de sa mission foncière. Enfin, l'absence de stratégie cohérente

⁴⁷ Le plus souvent, la diffusion de ces rapports est limitée à leur commanditaire, ce qui en limite drastiquement leur transparence.

des pouvoirs publics en ce domaine constitue un obstacle réel à la mise en œuvre d'une gestion foncière performante, et en conséquence au développement économique et social du pays.

2.67 Tout d'abord, les lois et règlements relatifs à la gestion foncière sont devenus obsolètes; ces textes datent pour la plupart du début des années 60, voire de l'ère coloniale. Ils sont inadaptés au contexte actuel, et cette situation a entraîné de la part des différents opérateurs des pratiques préjudiciables aux intérêts de l'Etat et générant peu de recettes budgétaires. A ce titre, les barèmes et prix forfaitaires non réactualisés depuis des années sont à l'origine d'une importante spéculation immobilière. Face à cette situation difficile, la DGID a entrepris de moderniser ce *corpus* juridique qui devrait faire l'objet d'un document unique portant Code Foncier de l'Etat. Ce projet de texte global devrait être complété des dispositions suivantes:

- Prévoir un dispositif d'accès direct à la propriété en supprimant tous les dispositifs obsolètes de permis d'occuper;⁴⁸ faciliter ainsi la transformation du permis d'occuper en véritable titre foncier;
- Rendre possible l'accession sociale à la propriété à des prix étudiés dans des zones bien délimitées, en prenant soin d'éviter toute dérive du dispositif pour dissuader la spéculation (cession limitée à une parcelle par famille, par exemple);
- Interdire le changement de destination d'un terrain, prévoir des sanctions en cas de manquement à cette obligation, et, évidemment, les appliquer en cas d'infraction.

2.68 La structure actuelle de la DGID est complètement inadaptée à la réalisation de sa mission foncière avec un objectif de performance. En effet, cette direction ne dispose pas d'un pouvoir global de gestion sur le patrimoine foncier de l'Etat, qu'il soit situé sur le territoire national ou à l'étranger. L'absence d'une base de données exhaustive, centralisée et informatisée, qui permette la connaissance du domaine national, constitue un handicap majeur pour mettre en œuvre une gestion domaniale cohérente. A ce titre, il convient d'entreprendre au plus tôt la confection d'un Tableau Général des Propriétés de l'Etat qui retrace l'ensemble de ses biens immobiliers.

2.69 Par ailleurs, l'organisation administrative actuelle de la DGID n'intègre pas les services du cadastre et des domaines. Cette intégration doit impérativement être entreprise en attribuant aux Centres des Services Fiscaux toutes compétences en matière foncière. Enfin, les Directions nationales du Cadastre et des Domaines devront être unifiées en une seule et unique direction afin de mieux ancrer le service essentiel du cadastre au sein de la DGID.

2.70 Pour accroître encore les performances de la DGID, ses différents projets d'informatisation devront être conduits à leur terme, en intégrant notamment les programmes de numérisation du cadastre et de dématérialisation du livre foncier. Cette intégration des systèmes devrait permettre de réaliser l'informatisation complète de la chaîne de traitement des données foncières, cadastrales, fiscales et domaniales. Des indicateurs spécifiques pourront dès lors être ajoutés au contrat de performance pour mesurer la performance de la gestion patrimoniale de l'Etat.

2.71 Il paraît aujourd'hui indispensable que le Gouvernement définisse une véritable stratégie cadastrale avec une identification précise des priorités techniques et organisationnelles, et ainsi de repositionner le cadastre comme un outil au service de la fiscalité et du public, et un instrument incontournable pour l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Dans ce cadre, il

⁴⁸ Cette disposition devrait permettre l'accès plus facile au crédit bancaire, seul garant de la mise en valeur des terrains.

peut être sérieusement envisagé que certaines missions cadastrales puissent être confiées à des géomètres experts du privé dûment agréés par l'Etat.

2.72 Enfin, l'adoption par le Gouvernement sénégalais et la mise en place par ses services d'une gestion stratégique globale du patrimoine immobilier de l'Etat est absolument essentielle à l'efficacité et à la transparence de la gestion de ce patrimoine. Cette stratégie doit être non seulement au service du développement économique national, mais aussi conduire à une augmentation significative des recettes budgétaires. Il paraît aussi crucial que cette stratégie nationale soit corrélée à une véritable politique d'aménagement du territoire et à des schémas d'urbanisme dans les grandes villes, mis en place par ailleurs.

3. REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION

3.1 Ce chapitre éducation de la revue des dépenses comportent cinq parties. La première présente le secteur de l'éducation dans son organisation mais aussi un sommaire de la politique du gouvernement. La deuxième partie analyse l'allocation des ressources mais aussi les dépenses éducatives. La troisième partie analyse les performances du système éducatif pré-universitaire aussi bien en termes d'accès, de qualité, d'équité et d'efficacité. La quatrième partie analyse le sous secteur de l'enseignement supérieur dans ses performances et dans son financement. La dernière partie tire les enseignements et recommandation de l'analyse. Ce chapitre a été préparé par une équipe conjointe des Ministère en charge de l'éducation et de la Banque mondiale.

A. CONNAITRE LE SYSTEME EDUCATIF SENEGALAIS

Le réseau d'éducation

La structure du système éducatif Sénégalais

3.2 **L'éducation préscolaire: Elle accueille les enfants de 3 à 6 ans dans les Centres de Développement Intégré de la Petite Enfance (CDIPE) intégrant des activités éducatives, nutritionnelles et sanitaires.** L'éducation dispensée dans la petite enfance vise à assurer une fonction structurante dans le processus d'émergence de la personnalité de l'enfant et de l'éveil de ses virtualités profondes et le prépare globalement aux apprentissages scolaires ultérieurs.

3.3 **L'enseignement élémentaire: Il contribue à l'obligation scolaire de 10 ans et assure une éducation primaire aux enfants de 7 à 12 ans.** Le cycle élémentaire comporte six classes réparties en trois étapes: (i) la 1ère étape comprend le cours d'initiation (CI) et le cours préparatoire (CP); (ii) la 2nde étape comprend les cours élémentaires 1ère et 2ème années (CE1 et CE2); (iii) la 3ème étape comprend les cours moyens 1ère et 2ème années (CM1 et CM2). La fin des études primaires est sanctionnée par le certificat de fin d'études élémentaires (CFEE). Le passage à l'enseignement moyen se fait sur la base des résultats au concours national d'entrée en 6eme.

3.4 **L'enseignement moyen: Il contribue à relever le niveau de connaissances, d'aptitudes et de compétences nécessaires pour l'amélioration des performances des élèves de 13 à 16 ans afin de permettre leur intégration dans les cycles supérieurs de l'enseignement secondaire général, professionnel et technique.** L'Enseignement moyen correspond au 1^{er} cycle de l'Enseignement Moyen Secondaire Général et dure 4 ans. La fin du cycle est sanctionnée par le Diplôme de Fin d'Etudes Moyennes (DFEM). La loi sénégalaise annonce l'obligation d'un enseignement fondamental de 10 ans avec 6 années du primaire et 4 années du moyen. Mais dans la réalité, cette politique n'est pas mise en œuvre faute de capacités au niveau du moyen. Au cours de l'année scolaire 2010/2011, le Gouvernement a annoncé la suppression du concours d'entrée en 6eme pour assurer un passage automatique de l'élémentaire au moyen. Les actes réglementaires n'ont pas été pris mais un passage presque automatique a été noté avec un taux de réussite de 95% à l'examen d'entrée en 6eme en juillet 2010.

3.5 L'enseignement secondaire: Il concerne les enfants de 17 à 19 ans. Il se divise en deux composantes: (i) l'Enseignement Secondaire Général qui est le second cycle de l'EMSG et qui vise à développer le niveau d'éducation et de formation des apprenants pour leur permettre de poursuivre des études ou des formations professionnelles supérieures. Il est composé de séries scientifiques et littéraires; (ii) l'Enseignement Secondaire Technique qui reçoit une modeste partie des élèves venant de l'enseignement moyen général avec plusieurs séries allant de la Gestion à la Mécanique. Le Baccalauréat sanctionne la fin des études d'Enseignement Secondaire.

3.6 La Formation Professionnelle et Technique: Elle assure une formation pour le marché du travail. Les apprenants sont des primo demandeurs d'emploi ou des professionnels qui cherchent à se requalifier. Les enseignements sont dispensés dans les centres de formation qui forment au Certificat d'aptitude professionnel (CAP) ou au Brevet de Technicien supérieur.

3.7 L'éducation non formelle: L'éducation non formelle vise à doter les citoyens ayant quitté l'école très tôt ou n'ayant pas été scolarisés, de connaissances fondamentales et de compétences de vie courante dans une perspective d'insertion socio-économique. Elle est prise en charge à travers les programmes d'alphabétisation, les Ecoles Communautaires de Base (ECB), les Daaras, les Ecoles de troisième type et l'éducation qualifiante des jeunes et des adultes (EQJA). Ces structures ne délivrent pas de diplômes et leurs étudiants ne sont pas comptabilisés dans les taux de scolarisation.

3.8 L'enseignement supérieur: Il vise à former des cadres de haut niveau de qualification scientifique et technique capables de jouer un rôle significatif dans la création et dans le développement de la pensée et de la science universelle pour promouvoir les conditions d'un pays économiquement émergent. Il a été longtemps dominé par l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar (UCAD) mais nous assistons actuellement à une multiplication de l'offre avec l'ouverture de trois nouvelles universités à Thiès, Bambey et Ziguinchor en plus de l'Université Gaston Berger de Saint qui a été ouverte dans les années 90.

Statuts des établissements

3.9 Le système éducatif est dominé par l'enseignement public. Au niveau de l'élémentaire, 89% des établissements intégrant 93% des effectifs fréquentent une école publique pendant que les 7% restants fréquentent les écoles privés. Dans l'enseignement moyen, 83% des effectifs fréquentent une école publique contre 17% dans le privé. Dans le supérieur, le secteur public scolarise près des trois quarts de tous les étudiants. La différence fréquentent des institutions privées en augmentation continue.

Statuts et qualification des enseignants

3.10 Le Préscolaire: Les enseignants du préscolaire public sont constitués de 25% de fonctionnaires, 51% de contractuels et 24% pris en charge par les communautés. Le niveau de qualification est apprécié à partir des diplômes académiques et professionnels obtenus. Le niveau académique exigé des enseignants du préscolaire est au moins le Brevet de Fin d'Etudes Moyennes (BFEM).

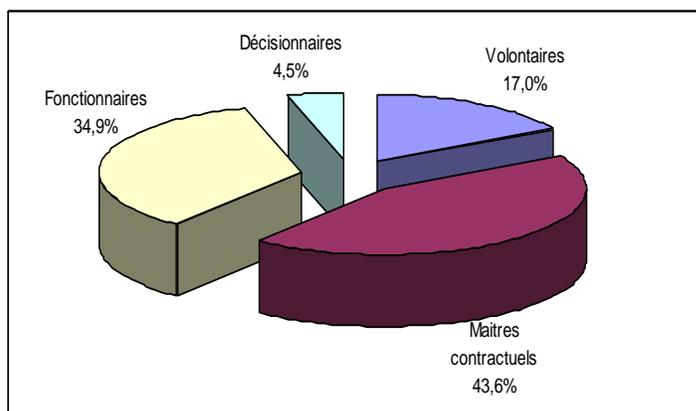
3.11 Au niveau de l'enseignement élémentaire, le système est dominé par les contractuels (maîtres contractuels et volontaires) qui ont été introduit en dans les années 1990 et constituent la majorité des enseignants du Public avec 60,6% de l'effectif total. En 2003, ces derniers

représentaient seulement 48% du corps enseignant de l'Elémentaire. Les enseignants fonctionnaires, représentent 34,9%. Les qualifications exigées des enseignants de l'élémentaire sont: une formation générale correspondant au niveau d'études du Brevet Fin d'Etudes Moyennes (BFEM) et une formation pédagogique d'un an débouchant sur l'obtention d'un Certificat Elémentaire d'Aptitude Pédagogique (CEAP) pour les titulaires de BFEM ou d'un Certificat d'Aptitude Pédagogique (CAP) pour les bacheliers.

3.12 Enseignement moyen et secondaire: Le personnel est constitué de contractuels, de fonctionnaires et de vacataires. Ils sont recrutés avec au minimum le baccalauréat.

En 2009, le nombre de titulaires du baccalauréat ou plus représente 86,2% des enseignants. Au niveau du moyen, les enseignants sont titulaires du Certificat d'Aptitude à l'Enseignement Moyen (CAEM) ou du Certificat d'Aptitude à l'Enseignement dans les Collèges d'Enseignement Moyen (CAECM). Toutefois, on retrouve des chargés de cours au niveau du moyen qui souvent sont des instituteurs ayant le BAC. Au niveau de l'enseignement secondaire, le diplôme requis est le Certificat d'Aptitude à l'Enseignement Secondaire (CAES). A ce niveau également, on retrouve aussi bien les titulaires du CAEM que du CAECM. Certains enseignants vacataires officient sans diplôme professionnel.

Graphique 3.1: Proportion des catégories d'enseignants



Les parties prenantes

Les ministères et agences en charge de l'éducation

3.13 Depuis le début des années 2000, le secteur de l'Education a connu une longue période d'instabilité institutionnelle marquée par des regroupements ou rattachements plus ou moins viables avec des durées plus ou moins longues. Présentement, le secteur de l'Education est dirigé selon ses différents programmes par:

- Le Ministère de l'Enseignement Préscolaire, de l'Enseignement Elémentaire, du Moyen Secondaire et de l'Education non Formelle;
- Le Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle
- Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique
- Le Ministère de la Famille, de la Solidarité Nationale, l'Entrepreneuriat Féminin et de la Microfinance qui a la tutelle de l'Agence Nationale de la Case des Tout Petits (ANCTP); l'ANCTP était encore, au début de l'année 2009 gérée par la Présidence de le République.

La déconcentration

3.14 **Le système éducatif sénégalais est très déconcentré.** Cette déconcentration se matérialise par des pouvoirs délégués à des autorités aux niveaux régional et départemental pour assurer la gestion du système. Ils gèrent les budgets de leurs ressorts. C'est ainsi que nous avons:

- **Une Inspection d'académie (IA)** dans chaque région administrative. En plus de coordonner l'action éducative dans la région, l'IA a la responsabilité de la supervision des lycées et collèges et a la responsabilité des programmes d'alphabétisation.
- **Une Inspection départementale de l'éducation nationale (IDEN)** qui coordonne l'action éducative dans chaque département. L'IDEN a la responsabilité des écoles du préscolaire et de l'élémentaire.
- **Les proviseurs des lycées et les principaux collèges** ont aussi une délégation pour administrer leurs structures et pour gérer aussi les budgets des établissements.
- **Les Directeurs d'écoles** administrent les écoles primaires mais ne gère pas par contre de budget.
- **Les universités disposent d'une autonomie budgétaire.** Elles sont gérées par une assemblée de l'université qui délibère et un recteur qui gère en tant qu'exécutif.
- **Les Centres des œuvres** disposent également d'une autonomie. Comme les universités, ils reçoivent des transferts. Ils ont un Conseil d'administration qui délibère et un Directeur qui en assure l'exécutif.

La décentralisation

3.15 **Le Sénégal a transmis officiellement la gestion de l'éducation aux collectivités locales dans le cadre de la loi sur la décentralisation.** Cependant, malgré le transfert, le pouvoir de gestion des écoles reste partagé dans les faits entre l'état et les collectivités locales. Les responsabilités des collectivités locales sont les suivantes:

- **Le Conseil de Région** a la responsabilité de la gestion des lycées, des collèges et l'alphabétisation.
- **Le Conseil municipal** a la responsabilité des écoles du préscolaire et de l'élémentaire de la commune.
- **Le Conseil rural** a la responsabilité des écoles préscolaires et élémentaires de la Communauté Rurale.

La politique du gouvernement

Le programme décennal de l'éducation et de la Formation

3.16 **En 1999, le senegal a eleaboré un Programme Decennal de l'Education et de la Formation (PDEF) comme un programme sectoriel pour la periode 2000-2010,regroupant tous les domaines de l'Education et de la Formation, de la Petite Enfance à l'Enseignement Supérieur.** Les priorités de ce programme étaient de deux ordres : (i) assurer une scolarité élémentaire de qualité de 6 années à chaque enfant de 7 ans à l'horizon 2015, conformément aux objectifs de développement du millénaire

(ii) développer l'enseignement technique et de la formation. Pour les niveaux du pré-scolaire, du moyen et du secondaire, la priorité a été d'améliorer la qualité des apprentissages. A mi parcours en 2005, l'amélioration de l'accès à l'enseignement moyen a été érigé en priorité par le Gouvernement. Ces différents secteurs étaient encadrés par une amélioration de l'allocation des ressources intra sectorielles tout en maintenant la part du budget de fonctionnement de l'État allouée au secteur de l'éducation à environ 33%. Ainsi, 49% des ressources de fonctionnement de l'Etat devraient être allouées à l'élémentaire, 10% au moyen, 8% à la formation professionnelle et technique, 19% à l'enseignement supérieur et les 14 % restants répartis entre les autres niveaux d'éducation comme le pré-scolaire, le secondaire et l'alphabetisation et aussi l'administration. A mi-parcours en 2005, le Gouvernement a introduit l'utilisation du Cadre de dépenses sectorielles à moyen termes (CDSMT) comme instrument qui devrait aligner les missions, les objectifs, les activités et les coûts (pour chaque niveau), en terme de fonctionnement et d'investissement, tous en accord avec les objectifs nationaux de l'éducation et de l'économie. L'efficacité de l'utilisation de l'instrument est analysée ultérieurement.

3.17 Pour l'enseignement élémentaire, la priorité s'est définie en un plan d'action qui visait la construction d'environ 2400 salles de classes par an, la promotion de l'éducation des filles et des enfants issus des familles pauvres, le recrutement de 2500 enseignants par an accompagnés par une réforme du processus de recrutement pour le rendre plus efficace avec la responsabilisation des autorités de l'éducation au niveau des régions et des départements, l'augmentation de la durée de la formation des enseignants de 45 jours à 9 mois. Ces actions devaient être accompagnées d'un transfert de la responsabilité en termes de planification et de gestion du niveau central vers le niveau déconcentré. Nous verrons dans les sections ultérieures que la mise en application de cette politique a connu des résultats mitigés.

3.18 Le secteur de l'enseignement moyen est devenu une priorité du programme à partir de la deuxième phase en 2005 avec l'objectif d'assurer en 2010 un taux de transition de 65% de l'élémentaire et le niveau moyen. Les actions à mettre en œuvre (i) la mise en place d'une stratégie réelle de construction de collèges de proximité en milieu rural, (ii) le recrutement de 1100 à 1300 enseignants vacataires, (iii) des mesures de rationalisation avec l'application d'une norme de 20 heures d'enseignement minimum par professeur du moyen, l'octroi de subvention aux écoles privées accueillant des enfants issus de familles pauvres. Cette politique a été en majeure partie mise en application avec des résultats quantitatifs certes mais aussi une pauvre qualité du service.

3.19 Le secteur de l'enseignement technique et professionnel ainsi que celui du secondaire général ont plus souffert d'une stratégie claire de développement malgré l'élection du premier en priorité. Ce qui fait que leur développement a été faible.

Au niveau de l'enseignement supérieur, l'inclusion de ce sous secteur dans le PDEF n'a été que sur le principe car dans la réalité ce sous secteur a évolué en parallèle trainant ses difficultés à se mettre dans une trajectoire de développement suite à l'échec de la réforme du Projet d'amélioration de l'enseignement supérieur dans au début des années 2000 qui avait cherché à mettre en application les conclusions Concertation nationale sur l'enseignement supérieur (CNES). Les principaux piliers des politiques étaient les suivants : (a) la limitation des bourses à l'étranger pour des études de niveau avancé dans des filières spécialisées non disponibles au niveau local, (b) la sous-traitance des services de restauration et la récupération d'une partie des coûts, (c) le contrôle de l'impact négatif de l'accès universel en permettant aux universités d'accepter seulement le nombre d'étudiants qu'elles avaient la capacité d'enseigner, et (d) l'ouverture simultanée de l'accès et la promotion d'une plus grande diversité des options de programmes par la promotion de l'enseignement supérieur privé tout en

planifiant un secteur public plus diversifié et étendu tant au plan programmatique que géographique. La mise en application de cette politique a été un échec et a été enterrée en 2001.

3.20 En 2005, le Gouvernement a élaboré ses priorités en matière d'enseignement supérieur comme suit: (i) accroître l'accès et réduire le nombre d'étudiants à l'UCAD en créant des collèges universitaires régionaux (CUR), en augmentant le nombre d'étudiants à l'Université Gaston Berger (UGB) et en renforçant les politiques pour encourager l'extension du secteur privé ; (ii) accroître l'efficacité interne et externe ; (iii) mettre en place des systèmes d'accréditation et de contrats pour les résultats ; (iv) diversifier les sources de financement ; et (v) promouvoir une meilleure utilisation des technologies de l'information dans l'enseignement. Un document ultérieur -- *Vers un Sénégal Émergent: Feuille de Route de l'Enseignement Supérieur à la lumière des directives Présidentielles (2009-2015)* – présente le schéma d'un système d'enseignement supérieur public composé de 13 universités publiques avec une répartition à travers toutes les régions. Dix des 13 IES sont destinées à être des CUR qui offrent les diplômes de premier niveau et qui se spécialisent dans des filières qui sont considérées comme étant orientées vers les opportunités du marché du travail et les secteurs de croissance dans les économies régionales (par exemple le transport, les mines, l'industrie). La réalité de la mise en œuvre de la politique a été très différente de ce qui a été prévu comme discuté dans la section E traitant des performances et du financement de l'enseignement supérieur au Sénégal.

B. ANALYSE DES DEPENSES PUBLIQUES D'EDUCATION

Volume des dépenses d'éducation

3.21 **Les dépenses totales du secteur exprimées en pourcentage du PIB sont parmi les plus élevés d'Afrique.** Entre 2005 et 2008, la priorité budgétaire accordé aux dépenses courantes d'éducation (voir ci-dessous), et les progrès dans la pression fiscale, ont permis de faire passer la part des dépenses publiques d'éducation dans le Produit Intérieur Brut de 4.7% à 5.2% positionnant le Sénégal dans le groupe des pays en tête en Afrique considérant cet indicateur (la moyenne africaine étant de 4,6%).

Tableau 3.1: Allocation au secteur de l'éducation

	2005	2006	2007	2008
Dépenses totales d'éducation en % des dépenses total de l'Etat	19.5	17.8	19.3	20.1
Dépenses courantes éducation en % des dépenses courantes hors service de la dette	33.5	27.8	31.6	32.7
Dépenses courantes éducation en % des ressources internes de l'Etat	22.5	22.7	23.5	25.9
Dépenses totales éducation sur ressources internes en % du PIB	4.7	4.8	5.3	5.2
Population 7-19 ans (en millier)	3,579	3,628	3,669	3,703
Dépenses courantes par population 7-19 ans en CFA	55,264	60,331	72,915	80,658
Dépenses par population 7-19 ans en franc CFA constant 2005	55,264	58,012	66,455	68,472

3.22 **Les dépenses courantes bénéficient d'une priorité budgétaire élevée et croissante.** Entre 2005 et 2008, la part des dépenses courantes d'éducation dans les ressources domestiques de l'Etat est passée de 22% à 26%, nettement au dessus des 20% recommandés par l'initiative Education pour tous

(EPT) des Nations Unies. Durant la même période les dépenses courantes réelles rapportées à la population de 7/19 ans ont augmenté de 23%, et la part du secteur de l'éducation dans les dépenses récurrentes de l'Etat est passée de 33,5% à 32%. Ce ratio place le Sénégal en tête des pays de l'UEMOA dont la moyenne pour cet indicateur se situe à 21%.

3.23 Les dépenses d'investissement sur financement intérieure ont en revanche régressées sur la période 2005-2008. Après avoir connu une progression significative jusqu'en 2007, une baisse de 7 milliards est notée entre les dépenses d'investissement de 2007 et celles de 2008. Cette tendance à la réduction des dépenses d'investissement s'est poursuivie en 2009.

Tableau 3.2: Dépenses d'investissement

	2005	2006	2007	2008	Moyenne
Financement interne	17,434	17,864	19,848	12,974	17,030
Financement externe dont	22,248	7,866	15,002	17,022	15,534
Emprunt	14,834	2,921	3,749	5,065	6,642
Subvention	7,414	4,945	11,252	11,958	8,892
Total Investissement	39,682	25,730	34,849	29,996	32,564

Source: Nos calculs à partir des données d'exécution des dépenses.

3.24 Le volume des financements extérieurs pour l'éducation est relativement faible comparativement à d'autres pays et le secteur de l'éducation est faiblement dépendant des financements extérieurs. Les dépenses publiques d'éducation sont financées à hauteur de 95% par les ressources intérieures de l'Etat, et à hauteur de 5% par les ressources extérieures.⁴⁹ Ces derniers sont principalement affectés à des dépenses d'investissement⁵⁰ comprises dans le Budget consolidé d'investissement.⁵¹ La contribution moyenne des partenaires extérieurs est d'environ 15 milliards de francs CFA par an au cours des 4 dernières années, représentant 0.3% du PIB, alors que la moyenne africaine des financements externes à l'éducation est de 1.1% du PIB. Le Sénégal est donc en position nettement défavorable dans la capture des ressources externes pour le secteur de l'éducation. Des pays comme le Ghana (1,1%), le Benin (1,2%), le Mali (1,7%), le Burkina 1,8%) ou le Rwanda (3,1%) parviennent à capter des parts beaucoup plus importantes de ressources externes pour le secteur éducatif. Toutefois, en plus de ces financements directs, le système éducatif bénéficie indirectement des appuis budgétaires consentis au Gouvernement de manière globale par certains partenaires extérieurs comme l'ACDI, la Banque mondiale, l'AFD, la BAD et l'Union Européenne.

Composition des dépenses publiques d'éducation

Composition fonctionnelle

3.25 Les performances du Sénégal dans la répartition intra-sectorielle de ses dépenses d'éducation sont mitigées. Le Sénégal se situe au dessus de la moyenne africaine en matière d'allocation des dépenses récurrentes à l'enseignement primaire (48%) et est proche de l'objectif de 50% défini dans l'EPT. En revanche, le Sénégal alloue moins de ressources à l'enseignement moyen et secondaire (25% des dépenses) que la moyenne africaine (32%). Cette faible allocation est en partie

⁴⁹ Les contributions de collectivités locales ne sont pas considérées. Donc il est attendu que ces deux parts baisse.

⁵⁰ Les appuis budgétaires non-ciblés au secteur de l'éducation ne sont pas considérés dans les financements externes au secteur de l'éducation.

⁵¹ En 2008, 66% de ces dépenses ont concerné la construction et l'équipement d'infrastructures et 32% concernent des actions de renforcement de capacités et d'appuis institutionnels.

due à la part importante qui est réservée à l'enseignement supérieur dans les dépenses totales qui est d'environ 24% (pour une moyenne africaine de 19%). En effet, pendant que les bailleurs de fonds protègent les coupes de ressources au détriment de l'enseignement élémentaire, les acteurs politiques maintiennent des subventions élevées du l'enseignement superieur pour ganaratir la paie sociale. Ainsi, depuis 2001, une augmentation considérable des dépenses de bourses et salariales dans l'enseignement superieur en plus d'une inefficience dans leur utilisation privent les niveaux moyen et secondaire de ressources pour se développer.

Tableau 3.3: Comparaison international des allocations intra sectorielles

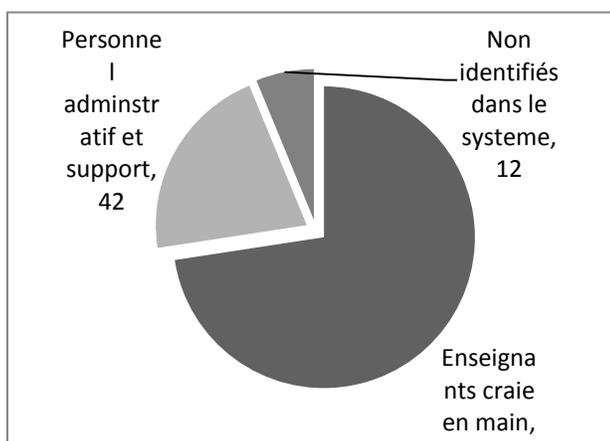
	Primaire	Secondaire	Supérieur	Autres
Sénégal	48	25	24	3
Moyenne Africaine	45	32	19	4

Source: Compilation de diverses sources WB et pôle de Dakar, nos calculs pour le Sénégal.

Composition économique

3.26 Les ressources intérieures de l'Etat sont essentiellement allouées aux dépenses de fonctionnement (96% du total des dépenses publiques d'éducation). La part des dépenses d'investissements dans la dépense d'éducation est passée de 8% en 2005 à 4% en 2008.

3.27 La structure des dépenses de fonctionnement apparait déséquilibrée par l'importance des dépenses de personnel et des dépenses sociales (bourses et œuvres universitaires) ce qui laisse peu de moyens pour la gestion du sous secteur et les activités pédagogiques. Les dépenses de personnel constituent 79% des dépenses totales du secteur pendant que les dépenses sociales comme les bourses et aides aux étudiants impactent pour 14%. Ainsi, il ne reste que 7% du total des dépenses pour assurer le fonctionnement administratif des services et la gestion pédagogique des écoles. La même situation de déséquilibre notée au niveau du secteur dans son ensemble se reflète au niveau de chacun des sous secteurs avec une magnitude différente. L'enseignement élémentaire par exemple alloue 91% de ses dépenses aux paiements des salaires et réservent que 9% pour la gestion du secteur et les activités pédagogiques la norme internationalement recommandé est d'allouer au moins dépenses aux charges non salariales. situation similaire ou même plus est notée au niveau de l'enseignement alloue 93% de ses dépenses aux salaires. l'enseignement supérieur, uniquement dépenses sont consacrées au fonctionnement administratif et pédagogique alors que les oeuvres absorbent 36% et que les charges de personnel consomment 39%. L'analyse des dépenses de personnel montre qu'environ 28% des dépenses de salaires représentant 54 milliards sont utilisés pour payer un personnel n'exerçant pas la fonction d'enseignants.



ne sous alors que 20% des Une critique moyen qui Dans 6% des sociales

L'analyse de l'utilisation des ressources salariales montre une grande inefficience. L'analyse des données de l'audit du personnel enseignant effectué en mars 2009 montre qu'environ 28% des dépenses de salaires représentant 54 milliards sont utilisés pour payer un personnel n'exerçant pas la fonction d'enseignants. Parmi ceux-ci, nous pouvons citer (i) les 4200 surveillants et autre personnel administratif dans les lycées et collèges, (ii) 1300 suppléants et 1189 Directeurs déchargés dans écoles primaires ; (iii) plus de 2500 personnes dans l'administration centrale du ministère et dans les structures déconcentrées. En fin, nous pouvons noter qu'environ 5100 agents ont été répertoriés sur la feuille de paie du ministère de l'éducation sans avoir été identifiés quelque part dans le système éducatif sénégalais. Ils représentent un montant approximatif de 54 milliards en 2009.

3.28 Cette importante perte de ressources est la résultante d'un état d'esprit dans le secteur de l'éducation où l'enseignant est recruté pour tenir une classes tout en ayant comme ambition de trouver un poste sédentaire dans l'administration. Ce phénomène qui concernait les agents en fin de carrière est maintenant de plus en plus marqué au niveau des jeunes qui viennent d'embrasser la fonction d'enseignant. C'est ainsi que nous pouvons constater que des corps qui, dans un passé ne pouvait occuper que des positions d'enseignement sont dans cette situation. Par exemple 370 Volontaires de l'éducation et 384 maitres contractuels sont des suppléants ou des Directeurs déchargés pendant que 664 instituteurs ou instituteurs adjoints sont des suppléants. Au niveau du moyen et secondaire, 84 maitres contractuels ainsi que 3703 instituteurs et instituteurs adjoints sont dans des positions de surveillants ou de personnel administratif dans les lycées et collèges. Il est notable que le corps des professeurs aussi bien du moyen que du secondaire a une propension plus faible à quitter les salles de classes. Ils ne sont au total que 69 dont 11 à occuper des positions sédentaires.

Couts unitaires

3.29 **L'évolution des coûts unitaires par niveau conforte les tendances notées dans l'allocation des ressources au profit de l'élémentaire et du supérieur.** Les sous secteurs de l'éducation élémentaire et du supérieur connaissent une augmentation considérable entre 2005 et 2008 respectivement de 19% et de 44%. Pendant ce temps les coûts unitaires de tous les autres niveaux connaissent des baisses considérables de l'ordre de 20% dans le secondaire, 2% dans le moyen et 1% dans le préscolaire. Outre la part alloué au secteur, cette baisse du coût unitaire dans le secondaire aussi bien en francs courant qu'en francs constant est la résultante d'actions politique d'amélioration de l'efficience dans les dépenses d'éducation notamment avec la diversification du recrutement d'enseignants contractuels mais aussi par effets négatifs comme la massification des effectifs dans les lycées impactant les rendements de ce sous secteur.

Tableau 3.4: Coûts unitaire en franc de 2005

Niveau	2005	2006	2007	2008
Préscolaire	30,722	27,182	12,724	11,846
Elémentaire	65,317	70,605	77,814	77,504
Enseignement technique et professionnel	0	0	629,406	483,302
Enseignement Moyen General	86,179	75,335	79,421	84,374
Enseignement secondaire	214,540	169,126	172,088	172,447
Enseignement supérieur	588,882	538,349	525,905	848,694

Source: Nos calculs sur la base des états d'exécution budgétaire.

3.30 Une comparaison internationale permet de constater que le Sénégal est parmi les pays d'Afrique qui dépensent le plus par élève du primaire. Cependant, ses dépenses au niveau du moyen et du secondaire sont en deçà des moyennes africaines.

Tableau 3.5: Cout unitaire en % du PIB par habitant

	Primaire	Moyen	Secondaire
Sénégal	19	20	42
Moyenne africaine	12	28	58

Source: Compilation de diverses sources WB et pôle de Dakar, nos calculs pour le Sénégal.

La rémunération des enseignants

3.31 L'enseignant sénégalais, toute proportion gardée reçoit un traitement très attractif. Si nous considérons les instituteurs ou les instituteurs adjoints, leurs salaires représentent respectivement 9,6 et 6,8 fois le PIB par tête alors que la moyenne africaine pour les salaires des enseignants fonctionnaires est 5,9 fois le PIB par tête. Les professeurs du moyen et du secondaire quant à eux reçoivent 12,3 et 13,8 fois le PIB par tête. Dans le même ordre, pendant que la moyenne africaine pour le salaire des contractuels non fonctionnaire est de 3 fois le PIB par tête dans le primaire, le Sénégal rémunère ses enseignants contractuels avec 4,2 fois le PIB par tête. Malgré l'inflation, le niveau de traitement moyen annuel a connu globalement une augmentation entre 2005 et 2008. Les professeurs de l'enseignement moyen et secondaire ont connu une augmentation en francs constant de 10% entre 2005 et 2008 pendant que les volontaires et maitres contractuels ont vu leur traitement augmenter de 13%.

Préparation et exécution des budgets

3.32 Depuis l'année 2006, le secteur de l'éducation et de la formation au Sénégal dispose d'un Cadre de dépenses sectorielles à moyens termes (CDSMT) qui guide les allocations budgétaires au sein du secteur de l'éducation. Cependant, cet outil n'a pas permis une amélioration de l'efficacité dans l'allocation des budgets au niveau du secteur et les budgets programmes qui ont été préparés ont plus servis à un exercice intellectuel et une démonstration de l'allocation d'un certain pourcentage aux différents sous secteurs qu'à améliorer l'efficacité de la dépense.

3.33 Les allocations budgétaires à l'intérieur du secteur de l'éducation ont été marquées par des manquements certains. Les prévisions de recrutement de personnels enseignants ne se sont pas effectuées en fonction des besoins évalués annuellement sur la base des nécessités d'expansion du système mises en relation avec le personnel déjà disponible en vue de couvrir les besoins réels. Au contraire, d'un besoin maximum de 2500 enseignants par exemples dans le primaire, le système s'est mis à recruter jusqu'à plus de 4200 enseignants par an durant le période, créant des sureffectifs. Ces recrutements sans contrôle ont posé un sérieux problème d'efficience et de responsabilité dans la gestion du secteur éducatif qui devrait procéder à un nettoyage de son fichier de personnel. L'explosion dans le nombre et les coûts unitaires du personnel enseignant a laissé très peu de marge aux dépenses non personnelles.

3.34 Il n'existe pas de critères clairs et partagé d'allocation des dépenses de fonctionnement des écoles et structures déconcentrées. Les Inspections départementales de l'éducation nationale reçoivent une allocation budgétaire sur une base historique qui ne tient pas compte de critère comme la

taille de la circonscription à superviser. Ce manque est aussi valable pour la ligne écoles>IDEN du budget qui constitue l'allocation pour le fonctionnement des écoles. Des départements de taille et de profile très variés reçoivent la même allocation budgétaire. Ce qui entraîne des disparités dans l'allocation variant de 208 francs par élève à Mbour à 4177 francs par élèves à Ranérou. Notons que les IDEN des régions de Dakar et Matam sont les plus financés alors que Kolda et Thiès sont les régions les moins financées par tête.

3.35 La crédibilité du budget d'investissement n'est pas assurée. On observe que le taux d'exécution des dépenses d'investissement d'éducation se situe aux environs de 35% nettement en deçà de la moyenne globale de décaissement du BCI qui est de plus de 61%. Tout semble indiquer que le secteur de l'éducation n'a pas eu un traitement de faveur dans la mobilisation de son budget d'investissement dans le cadre de raréfaction des ressources, contrairement aux autres secteurs consommateurs de ressources en capital. Les résultats médiocres de l'exécution du budget d'investissement à tous les niveaux du système laissent apparaître sur le terrain une situation d'inachevé. La quasi-totalité des chantiers entamés en 2008 et 2009 n'ont pas été achevés et sont abandonnés en cours de chemin faute de ressources budgétaires et financières pour payer les décomptes des entreprises du secteur privé qui ont eu à conduire les travaux.

3.36 Le volume important de ressources d'investissement allouées au secteur de l'éducation ne parvient pas à permettre l'atteinte des objectifs. L'insuffisant alignement aux priorités du secteur d'une part et à la faible exécution des programmes d'investissement d'autre part ont été à l'origine de cette contre performance. En 2008, aucune salle de classe n'a été livrée pour l'enseignement élémentaire malgré un budget d'investissement pour le secteur qui a été adopté pour une trentaine de milliards de francs CFA. L'année suivante, 2009, n'a pas été beaucoup meilleure avec la réalisation de 742 classes sur ressources internes malgré un budget initial qui avait le potentiel de livrer plus de 5000 salles de classes s'il était exécuté correctement. Les blocages et réduction de crédits dans le contexte de la crise budgétaire, le non paiement des décomptes aux entreprises adjudicataires de marchés de construction avec les difficultés de trésorerie ainsi que le nouveau code des marchés ont été les causes de ces contre performances.

3.37 La décentralisation du BCI n'a pas été une expérience réussie. Cette décentralisation du BCI a démarré avec la Loi de finances 2006 qui avait prévu en transferts en capital aux collectivités locales. De 2006 à 2010, 15,6 milliards FCFA ont été transférés aux collectivités locales des régions de Diourbel, Fatick, Kaolack et Louga, pour construire et équiper 2650 salles de classes. En ce qui concerne le BCI de 2009, 16% classes prévues avec cette modalité ont été réalisées pendant que 66% n'ont pas démarrées pendant que 18% sont toujours en cours de réalisation. En plus, la qualité des ouvrages était faible. Pourtant, dans le cadre du Programme National de Développement Local, les Agences Regionales de Développement (ARD) ont fourni un appui aux collectivités locales pour la mise réalisation d'infrastructures sociales de base hydrauliques, sanitaires et scolaires. Ces structures d'assistance technique locales sont simplement mises de côté pour la mise en œuvre du BCI décentralisé alors que leur implication aurait pu améliorer fortement l'efficacité.

3.38 Le secteur de l'éducation à souffert des contre performances dans la mise en œuvre du BCI aussi bien central que décentralisé ayant comme conséquence la déscolarisation ou la non scolarisation d'enfants. L'inefficacité de la mise en œuvre du BCI a exacerbé la détérioration de l'environnement des apprentissages avec 15,2% des classes qui sous abris provisoires, 16,7% des classes du réseau en mauvais état, une augmentation des classes à Double Flux qui constituent 9,2% des Groupes pédagogiques contrairement à la politique sectorielle qui cible 6,5% en 2009 et une

accentuation de la discontinuité de l'offre. En effet, 69,3% des écoles rurales sont à cycle incomplet contre 68,8% en 2008. L'indicateur s'est dégradé aussi en milieu urbain en passant de 15,7% en 2008 à 17,3% en 2009.

3.39 La programmation et la mise en œuvre de la partie du BCI dans l'enseignement supérieur illustre aussi cette inconsistance dans l'alignement des budgets par rapport aux priorités du pays. L'objectif du Gouvernement du Sénégal est de diversifier l'offre d'éducation par la construction d'universités régionales et le désengorgement de l'Université de Dakar. Cependant, les allocations budgétaires sont tout à l'opposée de cette stratégie de développement. Environ 57% du programme d'infrastructure pour la période 2005-2008 sont réalisés à Dakar contre 20% pour l'UGB.

3.40 Le financement de l'enseignement supérieur du Sénégal connaît un sérieux déséquilibre qui menace continuellement sa stabilité. Les charges salariales et de fonctionnement à couvrir au cours de l'année budgétaire dépassent largement les ressources disponibles. Les Universités autres que l'UCAD sont continuellement en train de rechercher des financements additionnels pour couvrir des charges incompressibles notamment salariales. La conséquence de cette situation dans les universités régionales est de trois ordres. D'abord, les postes de dépenses dont la compression n'entraîne pas de mouvements sociaux sont réduits. Ainsi, des ressources qui auraient dû être reversées aux services fiscaux ou à l'IPRES sont conservées en guise de trésorerie. Ensuite, l'absence de liquidités fait de l'Agent Comptable particulier de l'établissement la personne qui est décideur sur les dépenses prioritaires des universités à la place des responsables pédagogiques et administratifs. Enfin, cette situation entame la crédibilité des institutions universitaires vis-à-vis des fournisseurs qui ont tendance à majorer les coûts unitaires de leurs produits pour couvrir les risques de non paiement les retards de paiement.

3.41 Les ressources allouées en début d'années sont insuffisantes pour le paiement des bourses internes et externes. Cette situation de déficit quasi permanent est la principale cause de l'instabilité du système de l'enseignement supérieur. En effet, au moment de payer les derniers mois de bourses, le budget qui était voté est généralement épuisé et l'administration des bourses entre souvent dans une période de négociations avec les services du Ministère de l'économie et des finances pour des ressources additionnelles.

C. EFFICACITE ET EFFICIENCE

Les performances internes

3.42 Les effectifs scolarisés ont nettement augmenté pendant la période 2005-2008. Le taux de croissance moyen annuel à été de 10% pour la petite enfance, 2,6% dans le primaire, 8,2% dans le moyen et 9,9% dans le secondaire. Le cycle primaire représente toujours la majeure partie du système pré-universitaire, avec près de trois quarts des effectifs totaux.

3.43 Cette poussée des effectifs a entraîné une progression considérable des taux brut de scolarisation. L'analyse du TBS montre que cet indicateur a connu une progression dans tous les niveaux d'enseignement ces quatre dernières années. Au primaire, la capacité d'accueil mesurée par le TBS qui était de 81,35% en 2005 a atteint 90,51% en 2008 et 92,5% en 2009. Pour le moyen, sa valeur oscille autour de 30% et 41,40%. Dans le secondaire, il est de l'ordre de 12,30% et 18,40% respectivement en 2005 et 2009.

Tableau 3.6: Evolution du taux brut de scolarisation par niveau d'éducation (en %)

Niveau d'enseignement	2005	2006	2007	2008	2009
Préscolaire	6,50	8,00	8,00	8,80	9,10
Primaire	81,90	83,40	87,56	90,51	92,50
Moyen	30,00	33,30	36,20	39,19	41,40
Secondaire	12,30	12,00	14,10	15,80	18,40

Source: Rapport national sur la situation de l'éducation divers numéros.

3.44 **Les résultats des tests d'acquisition de connaissance montrent des niveaux très moyens en 2^{ème} année et faible en 4^{ème} année.** En seconde année du primaire, 54,9% des élèves en moyenne ont acquis le niveau minimum en français dont 57 % de filles. En mathématiques, les mêmes performances moyennes sont notées. Cependant, au niveau de la 4^{ème} année du primaire, les performances en mathématiques sont nettement moins bonnes. Seulement 47% des élèves ont acquis le minimum de connaissances en français contre 39% en mathématiques.

Tableau : résultats des élèves au test d'acquisition de connaissance

Discipline	% d'élèves ayant acquis le score minimum en 2 ^{ème} année			% d'élèves ayant acquis le score minimum en 4 ^{ème} année		
	Filles	Garçons	Total	Filles	Garçons	Total
Français	57,6	52,5	54,9	47,8	46,6	47,2
Maths	56,4	57,1	56,4	36,3	42,4	39,1

Source : Résultats du SNERS 2010.

3.45 **Une analyse de la qualité de la fourniture du service éducatif effectuée par le Consortium pour la recherche économique en Afrique a conclu à des résultats où le score moyen à la 4^{ème} année en 2010 était de 54% en langues et 51% en mathématiques.** Cette analyse a été faite en comparant Sénégal à la Tanzanie qui a des performances respectives de 43% et 45%. L'analyse des intrants de qualité a montré que le ratio élèves/enseignants, le nombre de manuels scolaires par élèves ainsi que l'absentéisme des enseignants sont plus favorables dans l'éducation sénégalaise. Cependant, la qualité des enseignants est très faible au Sénégal surtout en mathématiques où uniquement 26% des enseignants ont la capacité de faire une division entre deux fractions.

Facteur d'amélioration de l'accès

3.46 **La forte poussée de l'offre d'éducation a été la principale cause de l'augmentation de l'accès à l'école.** De 2000 à 2009, le nombre d'écoles primaires est passé de 5405 à 7939 soit une augmentation de près de 47% au cours de la période. Cette augmentation a été soutenue par la construction d'infrastructures scolaires mais surtout par un recrutement massif d'enseignants. Au cours des quatre dernières années, le système éducatif a recruté environ 4200 nouveaux enseignants du primaire nettement au-delà des 2500 qui étaient nécessaires par an si les ressources étaient utilisées de manière efficiente. Il faudrait noter que cet effort d'ouverture d'écoles n'a pas toujours été porté par un investissement public car à défaut de classes construites en dure, l'ouverture des abris provisoires qui constituent 15% des classes du réseau a été le principal moteur d'expansion du système.

3.47 Dans le moyen, le nombre de collèges construits est passé de 455 à 1096 entre 2000 et 2009 soit un taux d'accroissement de 141%. Cette expansion de l'offre est surtout due à l'élargissement du réseau des établissements du moyen dans le public qui a plus que triplé pendant cette période.

3.48 Dans le secondaire, le nombre de lycées est presque passé du simple au triple durant la période 2000-2009 avec une expansion de l'offre cette fois plus accentuée dans le privé.

La couverture effective

3.49 **L'évolution des taux d'accès indiquent que les conditions d'accès au système éducatif se sont fortement améliorées** Le taux d'accès au CI est devenu supérieur au nombre d'enfants théoriquement en âge d'entrer dans cette classe (119,6%) en 2009. Ce niveau du taux d'admission indique qu'un certain nombre d'enfants sont entrés prématurément, tardivement à l'école ou y sont retournés après avoir abandonné. L'accès au moyen a bien progressé, grâce à une augmentation du taux de transition de 12 points de pourcentage entre 2005 et 2009. La transition du moyen au secondaire même si elle a connu une baisse en 2006, s'est améliorée ces 2 dernières années. La même tendance s'observe au niveau de l'accès au secondaire qui passe de 12,5% à 17,7% pendant ces cinq dernières années. Quant à la classe de terminale, 12,6% de la population en âge d'y accéder y accède contre 8,2% en 2005.

3.50 **En 2008, le taux de rétention sont faibles (particulièrement au primaire) et inférieurs au niveau de 2006. La reconstitution d'une cohorte fictive de 100 élèves tout au long de sa vie scolaire démontre des inefficiences notables.** Pour le primaire, le taux de rétention de 58% traduit un long chemin qui reste à parcourir pour atteindre la scolarisation universelle. En ce qui concerne la transition, seulement 71% des élèves qui arrivent en CM2 vont en 6ème. Dans le moyen, le taux de rétention est de 79% et 67% des élèves qui arrivent en 3ème ont pu accéder à la classe de 2nde. La rétention à l'intérieur du secondaire est supérieure à celle des cycles antérieurs. Pour les élèves accédant à ce niveau d'enseignement, 95% vont atteindre la dernière classe. Ainsi **un enfant entrant en première année du cycle primaire a environ 58% de chances d'atteindre le CM2, 32% de chances d'atteindre la 3ème et 21% la terminale avec les conditions de rétention de 2009.**

3.51 Le tableau ci-après compare le Sénégal à un groupe de pays. Le Sénégal est l'un des pays, avec le Cambodge, le Cameroun et la Zambie, qui fait montre d'un taux de transition entre le primaire et le moyen le plus faible, la moyenne pour les 9 pays considérés se situant à 92%. Entre le moyen et le

secondaire, le taux de transition est de 59,5% en 2009, est nettement inférieur à la moyenne des 9 pays comparateurs.

Tableau 3.7: Comparaison internationale des taux de rétention du primaire et de transition entre le primaire, moyen et secondaire en 2008 ou année proche (en %)

Pays	Taux de rétention pseudo longitudinal du primaire	Taux de transition	
		CM2-6ème	3ème-2nde
Sénégal (2009)	58	59,5	51,5
Bolivie	73	96	89
Cambodge	60	83	68
Cameroun	77	55	115
Colombie	89	105	91
Maurice	98	94	104
Maroc	81	95	51
Afrique du Sud	81	112	84
Tunisie	95	117	80
Zambie	75	69	
Moyenne 9 pays	81	92	85

Source: Banque Mondiale, rapport national sur la situation de l'éducation pour le Sénégal.

3.52 **Ainsi, malgré ses forts taux d'accès et à cause d'une faible rétention, le Sénégal se caractérise par un faible taux d'achèvement du primaire qui est un des objectifs du millénaire pour le développement.** Cet indicateur progresse d'à peine 1 point de pourcentage par an durant les cinq dernières années passant de 54% en 2005 à 59% en 2009. Sans une accélération de la tendance par un changement du rythme de progression, il est clair que le Sénégal ne pourra pas atteindre l'objectif de scolarisation primaire universelle en 2015. L'accès en première année du primaire combiné aux taux de redoublements et d'abandons sont les principaux facteurs expliquant l'évolution de cet indicateur.

Les problèmes de rétention: les facteurs d'offre et de demande

3.53 **Les abandons en cours de cycle ou de non scolarisation représentent un obstacle majeur à l'atteinte de la scolarisation universelle.** Le taux d'abandons est de 11% pour le cycle primaire mais il est de 17% au CMI et de 15% au CI. Les causes des abandons peuvent être liées à des facteurs d'offres mais aussi des questions de demandes.

3.54 **Du côté de l'offre scolaire,** le premier facteur est lié à l'absence de continuité éducative, c'est-à-dire qu'un certain nombre d'enfants sont contraints d'abandonner leur école à la fin de l'année car elle n'offre pas la classe suivante. Les écoles à cycles incomplets dans le système éducatif représentent 58,1% des établissements. Ces dernières, si elles sont minoritaires en milieu urbain (17,3%), sont largement majoritaires en milieu rural (69,3%). Le second facteur est lié au degré formel d'exigence du système dans la gestion des passages de classe et des redoublements.

3.55 **Du côté de la demande,** plusieurs raisons peuvent amener les parents à ne pas scolariser ou à retirer leurs enfants de l'école. Parmi ces raisons, on peut citer leur incapacité à supporter les coûts de la scolarisation de leurs enfants. Ces coûts peuvent être directs (frais de scolarisation) mais aussi indirects (manque à gagner par rapport au travail des enfants), la participation des enfants aux activités domestiques, la perception non favorable que les parents ont de l'utilité de l'école.

Tableau 3.8: Causes de l'abandon de l'école (en %)

Raisons d'abandon de l'école	Primaire	Moyen	Secondaire
Grossesse	-	-	1,5%
Pas de cycle suivant	1,1	1,4	-
Ne peut pas payer	8,9	4,6	6,6
Pas de place	1,1	-	-
Aider les parents	15,6	11,6	8,0
Cycle fini, ça suffit	2,2	6,0	6,6
Pas de tuteur	-	0,9	0,7
Harcèlement sexuel	-	0,5	0,4
Echec scolaire	26,7	48,6	48,7
Ecole éloignée	1,1	-	0,4
Mariage	-	3,7	4,4
Pas orienté	-	-	0,4
Déménagement	2,2	2,3	1,5
A trouvé un emploi	-	2,3	2,9
Maladie/accident	5,6	1,9	3,3
Autre	17,8	10,2	8,4
Nd	17,8	6,0	6,6

Source: Enquête sur les dépenses d'éducation des ménages, 2009.

3.56 **Quel que soit le cycle d'enseignement, la principale cause d'abandon est l'échec scolaire.** L'abandon dû à l'absence de continuité pour le cycle suivant concerne seulement le cycle primaire et moyen, et de façon très marginale. Par contre, les problèmes financiers sont contraignants pour les parents quelque soit le niveau atteint par leur enfant.

L'efficacité dans la gestion des flux en cours de cycle

3.57 **Le système éducatif sénégalais est toujours confronté à d'importants taux de redoublements.** Même si la proportion de redoublants dans le primaire connaît une baisse ces quatre dernières années passant de 11,80% à 7,68 entre 2005 et 2008, elle reste toujours importante. La situation est plus marquée dans les niveaux moyen et secondaire. Non seulement les redoublements atteignent des proportions grandes mais ils enregistrent une tendance à la hausse. De l'ordre de 11,51% en 2005, les effectifs redoublants dans le cycle moyen ont atteint 14,07% en 2008. Des proportions plus élevées sont enregistrées dans le secondaire avec une évolution irrégulière.

Tableau 3.9: Evolution du taux de redoublement en 2005 et 2008 (en %)

	2005	2006	2007	2008
Primaire	11,80	10,66	8,68	7,68
Moyen	11,51	11,90	12,44	14,07
Secondaire	15,87	15,45	14,02	15,85

Source: Rapport nation sur la situation de l'éducation au Sénégal, divers numéro.

3.58 **En termes comparatifs, le Sénégal présente une fréquence de redoublement au primaire légèrement en dessous de la moyenne des pays comparatifs (8,4%) et se situe à la 6ème place parmi les 9 pays qu'on a retenus pour les besoins de cette analyse.** Au moyen et au secondaire, le pays se situe au dessus de la moyenne, ce qui le place respectivement à la 7^{ème} et 6^{ème} place parmi les 9 pays.

Tableau 3.10: Comparaison internationale des taux de redoublement par niveau d'enseignement (en %)

	Primaire	Moyen	Secondaire
Sénégal	7,7	14,1	15,9
Bolivie	2,5	2,8	4,5
Cambodge	11,6	3,1	3,8
Cameroun	20,1	15,4	19,8
Colombie	3,7	4,0	1,4
Maurice	3,7	7,9	24,7
Maroc	11,9	15,0	15,9
Afrique du Sud	8,0	8,9	23,4
Tunisie	7,4	14,7	21,8
Zambie	6,5	10,5	1,6
Moyenne 9 pays	8,4	9,1	13,0

Source: Données de la Banque mondiale.

3.59 L'analyse du coefficient d'efficacité interne⁵² (CEI) pour les trois niveaux d'enseignement (primaire, moyen et secondaire) montre que près des deux tiers des ressources allouées à l'éducation sont gaspillées du fait des redoublements et abandons. Le CEI en 2008 était de 64%, 66% et 67% respectivement pour le primaire, le moyen et le secondaire et n'a pas connu d'évolution régulière depuis 2005. En outre on observe que la fréquence des abandons implique un plus grand gaspillage que les redoublements.

Tableau 3.11: Coefficient d'efficacité interne dans le primaire

		2005	2006	2007	2008
Primaire	Coefficient d'efficacité interne (CEI)	0,64	0,57	0,61	0,64
	Coefficient d'efficacité interne avec seulement les abandons (CEIa)	0,73	0,64	0,67	0,70
	Coefficient d'efficacité interne avec seulement les redoublements (CEIr)	0,88	0,89	0,91	0,92
Moyen	Coefficient d'efficacité interne (CEI)	0,68	0,69	0,68	0,66
	Coefficient d'efficacité interne avec seulement les abandons (CEIa)	0,77	0,78	0,78	0,77
	Coefficient d'efficacité interne avec seulement les redoublements (CEIr)	0,88	0,88	0,88	0,86
Secondaire	Coefficient d'efficacité interne (CEI)	0,66	0,73	0,76	0,67
	Coefficient d'efficacité interne avec seulement les abandons (CEIa)	0,79	0,86	0,88	0,79
	Coefficient d'efficacité interne avec seulement les redoublements (CEIr)	0,84	0,85	0,86	0,84

Sources: Nos calculs à partir des données des annuaires des statistiques scolaires, rapport sur la situation de l'éducation au Sénégal, 2008, ME/DPRE.

⁵² Le CEI permet d'évaluer le gaspillage des ressources dû à la consommation d'années de scolarisation non productrices de résultats en termes de développement humain (années redoublées et abandons précoces). Ce « coût » se mesure à l'aide du coefficient d'efficacité interne (CEI), qui se calcule en divisant le nombre d'années d'études strictement nécessaires (sans redoublement) pour former les élèves qui arrivent en fin de cycle (nombre d'années-élèves) par le nombre d'années d'études réellement consommées dans le système (ajout des années redoublées et des années consommées par les élèves ayant abandonné avant la fin du cycle).

L'Effizienz dans l'utilisation des ressources

3.60 **La comparaison du Sénégal par rapport à d'autres pays montre une efficacité relativement faible dans l'utilisation des ressources.** Ainsi, à niveau comparable de dépenses, la Colombie, le Maroc et l'Afrique du Sud offrent respectivement en moyenne 11, 10 et 12 années de scolarisation à sa population, alors que le Sénégal n'offre que 7. Le Cambodge et la Zambie font montre d'une meilleure performance par rapport au Sénégal. Ils réussissent à obtenir une plus forte couverture scolaire (respectivement 9,5 et 10,8) pour un volume de ressources publiques mobilisées inférieur (respectivement 1,6 et 1,5) pour le secteur de l'éducation.

3.61 **Néanmoins, l'évolution de l'indice d'efficacité du Sénégal entre 2005 et 2009 montre une amélioration de l'efficacité dans l'usage des ressources éducatives.** Ainsi, 1% du PIB alloué au secteur correspond à 1,20 années de scolarisation en 2005 et a atteint 1,33 en 2009.

Tableau 3.12: Indice d'efficacité globale du Sénégal et d'autres pays

	Durée moyenne de scolarisation	Dépenses publiques d'éducation en % du PIB	Indice de l'Effizienz Globale
Sénégal (2004)	5,6	4,70%	1,20
Sénégal (2009)	7	5,3 %	1,33
Cambodge	9,5	1,60%	5,9
Cameroun	8,5	3,90%	2,2
Colombie	11	4,90%	2,3
Maurice	12,3	3,90%	3,2
Maroc	9,7	5,50%	1,8
Afrique du Sud	12	5,40%	2,2
Tunisie	12,4	7,10%	1,7
Zambie	10,8	1,50%	7
Moyenne 9 pays	10,9	4,20%	3,3

Source: Données de la Banque mondiale.

L'Efficacité externe

Education et participation au marché du travail

3.62 **L'analyse du taux de chômage par niveau d'instruction des individus âgés de 12 ans et plus, et scolarisés dans l'enseignement formel montre qu'il n'existe pas une corrélation linéaire négative entre le taux de chômage et le niveau d'instruction.** Le chômage tend d'abord à croître avec le niveau d'étude, mais décroît ensuite à partir du supérieur et ce quel que soit le milieu de résidence. Cette tendance se retrouve dans la plupart des métropoles régionales.

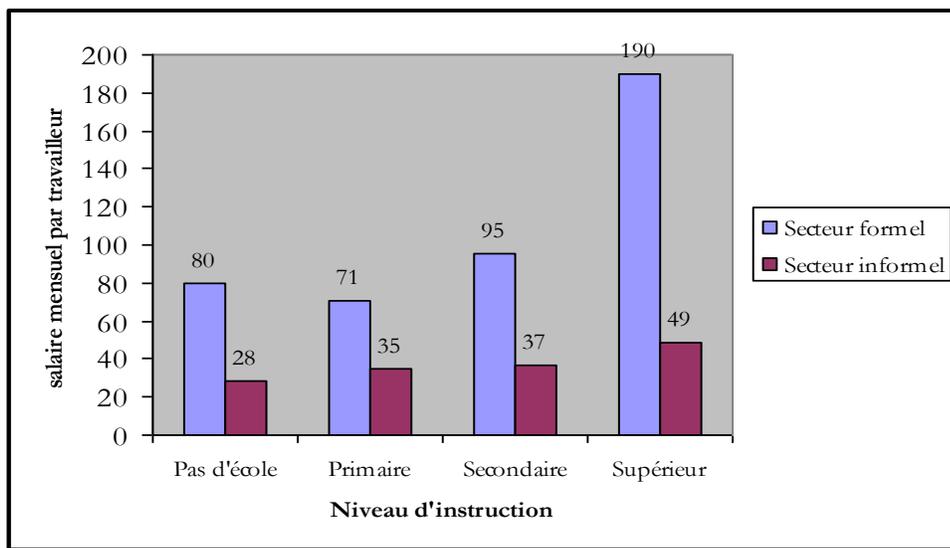
Tableau 3.13: Taux de chômage par milieu de résidence et par niveau d'instruction des individus âgés de 12 ans et plus scolarisés dans l'enseignement formel

Milieu de Résidence	Niveau d'instruction	Taux de Chômage
Milieu urbain	Primaire	16,8
	Secondaire	20,5
	Supérieur	8,2
	Total	17,6
Milieu rural	Primaire	9,9
	Secondaire	12,3
	Supérieur	11,1
	Total	10,5
Ensemble	Primaire	14,5
	Secondaire	19,0
	Supérieur	12,1
	Total	15,7

Source: ANSD Rapport de présentation RGPH III.

Education et revenu salarial

Graphique 3.2: Salaires mensuels par travailleur (valeur médiane en milliers de FCFA)



Source: Calculs de la Banque mondiale (2007) à partir des données de l'enquête 1.2.3 pour le secteur informel et de l'enquête sur le climat des affaires pour le secteur formel.

3.63 L'éducation permet d'obtenir des gains plus élevés sur le marché du travail, en particulier dans le secteur formel. Notons que cet impact apparaît significatif pour ceux qui ont fait des études supérieures puisque percevant un salaire 63% et 50% fois plus élevé que ceux qui se sont arrêtés respectivement au niveau primaire et secondaire. On observe que le salaire croît avec le nombre d'années d'étude même si les non instruits touchent un revenu plus élevé que ceux ayant fait le primaire. Le passage du primaire au secondaire se traduit par une hausse du salaire de 25% et du secondaire au supérieur de 50%. Dans le secteur informel, l'accroissement salarial suite à une année d'étude supplémentaire est très faible par rapport à ce que l'on observe dans le secteur formel.

Education et pauvreté

3.64 **La probabilité d'être pauvre au Sénégal est liée au niveau d'instruction à travers le marché du travail.** L'analyse précédente a en effet montré que l'instruction demeure un facteur important pour l'insertion au marché du travail, notamment dans le secteur formel. L'éducation peut être considérée comme un levier de la politique de réduction des inégalités et de la pauvreté au Sénégal où le facteur travail est le plus abondant et où l'immense majorité des pauvres tirent leurs revenus du travail. Le lien fort entre l'éducation et la pauvreté se trouve reflété dans l'analyse des profils de pauvreté effectuée par Faye, S. et al. (2006) qui ont introduit le concept de noyau dur en s'appuyant sur la combinaison d'indicateurs de pauvreté monétaire, de patrimoine et de privation relative pour un meilleur ciblage des sujets soumis à une véritable pauvreté. Le profil de pauvres qui se dégage de cette étude montre que le noyau dur de la pauvreté est circonscrit aux ménages dirigés par des personnes non instruites ou d'un niveau d'instruction relativement faible. Il est remarquable qu'aucun ménage dont le chef a une formation professionnelle ou universitaire, ne cumule les différentes formes de pauvreté. Cependant, l'impact positif de l'enseignement primaire et secondaire semble plus significatif dans le milieu urbain que dans la zone rurale.

Tableau 3.14: Noyau dur et niveau d'instruction du chef de ménage

Niveau d'instruction	Taux de prévalence (en %)		
	Dakar	Autres Villes	Rural
Aucun	24,6	30,6	10,5
Primaire	18,5	23,2	13,6
Secondaire	7,9	4,2	9,1
Enseignement technique et professionnel	0,9	0	0
Supérieur	0	0	0

Source: Calculs de FAYE. S. et al. (2006) à partir des données de l'ESAM-II (2002).

Education et bien être familial

3.65 **L'éducation a un effet positif sur la santé de la mère et de l'enfant.** En ce qui concerne la contraception est le niveau d'instruction. Chez les femmes ayant un niveau secondaire ou supérieur, trois sur dix (29,7%) utilisent actuellement une méthode moderne contre 18% chez celles ayant un niveau primaire et moins de 5,4% chez celles n'ayant jamais fréquenté l'école.

Tableau 3.15: Planification familiale et niveau d'instruction de la mère

Niveau d'instruction	Utilisation de la contraception		
	% de femmes utilisant au moins une méthode de contraception	% de femmes utilisant une méthode de contraception moderne	% de femmes utilisant une méthode de contraception traditionnelle
Pas d'instruction	6,5	5,4	1,0
Primaire	20,2	18,3	1,9
Secondaire et +	33,9	29,7	4,2

Source: Enquête démographique et de santé, 2005.

3.66 **L'éducation a aussi un effet très positif sur la santé maternelle et la couverture vaccinale des enfants.** Le niveau d'instruction est très positivement associé à la fréquence de l'accouchement

assisté par un agent de santé: de 53%chez les femmes non scolarisées, le pourcentage passe à 82%chez les femmes de niveau primaire et 95%chez celles ayant un niveau secondaire ou plus. Pour la couverture vaccinale complète des enfants, elle est de l'ordre de 54%chez les mères non scolarisées. Elle passe à 65%chez les mères de niveau primaire et 83%chez celles de niveau secondaire ou plus.

Tableau 3.16: Soins prénatals, accouchements et vaccination des enfants et niveau d'instruction de la mère

Niveau d'instruction	Soins maternels		Vaccination des enfants	
	% de femmes enceintes avec soin prénatal d'un agent de santé	% de femmes accouchées par un agent de santé	% d'enfants de 12 à 23 mois ayant reçu tous les vaccins du PEV	% d'enfants de 12 à 23 mois ayant un carnet de vaccination
Pas d'instruction	90,7	52,7	54,4	67
Primaire	97,5	81,6	65,4	77
Secondaire et +	99,2	95,1	82,9	76

Source: Enquête démographique et de santé, 2005.

Tableau 3.17: L'indice synthétique de fécondité selon le niveau d'instruction de la mère pour les différentes enquêtes démographiques et de santé

	ESF (1978)	EDS I (1986)	EDS II(1993)	EDS III (1997)	ESI (1999)	EDS IV (2005)
Niveau d'instruction						
Pas d'instruction	7,4	6,8	6,5	6,3	5,9	6,1
Primaire	7,1	5,2	5,7	5,2	4,1	4,8
Secondaire et +	3,6	3,7	3,8	3,1	2,7	3,0
Milieu de résidence						
Urbain	6,6	5,4	5,1	4,3	3,9	4,1
Rural	7,5	7,1	6,7	6,7	6,1	6,4
Ensemble	7,2	6,6	6,0	5,7	5,2	5,3

Sources: - Enquête sénégalaise sur la fécondité. 1978.

- Enquête démographique et de santé au Sénégal 1986.
- Enquête démographique et de santé au Sénégal 1992-93.
- Enquête démographique et de santé au Sénégal 1997.
- Enquête sénégalaise sur les indicateurs de Santé 1999.
- Enquête démographique et de santé au Sénégal 2005.

3.67 L'indice de fécondité est nettement plus bas pour les femmes ayant atteint le niveau d'études secondaire ou supérieure que pour les moins instruites ou n'ayant aucun niveau scolaire. Les enquêtes effectuées sur différentes périodes montrent que la baisse enregistrée par l'indice de fécondité ne concerne pas seulement les femmes de niveau scolaire élevé, elle est également enregistrée chez les femmes n'ayant fréquenté que le primaire ainsi que, dans une moindre mesure, celles qui n'ont aucune instruction. Par ailleurs, cette baisse est observée dans les villes et dans une moindre mesure dans les campagnes.

3.68 L'indice de fécondité est nettement plus bas pour les femmes ayant atteint le niveau d'études secondaire ou supérieure que pour les moins instruites ou n'ayant aucun niveau scolaire. Les enquêtes effectuées sur différentes périodes montrent que la baisse enregistrée par l'indice de fécondité ne concerne pas seulement les femmes de niveau scolaire élevé, elle est également enregistrée chez les femmes n'ayant fréquenté que le primaire ainsi que, dans une moindre mesure, celles qui n'ont

aucune instruction. Par ailleurs, cette baisse est observée dans les villes et dans une moindre mesure dans les campagnes.

Tableau 3.18: Mortalité infanto-juvénile et niveau d'instruction de la mère (pour 1000 naissances vivantes)

Niveau d'instructions	ESF (1978)	EDS I (1986)	EDS II (1993)	EDS III (1997)	ESI (1999)	EDS IV (2005)
Pas d'instruction		225,1	170,7	154,3	159,9	152
Primaire		140,5	98,5	95,8	91,4	94
Secondaire et +		72,4	52,4	54,5	80,1	60

Sources: - Enquête sénégalaise sur la fécondité. 1978.

- Enquête démographique et de santé au Sénégal 1986.

- Enquête démographique et de santé au Sénégal 1992-93.

- Enquête démographique et de santé au Sénégal 1997.

- Enquête sénégalaise sur les indicateurs de Santé 1999.

- Enquête démographique et de santé au Sénégal 2005.

3.69 Une évolution favorable est notée également sur la mortalité infanto-juvénile à partir des enquêtes sur la démographie et la santé effectuées au Sénégal. L'analyse du taux de mortalité selon le niveau d'instruction montre que les enfants dont la mère a le niveau primaire ou secondaire ont trois fois plus de chance d'atteindre leur cinquième anniversaire que ceux dont la mère est non instruite.

Tableau 3.19: Pourcentage d'enfant de moins de 5 ans considérés comme atteints de malnutrition selon les 3 indices anthropométriques de l'état nutritionnel selon le niveau d'instruction de la mère

Niveau d'instruction de la mère	Taille-pour-âge		Poids-pour-taille		Poids-pour-âge	
	% en dessous de - 3ET	% en dessous de - 2ET	% en dessous de - 3ET	% en dessous de - 2ET	% en dessous de - 3ET	% en dessous de - 2ET
Pas d'instruction	6,5	18,8	0,9	8,8	3,7	20,6
Primaire	2,9	10,6	0,6	5,9	1,7	9,8
Secondaire et +	1,8	5,4	0,3	3,8	0,3	5,9

Source: Enquête démographique et de santé, 2005.

3.70 Le niveau d'instruction de la mère facilite de manière significative l'évolution pondérale de l'enfant par la connaissance de ses besoins nutritionnels et des notions d'hygiène de sa mère. Le tableau 3.20 ci-après montre une diminution du pourcentage d'enfants de moins de 5 ans atteints de malnutrition en fonction du niveau d'instruction de la mère.

3.71 Le tableau ci après montre que la majorité des individus interrogés dans le cadre de l'enquête démographique et de santé déclarent connaître le VIH/sida. Les hommes sont donc légèrement plus informés que les femmes sur moyens d'éviter l'infection. De plus, la connaissance des moyens d'éviter le VIH/sida est positivement associée au niveau aussi bien chez les femmes que chez les hommes.

Tableau 3.20: Connaissances des maladies sexuellement transmissible notamment le sida et d'un moyen de l'éviter et le niveau d'instruction

Niveau d'instruction	Connaissance du sida		Connaissance d'un moyen d'éviter le sida	
	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes
Pas d'instruction	95,1	96,4	74,7	78,4
Primaire	98,5	98,3	81,3	79,2
Secondaire et +	99,6	99,9	88,2	88,6

Source: Enquête démographique et de santé, 2005.

D. ANALYSE DE L'EQUITE ET DES DISPARITES

Disparités selon le genre

Disparités dans la participation scolaire

3.72 **Le Sénégal a fait des avancées significatives dans la réduction des disparités de genre.** Sauf pour le préscolaire, on observe une amélioration de l'indice de parité fille/garçon au cours de la période 2005-2009 pour tous les niveaux d'enseignement. En 2009, l'indice de parité fille/garçon est de 1,14 dans le préscolaire, 1,08 dans le primaire, 0,87 au moyen et 0,73 au secondaire. Dans le moyen et le secondaire l'indice a gagné respectivement 10 et 8 points de pourcentage durant ces cinq dernières années.

Tableau 3.21: Evolution de l'indice de parité fille/garçon pour tous les niveaux d'enseignement entre 2005 et 2009.

Niveaux d'ens.		Années	Préscolaire	Primaire	Moyen Général	Secondaire Général
2005	TBS	F	7,00%	80,70%	26,20%	9,80%
		G	6,10%	83,00%	33,80%	15,20%
	IP F/G	1,15	0,97	0,78	0,64	
2009	TBS	F	9,70%	95,90%	38,50%	15,50%
		G	8,50%	89,20%	44,10%	21,30%
	IP F/G	1,14	1,08	0,87	0,73	

Source: Rapport national provisoire sur la situation de l'éducation 2009/DPRE, divers numéros.

Disparité dans des profils de scolarisation et de rétention

3.73 **L'analyse de l'accès par sexe révèle d'importantes différences de situation qui bénéficient aux filles dans l'accès aux années du primaire mais la situation inverse se produit dès le moyen et se poursuit jusqu'à la classe de terminale.** Au CI, le taux d'accès moyen est de 117%; mais si 121% des filles entrent au primaire, les garçons n'y accèdent qu'à hauteur de 110%, soit un écart de 11 points. Si les garçons et les filles atteignent la classe de CM2 dans les mêmes proportions, au cycle moyen, la sélection est en faveur des garçons avec une différence de 7 points à la classe de 6^{ème} qui se réduit à 4 à la classe de terminale.

Disparités régionale et selon le milieu de résidence

Disparités dans l'accès et la participation

3.74 **Le système éducatif est caractérisé par une inégalité d'accès et de participation selon la région.** Le tableau 3.22 montre que le taux d'accès global au CI varie de 81,7% à 158,6%. Le taux d'accès au CI est supérieur à 100% partout sauf dans les régions de Diourbel et à Louga. La situation dans ces deux régions pourrait s'expliquer par la forte influence de facteurs d'ordre religieux et l'utilisation des enfants dans les activités agropastorales notamment dans le département de Linguère avec le développement de l'élevage dans cette zone.

Tableau 3.22: Disparités régionales dans l'accès au CI en 2009
(en %)

Régions	Garçons	Filles	Total	Parités F/G
Dakar	104,2	129,8	115,7	1,25
Diourbel	74,9	88,6	81,7	1,18
Fatick	154,0	152,5	153,3	0,99
Kaolack	94,5	107,8	101,2	1,14
Kolda	162,8	154,3	158,6	0,95
Louga	96,5	100,6	98,5	1,04
Matam	100,9	136,2	118,5	1,35
St Louis	106,6	131,6	118,6	1,23
Tamba	133,6	135,8	134,7	1,02
Thiès	117,1	129,2	122,9	1,10
Ziguinchor	111,0	113,6	112,2	1,02
Sénégal	111,5	123,9	117,5	1,11

Source: Rapport national provisoire sur la situation de l'éducation 2009/DPRE.

3.75 **Pour tous les niveaux d'enseignement, Dakar, Thiès et Ziguinchor, ont une part dans la population scolarisée supérieure à celle qu'elle a dans la population scolarisable.** Ainsi, les deux premières régions enregistrent les indices de représentativité absolus⁵³ dans la scolarisation les plus élevés tous cycles confondus. Diourbel occupe la dernière position dans le classement des régions avec les indices de représentativité absolus très faibles dans tous les niveaux d'enseignement. Ces spécificités régionales dans l'accès et la participation entre les régions peuvent être imputables en grande partie à la répartition de l'offre d'éducation notamment les enseignants et les infrastructures.

3.76 **En ce qui concerne la comparaison entre les zones de résidence, l'amélioration de la scolarisation n'a pas bénéficié de la même manière les enfants issus des milieux urbains et des milieux ruraux.** Si dans la zone urbaine, les taux de scolarisation envoisine 100% dans le primaire, dans la zone rurale, il tourne autour de 60%. Par rapport à la moyenne nationale, le milieu rural enregistre un taux brut de scolarisation très faible. L'écart est de l'ordre de 12,49 points dans le primaire et de 16,39 et 14,34 points respectivement dans le moyen et le secondaire.

Inégalité dans l'achèvement au primaire

3.77 **L'analyse croisée des dimensions région et genre montre une forte hétérogénéité entre région du taux d'achèvement au primaire aussi bien pour les garçons que pour les filles.** Il varie

⁵³ L'indice de représentativité absolu mesure les inégalités entre régions dans la scolarisation en rapportant la part de la région dans les effectifs scolarisés à sa part dans les populations scolarisables.

en effet de valeur très faible comme celle enregistrée à Diourbel (29,6%) à celles relativement élevées de Dakar (92,7%) chez les garçons. La même distorsion entre région est observée chez les filles, puisque le taux d'achèvement varie de 34,1% à 99,4%. L'achèvement reste cependant un problème général en ce sens que, à part Dakar (96,0%) et Ziguinchor (88,7%), moins de deux enfants sur trois ont une scolarité primaire complète dans la plupart des régions.

Disparités dans la transition

3.78 L'analyse de la transition entre les cycles fait ressortir de fortes inégalités entre les régions. Pour le passage du primaire au cycle moyen, un écart très fort de 22,10 points de pourcentage est observé avec une valeur minimum 49,3% à Kaolack et une valeur maximum de 71,4% à Ziguinchor. Pour le passage du moyen au secondaire, cette différence est respectivement de l'ordre de 41,8 et 38,2 points. Pour les proportions d'élèves accédant aux études supérieures, les disparités entre les régions sont également très élevées (34,8%). Les écarts entre les garçons et les filles sont plus marqués dans les régions de Diourbel (12,5%), Louga (11,6%), Matam (12,5%) et Thiès (10,0%). Dakar et Ziguinchor enregistre moins de disparités liées au genre même si elles affichent de faibles taux de réussite au baccalauréat.

Disparités dans l'offre éducative

3.79 L'offre éducative au primaire est caractérisée par de fortes disparités dans la proportions des écoles à cycles incomplets. Cette situation est plus accentuée dans les régions de Kolda, Louga et Tamba dont les écoles à cycles incomplet représentent respectivement 71,94%, 77,92% et 85,33% du nombre d'écoles primaires totale. C'est la région de Dakar qui enregistre la plus faible proportion d'écoles à cycle incomplet (15,11%). Cette répartition inégale du réseau scolaire semble se répercuter dans la représentativité car les régions ayant un nombre important d'établissements scolaires enregistrent les indices de représentativité absolus dans la scolarisation primaire, les plus élevés.

3.80 Prés de 60% de l'inégalité dans l'achèvement du primaire trouve son explication dans l'absence de continuité éducative. La relation positive entre l'indicateur d'offre de continuité scolaire avec un indicateur de résultat à savoir le taux d'achèvement dans le cycle primaire mis en évidence par le coefficient de détermination (R^2) égale à 0,598 signifie que presque 60% de l'inégalité dans l'achèvement entre les régions est expliquée par les inégalités dans l'offre de continuité. La politique de mise à niveau de ces écoles incomplètes pour assurer la continuité scolaire dans toutes régions pourrait avoir un impact important sur les objectifs de l'équité.

3.81 L'analyse montre également une forte iniquité dans la fourniture de services éducatifs dans le moyen et le secondaire. Dans le moyen, Dakar et Ziguinchor bénéficie respectivement d'un rapport établissements/ population scolarisable, de 1/611 et de 1/550 alors que les régions de Diourbel (1/2570), Louga (1/1697), Kaolack (1/1592) et Tambacounda (1/1460) sont moins dotées. Cette même tendance s'observe dans la répartition des établissements du secondaire. Dans ce cycle, les rapports établis entre le nombre de lycées de chaque région et sa population scolarisable montre qu'à Dakar, on enregistre un établissement pour 1558 enfants scolarisables alors que Diourbel dispose d'un établissement pour des effectifs de 11798.

Tableau 3.23: Rapport établissements/population scolarisable, 2009

Région	Nbre d'établissements scolaires		Population scolarisable		Rapport Etablissements/ Population scolarisable	
	Moyen	Second.	Moyen	Second.	Moyen	Second.
Dakar	296	99	180944	154245	1/611	1/1558
Diourbel	49	7	125906	82583	1/2570	1/11798
Fatick	85	16	78846	53370	1/928	1/3336
Kaolack	89	21	141731	86661	1/1592	1/4127
Kolda	94	14	113754	69323	1/1210	1/4952
Louga	50	12	84832	55153	1/1697	1/4596
Matam	48	7	53014	35617	1/1104	1/5088
St Louis	75	13	85996	57391	1/1147	1/4415
Tamba	55	11	80307	50493	1/1460	1/4590
Thiès	134	42	152244	101980	1/1136	1/2428
Ziguinchor	121	28	66507	48282	1/550	1/1724
Sénégal	1096	270	1164081	795098	1/1062	1/2945

Source: Rapport national sur la situation de l'éducation, 2009.

3.82 Cette répartition inégale des infrastructures scolaires entre les régions peut non seulement entraîner des inégalités sur les possibilités d'accès à ces cycles d'enseignement mais également entraver l'équité dans la rétention et la transition entre eux. L'analyse du rapport entre les taux de transition entre cycles et dotations en établissements du moyen et du secondaire montre une relation positive entre ces deux indicateurs. Il est donc vraisemblable que des disparités d'offre sont, au moins pour une faible partie, responsables des différences enregistrées entre régions dans les taux de transition du primaire au moyen et ceux du moyen au secondaire.

Disparités selon le niveau de vie des ménages et la catégorie socioprofessionnelle du chef de ménage

Disparités dans la scolarisation

3.83 Malgré une relative amélioration de la scolarisation parmi les enfants des ménages pauvres dans l'élémentaire, les inégalités dans la fréquentation des autres niveaux d'enseignement se sont en accentuées entre 2001 et 2005

3.84 Les résultats des calculs effectués à partir des données du QUID et ESPS 2005 montrent que l'accès des enfants à chacun des niveaux d'enseignement (mesuré par les taux bruts de scolarisation) est d'autant plus faible que les ménages sont pauvres. En 2001, dans l'enseignement élémentaire, par exemple, pour un taux brut de scolarisation de 52,3% des enfants issus des ménages les plus pauvres (quintile 1), on a un taux de 93,6% pour les enfants des ménages les plus riches (quintile 5).

3.85 Les inégalités dans l'accès à l'école élémentaire s'amplifient au fur et à mesure que le niveau d'enseignement s'élève. En effet, en 2005 alors qu'au niveau élémentaire, le taux de scolarisation des enfants des 20% de ménages les plus riches est près de 2 fois supérieur à celui des enfants des 20% de ménages les plus pauvres, il est 4 fois supérieur dans l'enseignement moyen et 8 fois dans le secondaire. Les filles issues de ménages pauvres ont un accès encore plus limité à l'éducation. Mais le déficit de scolarisation des filles par rapport aux garçons est d'autant plus grand que l'origine sociale des enfants est modeste.

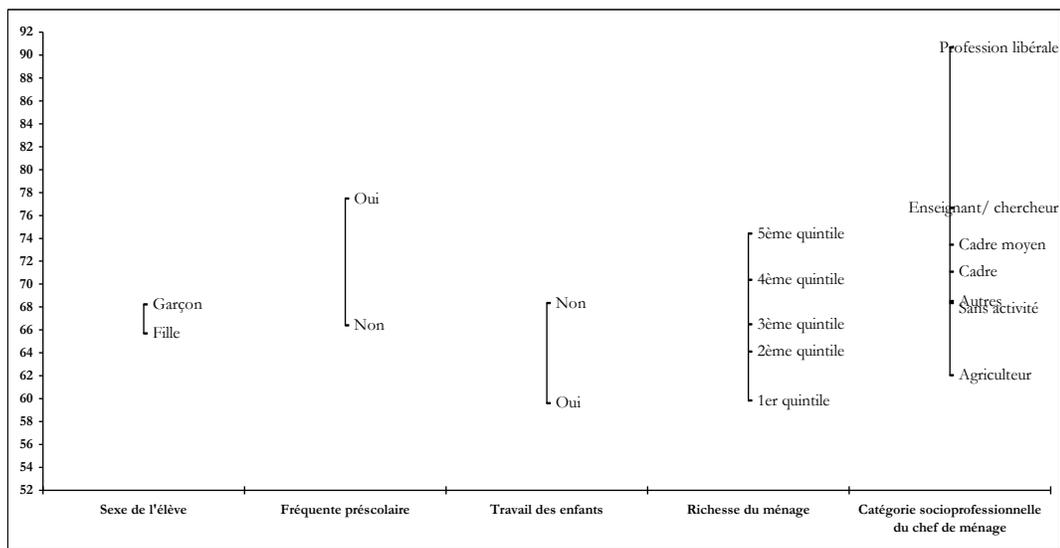
Disparités dans les acquis scolaires

3.86 A partir de l'enquête sur l'éducation et le bien être des ménages au Sénégal (2003), on observe des disparités dans les acquis scolaires liées au genre, au milieu de résidence, au contexte socio-économique, et aux caractéristiques scolaires.

Profils des résultats en fonction des caractéristiques extra-scolaires

- les garçons obtiennent de meilleurs résultats que les filles même si cet écart est seulement de l'ordre de 2,5 points.
- Le fait pour un enfant d'avoir fréquenté la maternelle ou l'école coranique affecterait de façon positive ces acquis scolaires.
- Un enfant astreint à des travaux domestiques et productifs pourrait avoir de moins bons résultats scolaires que ces camarades et cet écart est important (8,75 points).
- les élèves issus des ménages se situant dans les derniers quintiles selon l'indice de richesse construit ont des scores aux tests plus élevés que les élèves vivant dans les ménages moins nantis (quintiles inférieurs).

Graphique 3.3: Scores moyens obtenus aux tests en fonction des caractéristiques extra-scolaires



Source: A partir de l'enquête sur l'éducation et le bien être des ménages au Sénégal 2003, CREA

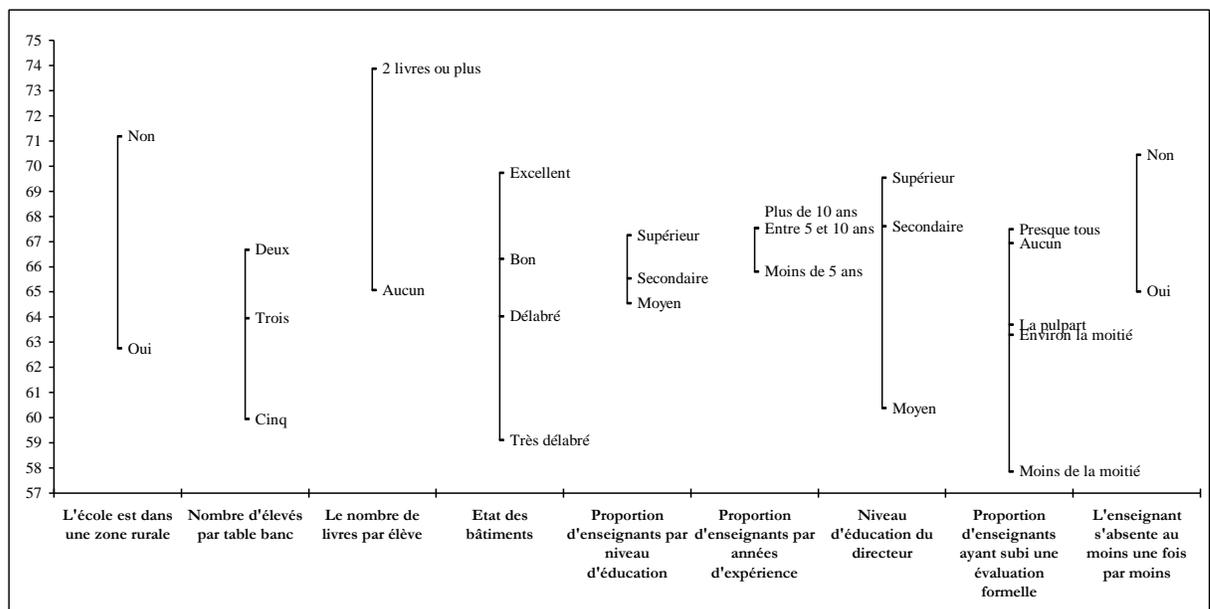
- Une origine sociale favorisée est associée en moyenne à de meilleurs résultats scolaires. On constate que les enfants vivant dans les ménages dont le chef est un cadre, un enseignant ou exerce une profession libérale ont de meilleurs scores que leurs camarades issus de ménages dirigés par des agriculteurs ou des personnes sans activité.

Profils des résultats en fonction des caractéristiques scolaires

- Les élèves fréquentant les écoles rurales ont les scores les moins élevés et l'écart par rapport à ceux des élèves du milieu urbain est important (8,45 points).

- L'analyse des caractéristiques physiques de l'école confirme qu'un cadre scolaire adéquat favorise l'apprentissage. Les enfants ayant les meilleurs résultats sont ceux qui fréquentent les classes non pléthoriques, des écoles dont l'état des bâtiments est acceptable et où les matériels pédagogiques sont disponibles.
- Les effets de la formation académique des enseignants et leur expérience sur les acquisitions scolaires se sont révélés significatifs et génèrent des différences entre les scores des enfants. Le profil du directeur peut être un facteur déterminant non seulement pour le bon fonctionnement de l'école mais aussi pour l'amélioration des acquis scolaires des enfants. Cette relation positive entre le plus haut diplôme académique du directeur et les scores obtenus par les enfants aux tests de connaissances, en est parfaite une illustration.
- L'absentéisme des enseignants, ayant pour conséquence la diminution du temps d'apprentissage des enfants, affecte négativement les acquis des élèves. On note une différence importante (5,45) entre les scores, due à un fort taux d'absentéisme des enseignants.
- Aucune tendance ne se dégage quant à l'effet de la proportion d'enseignants ayant subi une évaluation sur les résultats des élèves.

Graphique 3.4: Scores moyens obtenus aux tests en fonction des caractéristiques scolaires



Source: A partir de l'enquête sur l'éducation et le bien être des ménages au Sénégal 2003, CREA.

Iniquité dans la distribution des ressources

La dimension structurelle

3.87 On observe une distribution structurelle des ressources publiques en éducation relativement concentrée: 67% (12% +55%) des enfants d'une génération ne s'approprient que 32% du total des ressources publiques mises à la disposition de cette génération dans le cadre des services éducatifs dont elle bénéficie. Dans le même temps, les 14% les plus éduqués consomment

43% de l'ensemble de ces mêmes ressources donc une concentration de celles-ci pour une minorité de bénéficiaires.

Tableau 3.24: Distribution des scolarisations et distribution des ressources appropriées

Niveau d'instruction	Taux de scolaris. 2006 (en %)	Niveau terminal de scolaris.	Coût unitaire	Durée du cycle	Ressources par élève selon niveau terminal en 2006	Ressources par groupe	Distribution ressources par groupe	Cumul de la population	Cumul des ressources
Non scolarisés		12	0		0	0	0%	12	0
Primaire	87,6	55	61 938	6	371 628	20 426 624	32%	67	20 426 624
Moyen	32,6	21	186 241	4	744 964	15 454 977	24%	88	35 881 601
Secondaire									
Général	11,8	14	653 861	3	1 961 583	27 462 162	43%	102	63 343 763
Ensemble		100				63 343 763	100%		

Sources: Nos calculs à partir des données des annuaires des statistiques scolaires, rapport sur la situation de l'éducation au Sénégal, 2008, ME/DPRE.

La dimension sélective

3.88 **Les transferts de ressources publiques en faveur de l'éducation bénéficient davantage aux ménages riches qu'aux ménages pauvres.** La courbe de Lorentz des dépenses de consommation indique que 50% des ménages les plus riches reçoivent 99 % des dépenses publiques d'éducation. Les ménages avec un bas niveau de vie reçoivent une part des dépenses d'éducation encore plus faible que celle qu'ils ont dans le revenu tandis que les ménages les plus riches bénéficient d'une part de dépenses d'éducation plus grande que celle dont ils disposent dans le revenu. Ceci ôte tout rôle redistributif aux dépenses publiques d'éducation qui soit favorable aux pauvres. Conformément aux résultats internationaux (Woldehanna et Jones, 2005), les dépenses publiques pour l'éducation primaire sont pro-pauvres alors que les autres niveaux d'enseignement se révèlent pro-riche au Sénégal ainsi que l'indiquent les courbes de concentration.

E. PERFORMANCES ET FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AU SENEGAL

Le marché de l'enseignement supérieur

3.89 **En 2008, les secteurs publics et privés combinés comptaient 91 320 étudiants; leur répartition est indiquée dans le Tableau 3.25.**

L'offre du secteur privé

3.90 En 2008, 78 IES privées étaient en activité et contenaient 26% de tous les étudiants du supérieur par rapport à une part de marché de seulement 12% une décennie plus tôt. La plupart des IES privées (67) sont localisées à Dakar. Le coût de la fréquentation d'une école privée pour les étudiants et les familles est très élevé par rapport au secteur public. Les frais de scolarité varient de 600 000 francs CFA par an à 1 200 000 francs CFA pour certains diplômes professionnels, comparés aux frais de 10 000 francs CFA par étudiant et un transfert public à l'étudiant d'une bourse comprise entre 250 000 francs CFA et 755 000 francs CFA par an pour suivre les cours dans une université publique, selon le niveau du diplôme et le type de bourse. Depuis 1995, l'environnement réglementaire et législatif pour la promotion des IES privées a peu évolué. En outre, bien que l'État donne son agrément pour les IES privées, il ne reconnaît pas les diplômes délivrés.

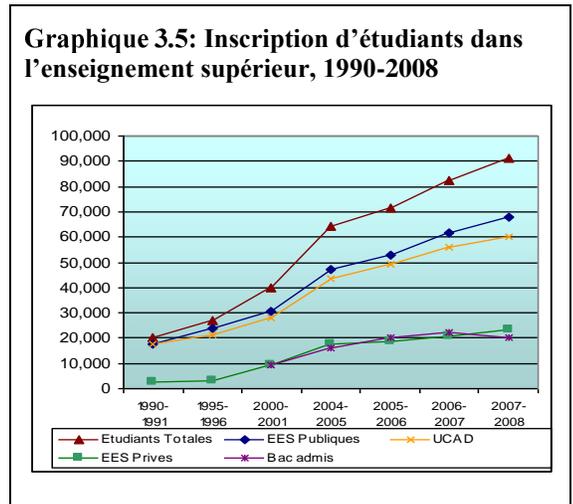
Tableau 3.25: Inscriptions d'étudiants dans l'enseignement supérieur, 1990-2008

	1990-91	2005-06	2007-08
Total des étudiants	20 300	71 737	91 320
IES publiques	17 810	52 863	68 002
UCAD	17 810	49 069	60 087
UGB		3 794	4 683
Bambey			1 018
Thiès			1 040
Ziguinchor			1 174
IES privées	2 490	18 874	23 318

Source: Nos calculs à partir des données budgétaires

L'offre du secteur public

3.91 Le secteur public scolarise près des trois quarts de tous les étudiants de l'enseignement supérieur. L'UCAD, avec un effectif de 60 000 étudiants en 2008, scolarise 88% de tous les étudiants des IES publiques et 65% de tous les étudiants du supérieur y compris du secteur privé. Dans les universités publiques sénégalaises, la grande majorité des étudiants (86%) suivent une filière d'études générales. En plus de cet enseignement général pour la majorité, la Faculté de médecine et quelques instituts spécialisés utilisent des examens d'entrée pour sélectionner les plus talentueux pour un nombre limité de places. Le plus grand institut spécialisé est l'École Supérieure Polytechnique (ESP) qui à elle seule compte 65% des inscriptions dans les instituts. Le concours d'entrée à l'ESP est très sévère, étant donné que la demande dépasse de loin les places disponibles, de même que pour l'entrée à l'École Polytechnique de Thiès.



La demande et les incitations

3.92 A l'instar des tendances mondiales, l'inscription dans l'enseignement supérieur au Sénégal a aussi connu une forte tendance à la hausse au cours de la décennie passée. Entre 2000 et 2008, le nombre total d'inscriptions a augmenté à un taux de 12% par an, double de celui de la décennie précédente. L'inscription dans les IES privées a augmenté à un taux annuel légèrement plus rapide de 14% en moyenne, et représentait environ 35% de toutes les nouvelles inscriptions au cours de la

période. Cependant, depuis 2005, le taux de croissance du secteur privé a baissé à une moyenne de 10% par an.⁵⁴

3.93 La tendance à la hausse coïncide avec la présence de plusieurs facteurs qui ont facilité cette croissance – recettes publiques accrues, accroissement de la création d’emploi dans les secteurs publics et privés, une politique d’accès libre aux universités publiques et de généreuses subventions aux étudiants.⁵⁵

3.94 Selon les deux mesures de couverture de l’enseignement supérieur les plus communément utilisées -- le nombre d’étudiants pour une population de 100 000 habitants et le taux brut de scolarisation au supérieur⁵⁶ -- la croissance rapide de la scolarisation dans le supérieur depuis 2000 a propulsé le Sénégal à un niveau similaire ou supérieur de couverture par rapport à ses concurrents économiques régionaux, et à un niveau de couverture considérablement au-dessus de la moyenne de l’Afrique subsaharienne. Le nombre d’étudiants pour 100 000 habitants au Sénégal qui est de 775 est similaire au niveau de couverture de la Côte d’Ivoire et du Cameroun et considérablement supérieur à celui du Bénin, du Ghana et de la plupart des autres pays africains. Cependant, ce niveau de participation chute de façon significative en dessous de la couverture réalisée dans les économies émergentes telles que l’île Maurice, l’Inde et la Chine, et ne représente qu’un tiers de la couverture réalisée dans les pays à revenu intermédiaire.

3.95 Les comparaisons des taux bruts de scolarisation produisent des résultats similaires et les implications pour la qualité de la main d’œuvre sont plus évidentes. Au Sénégal, l’inscription dans l’enseignement supérieur ne représente que 8% de la population âgée de 20 à 24 ans. Bien que le taux brut de scolarisation soit supérieur à celui de la moyenne de l’Afrique subsaharienne de 5%, elle chute considérablement en dessous de la moyenne de 23% des économies à revenu intermédiaire et de presque 70% des pays à revenu élevé (Graphique 3.4).

Les signaux du marché du travail

3.96 Au cours des années 2000, le marché du travail a envoyé des signaux positifs aux individus pour qu’ils poursuivent leurs études, à savoir un faible taux de chômage, de grands écarts de salaire et des filières de salaires plus élevés sur une vie. Les estimations de taux de chômage en 2002 selon le niveau le plus élevé d’instruction atteint montrent que la main d’œuvre ayant une éducation dans le supérieur avait le taux de chômage le plus bas, en particulier dans les zones urbaines où 8% de la main d’œuvre avec une éducation dans le supérieur était au chômage par rapport à 17% et 20% de la main d’œuvre avec une instruction dans le primaire et le secondaire respectivement; En outre, les travailleurs ayant une éducation dans le supérieur travaillent majoritairement dans le secteur formel et gagnent une prime de salaire de 40% à 45% supérieure à celle d’une autre personne similaire avec une éducation dans le secondaire (World Bank 2007, Saly 2010). En tenant compte des manques à gagner et

⁵⁴ Dans un rapport récent (Soleil 2009), des représentants de l’Association des écoles privées ont attribué le ralentissement de la demande à la domination du secteur public, le résultat d’une tendance croissante des diplômés à paiement complet offerts par les IES publiques qui ciblent le même marché que les IES privées.

⁵⁵ Pendant les années 1990, la croissance réelle du PIB était en moyenne de 2,7 % par an, et a atteint 6 % à la fin de la décennie. Depuis 2000, la croissance réelle du PIB est en moyenne de 4,1 % par an avec des recettes variant de 19 % à 21 % du PIB, en hausse par rapport à seulement 17 % en 1995. Source: *World Bank World Development Indicators 2007*.

⁵⁶ Le taux de scolarisation brut est la scolarisation totale en tant que pourcentage de la population âgée de 20 à 24 ans.

des dépenses privées sur l’instruction, le taux de rendement privé interne⁵⁷ à l’enseignement supérieur au Sénégal est estimé résider entre 12,7% et 17,2%, bien au-dessus du coût d’opportunité du capital et du rendement privé à l’enseignement général secondaire de 9,7%, offrant donc une forte incitation aux individus à investir dans l’enseignement supérieur.

Politiques de subvention

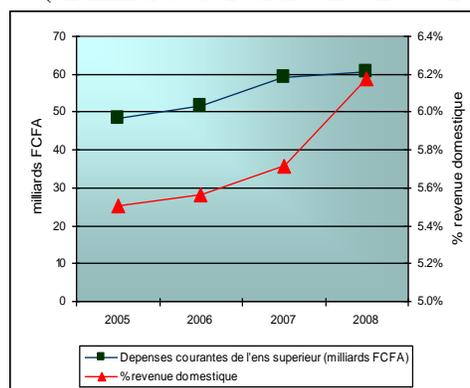
3.97 Les politiques publiques concernant les subventions aux étudiants a aussi fourni de fortes motivations à poursuivre un enseignement supérieur. Entre 2005 et 2008, un peu plus de 80% des étudiants fréquentant les universités publiques recevaient des bourses publiques ou une assistance financière directe de l’État. On observe également que les dépenses en bourses pour les études à l’étranger ont augmenté de façon significative au cours de la période en raison d’une large hausse du nombre de bénéficiaires. En 2008, bien que les étudiants étudiant à l’étranger ne représentaient que 9% de tous les boursiers, ils représentaient 30% des dépenses totales en bourse et 13% des dépenses récurrentes publiques totales pour l’enseignement supérieur. Il convient de noter que de 1997 à 2001, le Senegal avait développé une politique selective d’octroi des bourses aussibien au niveau national qu’aux étudiants dans les universités étrangères basée sur des criteres precis de mérite et de situation de vie des familles. A partir de l’année 2001, le Gouvernement a mis en place une politique où d’cotroi d’une subvention sous forme de bourse ou d’aide à tous les étudiants au Senegal et à l’étranger.

Financement public de l’enseignement supérieur

Montant des dépenses récurrentes

3.98 **Le Sénégal accorde une priorité budgétaire élevé à l’enseignement supérieur.** Depuis 2005, les dépenses de l’État pour l’enseignement supérieur ont augmenté en termes réels à une moyenne de 9,3% par an, par rapport aux taux de croissance de 3,8% et 3,6% du PIB et du revenu intérieur, respectivement. En conséquence, la part de l’université dans le revenu intérieur a augmenté de 5,5% en 2005 jusqu’à 6,2% en 2008⁵⁸ pendant que les dépenses récurrentes en tant que part du PIB ont augmenté de 1,1% jusqu’à 1,2% sur la même période (Graphique 3.5).

Graphique 3.6: Dépenses publiques actuelles pour l’enseignement supérieur et % des recettes intérieures, 2008 (en milliards de FCFA constants de 2005)



Source: Nos calculs à partir des données budgétaire

⁵⁷ le taux de rendement interne mesure l’avantage économique obtenu sur la vie de travail d’un individu par rapport au coût d’obtention de l’éducation. Les rendements pourraient être mesurés d’un point de vue privé ou social. Le taux de rendement privé mesure l’avantage économique net à l’individu qui consiste essentiellement en un flux de gain futur plus important (influencé par une plus forte probabilité d’être employé et par des salaires plus élevés) moins les coûts privés associés à l’obtention de l’instruction (coûts directs et manques à gagner). Le taux de rendement social utilise les mêmes calculs, mais avec des coûts et avantages différents (OECD 2006).

⁵⁸ Les recettes intérieures ne comprennent pas les subventions extérieures.

3.99 **Le niveau des dépenses récurrentes par rapport à la richesse nationale est très élevé par rapport à celui d'autres pays.** Par rapport à la richesse nationale, le Sénégal dépense plus du double de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne, et il se trouve à l'extrémité supérieure des dépenses des pays de l'OCDE. Cela est d'autant plus remarquable qu' en moyenne, les pays à revenu élevé tendent à dépenser une part plus importante de leur richesse nationale pour l'enseignement supérieur que ne le font les pays plus pauvres. L'effort budgétaire du Gouvernement du Sénégal est supérieur à celui de la plupart des pays à revenu élevé, ce qui indique l'importance que le Gouvernement du Sénégal accorde à l'enseignement supérieur.

Tableau 3.26: Dépenses publiques récurrentes pour l'enseignement supérieur en tant que % du PIB, 2008

	Moyenne
Sénégal	1.2
Afrique subsaharienne	0.6
Asie du Sud	0.5
OCDE	1.0

Sources: Pour l'ASS et l'Asie du Sud – Calculs des auteurs à partir des données EDSTATS. Pour l'OCDE - Education at a glance 2009: OECD Indicators, Table B2.4.

3.100 **En comparaison aux autres pays, les dépenses par étudiant sont à un niveau élevé tant au plan absolu qu'au plan relatif pour le revenu par habitant.** Le Sénégal dépense de façon absolue plus par étudiant que tous les autres pays d'Afrique de l'ouest et dépense deux fois plus par étudiant comparé à l'Inde, à Madagascar, et à la Côte d'Ivoire. Les dépenses par étudiant sont restées relativement constantes en termes nominaux, atteignant en moyenne 883 091 francs CFA (3 402 dollars US PPP) par étudiant et par an. Il n'y a pas de relation significative entre l'effort financier public et les niveaux d'inscriptions dans l'enseignement supérieur.

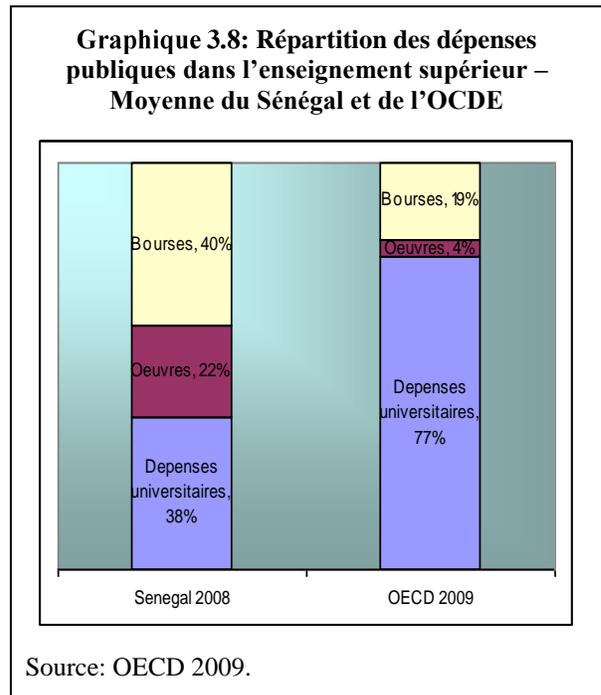
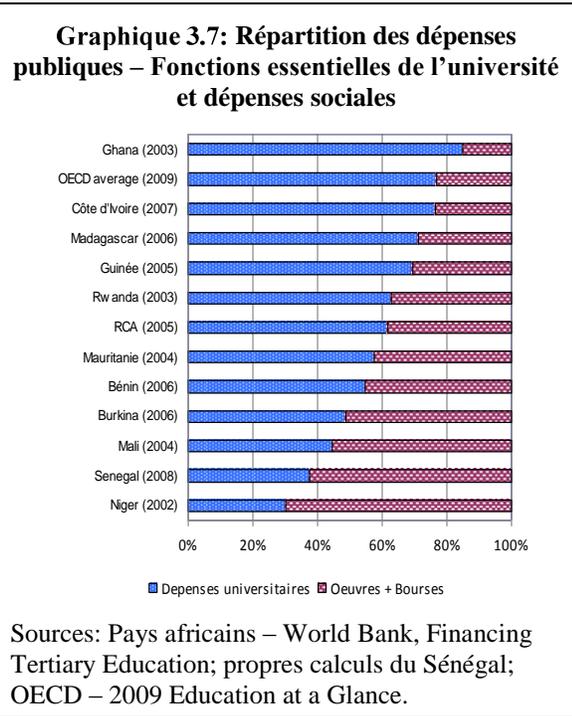
3.101 **La comparaison internationale montre également qu'il n'y a pas de relation significative entre l'effort financier public et les niveaux d'inscriptions dans l'enseignement supérieur d'un pays à l'autre** Lorsque nous comparons l'effort budgétaire avec les taux d'inscriptions dans tous les pays, le Sénégal est mieux placé par rapport au Rwanda et au Kenya dans l'accomplissement d'un meilleur accès pour le niveau de ressources investies mais il est moins bien placé par rapport à beaucoup d'autres pays qui ont atteint une plus grande couverture avec autant ou moins d'effort fiscal, tels que la RCI, le Cameroun, l'île Maurice, la Tunisie, l'Inde et le Brésil.

Composition économique des dépenses

3.102 **Le financement public de l'enseignement supérieur au Sénégal est fourni à travers deux mécanismes.** Le premier est le financement direct des IES publiques par le biais de deux subventions opérationnelles. Une subvention finance les fonctions essentielles d'enseignement et de recherche de l'IES; l'autre finance le fonctionnement des œuvres universitaires tels que les repas, le transport et l'hébergement. Les ressources ne sont pas fongibles entre les deux fonctions. Le second mécanisme passe par le biais des subventions publiques directes aux étudiants et à leurs familles sous forme de bourses

3.103 **La priorité donnée aux dépenses sociales par rapports aux dépenses liées à l'enseignements et la recherches (38%) apparaît extrême.** Le Gouvernement du Sénégal met une plus grande priorité sur les dépenses sociales (subventions publiques directes aux étudiants et à leurs familles sous forme de bourse et fonctionnement des œuvres universitaires tels que les repas, le transport et l'hébergement) qui bénéficient de 62% du financement public (40% pour les bourses et 22% pour les œuvres), par rapport aux fonctions essentielles d'enseignement et de recherche des universités (38% du financement public). En comparaison aux autres pays, ces taux sont aux extrêmes.

Les Graphiques 3.6 et 3.7 montrent comment les ressources publiques sont réparties entre les fonctions académiques et sociales à travers un échantillon de pays dont les données étaient disponibles, et comparées avec la moyenne de l'OCDE. Par rapport à ce groupe de pays et à la moyenne des pays de l'OCDE, le Sénégal se classe presque en dernière place en termes de la priorité qu'elle accorde au financement des fonctions essentielles d'enseignement et de recherche de l'université, et au premier rang par rapport à la priorité accordée aux subventions pour les étudiants.



Recettes et dépenses des IES publiques

Total des revenus et leurs sources

3.104 En 2008, les revenus des IES publiques totalisaient 190 millions de dollars US, en hausse par rapport à 131 millions de dollars US en 2005. Bien que les revenus propres des IES aient augmenté de façon significative entre 2005 et 2008 (+15,6% en moyenne annuelle), les contribuables ont représenté 86% du total des revenus des IES sur la période; Une comparaison avec dix pays africains pour lesquels les données étaient disponibles montre que le Sénégal est avant-dernier pour la collecte de ses propres revenus (Tableau 3.27).

3.105 Les revenus propre proviennent des droits d'inscription des étudiants (qui varient en moyenne entre 5 000 et 10 000 francs CFA par étudiant et par an), comprennent juste 10% des revenus propres des IES et de la "fonction de service" qui représente la majorité des revenus propres de l'IES (85 %). Initialement, l'autorisation de collecter des fonds par la fonction de service s'appliquait seulement à la sous-traitance de l'expertise de l'université. Plus récemment, en 2008, la définition de *fonction de service* a été élargie pour inclure l'autorité à faire payer des droits pour des cours offerts par l'université aux étudiants non réguliers. Ces derniers ont entraîné un boom pour les revenus de l'université. Cependant, en l'absence d'un système comptable centralisé et d'audits universitaires suffisamment complets, la transparence dans la gestion et l'utilisation des fonds est un problème important. Un second problème concerne le type des programmes offerts, qu'ils soient alternatifs comme les programmes professionnels qui ciblent une population active ou qu'ils soient simplement les mêmes cours universitaires offerts à un groupe d'étudiants payant des droits complets. Certains signes suggèrent cette dernière situation.⁵⁹

Tableau 3.27: Ressources propres en tant que % des ressources totales dans les IES publiques

	Année	%
Guinée-Bissau	2006	75
Ouganda	2006	56
Kenya	2007	39
Ghana	2003	37
Namibie	2002	32
Bénin	2008	23
Malawi	so	22
Swaziland	2007	20
Tanzanie	2006	18
Ile Maurice	2007	15
Sénégal	2008	14
Madagascar	2006	3

Source: World Bank 2009c.

Dépenses

3.106 À l'exception de l'UCAD, les dépenses académiques des IES ont été en croissance plus rapide que les revenus. Au cours de la période 2005-2008, l'UGB a connu un déficit moyen de 700 millions de francs CFA (2,7 millions de dollars US) par an (augmentant de 535 millions de francs CFA en 2005 à 975 millions en 2008), pour un dépassement budgétaire moyen de 25% par an. À l'exception possible de Thiès, les nouvelles universités sont sur une pareille voie de déficit budgétaire.

Classification économique des dépenses académiques

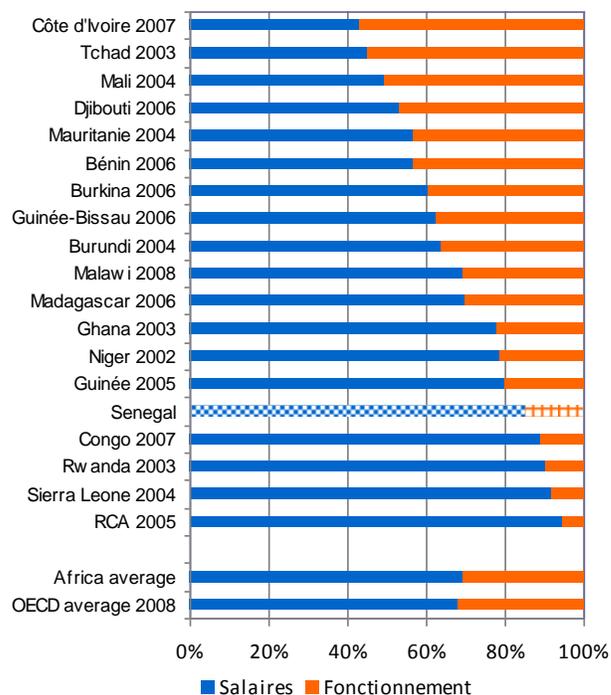
3.107 Le GS ainsi que les universités sénégalaises accordent une haute priorité aux dépenses sur le personnel aux dépens des intrants pédagogiques et des coûts d'exploitation. En 2008, les dépenses liées au personnel représentaient 85% des dépenses académiques dans les IES publiques. Une part de 12% soutenait les coûts d'exploitation généraux du campus (par exemple l'entretien des installations, les services, la bibliothèque centrale). Seuls 3% étaient classés comme dépenses pédagogiques, (par exemple dépenses sur les bibliothèques, Internet, fournitures de laboratoires, etc.). Depuis 2005, la répartition des dépenses est restée relativement constante.

⁵⁹ Par exemple, en décembre 2009, les étudiants à l'ESP de Thiès ont fait grève pour s'opposer au nombre croissant d'étudiants non réguliers inscrits dans les mêmes classes.

3.108 En revanche, dans le secteur privé, le coût des salaires et de l'administration ne comprend que 42% des dépenses académiques, en moyenne. Les coûts d'exploitation représentent une plus large part de dépenses (51 %) parce que les IES privées louent généralement leurs installations, mais les dépenses sur les autres intrants pédagogiques comprennent une plus large part des dépenses parmi les IES privées (7 %) par rapport à celle du secteur public.

3.109 La part de ressources que les IES publiques au Sénégal dépensent sur les coûts de personnel par rapport aux intrants pédagogiques et aux coûts d'exploitation est aussi exceptionnellement élevée comparée à celle d'autres pays africains qui, eux-mêmes, tombent généralement au-dessus du niveau des dépenses du personnel qui prévaut sur d'autres continents. Comme en témoigne le Graphique 3.8, le Sénégal se classe largement au dessus de la moyenne des 19 pays africains ainsi que de la moyenne de l'OCDE dans la part de ressources dépensées sur le personnel, et largement en dessous de la moyenne dans la part des ressources dépensées sur les coûts d'exploitation et les intrants pédagogiques.

Graphique 3.9: Composition des dépenses universitaires: personnel & coûts d'exploitation (%)



Sources: Compérateurs africains – Foko.; moyenne OCDE – Education at a Glance 2009 Tables B.5 and B.6.

3.110 Ceci suggère un important sous-investissement relatif en ce qui concerne l'entretien, le soutien académique et la recherche dans les universités sénégalaises.

Tendances des dépenses par étudiant par classification économique

3.111 Globalement, les dépenses académiques n'ont pas suivi le rythme de la croissance des inscriptions dans les IES publiques. Alors que les inscriptions augmentaient à un taux de 12% par an entre 2005 et 2008, les dépenses des universités augmentaient seulement à 8,8% par an en termes réels. Alors que les dépenses par étudiant étaient en baisse à travers toutes les catégories de dépenses, les dépenses pédagogiques ont subi la baisse la plus importante, diminuant en termes réels de 37% par étudiant au cours de cette période de trois ans

Recettes et dépenses des œuvres universitaires

3.112 Les dépenses publiques sur les œuvres universitaires ont atteint 15,4 milliards de francs CFA (35 millions de dollars US), représentant 38% des fonds publics transférés aux IES et 22% des dépenses du GS pour l'enseignement supérieur. Le recouvrement des coûts pour l'utilisation des services auxiliaires est modeste (en moyenne seulement 17% des dépenses totales). Les coûts et le financement diffèrent de façon significative entre l'UCAD et l'UGB. D'une part, à l'UCAD, au cours de la période 2005-2008, la subvention par étudiant (dépenses totales – revenus de recouvrement de

coûts) était en moyenne de 232 000 francs CFA (470 dollars US) par an comparée à plus du double de ce montant à l'UGB (545 000 francs CFA, 1 100 dollars US).

Indicateurs de performance et de qualité des IES publiques

Efficacité interne

3.113 La faible productivité des IES publiques du Sénégal inclut à la fois des taux élevés de redoublement et des taux de survie faibles, si bien que, malgré une forte tendance à la hausse dans les inscriptions depuis 2000, l'UCAD produit peu de titulaires de diplômes du premier cycle.

3.114 Globalement, les étudiants à l'UCAD passent 75% de plus de temps à l'université que la durée théorique du programme. Sall (2009) estime que le nombre moyen d'années qu'il faut aux étudiants à l'UGB pour terminer les deux ans du DEUG est de 2,6 ans ou 30% de plus de temps comparé à 3,5 ans à l'UCAD ou 75% de plus de temps.

3.115 Les taux de survie sont également faibles. En fin de compte, on estime à seulement 30% le nombre d'étudiants inscrits à l'UCAD qui obtiendront éventuellement un diplôme de licence (théoriquement de trois ans). La moyenne comparable pour les pays de l'OCDE est de 70%. Le cas déviant positif important est celui de l'UGB où les taux de survie sont considérablement plus élevés et l'ont été historiquement. Sall (2009) estime que 71% des étudiants entrant à l'UGB termineront leur DEUG avec succès.

3.116 Comme conséquence de la faible survie dans l'enseignement du premier cycle, malgré les taux croissants d'inscription, le nombre d'étudiants dans l'année finale d'un programme de premier niveau a atteint en moyenne seulement 6 000 par an au plus depuis 2005. En fin de compte, après des investissements considérables, la majorité des étudiants reçoivent seulement une ou deux années d'enseignement supérieur.

Efficacité externe

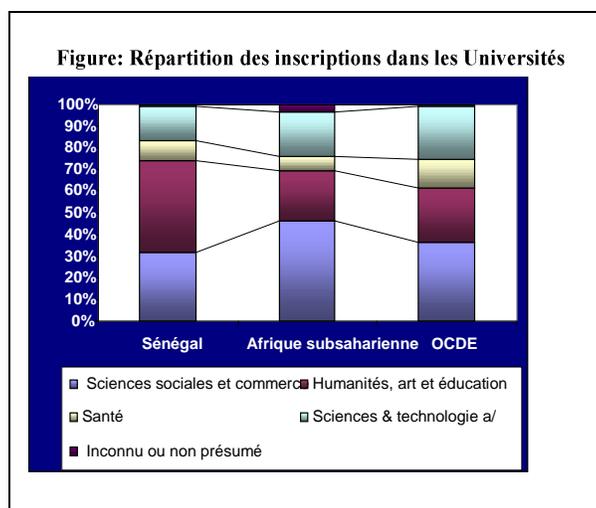
3.117 En moyenne, la main d'œuvre ayant étudié pendant quelques années dans le tertiaire réussit mieux en termes d'opportunités d'emploi et de salaires que des individus autrement similaires mais sans éducation tertiaire. Néanmoins, la main d'œuvre sortie de l'enseignement supérieur a un taux d'emploi de 8%, ce qui pourrait refléter une offre excédentaire par rapport à la croissance de l'emploi et/ou un décalage entre les compétences des diplômés de l'enseignement supérieur et celles requises.

3.118 En comparant la croissance de l'emploi dans le secteur formel de l'économie par rapport au nombre de diplômés produits par l'enseignement supérieur on constate le secteur moderne avec une augmentation de l'emploi public aurait pu absorber tous les nouveaux arrivants sur le marché du travail avec des diplômés universitaires. Entre 2000 et 2004, le secteur moderne de l'économie a ajouté une moyenne de 12 000 nouveaux emplois à plein temps chaque année (8 000 dans le secteur privé et 4 000 dans le secteur public), bien plus que le double de la croissance annuelle de l'emploi au cours de la décennie précédente. En comparaison, les universités publiques ont produit une moyenne de 4 000 licenciés et 3 000 titulaires de maîtrises chaque année pendant cette période. Au même moment, dans une enquête sur les entreprises en 2003, 18% des entreprises de manufacture ont cité le manque de main d'œuvre qualifiée comme un obstacle pour l'environnement des affaires. En 2006, et en association avec l'augmentation du nombre des nouveaux arrivants sur le marché du travail avec un

diplôme du supérieur, 10 % des entreprises ont cité le manque de main d'œuvre qualifiée comme un obstacle pour l'environnement des affaires. Le manque de main d'œuvre qualifiée était classé 11e seulement sur une liste restreinte de 15 obstacles potentiels à l'environnement des affaires à ce moment-là (World Bank 2009a).

3.119 Les tendances récentes dans les inscriptions par filière d'étude fournissent des indications d'un potentiel décalage croissant entre l'offre et la demande en travailleurs éduqués à l'université. La capacité du marché du travail à absorber une main d'œuvre croissante ayant suivi un enseignement supérieur dépend largement non seulement de la croissance économique qui devrait ralentir à un taux de 3,5 % entre 2010 et 2014, mais aussi du type de main d'œuvre mise à la disposition des secteurs de croissance de l'économie. Historiquement, un tiers de tous les étudiants se sont inscrits dans des programmes de droit, sciences politiques, économie et commerce. Depuis au moins 2005, les programmes de lettres et sciences humaines ont connu une augmentation disproportionnée dans les inscriptions. Alors que les sciences humaines et sociales représentent une filière d'étude essentielle pour toute université, la croissance rapide des inscriptions dans ces domaines a augmenté leur part dans les inscriptions dans les IES publiques de 33 % en 1991 à 41 % en 2008. En revanche, la part d'étudiants inscrits en sciences, technologie et médecine combinées, a diminué, passant de 35 % en 1991 à seulement 25 % en 2008.

3.120 La part importante des inscriptions en sciences humaines dans les universités publiques est considérablement plus élevée au reste de l'Afrique au Sud du Sahara et à l'OCDE. Ces comparaisons en et par elles-mêmes ne prouvent pas un décalage entre les universités sénégalaises et le marché local du travail, mais elles montrent bien que les universités sénégalaises accordent une moindre priorité aux filières de la science, de la technologie, de la santé et de l'éducation que celles de nombreux autres pays, ce qui pourrait entraver sa compétitivité à l'échelle mondiale.



3.121 D'autres faits, cependant, indiquent un décalage potentiel croissant entre l'enseignement fourni par les universités publiques et les besoins prévus de développement. En premier lieu, peu d'étudiants se dirigent vers les filières liées aux secteurs économiques primaires et secondaires tels que l'agriculture, les pêches, l'élevage, l'eau, l'industrie, l'environnement, les mines, et l'énergie, à savoir des domaines qui sont essentiels pour les objectifs de développement économique du pays. De plus, la demande parmi les étudiants pour plus d'enseignement en médecine, sciences, et technologie, particulièrement dans les Ecoles Supérieures Polytechniques dépasse l'offre, comme en témoigne le nombre croissant d'étudiants qui prennent les programmes aux droits de scolarité complets dans les universités publiques pour étudier dans ces filières. Alors que le secteur privé offre une large gamme de possibilités d'études en commerce, gestion et informatique, en raison de la hausse des coûts de l'enseignement des sciences, le secteur public est le seul fournisseur.

Normes d'enseignement et d'apprentissage

Ratios étudiants-personnel

3.122 **La forte augmentation des inscriptions au cours des dernières années n'a pas été accompagnée d'une augmentation du personnel enseignant.** Avec un ratio moyen de 45 étudiants par enseignant dans toutes les universités publiques, le Sénégal se classe très loin devant tous les autres pays africains pour lesquels des données sont disponibles. En moyenne, le ratio étudiants-personnel (équivalent au personnel à plein temps) au Sénégal est plus du double de celui de la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne et de l'OCDE. Ces taux élevés soulèvent des questions sur la qualité de l'enseignement fourni.

3.123 **La moyenne de 45 étudiants par enseignant n'est toutefois pas la norme.** Plus frappant encore est l'écart dans les ratios d'enseignement entre les facultés. Les ratios étudiants-professeur entre les universités et au sein de l'UCAD varient de 8 pour 1 et 11 pour 1 à l'Université de Thiès, à la Faculté des sciences et technologies (FST) de l'UCAD et à l'École de médecine (FMPOS), jusqu'à 116 pour 1 dans les facultés de droit et de sciences politiques (FSJP) de l'UCAD, et bien plus de 140 pour 1 dans les facultés de lettres et sciences humaines (FLSH) et d'économie et gestion (FASEG).

Qualifications des professeurs

3.124 **La qualité de l'enseignement délivré est menacée par la faible proportion d'enseignants qui sont qualifiés au Rang A.** En moyenne, seuls 36% des enseignants de l'UCAD sont au Rang A (soit des professeurs titulaires, des maîtres de conférence ou des chargés d'enseignement). En revanche, à l'UGB, un peu plus de la moitié (52%) des enseignants d'université sont qualifiés au Rang A.

3.125 **Il est douteux que la faible proportion des professeurs de Rang A soit imputable aux faibles incitations financières.** Les salaires offerts au Sénégal sont hautement compétitifs par rapport aux salaires offerts dans de nombreux pays de l'OCDE. Ce salaire compétitif au plan international résulte en de grands écarts de revenus dans l'économie locale. Les salaires d'enseignants sont élevés par rapport au salaire moyen gagné par les travailleurs ayant reçu une éducation universitaire dans le secteur formel de l'économie. Par rapport à ce groupe, un maître-assistant d'université débutant gagne 3,3 fois plus, et les écarts se creusent ensuite davantage. Le salaire d'un maître-assistant est plus de 22 fois le PIB par habitant et celui d'un professeur débutant est 35 fois le revenu par habitant.

Équité et incidence des bénéficiaires

3.126 **Les subventions publiques pour l'enseignement supérieur sont en grande partie non ciblées.** Les fonds publics transférés aux IES pour les services académiques et les œuvres universitaires bénéficient à tous les étudiants, et au moins 80% des étudiants reçoivent une bourse importante pour fréquenter une IES publique.

3.127 **En 2004, en utilisant les données de 2000, le rapport sur les dépenses de la Banque mondiale a constaté que le financement public de l'enseignement supérieur était distribué de façon régressive, avec les étudiants venant de familles dans la moitié supérieure de la distribution des revenus recevant environ 4,3 fois plus de subventions publiques que les étudiants venant de la moitié inférieure de la répartition des revenus (World Bank 2004).** L'écart dans l'accès à l'enseignement supérieur entre les familles à faible revenu et celles à revenu élevé ne semble pas s'être

significativement réduit depuis ce temps-là parce que les familles aux revenus les plus faibles ont toujours un accès très limité à l'enseignement secondaire

RECOMMANDATIONS

3.128 **Rendre plus crédible le budget de l'Education par une meilleure prévision des salaires et rémunération, notamment ceux des contractuels et de l'enseignement supérieur et des bourses.**

Pour y arriver, le Gouvernement devra maîtriser le niveau des effectifs du personnel enseignant, leur répartition aux postes d'enseignement ainsi que les programmes de recrutement. Les prévisions de recrutement de personnels enseignants doivent se faire en fonction des besoins évalués annuellement sur la base des nécessités d'expansion du système mises en relation avec le personnel déjà disponible en vue de couvrir les besoins réels. Ainsi, l'immatriculation du personnel et des postes d'enseignement devient plus que nécessaire. Les acquis des négociations avec les syndicats du secteur ne doivent pas remettre en cause l'équilibre du budget en cours. Au niveau de l'enseignement supérieur, les prévisions de salaires et de bourses doivent s'effectuer sur une année budgétaire pleine et non sur l'année académique.

3.129 **S'assurer que les budgets d'investissement sont exécutés.** Les Ministères en charge de l'éducation et celui de l'économie et des Finances devraient travailler à améliorer l'exécution du budget d'investissement aussi bien au niveau central que décentralisé. Au niveau central, les crédits d'investissement du secteur de l'éducation ne devraient plus être l'objet des blocages et prélèvements notés au cours des 4 dernières années. Au niveau des collectivités locales, le mécanisme de gestion du BCI décentralisé devrait être revu pour en améliorer l'efficacité notamment en intégrant les Agences Régionales de Développement dans la gestion de ses ressources.

3.130 **Corriger les déséquilibres en défaveur des niveaux d'enseignement moyens et secondaire.**

Pour maintenir la stabilité du système éducatif, le Gouvernement doit investir davantage dans le moyen et le secondaire (général et technique) qui restent les parents pauvres du système. Des mesures encourageantes sont en train d'être prises dans ce sens, notamment avec la possible suppression de l'entrée en 6^{ième}, mais celles-ci doivent être accompagnées par des investissements pour le renforcement des capacités d'accueil mais aussi en termes d'équipements administratifs et de dotation en personnel enseignant. La faiblesse des coûts unitaire dans ce secteur est un atout.

3.131 **Développer des critères d'allocation des ressources de fonctionnement hors personnel aux écoles.**

Actuellement, une ligne budgétaire existe dans chaque IDEN pour le financement du fonctionnement des écoles. Cependant, l'allocation ne tient pas compte de la taille de l'IDEN, du nombre d'écoles ou du nombre d'élèves. Une norme devrait être agréée entre le Ministère de l'éducation et celui des finances pour allouer les dépenses de fonctionnement des écoles. Cela permettra de rendre plus équitable la répartition des dépenses publiques par région et département, notamment en utilisant le code spatial de la nomenclature budgétaire pour le suivi géographique des dépenses. L'Education fait partie des domaines de compétences transférés aux collectivités locales et sa gestion est aujourd'hui très déconcentrée. Pourtant, malgré les fortes disparités régionales, il reste difficile de dire avec précision combien le pays dépense ou va dépenser dans chaque département ou collectivité locale. Une exploitation du code spatial de la nomenclature budgétaire permettrait de mieux cibler les actions d'investissement dans les régions. La déconcentration de la dépense devrait aller plus loin au niveau départemental en impliquant davantage les directeurs d'école et principaux de collèges dans la préparation et l'exécution des budgets. A cet effet, des critères clairs sur la base des besoins exprimés et justifiés de répartition des budgets devraient être définis et mis en œuvre.

3.132 Améliorer l'efficacité interne du système éducatif. Les forts taux de redoublements et abandons plombent les performances du Sénégal et ralentit l'atteinte des objectifs de Développement du millénaire. Les causes des abandons et redoublement sont assez bien connus et la remédiation dépend principalement de stratégies d'offres d'éducation inappropriés mais aussi de contraintes socio-économiques qu'il faudrait lever. Le Ministère de l'éducation devrait développer et mettre en œuvre des stratégies spécifiques de gestion des déperditions scolaires.

3.133 Equité dans l'accès à l'éducation. Les régions de Diourbel, Louga et Matam connaissent des retards considérables en termes de scolarisation. L'offre d'éducation actuellement fournie n'est pas conforme au type d'éducation demandé par les populations. Le Ministère de l'éducation devrait développer sans tarder un programme d'ouverture d'écoles franco-arabes répondant aux souhaits des ménages dans ses zones.

3.134 Accroître la base de ressources pour les établissements d'enseignement supérieur. Comparé à d'autres pays, le Sénégal est classé au premier rang en ce qui concerne la dépendance des IES publiques au financement de l'Etat, ce qui le place à un niveau de risque élevé pendant les fluctuations baissières des recettes publiques. La grande dépendance envers le financement public s'accompagne également de la prise de certaines décisions par les autorités politiques, décisions qui seraient prises plus efficacement par la communauté universitaire, telles que le nombre d'étudiants qui peuvent être admis selon des normes convenables. Accroître la base des ressources permettrait d'améliorer la prévisibilité des ressources, la viabilité financière et le rendement social des investissements publics dans l'enseignement supérieur. Les stratégies possibles sont les suivantes la diversification des ressources par des programmes d'enseignement continu et à temps partiel, axés sur le marché, ayant des liens forts avec les industries, et pour lesquels des frais complets sont facturés sont une des stratégies pour diversifier la base des ressources, le recouvrement des coûts auprès des bénéficiaires notamment à travers des frais d'inscription

3.135 Améliorer la stratégie de financement public en mettant introduisant un financement axé sur les résultats. Les gouvernements utilisent diverses stratégies pour financer l'enseignement supérieur. Pour plus de commodité, on peut les classer en trois catégories principales : (a) les budgets négociés par lesquels des allocations publiques sont faites sur une base historique et ajustées par le biais d'un processus de négociations avec les universités, (b) les formules axées sur les intrants ou les étudiants, tirées de certaines normes d'intrants de qualité, et (c) les formules de financement axées sur les résultats dans lesquelles le financement est déterminé sur la base des performances des universités ou d'une certaine combinaison. Le financement axé sur les intrants cherche essentiellement à cibler les ressources pour la satisfaction des normes d'intrants. Le financement axé sur les résultats lie les allocations de ressource plus étroitement aux résultats, fournissant des incitations pour réaliser des résultats variés tels que les taux de réussites élevés, un meilleur débit, une meilleure réactivité par rapport au marché de l'emploi ou à la demande des étudiants, ou pour encourager une meilleure collecte de recettes par les IES.

3.136 Améliorer la performance des IES : Les performances des IES sénégalaises sont très faibles en ce qui concerne les taux d'obtention de diplômes, les taux d'emploi des détenteurs d'une licence, et les résultats de la recherche. Bien que les contre-performances soient en partie liées au sous-

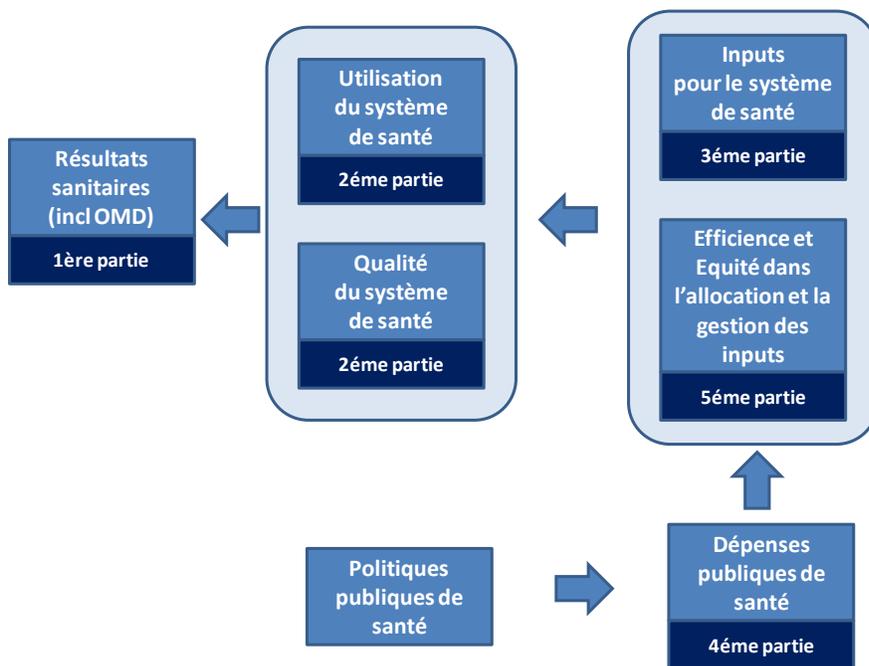
financement de l'enseignement et de la recherche et à l'absence d'incitations pour s'améliorer et à la responsabilité pour les résultats, les faibles performances des IES sont aussi liées aux programmes d'étude, aux pratiques pédagogiques et d'évaluation des universités ainsi qu'à l'engagement des enseignants pour l'excellence. On ne peut attribuer le taux d'échec élevé et la détérioration continue à des étudiants incapables. Étant donné le niveau de sélection qui a déjà lieu dans l'enseignement secondaire, seule une petite minorité de la population, sans doute la plus talentueuse, atteint le baccalauréat. Par exemple, en 2008, le nombre de bacheliers représentait seulement 1,7 % de toute la classe d'âge des 20 à 24 ans. Ceci est déjà un groupe très sélectif. Dans les universités publiques, la majorité de cette jeunesse sénégalaise la plus talentueuse redoublera des années académiques entières, et seulement 30 % d'entre eux finiront par obtenir une licence. La persistance de ce modèle au cours des décennies soulève des questions fondamentales à propos des objectifs et de la pertinence de l'enseignement du premier cycle et des pratiques d'évaluation employées.

4. SANTE PUBLIQUE

4.1 La présente revue porte sur les dépenses publiques de santé (DPS) et couvre à ce titre l'ensemble des dépenses réalisées par le système public de santé, sur la base de ressources provenant non seulement de l'Etat, mais aussi des collectivités locales, des usagers (i.e. recouvrement des coûts) et des PTFs.

4.2 Pour analyser les dépenses publiques de santé au Sénégal, l'équipe a retenu le schéma causal suivant. Nous faisons l'hypothèse que (i) les résultats en terme de santé (notamment ceux liés aux Objectifs du Millénaire de Développement) sont influencés par (ii) le taux d'utilisation du système de santé et (ii) la qualité de ses prestations. A leur tour, ces deux facteurs (i.e. utilisation et qualité) sont influencés par (iv) la quantité d'inputs existants dans le système (i.e. personnel, bâtiments et médicaments) et (v) l'efficacité et l'équité avec lesquelles ces inputs sont alloués et gérés. Ces inputs sont financés par (vi) les dépenses de santé, notamment les dépenses publiques de santé. A priori, ces dépenses sont liées a (vii) la politique de santé adoptée par le pays.

4.3 Graphiquement, on a donc :

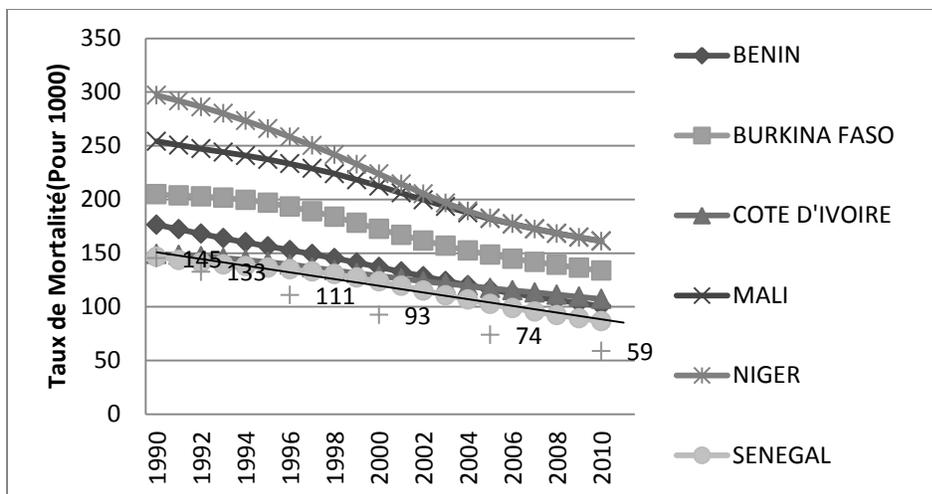


Le chapitre suit cette séquence, en partant des résultats pour explorer les différents facteurs pouvant les expliquer.

A. LE BILAN EN TERME DE RÉSULTATS SANITAIRES ATTEINTS PENDANT LA PÉRIODE EST MITIGÉ

Santé de l'enfant - Analyse de la Mortalité Infanto-juvénile (OMD4)

Graphique 4-1: Evolution de la mortalité infant-juvénile (enfants de moins de 5 ans) au Sénégal et dans 5 autres pays de la sous-région



Source: Institute of Health Metrics and Evaluation(USA, 2010)

- 4.4 **Des progrès ont été enregistrés en matière de réduction de la mortalité infanto-juvénile, mais ceux-ci restent faibles au regard des objectifs.** Le taux de mortalité infanto-juvénile (enfants de moins de 5 ans) est de 92 pour 1,000 naissances (garçons et filles confondus), ce qui constitue une diminution sur la période étudiée et une performance supérieure à plusieurs pays de la sous-région (notamment Niger, Mali, Burkina-Faso). Toutefois, elle reste largement au dessus de l'objectif fixé à 59‰ en l'an 2010. La diminution de la mortalité infanto-juvénile s'est en effet considérablement ralentie depuis 2005, probablement en raison de la mortalité infantile (enfants de moins d'un an), qui ne baisse plus.
- 4.5 **De bons résultats ont été obtenus sur la nutrition.** Depuis 2008, la prévalence de l'insuffisance pondérale est de 15%. Ce résultat s'explique notamment par l'augmentation de la pratique de l'allaitement maternel exclusif et l'amélioration du disponible journalier en calories et en protéines. La prévalence de l'insuffisance pondérale pourrait se situer à 13% en 2015, légèrement au dessus de la cible maximale des OMD (10%). Si cette tendance se maintient, le Sénégal pourrait atteindre cet OMD.
- 4.6 **Le taux de couverture des enfants complètement vaccinés s'est amélioré sur la période, passant de 40% en 2004 à 89% en 2007, avant de connaître une baisse brutale à 80% en 2008.** Il en est de même pour la couverture en PENTA3 et en rougeole. La chute brutale observée est largement liée aux difficultés de mobilisation de la ligne budgétaire de l'Etat pour l'achat des vaccins et consommables,⁶⁰ entraînant des ruptures de vaccins relativement longues (de 1 à 3 mois) et surtout une résurgence (parfois mortelle) des cas de rougeole et de poliomyélite.

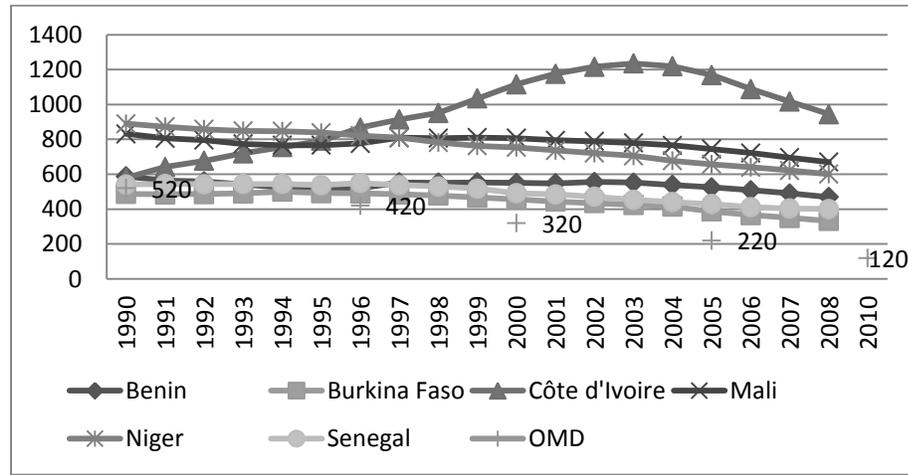
Santé maternelle (OMD 5)

- 4.7 **Le taux de mortalité maternelle était estimé à 401 pour 100 000 naissances vivantes en 2008.** Ce taux n'a que faiblement baissé sur la période et reste encore élevé d'une part par rapport à celui de l'OMD (estimé à 120‰ en 2010) et d'autre part à celui du Burkina-Faso, qui

⁶⁰ Il existe certes des difficultés liées à la logistique des vaccins (vétusté de la chaîne du froid). Mais étant donné que c'est l'UNICEF qui achète les médicaments pour le Gouvernement du Sénégal et que cette commande n'a pas été passée en 2008 (pour cause de ponction budgétaire), l'explication budgétaire est la plus importante.

était à 332 en 2008. En revanche, le Sénégal fait mieux dans ce domaine par rapport aux autres pays de la sous-région (dont la Côte d’Ivoire, le Mali, le Niger, et le Bénin).

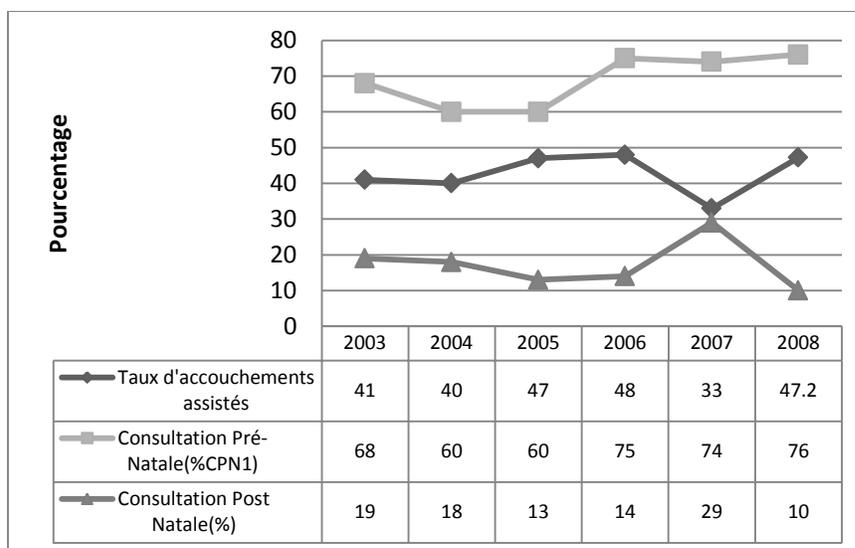
Graphique 4-2: Evolution des taux de mortalité maternelle au Sénégal et dans 5 autres pays de la sous-région (estimations)



Source: Institute of Health Metrics and Evaluation(USA, 2010)

- 4.8 **L’analyse des taux de couverture pour les interventions à haut impact sur la mortalité maternelle montre que très peu de progrès ont été réalisés:** la prévalence de la contraception moderne stagne autour de 10% ; le taux des accouchements assistés (dans le système public) ne parvient pas à dépasser les 50% et le taux de consultation prénatale stagne aussi autour de 75%.
- 4.9 **Ces évolutions sont largement imputables aux difficultés du système de santé public,** difficultés liées à (i) des investissements faibles sur le niveau primaire, (ii) une mauvaise distribution géographique des personnels qualifiés, (iii) une performance limitée de ces personnels (notamment en terme de compétences), et (iv) un relatif échec des programmes de gratuité en matière d’amélioration de l’accessibilité financière des soins.

Graphique 4-3: Evolution des principaux indicateurs de santé reproductive

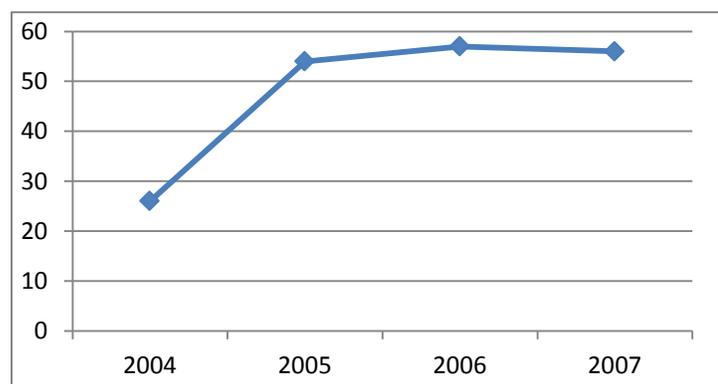


Prise en charge du VIH/SIDA, du paludisme et de la tuberculose (OMD 6)

4.10 **Sauf pour la tuberculose, le Sénégal a enregistré de très bons résultats sur la lutte contre les maladies infectieuses.**

4.11 **L'épidémie de VIH a été maîtrisée et sa prévalence est tombée au-dessous de 1%.** De même, le nombre de personnes vivant avec le VIH (PVVIH) prises en charge a été multiplié par 5 sur la période, passant de 1,855 à 9,252 de 2003 à 2008. Malgré ce succès dans la prise en charge globale des PVVIH, on s'aperçoit qu'en 2008 seulement 56% des besoins en antirétroviraux étaient satisfaits, autrement dit 4 PVVIH sénégalais sur 10 ne recevait pas d'ARV. Il faut préciser qu'en 2008 la ligne budgétaire finançant les ARV (gratuits) a été ponctionnée. Dans l'ensemble toutefois, les financements dédiés au VIH-SIDA ont été conséquents.

Graphique 4-4: Taux de couverture des PVVIH en ARV



Source: DAGE/MSP(2010)

La lutte contre le paludisme à obtenu des résultats encourageants

4.12 **Le pourcentage d'enfants et de femmes enceintes dormant sous MII, à presque doublé entre 2006 et 2008.** Cette progression est une des plus fortes de la sous-région (cf. graphique ci-dessous). Mais le Mali est parvenu à faire beaucoup mieux et le Sénégal reste encore à des niveaux insuffisants pour atteindre l'OMD (réduire de moitié la prévalence du paludisme d'ici 2010).

Tableau 4.1: Evolution des indicateurs du paludisme

Indicateurs	ENPS-I 2006	ENPS-II 2008/2009
Pourcentage de ménage disposant d'au moins une MII (Moustiquaires Imprégnées d'Insecticides)	36%	60%
% enfants 0-5 ans dormant sous MII	16%	29%
% femmes enceintes dormant sous MII	17%	29%
Proportion de femmes ayant pris au moins deux doses de TPI recommandées	49%	52%
Proportion de personnes ayant pris des antipaludiques (ACT)	22%	9%
Proportion de ménages ayant bénéficié de pulvérisation intra domiciliaire	3%	10%

Source: ENPS 2006 & ENPS 2008-2009

- S'agissant du **TPI** (Traitement Paludique Intermittent), on observe une légère amélioration de la proportion de femmes ayant pris deux doses de TPI ou plus, celle-ci passant de 49% à 52% de 2006 à 2008.
- Le **traitement CTA**⁶¹ accuse une baisse en termes de nombres de doses administrées, ce qui est la conséquence de la réduction du nombre de cas de paludisme éligibles à ce traitement, du fait surtout de l'utilisation du test de diagnostic rapide (TDR).
- La **morbidity proportionnelle palustre**, après une baisse relativement importante entre 2003 et 2004 (38.52% à 31.12%), est restée pratiquement stationnaire en 2005 et 2006 avec respectivement 33.12% et 33.57% avant de chuter en dessous de 25% à partir de 2007.
- Le taux de **létalement palustre** a régulièrement diminué depuis l'an 2000. passant de 3.81% à 2.51% en 2005 (EDS IV) puis 2.25% en 2006% (ENPS).

4.13 **Les indicateurs de la tuberculose ont connu une évolution lente, malgré les efforts consentis par l'Etat pour assurer la gratuité du traitement.** Des progrès ont été réalisés en 2008 pour l'ensemble des indicateurs par rapport à 2007. Cependant, les objectifs fixés pour 2008 n'ont pas été atteints, sauf pour le taux de détection du VIH chez les patients TB. La situation actuelle de la tuberculose se dessine comme suit: 466 cas pour 100.000 habitants et 64 décès pour 100.000 habitants.

⁶¹ Combinaison thérapeutique à base d'artémisine.

Tableau 4.2: Evolution des indicateurs de la tuberculose

Indicateurs	Valeurs 2007	Cibles 2008	Résultats 2008	Ecart
Nombre de cas de tuberculose à microscopie positive à dépister	7108	9107	7584	-17%
Taux de dépistage	58%	70%	60%	-10%
Taux d'achèvement du traitement (Taux de succès thérapeutique)	77%	85%	77%	-8%
Taux de détection du VIH chez les patients TB	22%	25%	51%	+26%

Source: PNT

B. LE SYSTÈME PUBLIC DE SANTÉ RESTE ENCORE PEU UTILISÉ ET LA QUALITÉ DE SES PRESTATIONS EST TRÈS INSUFFISANTE

La plupart des indicateurs évoqués ci-dessus (en particulier celui de la mortalité maternelle) peuvent être améliorés si une part importante de la population utilisait régulièrement le système public de santé et si celui-ci offrait une qualité acceptable.

Or, du point de vue de l'**utilisation** du système de soins, le bilan est là aussi très contrasté :

- Le taux d'utilisation des soins primaires (i.e. consultations) a progressé de manière significative, passant de 30% à 37%. On reste néanmoins très loin des recommandations OMS (100%) et assez loin aussi des résultats atteints par d'autres pays voisins.
- Le recours aux soins hospitaliers (i.e. taux d'hospitalisation) stagne, la population ayant augmenté au même rythme que le nombre de séjours hospitaliers.

Cette faible utilisation du système public de santé est explicable par une insuffisante accessibilité du système, accessibilité que l'on peut analyser (i) du point de vue de l'offre (i.e. disponibilité des intrants) et (ii) du point de vue de la demande (i.e. accessibilité financière). En termes d'offre, on va voir que la densité en personnel qualifié et en centres de santé reste très inégale sur le territoire, au détriment de plusieurs régions rurales. Il en est de même pour les médicaments (cf. ci-dessous). En terme de demande, les plus pauvres n'ont pas véritablement bénéficié des programmes de gratuité mis en place, ce qui a donc réduit leur capacité à accéder financièrement à ces services de soins.

La **qualité** des soins semble faible. Une étude récente (2010) a montré que moins d'un tiers des cliniciens sénégalais étaient capables de diagnostiquer des cas cliniques simples (par exemple, les diarrhées avec déshydratation). Plusieurs explications sont possibles : (i) les diagnostics observés peuvent avoir été réalisés par du personnel non qualifié, généralement à cause de la mauvaise distribution géographique des personnels qualifiés, mauvaise distribution qui entraîne un « glissement de tâche » officieux⁶², (ii) une formation (notamment continue) insuffisante et (iii) une faible attention des personnels à l'égard des patients (problème de motivation).

⁶² Dans la mesure où un grand nombre de personnels qualifiés restent concentrés à Dakar, il n'est pas rare que des postes de santé ou des centres de santé ruraux se retrouvent avec seulement des aides-soignants. Ceux-ci ne sont pas formés au diagnostic clinique.

4.14 Le Sénégal, à l'image de la communauté internationale, a adopté les OMD et a élaboré le DSRP dont les orientations ont guidé la révision du Plan National de Développement Sanitaire (1998-2007) au cours de sa deuxième phase quinquennale.

C. LA DISPONIBILITÉ DES PRINCIPAUX INTRANTS (PERSONNEL, INFRASTRUCTURES ET MÉDICAMENTS) RESTE TRÈS INÉGALE

Densité en professionnels de santé

4.15 **Entre 2003 et 2008, les investissements de l'Etat ont permis au Sénégal d'améliorer significativement la densité de son personnel qualifié.** Pour les trois catégories de personnel qualifié (médecins, infirmières et sages-femmes), les recommandations de l'OMS ont été atteintes (ou presque) au niveau national. En revanche, les inégalités régionales dans la répartition de ces personnels semblent s'être accrues, souvent au détriment des régions les plus pauvres.

4.16 **En matière de densité de médecin, le Sénégal se rapproche désormais de la norme OMS en matière de médecins/population (1 médecin pour 10,000 habitants).** Au niveau national, le ratio médecins/population a progressé de 1 médecin pour 21,922 habitants en 2003 à 1 médecin pour 14,483 habitants en 2008. Cependant, il subsiste d'énormes disparités entre les différentes régions du pays, aussi bien pour les médecins généralistes que pour les spécialistes. Cinq régions ont une densité médicale de 1 médecin pour plus de 30,000 habitants. Deux de ces régions sont même à plus de 1 médecin pour 40,000 habitants. Ces régions sont d'ailleurs souvent des régions pauvres (par exemple, Kolda ou Fatick). Dakar reste la région la mieux desservie⁶³ (soit 1 médecin pour 5,005 habitants), dépassant même les recommandations de l'OMS. Comme dans beaucoup de pays, les disparités observées pour les médecins généralistes sont encore plus prononcées en ce qui concerne la répartition des spécialistes par région.

4.17 **Pour les autres types de personnel professionnel, infirmiers et sages-femmes, les progrès ont été inégaux.** En matière de densité d'Infirmiers Diplômés d'Etat (IDE), l'objectif fixé par le PNDS (et conforme aux recommandations de l'OMS) qui était de 1 infirmier pour 5,000 habitants a été atteint pendant la période. Le ratio infirmier/population est passé de 1 infirmier pour 6,050 habitants en 2003 à 1 infirmier pour 4,094 habitants en 2008. Comme pour les médecins, on observe néanmoins des disparités de répartition des infirmiers en faveur de Dakar. En matière de densité de sages-femmes, seulement quatre régions (Dakar, Tamba, Thiès, Ziguinchor) ont atteint l'objectif du PNDS qui était d'arriver à une couverture de 1 sage femme pour 1,500 - 2,000 femmes en âge de procréer. L'OMS recommande une sage femme pour 5,000 FAP (femmes en âge de procréer).

Analyse de la densité en infrastructures médicales

4.18 **Les résultats obtenus en matière de densité d'infrastructures médicales ne sont pas à la hauteur des ambitions du PNDS et des volumes financiers mobilisés par l'Etat et les PTFs.** A part pour la région de Dakar, la couverture en infrastructures médicales s'est détériorée entre 2003 et 2008. C'est particulièrement le cas pour les hôpitaux et les postes de santé.

⁶³ Dakar, qui comptait 22,6% de la population nationale en 2008, rassemble 75% de tous les médecins spécialistes et reste mieux lotie pour toutes les catégories de spécialités médicales.

4.19 **En matière de densité en hôpitaux**, malgré la présence d'un hôpital dans chaque région (Fatick faisant exception, car ne disposant d'aucun hôpital), les recommandations de l'OMS voulant que 150,000 personnes bénéficient d'un hôpital sont loin d'être atteintes. La répartition géographique des hôpitaux est inégale en faveur de Dakar, qui est la seule région à avoir bénéficié d'un hôpital supplémentaire sur la période. Manifestement, la croissance démographique n'a pas été prise en compte dans les programmes de construction des hôpitaux.

4.20 **En matière de densité en Centres de Santé (CS)**, seulement 5 régions avaient atteint les objectifs du PNDS (1 CS / 150,000 habitants) en 2008. En revanche aucune région n'a atteint les recommandations de l'OMS (1CS / 50,000 habitants). Trois régions ont même vu diminuer leur densité en infrastructures (nombre CS par habitants).

4.21 **En matière de densité en Postes de Santé**, le ratio poste de santé / population s'est généralement détérioré entre 2003 et 2008, les nouvelles réalisations n'ayant pas suivies l'accroissement naturel de la population. 6 régions (Fatick, Kaolack, Matam, Saint-louis, Tamba et Ziguinchor) ont atteint les objectifs du PNDS (1 PS / 10,000 habitants). Les postes de santé et les centres de santé constituent le premier échelon de recours aux soins par la population. Ainsi il serait souhaitable que la planification se fasse en fonction des projections de croissance démographique, afin d'éviter des engorgements des structures de santé aussi bien du niveau de base que du niveau supérieur.

4.22 Ces mauvais résultats en matière de densification des infrastructures sont largement imputable a (i) l'absence de carte sanitaire et de programme précis de construction, (ii) les retards d'exécution liés aux procédures des marchés publics, et (iii) la non prise en compte des évolutions démographiques.

Disponibilité et accessibilité financière des produits pharmaceutiques

4.23 **Premier poste de dépense de santé des ménages, le médicament reste encore peu accessible.**

4.24 **Un premier obstacle est celui de la densité des centres de santé et officines privées**, qui reste assez faible en zone rurale et ne s'est pas vraiment améliorée entre 2003 et 2008.

4.25 **Un second obstacle est la disponibilité des médicaments dans ces structures.** Si celle-ci est de 100% dans le secteur privé (officines), on ne dépasse pas les 80% dans le secteur public. On observe même une dégradation de la disponibilité des médicaments traceurs par rapport aux études réalisées en 2003 et 2007. En effet, la durée de rupture était inférieure ou égale à 4% au niveau des entrepôts et des formations sanitaires en 2003 contre des taux de rupture en jours s'élevant à 6% au niveau du dépôt de district et 19% au niveau du centre de santé lors de ce sondage en 2010.

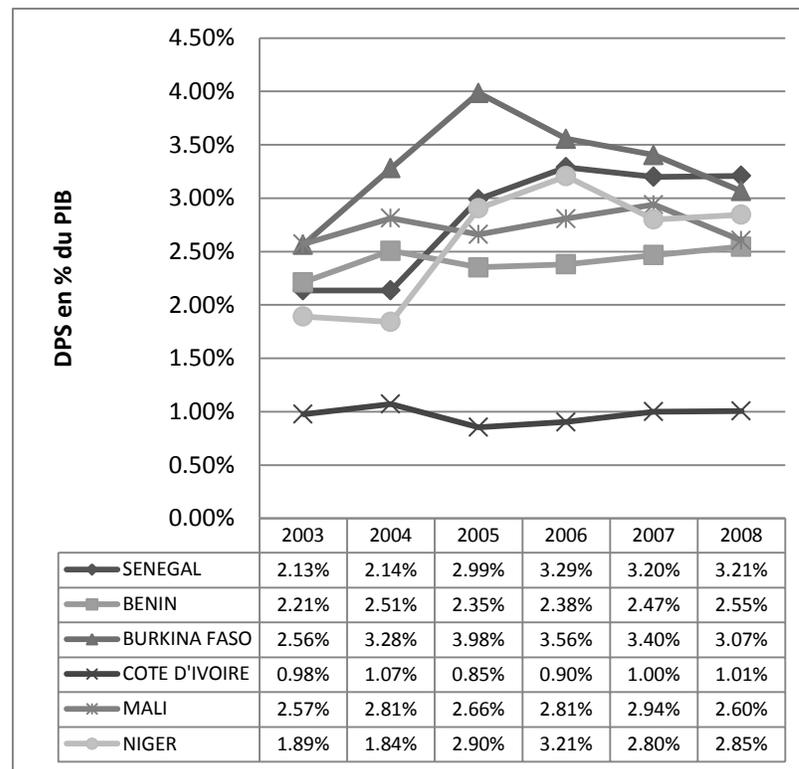
4.26 **Enfin, un dernier obstacle est celui du prix des médicaments.** Un point positif est que la PNA (Pharmacie Nationale d'Approvisionnement) obtient ses médicaments à des prix très compétitifs sur le marché international. De même, il est rassurant (quoique un peu surprenant) de constater que les prix sur les marchés illicites sont généralement supérieurs à ceux du public, voire du privé. En revanche, comme dans d'autres pays de la région, les taux de marges sont encore insuffisamment respectés par les centres de santé publics. La raison en est que les médicaments constituent une source essentielle de revenus pour ces structures (et leurs comités de santé). Cette forte dépendance financière des centres de santé à l'égard des ventes de médicaments crée aussi une incitation à la surprescription, ce qui alourdit d'autant le coût des médicaments pour la population.

D. DES DÉPENSES PUBLIQUES DE SANTÉ (DPS) MARQUÉES PAR LE POIDS DES HÔPITAUX ET DE L'ADMINISTRATION

Evolution des Dépenses de santé financées par l'Etat

4.27 **Les Dépenses de Santé financées par l'Etat exprimées en pourcentage du PIB sont les plus élevés de la sous-région.** Elles ont progressé de 2,13% du PIB en 2003 à 3,21% du PIB en 2008. Toutefois, le niveau actuel de dépense publique reste très faible au regard des besoins estimés pour atteindre les OMD santé.

Graphique 4-5: Dépenses de Santé financées par l'Etat en % du PIB



Source: estimations OMS

Financement des Dépenses Publiques de Santé

4.28 **En moyenne, l'Etat a financé sur ces ressources intérieures plus de la moitié (55%) des DPS exécutées entre 2003 et 2008.** L'autre moitié est presque équitablement répartie entre les financements extérieurs des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et le financement des usagers⁶⁴. La part des collectivités locales n'a jamais dépassé 3 %.

4.29 **Les financements extérieurs se sont révélés assez volatiles (variant de 13 à 27% des DPS selon les années).** Le financement par les usagers s'est révélé plus stable (entre 18 et 24% selon les années).

⁶⁴ La part des ménages (i.e. usagers) indiquée ci-dessus ne correspond qu'à la part des dépenses du système public financées par les ménages. La part des dépenses totales de santé financées par les ménages est bien entendu beaucoup plus élevée. Les dernières estimations de l'OMS évaluaient cette part à 44% (en 2007). Cela comprend notamment les primes d'assurance.

Tableau 4.3: Evolution des DPS par source de financement (en FCFA)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
COLLECTIVITES LOCALES	2 230	3 101	2 644	4 525	2 903	4 277
USAGERS	22 315	28 047	25 658	30 447	29 979	28 562
PTF	19 244	30 300	36 407	30 067	16 396	35 196
ETAT	57 556	56 907	68 300	74 236	78 478	89 473

Source: DAGE/MSP, 2010

Tableau 4.4: Evolution des DPS par source de financement (en %)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
COLLECTIVITES LOCALES	2%	3%	2%	3%	2%	3%
USAGERS	22%	24%	19%	22%	23%	18%
PTF	19%	26%	27%	22%	13%	22%
ETAT	57%	48%	51%	53%	61%	57%

Source: DAGE/MSP, 2010

Composition fonctionnelle des Dépenses Publiques de Santé**Tableau 4.5: DPS tous financeurs confondus (en millions FCFA)**

	Affaires générales	Administration générale	Soins de santé primaire	Soins de santé secondaire	Soins de santé tertiaire	Formation éducation	Médicament et pharmacie	Non ventilé	Total
2003	4,659	13,919	16,706	18,275	40,865	2,976	3,946	-	101,346
2004	12,066	8,510	15,222	30,224	45,286	1,982	5,064	-	118,355
2005	16,927	14,878	15,776	23,131	44,778	6,575	10,829	116	133,010
2006	21,300	21,667	20,463	21,415	46,669	2,270	5,038	452	139,275
2007	15,757	22,018	21,317	16,856	39,820	4,560	7,402	28	127,757
2008	21,306	48,386	14,371	19,101	49,146	3,708	1,125	356	157,508
Total	92,014	129,388	103,857	129,002	266,563	22,071	33,404	952	777,251
%	11.84%	16.65%	13.36%	16.60%	34.30%	2.84%	4.30%	0.12%	100.00%

Source: DAGE/MSP

4.30 **Le tableau 4.4 présente le montant des DPS par fonction.** On constate que l'évolution de ces dépenses entre 2003 et 2008 s'est faite en faveur de l'administration générale du secteur et au détriment des services de santé, et en particulier des services de santé primaire:

- Les dépenses liées à l'administration générale ont vu leur part dans les DPS doubler de 2003 à 2008, passant de 14% à 31% des dépenses globales de santé. Cette augmentation est liée à la montée en puissance de certains programmes verticaux (comptabilisés dans les dépenses d'administration générale), mais aussi à l'envolée des recrutements de contractuels par le niveau central et à l'octroi de primes. Comme mentionné plus haut, l'état du système d'information national n'a pas permis de préciser le poids respectif de ces deux facteurs.

- La part allouée aux soins de santé tertiaire (i.e. hôpitaux nationaux) et secondaire (i.e. hôpitaux régionaux) a diminué de 58% en 2003 à 43% en 2008, mais continue d'occuper la première place.
- La part des dépenses des services de santé primaire dans les DPS a diminué de près de moitié entre 2003 et 2008. Celles-ci ont décliné, de 16% en 2003 à 9% en 2008 (avec une moyenne de 13% sur toute la période). Il faut rappeler que le secteur primaire constitue le premier échelon de recours aux soins de la population, premier échelon qui est supposé non seulement répondre à la majeure partie des besoins mais aussi assurer les soins préventifs au sein de la population concernée. Il est aussi l'échelon fournissant la quasi-totalité des interventions considérées comme ayant le plus fort impact sur les OMD santé.

Tableau 4.6: DPS par fonction, tous financeurs confondus (en % du total)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
■ Médicament et pharmacie	4%	4%	8%	4%	6%	1%
■ Formation éducation	3%	2%	5%	2%	4%	2%
■ Soins de santé tertiaire	40%	38%	34%	34%	31%	31%
■ Soins de santé secondaire	18%	26%	17%	15%	13%	12%
■ Soins de santé primaire	16%	13%	12%	15%	17%	9%
■ Administration générale	14%	7%	11%	16%	17%	31%
■ Affaires générales	5%	10%	13%	15%	12%	14%

Source: DAGE/MSP, 2010

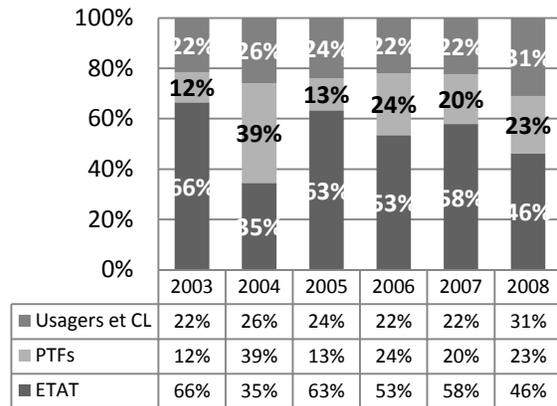
Encadré 4.1: Evolution des sources de financement des services de santé.

L'Etat reste la principale source de financement des dépenses de soins primaires, secondaires et tertiaires mais sa part dans le financement de ces dépenses s'est sensiblement réduite depuis 2003. La part de l'Etat dans le financement des dépenses de soins primaires⁶⁵ est passée de 66% en 2003 à 46% en 2008. Sa part dans le financement des deux fonctions « soins secondaires » et « soins tertiaires »⁶⁶ est passé de 55% à 41% durant la même période.

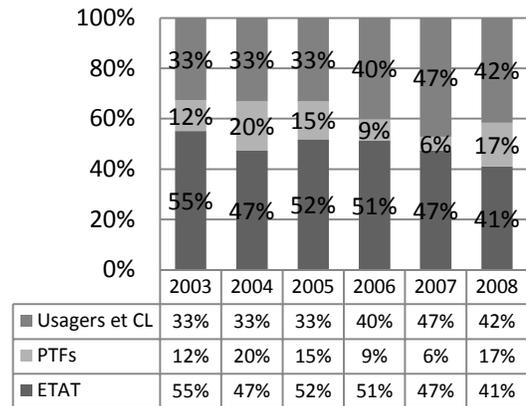
Parallèlement, la contribution des usagers et des collectivités locales au financement des dépenses de soins est allée grandissante. Leur part dans le financement des dépenses de soins primaires est passé de 22% à 31% entre 2003 et 2008, et de 12 à 17% pour les dépenses de soins secondaires et tertiaires.

Les financements extérieurs sont également conséquents mais apparaissent assez erratiques: selon les années, ils varient de 12 à 39% dans le primaire et de 6 à 20% dans le secondaire et le tertiaire.

Graphique 4-6: Evolution des dépenses de soins primaires selon la source de financement



Graphique 4-7: Evolution des dépenses de soins secondaire et tertiaire selon la source de financement



Analyse des dépenses publiques de santé selon la source de financement

Analyse des dépenses publiques de santé (DPS) financées par l'Etat

Evolution du budget de l'Etat consacré à la santé

4.31 **La part du budget national consacrée à la santé⁶⁷ a baissé de 6,47% en 2003 à 5,35% en 2008.** Bien que les dépenses publiques de santé aient légèrement augmenté au cours des six années d'études, elles n'ont pas suivi la même progression que les dépenses publiques totales. La part du budget du Ministère de la santé dans le budget de l'Etat est très en deçà de l'objectif de 9% fixé par l'OMS et encore plus loin des 15% recommandés par les chefs d'Etat Africains à Abuja.

⁶⁵ Cette fonction inclut les centres et postes de santé, et les districts sanitaires.

⁶⁶ Correspondent aux hôpitaux nationaux et régionaux et aux régions médicales.

⁶⁷ Budget de la santé voté/budget total de l'Etat voté.

**Tableau 4.7: Evolution des DPS Etat et hors Etat
(en millions de FCFA)⁶⁸**

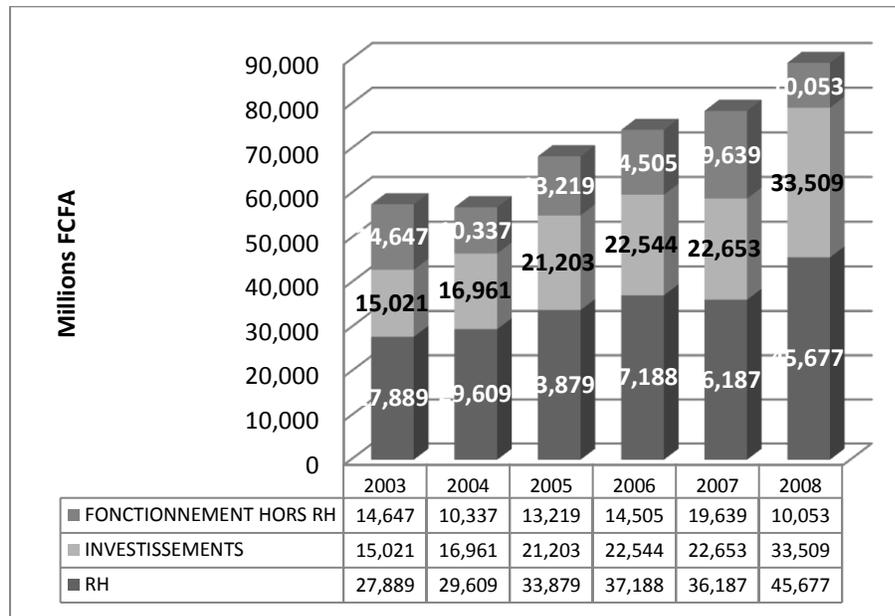
Années	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Population	10,128	10,371	11,114	11,077	11,343	11,616	14.69%
DPS totales courantes	101,346	118,355	133,010	139,275	127,757	157,508	55.42%
DPS hors Etat courantes	43,789	61,448	64,709	65,039	49,278	68,035	55.37%
DPS Etat courantes	57,557	56,907	68,301	74,236	78,479	89,472	55.45%
Indice de Prix à la Consommation (moyenne)	105.33	105.87	107.68	109.95	116.40	123.10	16.87%
DPS totales constantes	96,214	111,794	123,526	126,669	109,758	127,951	32.99%
DPS hors Etat constantes	41,572	58,041	60,095	59,152	42,336	55,268	32.95%
DPS Etat constantes	54,642	53,752	63,431	67,517	67,422	72,683	33.02%
DPS totales per capita (FCFA co	9,500	10,780	11,115	11,435	9,676	11,015	15.95%
DPS hors Etat per capita (FCFA	4,105	5,597	5,407	5,340	3,732	4,758	15.92%
DPS Etat per capita (FCFA cons	5,395	5,183	5,707	6,095	5,944	6,257	15.98%

4.32 L'évolution en francs courants et en francs constants et per capita des DPS de l'Etat permettent de constater que les DPS Etat ont cru de 55% (soit 11% en moyenne chaque année), au même rythme que les DPS totales. En Fcs constant, les DPS totales et les DPS Etat ont progressé au même rythme de 33%. Si l'on prend en compte la croissance démographique, l'accroissement des DPS totales et des DPS Etat/hab est d'environ 16% sur la période.

Evolution des dépenses de l'Etat par nature économique

Vue d'ensemble

Graphique 4-8: Evolution des dépenses du MSP par titre (en FCFA)



Source: DAGE/MSP.

4.33 Sur la période, les dépenses du MSP ont cru de 59% (soit environ 12% par an). Deux postes sont principalement responsables de cet accroissement: les dépenses de personnel (cette

⁶⁸ Source: Compilation des Consultants.

augmentation est surtout liée aux recrutements de contractuels) et les dépenses de fonctionnement hors personnel (titre 3). La répartition des dépenses du MSP en pourcentage du total montre que l'investissement représente environ 31% des dépenses, témoignant de la capacité du Ministère de la Santé à investir⁶⁹ et que les dépenses de personnel (RH) absorbent plus de 50% du budget, ce qui est d'autant plus inquiétant que la part des dépenses RH dans le budget de fonctionnement a augmenté de 66% à 82% sur la période.

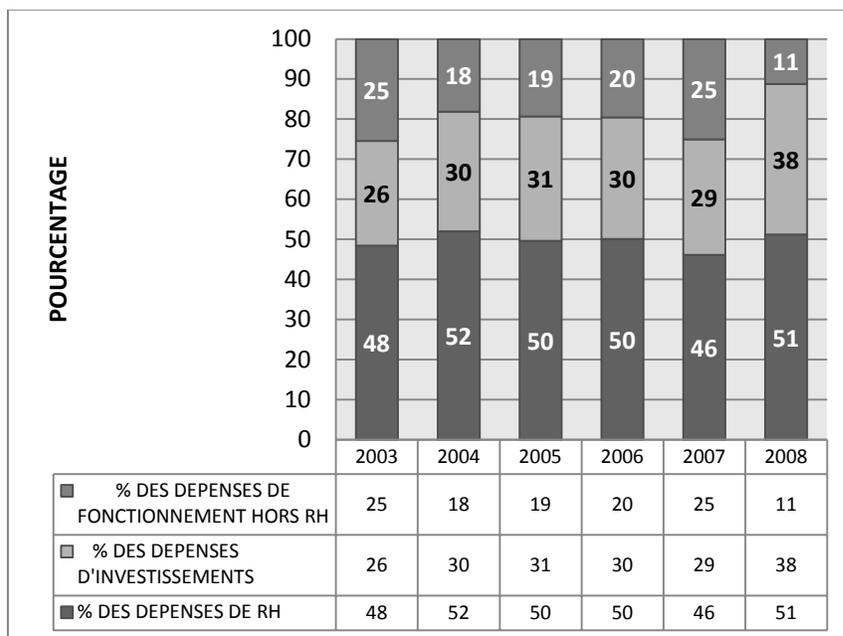
Encadré 4.2: Sources de données utilisées pour l'analyse des dépenses du MSP

Pour cet exercice, deux sources différentes ont été utilisées. La première provient de la DAGE/MSP. La seconde provient du Ministère des Finances (MINFI).

Les deux sources ne sont malheureusement pas concordantes. Il n'a pas été possible de déterminer précisément les écarts. On peut néanmoins indiquer les différences majeures entre les deux sources:

- la DAGE/MSP enregistre les dépenses faites par tous les acteurs (Etat, PTFs, usagers et collectivités locales), alors que celle du MINFI – par définition – ne concerne que le MSP (et les autres Ministères);
- à l'inverse, si la base MINFI sous-estime les dépenses (y compris celle de l'Etat), elle offre une classification précise des dépenses, par compte à 4 chiffres et par destination;
- les deux sources minorent les dépenses en ressources humaines.

Graphique 4-9: Répartition par titre des dépenses du MSP (en %)



Source: DAGE/MSP.

Dépenses de ressources humaines

4.34 Sur la période sous revue, le montant total annuel des dépenses de personnel se chiffre en moyenne autour de 35 milliards de FCFA (voir Graphique 4.6). Il faut souligner le fait que depuis

⁶⁹ Tandis que beaucoup de pays de la région (ex: Ghana) consacrent l'essentiel de leur budget aux salaires et n'ont plus qu'une capacité d'investissement très réduite.

2005, il n'y a pas eu de nouveaux recrutements pour le compte du MSP, qui disposait d'un quota de 250 agents dans le cadre du PDIS. Le MSP a néanmoins eu recours à la contractualisation de personnels qualifiés et non qualifiés. Ainsi, de 2004 à 2008, le personnel contractuel est passé de 107 à 317 agents, soit un effectif multiplié par environ 3.

Dépenses de fonctionnement hors RH

4.35 On constate qu'en moyenne, l'essentiel des dépenses de fonctionnement du MSP porte sur deux catégories:

- ✓ les services administratifs centraux (entre 41 et 49% du total);
- ✓ les transferts aux hôpitaux (environ 33%).

4.36 A noter qu'en 2009, le MSP a dû verser une subvention exceptionnelle (catégorie « autres » ci-dessus) aux EPS, afin de contribuer à l'apurement de leur dette. Cette subvention était de 2.7 milliards de FCFA. Il faut noter que le MSP n'a pas bénéficié d'une enveloppe supplémentaire pour cela. Le montant a donc été prélevé sur l'enveloppe des investissements.

4.37 Les dépenses des services administratifs centraux ont progressé de 19% entre 2006 et 2009. Parmi les services administratifs centraux, c'est la DAGE qui contrôle la plus grande partie des crédits, en moyenne 65%. Il est assez difficile de comprendre pourquoi la DAGE contrôle une si grande proportion des crédits de fonctionnement du MSP.

Dépenses d'investissement

4.38 Le détail des dépenses totales d'investissement de l'Etat (sur financement national et financements extérieurs) n'était pas disponible. On dispose en revanche d'informations précises sur les investissements financés sur financement national (Etat), qui représentent un peu moins de la moitié de ces investissements totaux.

4.39 Sur financement national, les dépenses d'investissement ont diminué entre 2006 et 2009, au bénéfice du fonctionnement (surtout des salaires). Plus inquiétant encore, sur la période récente (2006-2009), cette diminution concerne surtout (i) les investissements pour les centres de santé (soins primaires et secondaires) (-72% sur la période) et (ii) les investissements pour les écoles (-99%). A l'inverse, les investissements pour les hôpitaux se sont fortement accrus (+254%). Aujourd'hui (2009), les investissements au profit des hôpitaux constituent environ 40% des investissements de l'Etat, tandis que les investissements pour les écoles sont presque nuls et que ceux pour les centres de santé sont réduits à 13%.

Evolution des dépenses de l'Etat par fonction du système de santé

4.40 En 2003, 19% des dépenses de l'Etat était consacré à l'administration, cette part est désormais de 59%. Les dépenses de nature administrative (affaires générales et administration) ont augmenté de 350% sur la période, alors que les fonctions de soins de santé (primaire, secondaire et tertiaire) baissaient de 21% sur la période et passaient de 76% à 38% du total des dépenses des dépenses.

4.41 Il est cependant possible que l'augmentation des dépenses administratives soit liée à des transferts du MSP vers les programmes verticaux (VIH, paludisme...). Le fait que beaucoup de

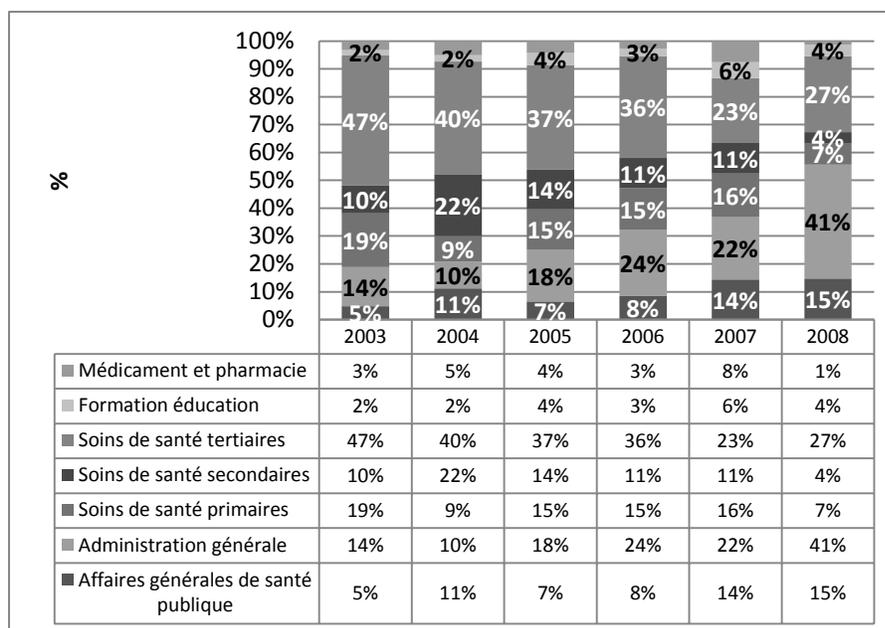
comptes en augmentation soient des comptes de transferts confirme cette hypothèse. Mais ce ne peut être la seule explication. On a vu précédemment que cette augmentation des dépenses administratives est liée aussi aux recrutements de personnel. Il y a là une inefficience majeure, au moment où les besoins budgétaires pour les OMD restent considérables. Une étude complémentaire est ici nécessaire, dans la mesure où le système national d'information n'a pas permis d'analyser en détail le contenu de ces dépenses administratives.

**Tableau 4.8: DPS Etat par fonction du système de santé
(en millions de FCFA)**

Années	Affaires générales de santé publique	Administration générale	Soins de santé primaires	Soins de santé secondaires	Soins de santé tertiaires	Formation éducation	Médicament et pharmacie	Non ventilé	Total
2003	2,778	8,093	11,104	5,725	26,894	1,112	1,850		57,557
2004	6,341	5,469	5,262	12,643	23,019	1,255	2,919		56,907
2005	4,480	12,582	9,998	9,620	25,583	3,022	2,900	116	68,301
2006	6,244	17,633	10,939	7,970	26,966	2,033	2,000	452	74,236
2007	11,295	17,518	12,331	8,598	18,251	4,475	5,982	28	78,479
2008	13,111	36,511	6,655	3,640	24,369	3,708	1,125	356	89,473
Total général	44,249	97,806	56,288	48,196	145,082	15,604	16,776	952	424,953

Source: DAGE/MSP

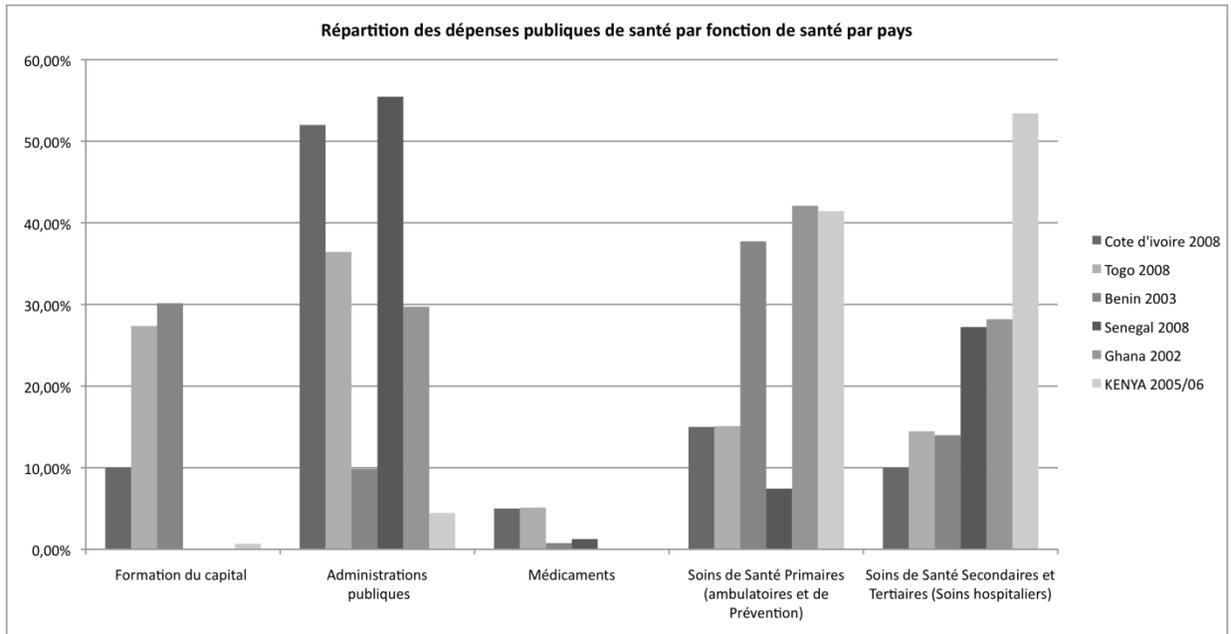
**Graphique 4-10: Evolution des DPS Etat par fonction du système de santé
(en %)**



Source: DAGE/MSP

En comparant la structure des dépenses dans d'autres pays, l'hypertrophie des dépenses administratives paraît encore plus évidente. Le graphique ci-dessous résume la structure des dépenses de l'Etat dans plusieurs pays africains. On peut constater que le Sénégal est (avec la Côte d'Ivoire) le pays où la part des dépenses administratives est la plus élevée. A l'inverse, le Sénégal est aussi le pays où la part consacrée aux soins primaires (i.e. la fonction qui a le plus d'impact sur les OMD) est la plus faible.

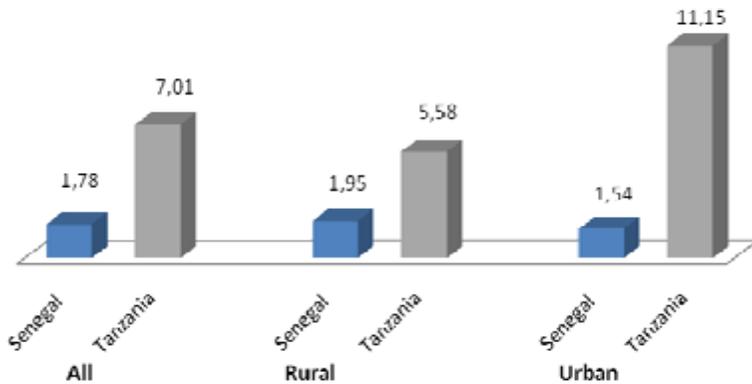
Graphique 4-11: Répartition des DPS par fonction de santé dans plusieurs pays africains



Source : données OMS

Les dépenses au profit du secteur primaire sont très faibles. Le graphique ci-dessus montre que le Sénégal est un des pays qui consacrent le moins de budget aux soins primaires. Ce constat est renforcé lorsque l'on compare les montants (per capita) reçus par les centres de santé primaire. Ce montant n'était que 1.78 USD en 2010, contre 7.01 en Tanzanie. Cela suggère que non seulement les montants alloués sont faibles, mais aussi qu'une part de ces montants n'atteignent pas les centres bénéficiaires. Une étude de suivi des dépenses permettrait d'explorer ce point important.

Graphique 4-12 : Montant budgétaire (en \$ et per capita) reçu par les centres de santé primaire (2010)



Source : Service delivery indicators : pilot in education and health care in Africa, African Economic research Consortium and World Bank, 2011

Focus sur les dépenses de l'Etat pour les programmes de gratuité

4.42 **Les programmes visant à rendre gratuits certains actes sont de plus en plus nombreux.** A ce jour, on peut identifier 8 programmes de gratuité, dont deux qui ne sont pas reconnus comme tel (subvention aux hémodialyses et subvention aux CTA⁷⁰). Les dépenses pour ces programmes ont fortement cru sur la période, mais sont désormais (depuis 2007) relativement stables.

Tableau 4.9: Dépenses au profit des programmes de gratuité

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Prév. 2010
Medicaments anti diabétiques			300,000	300,000	300,000	300,000	300,000	325,000
Medicaments anti tuberculeux			90,000	200,000	260,000	260,000	260,000	296,000
Prise en charge ARV (BF)	575,000	998,000	894,140	105,256	900,000	900,000	900,000	1,028,000
Prise en charge ARV (BCI)	500,000	463,700	500,000	n exécuté	400,000	Ponction	400,000	449,000
Personnes âgées				580,000	700,000	800,000	800,000	920,000
Césariennes gratuites			439,676	439,676	439,676	439,121	439,663	489,676
Vaccins			744,000	850,000	850,000	n exécuté	850,000	900,000
Subvention vente des CTA								
Subvention aux hemodialyses								938,000
TOTAL	1,075,000	1,461,700	2,967,816	2,474,932	3,849,676	2,699,121	3,949,663	5,345,676

Source: CAF-SP

4.43 **Avec un montant total de 5.3 milliards de FCFA, ces programmes représentent aujourd'hui environ 11% du budget total exécuté par le MSP (hors dépenses de personnel), alors que ce pourcentage n'était que de 3% en 2003.** Il n'est pas sûr que cet accroissement (qui s'est encore accéléré en 2010) soit soutenable à terme.

4.44 **De plus, tant au niveau international ainsi qu'au Sénégal, il existe un réel débat sur l'efficience de ce type de programme.** Deux raisons principales amènent en général à s'interroger sur cette efficience:

- En premier lieu, les programmes de gratuité sont – par définition – non ciblés et ont donc tendance à bénéficier surtout aux ménages qui ont un accès (géographique) facile aux établissements de soins. En clair, ils avantagent plus les riches (ou du moins les urbains) que les pauvres.⁷¹
- En second lieu, l'expérience montre que le coût unitaire des actes n'est pas toujours réaliste et que les dépenses ne sont pas systématiquement contrôlées.

4.45 Le plan Sésame instauré en 2006 et visant à instaurer une politique de gratuité de soins pour les personnes âgées constitue malheureusement un bon exemple de ces problèmes.

Encadre – Un programme de gratuité: le Plan Sésame

Le Président de la République a instauré une politique de gratuité des soins (plan SESAME) pour les personnes âgées. Ce Plan Sésame est entré en vigueur le 1^{er} septembre 2006 sur l'ensemble du territoire national. Est considéré comme personne âgée tout individu âgé de 60 ans et plus. Parmi ces personnes, seulement 30 %

⁷⁰ Combinaisons thérapeutiques à base d'artémisine (médicament anti-paludique).

⁷¹ C'est d'ailleurs pour cette raison que le programme de gratuité des césariennes ne concerne pas Dakar. Il faut ici féliciter le Gouvernement d'avoir introduit ce début de ciblage. Peu de pays africains l'ont fait.

bénéficient déjà d'une « couverture sociale », répartie entre l'I.P.R.E.S ⁷² et le FNR⁷³. Les 70% restants n'étaient pas couverts. En 2006, on comptait 650 000 personnes âgées (avec une croissance annuelle de 2,5%), qui devraient bénéficier du plan Sésame, et réparties en trois catégories : les retraités de l'IPRES, les retraités du FNR, les personnes âgées qui ne bénéficient d'aucune couverture, dites personnes à leurs frais (PAF).

Le Plan Sésame a pour but, d'une part, d'assurer la gratuité totale pour les retraités en payant le ticket modérateur des personnes disposant d'une couverture médicale (FNR et IPRES), et d'autre part, en prenant en charge gratuitement 70% des personnes âgées qui n'ont pas de couverture médicale.

Les personnes âgées couvertes par le Fond National de Retraite (FNR) bénéficient de la prise en charge par le plan SESAME de 1/5 de leurs frais médicaux, qui étaient à leur charge (ticket modérateur). L'appui du MSP aux retraités par l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal (l'IPRES) s'est concrétisé par la signature d'un accord qui a permis de faire bénéficier à ces personnes de tarifs préférentiels auprès des hôpitaux, sur l'ensemble du territoire. L'IPRES a quant à lui alloué 300 millions de FCFA dans le plan SESAME sous forme de préfinancement pour compléter la prise en charge hospitalière de ses retraités depuis septembre 2006.

Une subvention de 700 millions de francs CFA sur les fonds propres de l'Etat a initialement été dégagée pour financer le nouveau système de solidarité dénommé « SESAME ». Cependant, du démarrage de l'application du plan Sésame à nos jours, l'Etat a préfinancé tous les hôpitaux et a remboursé les centres et les postes de santé pour un montant global de 2,2 milliard ; soit 43% des dépenses dues.

Ce préfinancement a été opéré sur la base de la distribution géographique des personnes de 60 ans et plus sur l'ensemble du territoire national selon les données de la Direction des statistiques. Sur le terrain, les établissements de santé ont dépensé 5,1 milliards de FCFA soit 231% des fonds alloués par l'Etat en faveur du plan SESAME.

Dettes des hôpitaux liées aux patients “Sésame” (2009)

Structures	Montant reçu	Montant consommé	Dettes
Hôpital de Diourbel	65,000,000	103,537,215	38,537,215
Hôpital Aristide Le DANTEC	375,000,000	911,019,906	536,019,906
Hôpital de Fann	200,000,000	420,230,565	220,230,565
Hôpital de Thies	120,000,000	232,933,207	112,933,207
Hôpital de Tambacounda	60,000,000	206,552,086	146,552,086
Hôpital Général de Grand Yoff	260,000,000	649,724,479	389,724,479
Hôpital Psychiatrique de Thiaroye	5,000,000	3,763,000	(1,237,000)
Hôpital Matlaboul Fawzaini de Touba	85,000,000	108,193,936	23,193,936
Hôpital Principal de Dakar	300,000,000	1,575,185,893	1,275,185,893
Hôpital de Kaolack	80,000,000	70,664,262	(9,335,738)
Hôpital de Ourossogui	50,000,000	108,234,716	58,234,716
Hôpital de Saint-Louis	70,000,000	63,424,855	(6,575,145)
Hôpital de Kolda	40,000,000	89,766,845	49,766,845
Hôpital de Louga	55,000,000	94,258,042	39,258,042
Hôpital de Ndoum	35,000,000	74,491,614	39,491,614
Hôpital de Ziguinchor	50,000,000	80,202,930	30,202,930
Hôpital Abass Ndao	40,000,000	30,047,001	(9,952,999)
Hôpital de Pikine	25,000,000	35,747,779	10,747,779
Centre National de Transfusion Sanguine		8,410,100	8,410,100
Pharmacie Nationale d'Approvisionnement	150,000,000	225,000,000	75,000,000
Total	2,065,000,000	5,091,388,431	3,026,388,431

Plusieurs raisons expliquent cette situation de faillite virtuelle du programme⁷⁴ :

1. L'Etat a sous-estimé les dépenses des soins de santé des personnes âgées. Même en ne prenant que le chiffre initial de 650,000 personnes âgées, le montant moyen disponible par individu ne représente que 1728

⁷² FNR : Fonds national de retraite

⁷³ I.P.R.E.S : l'Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal

⁷⁴ Rapport sur le plan SESAME 2009

FCFA per capita et par an. Rappelons que la moyenne des dépenses totales de santé per capita au Sénégal était estimée à 8911 FCFA en 2008.

2. Les factures soumises par les établissements ne sont pas contrôlées. Il n'y a qu'un seul agent chargé du traitement des 70 districts au plan national et un seul agent pour l'ensemble des hôpitaux. Ces deux agents n'ont même pas le temps de traiter rapidement les factures (i.e. les districts se plaignent d'une lenteur dans le traitement des remboursements), encore moins de les contrôler. Pourtant, les surfacturations par les établissements sont évidentes, comme l'a montré un rapide sondage de quelques factures par les consultants (e.g. certaines factures incluent des médicaments pédiatriques).

3. Certains patients ont manifestement abusé du système. Le FNR n'a pas modifié son niveau de prise en charge qui est maintenu au 4/5 malgré le fait que le MSP ait envisagé de manière transitoire la prise en charge du 1/5 par le plan Sésame. Ceci a conduit la majorité des adhérents au FNR à se rabattre sur le plan Sésame de par la facilité d'obtention de la lettre de garantie, leur épargnant ainsi le paiement du 1/5 que leur demandaient les hôpitaux.

Ces différents problèmes ont amené un certain nombre d'établissements à refuser la prise en charge gratuite des personnes âgées, faute de financements.

Enfin, comme on pouvait s'en douter, **ce sont surtout les personnes âgées de Dakar qui bénéficient de la gratuité des soins.** Dans le tableau ci-dessus, on peut constater que 71% des crédits consommés l'ont été par des établissements de Dakar. Si l'on fait l'hypothèse que les établissements surfacturent avec la même intensité, cela signifierait que 71% des actes ont été réalisés à Dakar. Il est peu probable que la majorité des personnes âgées sénégalaises résident à Dakar...

Allocation et exécution budgétaire

Budgets obtenus par le MSP

4.46 **A part pour l'année 2003, le rapport entre le projet de budget soumis par le MSP et le budget voté se situe entre 40 et 60% (cf graphique ci-dessous).** En clair, le MSP n'obtient que la moitié des crédits demandés. Il est possible que ce ratio soit comparable pour les autres départements ministériels. On peut néanmoins se demander si le format actuel du CDSMT⁷⁵ santé ne pénalise pas le MSP. Aujourd'hui, le CDSMT du secteur santé est très différent des CDSMT observables dans d'autres pays. Le CDSMT est en fait surtout un plan annuel, l'aspect pluriannuel étant très formel et vague. Le lien entre activités proposées et résultats est faible. Il semble même que, pour établir le CDSMT, on parte des activités, auxquelles on essaye ensuite d'associer des indicateurs. De toute évidence, une telle pratique n'est pas de nature à convaincre le MEF du bien-fondé des requêtes budgétaires du MSP.

Exécution du budget du MSP

4.47 **Sur la période, le taux moyen d'exécution du budget du MSP financé sur ressources intérieures de l'Etat est estimé à 91%.** Sur les cinq dernières années, l'exécution a été à trois reprises supérieure à 90%, les deux autres années étant proches d'un taux de 90%. Ceci constitue une performance globalement satisfaisante.

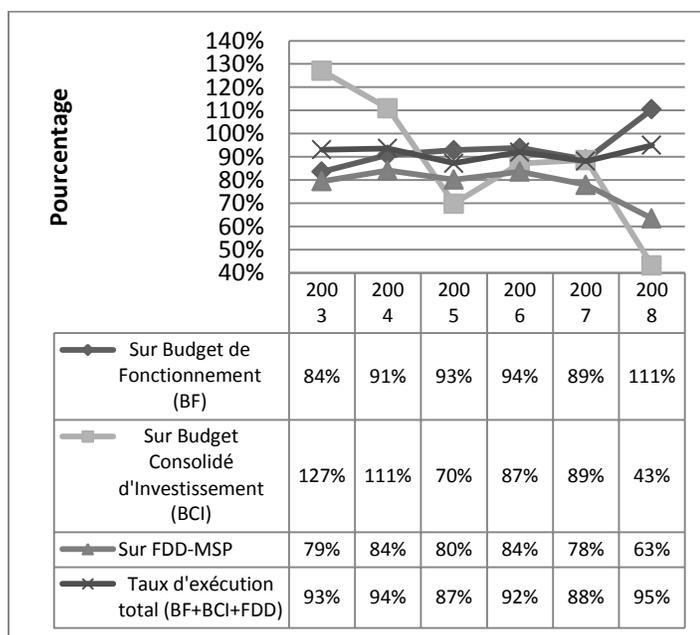
4.48 **La déconcentration de l'ordonnancement des dépenses auprès du MSP, dans le cadre des réformes budgétaires et financières entreprises par le Gouvernement du Sénégal depuis 2003 a fortement contribué à l'atteinte de ces taux de réalisation financière.** Le circuit de la dépense a en

⁷⁵ Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme (MTEF en anglais).

effet été sensiblement réduit, tout se déroulant entre le MSP et le Trésor Public sans passer par les ordonnateurs délégués du Ministère de l'Economie et des Finances (DDI pour les dépenses d'investissement et DB pour les dépenses courantes hors salaires).

4.49 **Les taux d'exécution dépassent quelques fois les prévisions budgétaires.** Ceci résulterait d'éventuelles ressources financières disponibles au cours de l'année mais qui n'étaient pas préalablement budgétisées par le MSP.

Graphique 4-13: Budgets obtenus et budgets exécutés par le MSP (en FCFA)



Source: DAGE/MSP

- Le taux d'exécution du BCI⁷⁶ sur ressources intérieures se montre plus faible et surtout plus irrégulière que l'exécution du budget de fonctionnement. L'année 2008 s'est caractérisée par un taux d'exécution du BCI exceptionnellement faible de 43%.
- Par ailleurs, il convient de souligner les fréquents retards d'engagement concernant surtout les marchés d'équipement. Cette situation est imputable à l'insuffisance de coordination entre la DAGE (Cellule des Marchés) et la DEM chargée de la définition des spécifications techniques.
- Pour améliorer le taux d'absorption des ressources budgétaires, l'Etat a initié en 2006 une politique de décentralisation de l'exécution des ressources internes du BCI. Après cinq ans de mise en œuvre, l'évaluation a montré que les résultats restent mitigés.

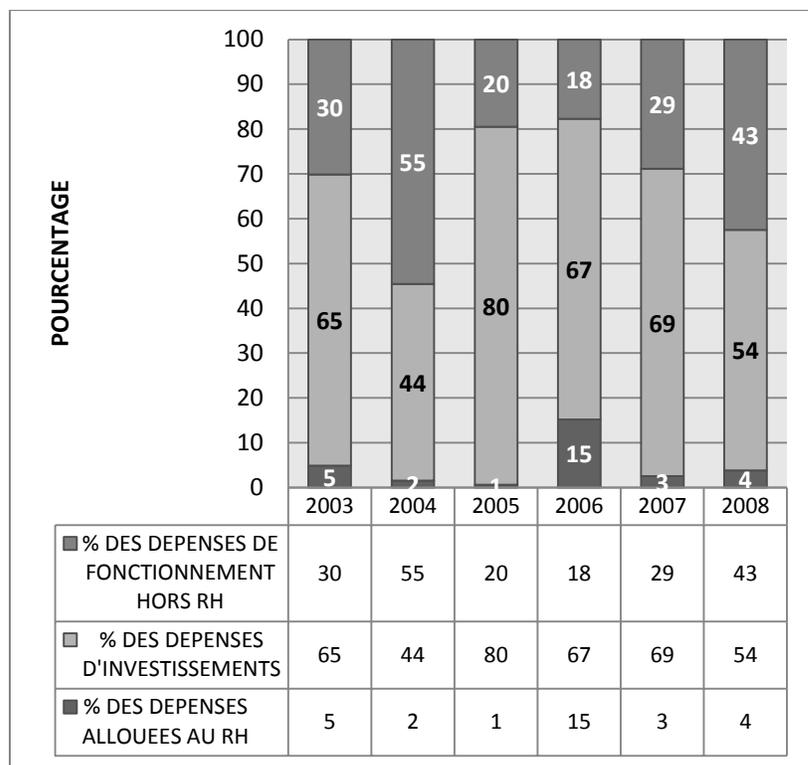
Analyse des dépenses publiques de santé (DPS) financées par les PTFs

Analyse des DPS des PTFs par nature économique

⁷⁶ Budget Consolidé d'Investissement.

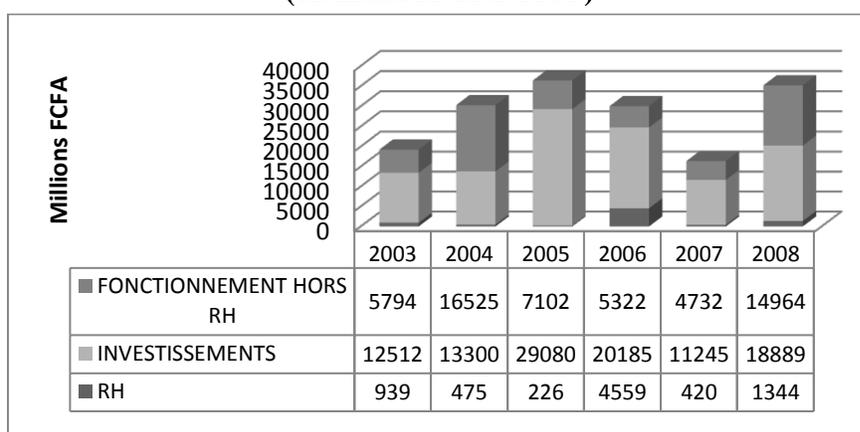
4.50 Même si la part des partenaires techniques et financiers (PTFs) ne représente qu'un quart des DPS, il apparaît que contrairement à l'Etat, plus de 55% de leurs fonds financent l'investissement. Les dépenses de personnel sont faiblement financées par les PTF.

Graphique 4-14: Dépenses de santé des PTFs par nature économique (en %)



Source: DAGE/MSP, 2010

Graphique 4-15: Dépenses de santé des PTFs par nature économique (en millions de FCFA)

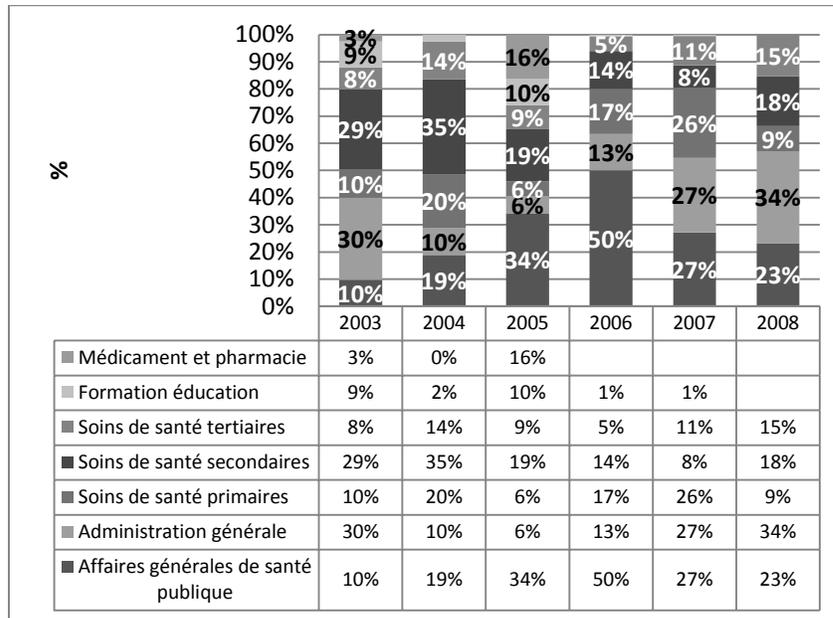


Source: DAGE/MSP, 2010

Analyse des DPS des PTFs par fonction du système de santé

4.51 **La répartition fonctionnelle des financements extérieurs s'est avérée assez instable entre 2003 et 2008.** La chute de la part des financements extérieurs consacrés à " la formation et à l'éducation", et au tertiaire est due a la conjonction de deux facteurs: (i) l'arrêt du programme financé par la Banque Mondiale (PDIS); et (ii) le démarrage tardif du programme de la BID (hôpital Dalal Diam et appui a la région de Tambacounda).

Graphique 4-16: DPS des PTFs par fonction du système de santé (en %)



Source: DAGE/MSP

4.52 **On constate que les dépenses des PTFs sont fortement consacrées à l'administration⁷⁷ (47%), les soins secondaires venant en seconde position (21%).** Même s'il s'agit surtout d'investissement, on peut toutefois s'interroger sur la pertinence de ce positionnement. Si les dépenses traitées comme « administration » correspondent probablement aux transferts liés aux programmes verticaux (paludisme et VIH), le poids des dépenses au profit des soins secondaires est plus singulier. Les soins de santé de niveau secondaire ne sont généralement pas les plus fréquentés par les pauvres. Une réflexion est nécessaire ici.

Analyse des dépenses publiques de santé (DPS) financées par les collectivités locales

4.53 **Depuis la loi du 22 Mars 1996, les collectivités locales se sont vu transférer une compétence générale dans le secteur de la santé. Mais la nature de ces compétences reste floue et leur financement limité.** En principe, les collectivités locales ont la charge de construire, équiper et entretenir les centres et postes de santé⁷⁸. A cet effet, chaque collectivité locale doit créer un comité de gestion, qui a autorité sur les comités de santé de chacun des établissements. De plus, une partie du Fond de Dotation de la Décentralisation (FDD) doit servir à financer ces activités. Dans les faits, ces

⁷⁷ Il s'agit en fait des programmes verticaux, qui – bizarrement – sont traités dans la rubrique « administration ».

⁷⁸ Les hôpitaux restent gérés par l'Etat.

financements restent très faibles. Et les comités de santé ont conservé leur indépendance à l'égard des comités de gestion.

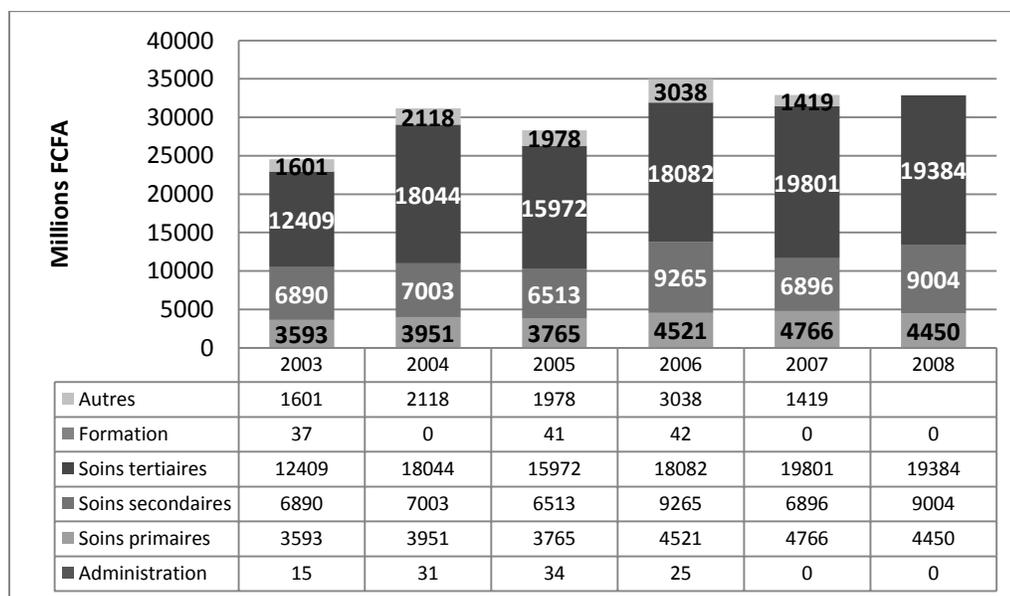
4.54 **La contribution des collectivités locales (CL) au financement des DPS est très faible et oscille entre 2 et 3% chaque année.** L'essentiel de ce financement provient de la ville de Dakar. Le système d'information du MSP ne fait pas la distinction entre les financements par les CL et ceux par les Comités d'Usagers. Il n'est donc pas possible d'identifier précisément les fonctions financées par les CL.

Analyse des dépenses publiques de santé (DPS) financées par les usagers

4.55 **La contribution des usagers aux DPS est importante (autour de 23% des DPS sur la période).** En valeur absolue (FCFA courants), elle a progressé de 28% sur la période. Les dépenses considérées ici sont celles collectées par les comités de santé. Ceux-ci n'existent que dans les postes de santé et centres de santé. On ne capture donc pas ici les paiements directs effectués auprès des prestataires des hôpitaux publics (ni bien entendu ceux du secteur privé y compris les officines et les laboratoires d'analyse).

4.56 **En ce qui concerne les fonctions financées par les usagers, l'analyse reste limitée par le fait que les données disponibles incluent à la fois les financements des usagers et ceux des CL.** Vu que la part des usagers est d'environ 90%, on peut néanmoins utiliser ces données, au moins à titre d'ordre de grandeur.

Graphique 4-17: DPS financées par les usagers et les Collectivités locales (en millions FCFA)



Source: DAGE/MSP

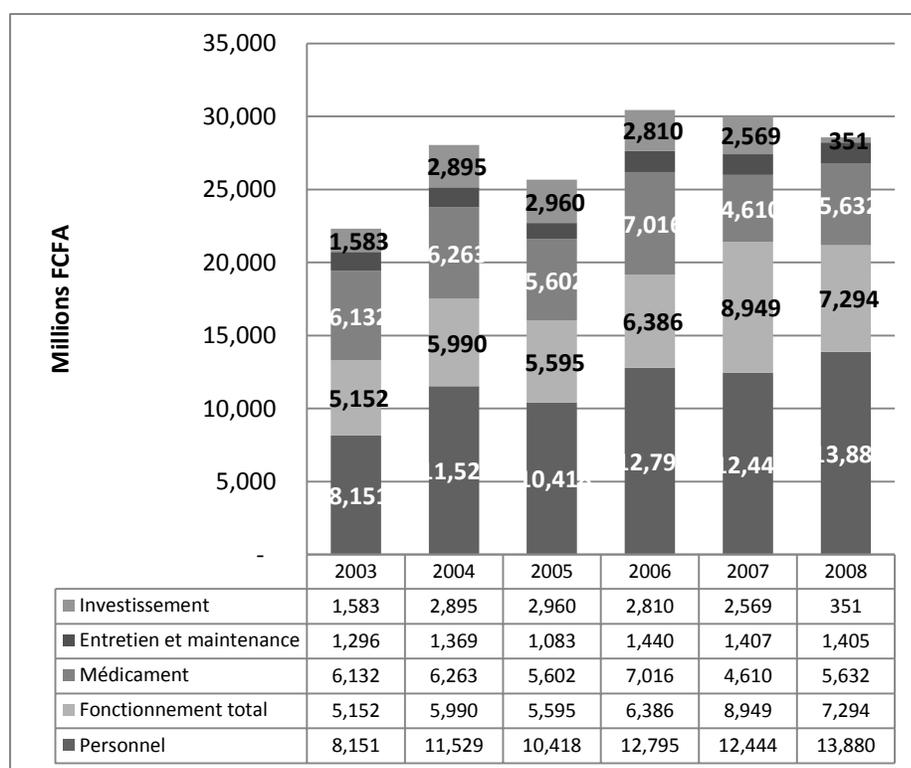
4.57 **On constate alors que la majorité (56%) des dépenses des usagers est consacrée aux soins tertiaires, le reste allant surtout soins secondaires et plus marginalement aux soins primaires.** Etant donné la relative rareté du recours aux soins tertiaires, cela suggère que la part du coût de ces soins hospitaliers laissée à la charge des populations est importante.

4.58 **La situation des montants recouverts sur les usagers du système de santé publique et les dépenses effectuées par les formations sanitaires sur ces ressources montrent que les recettes annuelles encaissées ne sont jamais entièrement dépensées.** En effet, sur des recettes totales de 178 milliards de F.CFA recouverts sur la période sous revue, 165 milliards ont été dépensés, soit un taux d'exécution de 92,32%. Référence faite aux résultats de l'enquête prestataire qui a eu lieu en début de l'année 2010, on s'aperçoit que 86% des prestataires ont signalés ne pas dépenser la totalité des fonds qui leur sont alloués. Cette situation semble exister surtout depuis 2007.

Analyse des DPS financés par les usagers, par nature économique

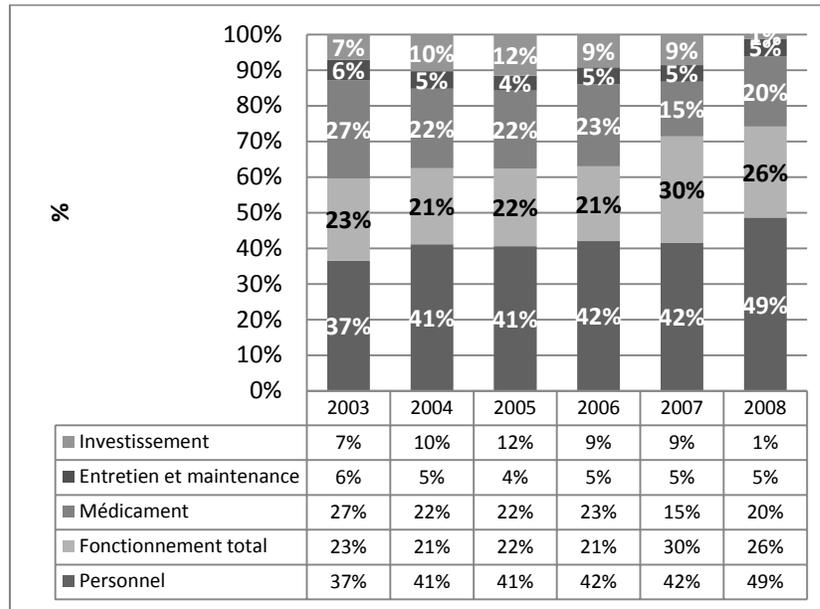
4.59 **Le recouvrement des coûts devrait normalement servir surtout à payer les médicaments.** Or on constate que le recouvrement des coûts est utilisé de plus en plus pour couvrir les salaires et de moins en moins pour payer les médicaments: la part du financement des usagers allant au médicament baisse de 27 à 20% sur la période alors que la part allant aux dépenses de personnel progresser de 37% à 49% sur la période). Une telle situation suggère un désengagement financier de l'Etat à l'égard des formations sanitaires.

Graphique 4-18: Evolution des dépenses faites avec le recouvrement des coûts (en millions de FCFA)



Source: DAGE/MSP

Graphique 4-19: Evolution des dépenses faites avec le recouvrement des coûts (en %)



Source: DAGE / MSP

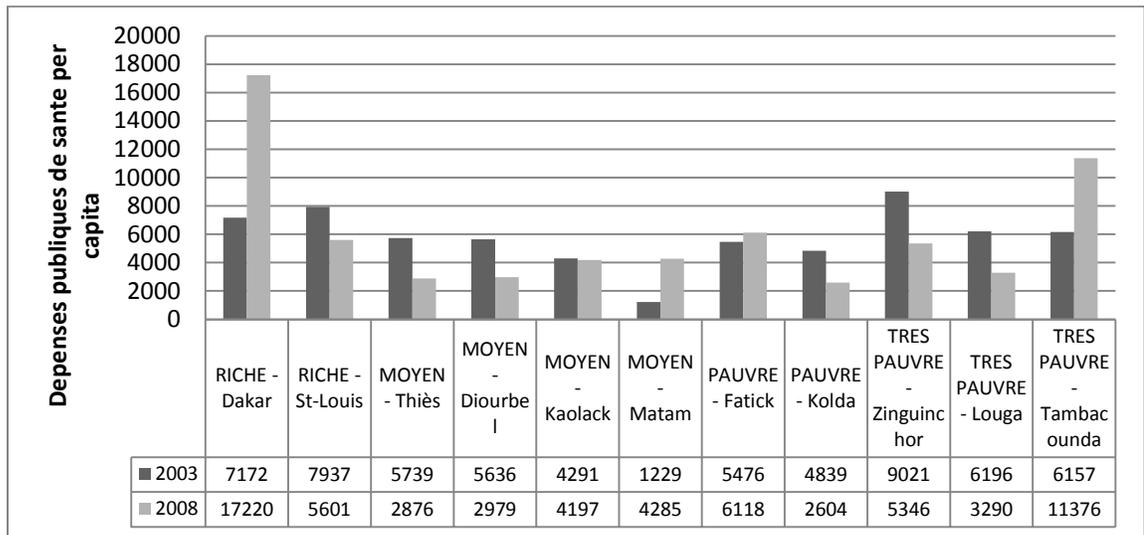
E. UN SYSTÈME PEU ÉQUITABLE ET D'UNE EFFICIENCE INSUFFISANTE

Équité des dépenses de santé

Répartition des dépenses publiques de santé par région

4.60 **On constate que l'iniquité des dépenses publiques de santé s'est accentuée sur la période.** La région la plus riche (Dakar) a connu la plus forte progression des dépenses publiques (per capita). A l'inverse, 2 des 3 régions les plus pauvres ont vu diminuer leur niveau de dépenses publiques (per capita).

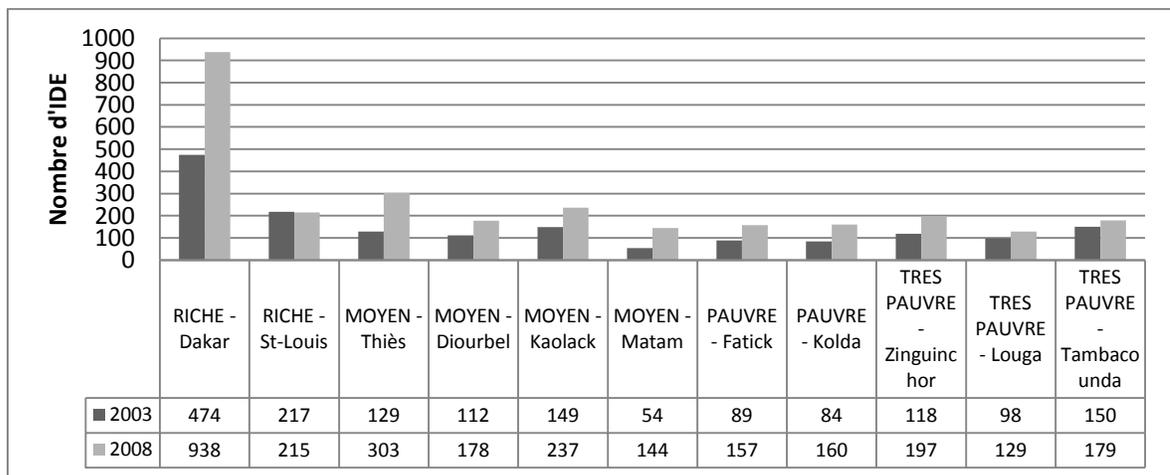
Graphique 4-20: Dépenses publiques de santé per capita par région



Source: DAGE MSP

4.61 **Cette inégalité se reflète aussi dans les recrutements/affectations de personnel.** Même si le nombre d’infirmières (IDE) a augmenté dans toutes les régions pendant la période, c’est encore Dakar qui a bénéficié de la plus importante dotation.

Graphique 4-21: Nombre d’IDE par région

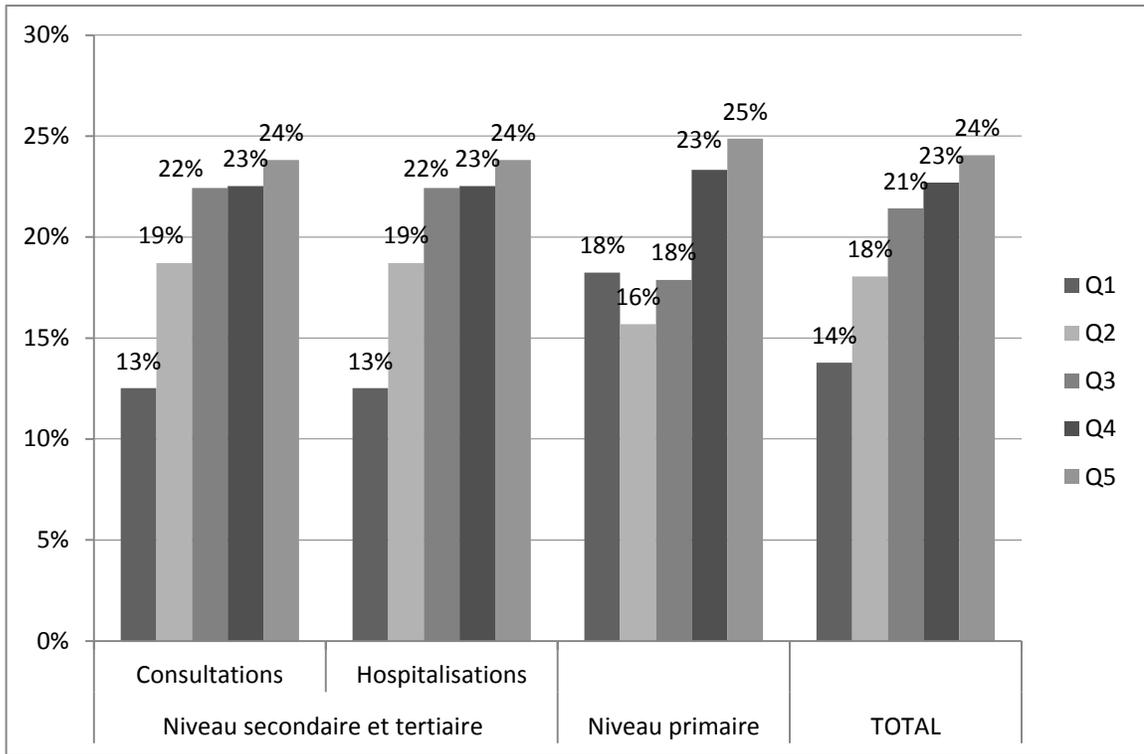


Source: DAGE / MSP

Analyse de l’incidence des bénéfices (Benefit Incidence Analysis)

4.62 **L’Analyse de l’Incidence des Bénéfices (Benefit Incidence Analysis ou BIA) menée ici analyse la part des DPS Etat dont bénéficie la population en fonction du niveau de richesse.** Il s’agit de prendre la mesure de l’équité dans les dépenses publiques de santé et notamment de déterminer si la distribution de ces dépenses est progressive, c’est-à-dire si elle profite davantage aux populations les plus pauvres.

Graphique 4-22: Part des dépenses de santé publiques par quintile de richesse, 2005



Source : Analyse BM, source ESPS 2005.

4.63 **A partir des ressources publiques affectées à chaque niveau, on constate que le quintile le plus pauvre de la population bénéficie d'une part beaucoup moins importante des dépenses publiques de santé.** Comme le montre le graphique ci-dessus, on note une profonde iniquité dans la répartition des dépenses publiques de santé. Les dépenses publiques de santé sont régressives pour tous les niveaux de soins (ambulatoire et hospitalier). Ainsi, les plus pauvres ne bénéficient que de 14% des subventions de l'Etat, alors que les plus riches en reçoivent 24%.

Efficienc e des dépenses de santé

Efficienc e allocative

4.64 **La problématique de l'efficienc e allocative a été amplement abordée dans les sections précédentes.** On rappelle ici deux éléments importants. Premièrement, les dépenses de personnel, notamment au niveau central, ont très fortement progressé sur la période. Deuxièmement, les dépenses - tant de fonctionnement que d'investissement - au profit des structures de soins primaires ont été relativement faibles. En particulier, si l'on examine les réalisations en matière d'infrastructures entre 2003 et 2008, on se rend compte que les choix opérés au cours de cette période ne sont pas fondés sur les besoins prioritaires. En effet, les ressources ont été affectées à des infrastructures hospitalières qui ne sont pas au premier plan de l'ordre des priorités et en plus, ce sont les régions les mieux loties qui en ont bénéficié, Dakar en tête. Au total, il est clair que, sur la période 2003-2008, l'Etat sénégalais n'a pas beaucoup investi sur les « *best buy* ».

Effizienz technique

4.65 **Il est relativement difficile d'estimer l'effizienz technique des DPS, du fait de la grande diversité des outputs.** Pour simplifier, on peut néanmoins explorer l'effizienz technique de certaines composantes des DPS, en particulier (i) les DPS de l'Etat consacrée au niveau central; et (ii) les dépenses des hôpitaux (en partie financées par l'Etat).

Effizienz technique des DPS de l'Etat au niveau central

4.66 **Il n'a pas été possible de faire une analyse de l'effizienz des services centraux du MSP.** Il n'est d'ailleurs pas évident qu'elle soit possible, car on voit mal quels indicateurs d'outputs pourraient être retenus. Les données disponibles suggèrent néanmoins une dégradation croissante de cette effizienz. On a vu que les dépenses administratives ont connu une très forte croissance (passant de 25% à près de 48% du budget total du MSP) et sont sur le point de l'emporter sur les dépenses opérationnelles. Il est donc très probable que l'effizienz des dépenses du MSP au niveau central se soit réduite.

Effizienz technique des hôpitaux (EPS)

4.67 **L'effizienz technique des hôpitaux sénégalais est aujourd'hui relativement faible.** Selon une analyse en DEA (*Data Envelopment Analysis*) des différents hôpitaux réalisée en 2008, l'indice d'effizienz technique des hôpitaux sénégalais est de 73%. Concrètement, cela signifie que 27% des inputs (ressources humaines) sont gaspillés et pourraient être réduits sans que cela ait un impact sur la capacité de production totale. Ce résultat, sans être catastrophique, reste très insuffisant.

4.68 **Les hôpitaux dakarois sont généralement de taille excessive.** On observe que: (i) les hôpitaux dakarois sont souvent inefficients (avec des indices d'effizienz qui peuvent tomber à 21% comme pour Abass Ndao, ce qui signifie que près de 80% des inputs de cet hôpital sont gaspillés); (ii) ces mêmes hôpitaux sont tous trop grands (sauf pour HEAR, l'hôpital pédiatrique de Dakar).

4.69 **L'effizienz des hôpitaux s'est dégradée.** On peut raisonnablement penser que cette effizienz s'est dégradée, au moins en ce qui concerne l'effizienz technique. En effet, les inputs (i.e effectifs d'epersonnel) ont progressé à un rythme beaucoup plus rapide que les outputs (i.e. activité en consultations et en hospitalisations).

Encadré 4.3: La réforme hospitalière de 2000 et son impact

En 2000, le gouvernement sénégalais a mis en œuvre une profonde réforme du système hospitalier. Comme dans beaucoup d'autres pays, le principal objectif de cette réforme était d'accroître significativement l'autonomie de gestion des établissements, qui étaient initialement de simples services du MSP. Les établissements hospitaliers ont donc été dotés de conseils d'administration et de directeurs, avec de très large pouvoirs (e.g. les budgets sont exécutoires sans même approbation de la tutelle). En parallèle, l'Etat et (plus marginalement) certains PTFs ont massivement investis dans le développement des hôpitaux.

Plusieurs évaluations de cette réforme ont été réalisées et aboutissent à des conclusions similaires :

- l'activité des hôpitaux publics (i.e. consultations et séjours) s'est clairement redressée (d'environ 30% entre 2001 et 2006), alors qu'ils étaient quelque peu délaissés par la population ;
- l'octroi d'une grande autonomie de gestion aux hôpitaux ne s'est pas accompagné d'un renforcement des capacités de contrôle par la tutelle ;

- en conséquence, en partie sous la pression des élus locaux et des syndicats, les hôpitaux ont procédé à de très nombreux recrutements (+90% entre 2001 et 2006), souvent de personnel non qualifié, et à la création de plusieurs primes, parfois en dépit des réalités financières⁷⁹.

Ajouté aux insuffisances de financement des programmes de gratuité (voir précédemment), les erreurs de gestion dans les hôpitaux ont abouti à une envolée rapide de leur endettement, aboutissant en 2008 à des situations de faillite virtuelle. À la fin de l'exercice 2009, la dette des hôpitaux sénégalais atteignait 21 milliards de FCFA, dont 34% supportés par le seul Hôpital Principal de Dakar. Avec un appui budgétaire de la BM, le MSP a commencé à financer cette dette en 2009 (première tranche de 2.7 milliards).

Au total, cette expérience illustre bien les conséquences d'une autonomisation de gestion des hôpitaux non accompagnée d'un renforcement de la tutelle.

Source : Lemièrre et Turbat 2009

F. RECOMMANDATIONS

1. Privilégier les investissements au profit de la santé infantile et maternelle

1.1. Maintenir les efforts sur la santé infantile.

Le Sénégal a déjà fait des efforts importants pour réduire la mortalité infantile. Certains résultats tangibles ont été obtenus. Pour maintenir cet effort, deux priorités sont à prendre en compte :

- **Sanctuariser le budget pour les vaccinations** (budget qui est d'ailleurs inférieur à 1% du budget de la santé), c'est-à-dire éviter que ce budget soit de nouveau la cible de ponctions budgétaires (comme en 2008) ;
- **Assurer un financement national du Programme de Renforcement de la Nutrition (PRN)**. Ce programme a fait la preuve de son efficacité. Il doit pouvoir bénéficier d'un soutien financier accru par l'Etat.

1.2. Financer la stratégie de réduction de la mortalité maternelle et néonatale

Alors que le Sénégal dispose d'une feuille de route pour la réduction de la mortalité maternelle et néonatale, peu d'actions ont été entreprises entre 2003 et 2008.

Des résultats pourraient pourtant être rapidement atteints avec la mise en œuvre des actions suivantes :

- **Former et recruter un plus grand nombre de sages-femmes et mieux les répartir sur le territoire**. La présence de sages-femmes est essentielle pour assurer des accouchements de qualité. Pour attirer ces personnels dans les zones rurales, il existe des politiques à l'efficacité prouvée (cf. ci-dessous). Elles doivent être explorées.
- **Revoir le dispositif de gratuité des accouchements et des césariennes**, en augmentant le tarif payé aux établissements pour les accouchements (tarif aujourd'hui peu incitatif) et réduire celui pour les césariennes (qui est à l'inverse beaucoup trop élevé). À terme, ces actes devront être pris en charge par le futur système d'assurance-maladie et non plus au travers d'un dispositif de gratuité (très inefficace et paradoxalement inéquitable).

⁷⁹ La prime la plus importante sur le plan financier est la prime d'intéressement (25% des recettes). Elle est calculée sur la base des recettes prévues et non des recettes réellement encaissées (!!). La création de cette prime a fortement contribué à l'explosion des déficits financiers des hôpitaux.

- **Lancer un programme de recyclage des compétences obstétricales des personnels de santé.** On verra dans le rapport que le niveau de compétence des cliniciens est relativement faible.

2. Améliorer l'efficacité des dépenses, afin de générer de l'espace budgétaire

2.1. « Inverser le financement de la pyramide sanitaire »

Avec leur endettement considérable, les **hôpitaux** absorbent aujourd'hui une part importante (proche de 50%) du budget de la Santé, alors même que leur contribution à l'atteinte des OMD est faible. Des plans de redressement ont déjà mis en œuvre depuis 2008, ce qui a permis de stabiliser la dette. D'autres actions sont néanmoins nécessaires :

- **Mettre en place un mécanisme de financement basé sur l'activité réelle des hôpitaux**, et ce afin de réduire les effets de rente générés par le financement actuel ;
- **Réorganiser le tissu hospitalier à Dakar.** Etant donné la situation de surcapacité existant sur Dakar, l'ouverture du nouvel hôpital (Dalla Jam) est une opportunité pour rationaliser le nombre d'hôpitaux dans la capitale ;
- **Financer correctement le programme Sésame**, programme dont les arriérés expliquent environ un tiers de la dette hospitalière ;
- **Restaurer un véritable contrôle budgétaire des hôpitaux**, au travers de contrats de performance et d'un renforcement des compétences du Ministère de la Santé ;
- **Rendre obligatoire la comptabilité analytique dans les hôpitaux.**

A l'inverse, les structures de niveau primaire (voire secondaire) doivent à nouveau bénéficier d'un financement significatif de l'Etat, aujourd'hui très faible (et très inefficace, car passant par les collectivités locales). La mise en place imminente du **Financement Basé sur les Résultats (FBR)** devrait permettre d'accélérer cette décentralisation budgétaire. Elle devrait aussi améliorer la responsabilisation des structures et de leurs personnels.

2.2. Mieux répartir les intrants dans le système de santé

Comme on l'a vu, les problèmes concernant le **personnel de santé** sont moins liés à une insuffisance globale d'effectifs qu'à leur mauvaise répartition géographique. Parmi les politiques permettant d'adresser ce problème, on peut recommander :

- le recrutement sur poste des nouveaux fonctionnaires, ce qui suppose une certaine décentralisation de la fonction GRH au niveau régional, voire au niveau district ;
- la mise en place d'un paquet d'incitations, basé sur une analyse rigoureuse des préférences des personnels (la pratique montre que ces préférences portent moins sur les primes et plus sur la possibilité de se spécialiser ou d'obtenir un logement) ;
- la construction d'écoles paramédicales dans les régions (écoles qui attirent les candidats souhaitant rester en région).

Il est indispensable aussi de réaliser un **audit des effectifs du Ministère de la Santé**, notamment au niveau central, et ce afin de rationaliser ces effectifs. La récente envolée des dépenses administratives au niveau du Ministère est en effet explicable (au moins en partie) par des recrutements importants. Or la priorité devrait plutôt être le recrutement de cliniciens au niveau des établissements de santé.

Le système de santé sera plus accessible aussi si les **centres de santé** sont mieux repartis sur le territoire. La carte sanitaire ayant été développée récemment (2008), il est maintenant impératif de la mettre en œuvre avec deux actions :

- Instituer un mécanisme pour accorder des autorisations d'ouverture ou d'extension des structures de santé publiques et privées (sur la base de la carte sanitaire) ;
- Préparer des schémas régionaux d'organisation sanitaire, afin de préciser sur une longue durée (au moins 5 ans) les principaux investissements à réaliser en termes de structures sanitaires.

3. Améliorer l'équité du système de santé

Les mesures proposées ci-dessus (FBR, redistribution du personnel...) vont permettre d'augmenter les ressources mises à disposition des régions pauvres et donc contribuer à améliorer l'équité des dépenses de santé.

Pour autant, cette équité exige aussi la mise en place d'un mécanisme de subventionnement de la demande.

Les programmes de gratuité existants n'ont pas véritablement démontré leur impact. Ils ont souvent été sous-financés (notamment le plan Sésame) et ont manifestement bénéficié en priorité aux urbains, qui bénéficient déjà d'une offre de santé adéquate.

La mise en place d'un **mécanisme d'assurance-maladie** (avec prise en charge par l'Etat des primes pour les plus pauvres) permettraient de pallier ces difficultés. En ce sens, la création d'un Fonds de Solidarité Santé doit être appuyée fortement.

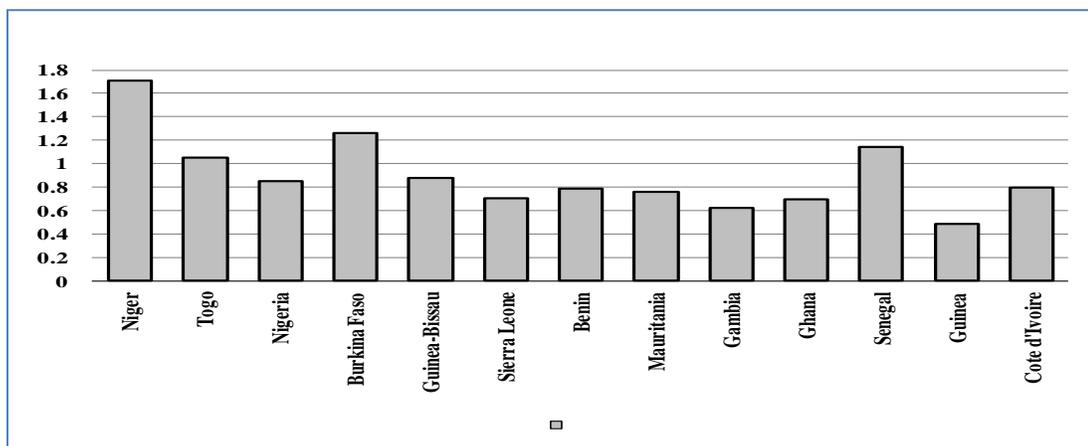
5. INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT

G. INTRODUCTION

5.1 **Les infrastructures et en particulier les infrastructures de transport jouent un rôle important dans la croissance économique et la réduction de la pauvreté.** Elles constituent un facteur déterminant dans les investissements privés, l'intégration à l'économie régionale et internationale, le désenclavement des ressources humaines et naturelles, et l'amélioration de la compétitivité des entreprises et du pays en général. Ce rôle est mis en évidence dans le dernier document stratégique de réduction de la pauvreté (DSRP II publié en octobre 2006, un DSRP III couvrant la période 2011-15 est en cours de préparation).

5.2 **Au Sénégal, malgré une amélioration qui s'est matérialisée dans la dernière décennie, les infrastructures de transport présentent encore des lacunes considérables et ne génèrent pas la croissance économique qu'on attend d'un système de transport adéquat, au contraire elles auraient plutôt tendance à créer un goulot d'étranglement à l'essor économique.** Selon l'étude diagnostique des infrastructures dans les pays d'Afrique (*Africa Infrastructure Country Diagnostic 2009 AICD*) et l'enquête sur le climat des affaires de 2008, les déficits en infrastructures sont cités par 40 pourcent des entreprises en moyenne en Afrique comme un facteur affectant négativement leur productivité; et ce chiffre s'élève à 60 pourcent au Sénégal. En particulier, l'inadéquation des infrastructures de transport est citée comme un obstacle majeur au développement du commerce et des affaires par 27.4% des entreprises interrogées. Ce résultat est quasi identique à celui que l'on trouve dans les pays à bas revenu alors que dans les pays à revenu moyen ce pourcentage tombe à 18.2%. Toujours selon l'*AICD*, si les infrastructures routières au Sénégal étaient améliorées au niveau de celles de Maurice, le leader africain, cela pourrait améliorer de plus d'un point la croissance du PIB par tête d'habitant (graphe 1).

Graphique 5.1: Points de croissance du PIB/tête si le niveau du réseau routier était porté à celui de Maurice



Source: AICD

5.3 **Vu l'impact de ce secteur sur la croissance économique du pays, il est d'autant plus important de s'assurer que la dépense publique dans les infrastructures de transport est efficace et efficiente et d'analyser dans quelle mesure elle pourrait être améliorée voir augmentée.** C'est bien l'objet d'une revue des dépenses publiques. La dernière revue remonte à 2006 et couvrait la

période 2000-2005 (Revue des dépenses publiques du secteur des transports financée par l'UE), aussi la présente revue couvre les années 2005-2009 et propose des recommandations pour la période 2011-2020.

5.4 Le chapitre analyse l'évolution de la dépense publique globale dans le transport, sa répartition entre les sous-secteurs, sa composition, et la contribution des différentes sources de financement. Cette analyse est faite en premier lieu par rapport au PIB et au budget consolidé d'investissement (BCI), ensuite comparativement à d'autres pays d'Afrique ou régions en voie de développement, et enfin par rapport à une estimation des besoins les plus immédiats. Le sous-secteur routier couvrant plus de 80% des besoins et des dépenses fait l'objet d'une analyse plus détaillée portant sur l'établissement des priorités, les taux d'exécution, les coûts unitaires et le respect des calendriers, le nombre et la taille des projets d'infrastructure, la qualité et la pérennité des interventions, les procédures pour identifier les projets d'investissement, les évaluer, les approuver, et mettre en place les financements pluriannuels et les budgets d'entretien adéquats pour en assurer la pérennité. La revue vérifie la cohérence entre les projets financés et la stratégie de transport figurant dans la lettre de politique sectorielle.

5.5 La revue analyse les contraintes auxquelles est confronté le gouvernement en matière de gestion de ses ressources, particulièrement en ce qui concerne l'allocation budgétaire et son exécution (y compris la liquidation et le paiement des dépenses ordonnancées), et l'efficacité opérationnelle. Elle propose également des recommandations pour utiliser les mêmes ressources de façon plus efficace et efficiente en tirant un meilleur parti du cadre institutionnel, de l'Ageroute, du FERA, de l'ARMP, de la DCMP, en renforçant la délégation de la dépense aux ministères sectoriels, en améliorant la vitesse de circulation des informations, en relevant les seuils d'approbation de marchés dans certaines circonstances, en ayant recours aux contrats de concession ou de gestion par niveau de service, et en mettant en place un système de suivi-évaluation simple et unique.

5.6 Le chapitre passe en revue l'état général du secteur et des différents sous-secteurs et s'attarde au sous-secteur routier. L'organisation institutionnelle et les réformes font l'objet d'un examen particulier ainsi que la politique sectorielle et le cadre de planification des dépenses. Enfin, il reconstitue et analyse les budgets et les dépenses courantes et d'investissement dans le secteur des transports en général et ensuite dans chaque sous-secteur. En conclusion, le document porte une appréciation sur l'efficacité et l'efficience de la dépense publique dans le transport en termes de programmation et d'exécution, tire des conclusions et propose des recommandations.

5.7 Des données récentes sont disponibles en grande quantité, souvent même sur des sites internet accessibles au public, ce qui a grandement facilité la collecte des données. Tous les ministères, agences autonomes et personnes rencontrés ont collaboré de manière très active et affiché un intérêt marquant pour cette revue. En ce qui concerne les dépenses publiques, cependant, il subsiste une disparité entre les écritures de l'exécution budgétaire et la réalité des dépenses qui a rendu plus complexe la revue des dépenses. Les données disponibles comprennent (1) les dotations budgétaires initiales qui reflètent les inscriptions de la loi de finance, elles-mêmes issues du programme triennal glissant d'investissement public (PTIP) et (2) des montants ordonnancés et réputés liquidés. Au cours de la période sous revue, les dotations initiales ont été ajustées, essentiellement à la baisse, par le Ministère des Finances, souvent en début d'exercice fiscal. Le montant résultant qui constitue le crédit d'engagement autorisé dans l'année est ensuite libéré par tranches, c'est-à-dire que le Ministère des Finances fixe des plafonds maximum d'engagement par période, en général d'un trimestre. Il est possible que des ajustements complémentaires soient effectués lors de la fixation des plafonds

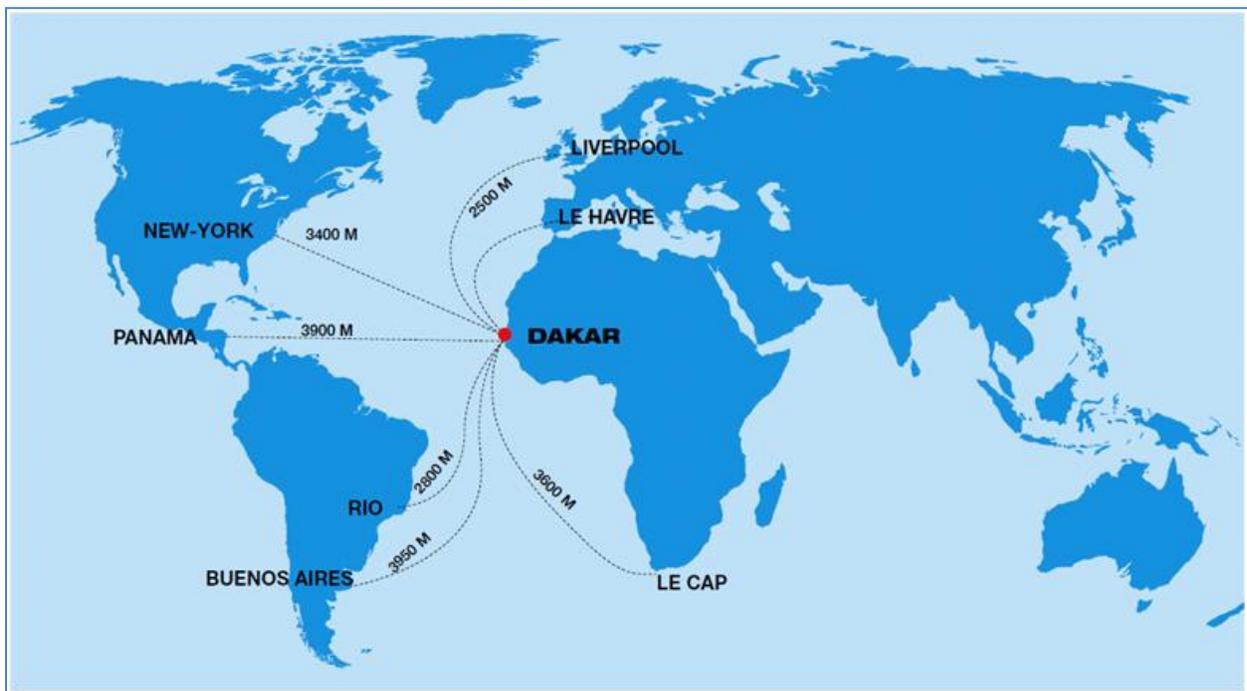
trimestriels et que le niveau d'engagement de l'année en fin d'exercice soit inférieur au niveau ajusté en début d'année fiscale. Les dépenses engagées conformément aux plafonds autorisés sont ordonnancées et en principe prises en charge par le Trésor et liquidées. Cependant, l'examen détaillé des dépenses a montré qu'une partie des ordonnancements n'est pas prise en charge par le Trésor ou que les comptes du Trésor ouverts dans les agences d'exécution autorisées ne sont pas liquides même s'ils sont virtuellement provisionnés ou encore que des chèques du Trésor ne peuvent être encaissés par les entreprises bénéficiaires. L'importance de cette tension de trésorerie, qui est réelle bien que souvent contestée, est difficile à circonscrire et provoque des glissements sur les exercices ultérieurs. Une analyse plus fine a dû être faite au niveau des agences d'exécution du sous secteur routier. Cette constatation importante de la revue constitue la seule difficulté qu'elle a rencontrée lors de l'examen du taux d'exécution réel de la dépense publique.

H. LE SECTEUR DES TRANSPORTS ROUTIERS - RÔLE ET CARACTÉRISTIQUES

Contexte général

5.8 Doté d'une position géographique avantageuse (voir graphe 2) et d'un climat tempéré, le Sénégal est un pays de transit et une destination touristique, et il n'est donc pas surprenant que tous les modes de transport y soient représentés. Le transport routier, comme partout ailleurs dans le monde, est prédominant et assure environ 99% des déplacements intérieurs de personnes et probablement plus de 95% des mouvements de marchandise.

Graphique 5.2: Le Sénégal au carrefour des grandes routes maritimes



5.9 Le chemin de fer transfrontalier exploité par l'opérateur privé Transrail, le long de l'axe Dakar-Bamako de 661 km (dont la partie Dakar- Rufisque-Thiès de 70 km est en voie double), a transporté environ 400.000 t en 2009, dont 300.000 t à l'international, ce qui représente environ 43% du tonnage international transporté sur cet axe contre 36% en 2006. L'embranchement

Thiès-St Louis n'est plus opérationnel. Le transport de personnes effectué par Transrail est marginal et déficitaire, il constitue une obligation de service public qui bénéficie d'une subvention d'exploitation. La section Dakar-Rufisque de la même ligne est exploitée en parallèle (sur une voie parallèle) par la société anonyme le Petit Train de Banlieue (PTB) qui intervient essentiellement dans le transport en commun de voyageurs dans la banlieue de Dakar à raison d'environ 18.000 passagers par jour et bénéficie d'une subvention d'équilibre de l'Etat pour assurer ce transport. Le PTB remplit ses wagons principalement aux heures de pointes, mais ne peut satisfaire qu'une très faible partie de la demande à cause du mouvement pendulaire.

5.10 Le transport aérien joue un rôle important dans le tourisme ainsi que dans le transit régional et international. Le volume de passagers entrant et sortant était d'environ 1.600.000 pax en 2009 en recul par rapport à 2008 en raison de la baisse de la demande provoquée par la crise financière internationale et de la déconfiture d'Air Sénégal International qui transportait près de 40% du trafic passagers sur Dakar.

5.11 Le transport maritime, principalement via le port autonome de Dakar (PAD), est considérable et atteignait 10 millions de tonnes en 2008 dont près de 70% à l'importation et environ 14% en transit dont la moitié vers le Mali. Le trafic conteneurisé était d'environ 350.000 EVP ce qui place le PAD en troisième position des ports d'Afrique Centrale et de l'Ouest, ex aequo avec Téma (Ghana), et derrière Lagos (Nigéria) et Abidjan (Côte d'Ivoire) qui traitent près de deux fois plus de conteneurs.

5.12 Enfin, le transport fluvial a existé dans le passé jusqu'à la fin des années 50 sur le fleuve Sénégal entre St Louis et Kayes durant une période maximum de 4 mois par an lorsque le niveau des eaux est suffisant. Un projet de relance de la navigation fluviale a été initié en 2009 par l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS). Les sections qui suivent fournissent plus de détails sur les caractéristiques et la performance de chacun des sous-secteurs de transport.

Contribution directe du secteur des transports dans l'économie sénégalaise.

5.13 Le secteur des transports est un élément essentiel de l'économie sénégalaise et un support fondamental à la stratégie de croissance accélérée du Sénégal. Il est constitué des transports terrestres (ferroviaire et routier), du transport maritime, du transport aérien et enfin du transport fluvial. Il représente en moyenne moins de 10% du secteur tertiaire de l'économie sénégalaise et contribue ainsi à hauteur de 4% au PIB.

5.14 Le rôle du secteur des transports est dominant, tout comme le développement des infrastructures de base, dans le développement des activités économiques du pays. Le sous investissement dans ce secteur ou son développement dysfonctionnel conduisent inévitablement à un ralentissement du développement économique, car il peut constituer un frein, des chutes d'efficacité, des surcoûts pénalisants et même des goulots d'étranglement rédhibitoires. Ceci pourrait être particulièrement critique au Sénégal dont la situation géographique et stratégique en font un pays de transit (à l'import et à l'export) pour la sous région et un hub naturel pour l'Afrique de l'ouest.

5.15 Le tableau 5.1 ci-dessous permet de situer le secteur des transports en tant que contributeur au PIB au Sénégal, par rapport à un échantillon d'autres pays dans le monde. La contribution du secteur des transports au PIB a été pendant une longue période considérée comme un important indicateur de l'importance du secteur dans l'économie nationale. Mais sa forte variabilité à un

grand nombre de facteurs externes qui sont souvent imprévisibles ont rendu cet indicateur moins central.

5.16 **Le tableau ci-dessous retrace certaines valeurs typiques de ce ratio.** Il illustre la difficulté à expliquer pourquoi certains pays ont une valeur plus élevée que d'autres. Il est aussi intéressant de constater que de grands pays en développement comme la Chine, le Brésil, l'Argentine, l'Inde dans une moindre mesure, avec probablement de grandes distances de transport ont des contributions plus élevées que des pays caractéristiques de l'Union Européenne. A noter aussi le poids de localisations à fort transit telles que Singapour, Hong Kong en particulier.

Tableau 5.1: Part du secteur transport dans le PIB - échantillon comparatif de pays

Part du secteur des transports dans le PIB - échantillon comparatif de pays

Pays	Part en % dans le PIB	Pays	Part en % dans le PIB
Greece	2,1	Sweden	5
Ireland	3	Netherlands	5
Australia	3,2	Italy	5,1
Austria	3,2	UK	5,5
Germany	3,8	India	5,6
Canada	3,8	Syria	6,1
SENEGAL	4,0	Finland	6,1
Luxembourg	4,1	Singapore	6,5
US	4,6	Belgium	7,5
France	4,7	Hong Kong	7,5
Vietnam	4,7	Denmark	7,5
Spain	4,8	Brazil	8,8
Japan	4,8	China	9,2
Portugal	4,9	Argentina	9,8

Les transports terrestres: le réseau routier

5.17 **Le réseau routier classé d'une longueur de 14.908 km est composé de 5 catégories de routes (voir tableau 5.2):**

- les routes nationales (N) qui assurent les liaisons à grande distance entre plusieurs régions administratives ou avec les Etats limitrophes;
- les routes régionales (R) qui assurent la liaison entre différents chefs – lieux de département d'une même région;
- les routes départementales (D) qui assurent la liaison entre différents chefs-lieux d'arrondissement ou de communautés rurales à l'intérieur d'un même département;
- les voiries urbaines (VU) qui assurent les liaisons à l'intérieur des centres urbains;
- les pistes répertoriées (P) qui relient les routes départementales aux centres de production agricole;

Tableau 5.2: Répartition des routes classées par catégorie et par type

Catégorie de routes	Réseau total	Type			
		Routes revêtues		Routes non revêtues	
	(km)	(km)	% du réseau total	(km)	% du réseau total
Routes nationales	3,377	2,950	20%	427	3%
Routes régionales	1,207	607	4%	600	4%
Routes départementales	5,644	1,016	7%	4,628	31%
Voiries urbaines	348	341	2%	7	0%
Pistes répertoriées	4,201	95	1%	4,106	28%
Routes à classer	132	132	1%	0	0%
TOTAL	14,908	5,140	34%	9,768	100%

5.18 Comme le montrent les tableaux 5.3 et 5.4 et graphe 5.3, le linéaire du réseau routier a connu une transformation marquée entre 1960 et 1978. Ensuite, le réseau revêtu a continué à s'étendre principalement grâce au bitumage de routes en terre classées et à des travaux neufs. Le rythme d'extension du réseau revêtu s'est quelque peu accéléré au cours de la période sous revue par rapport à la période 1992-2004. Cependant, même au rythme des années 2008-09, il faudrait près de 40 ans pour bitumer 50% du réseau en terre classé.

Tableau 5.3: Evolution du linéaire du réseau routier classé

Année		1960	1978	1992	1996	2004	2009
(km)	Routes revêtues	907	2976	4046	4265	4554	5140
	Routes non revêtues	5127	10893	10234	10311	10061	9768

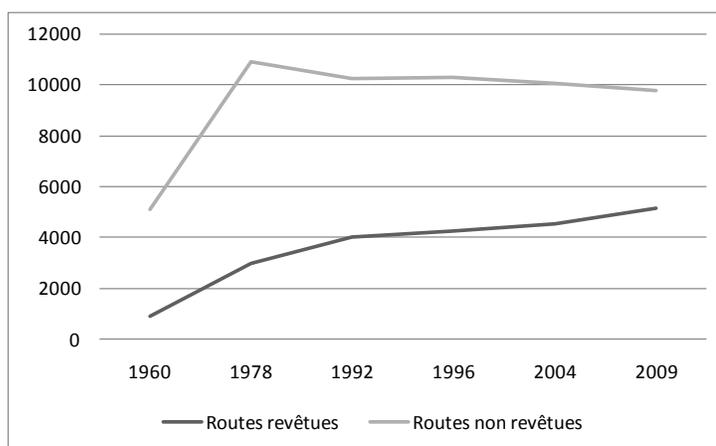
Tableau 5.4: Evolution du linéaire du réseau classé pendant la période sous revue

Longueur	Année				
	2005	2006	2007	2008	2009
Routes Revêtues (km)	4.805	4.805	4.805	5.001	5.140
Routes Revêtues (km addtl)	0	0	0	196	139
Routes en Terre (km)	10.000	10.000	10.000	9.872	9.768

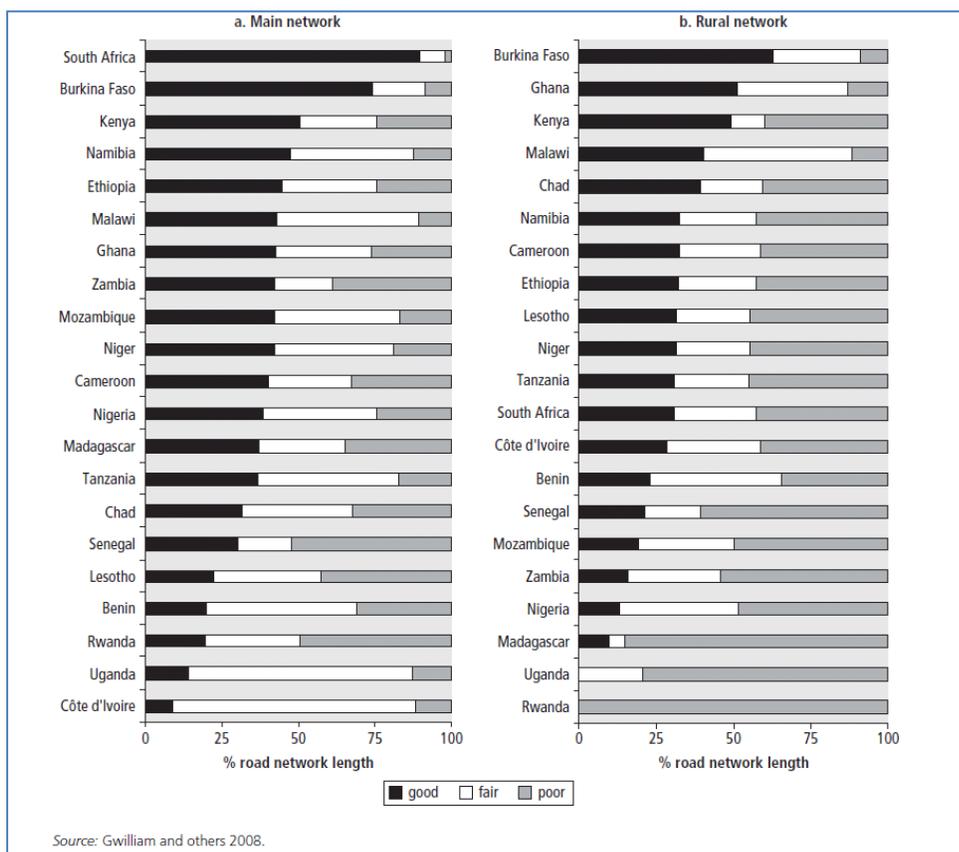
5.19 Selon l'AGERROUTE, l'état général du réseau routier a continué de s'améliorer durant la période sous revue, chacun des réseaux revêtu et en terre voyant son pourcentage de routes en état bon à moyen augmenter d'environ 6 %. Le réseau des routes revêtues en état bon à moyen s'est étendu d'environ 500 km et celui des routes en terre d'environ 600 km. Globalement, le pourcentage de routes classées en état bon à moyen tous types de surface confondus est de 45%. Ce chiffre est

sensiblement inférieur à la moyenne africaine de 70% pour le réseau principal (voir tableau 5.5 plus bas). Cela dit, le réseau classé en terre contient 42% de pistes répertoriées qui peuvent difficilement être qualifiées de réseau principal et les travaux d'entretien portent quasi essentiellement sur les 58% de routes en terre aménagées; de ce fait 63% des routes en terre aménagées serait en état bon à moyen et un chiffre ajusté de 62% de routes classées en état bon à moyen tous types de surface confondus est probablement plus comparable à la moyenne africaine de 70%. Quant au pourcentage de routes revêtues en bon état qui est estimé à 30%, il est très proche de la moyenne africaine, le retard sur les autres pays d'Afrique proviendrait donc du réseau routier en état moyen dont l'étendue est trop faible ce qui dénote généralement un déficit d'entretien périodique comme nous le montrons plus loin dans le chapitre consacré à la performance de l'AGEROUTE.

Graphique 5.3: Evolution du linéaire du réseau routier classé



Graphique 5.4: Etat estimé des Réseaux Routiers -Afrique en général et Sénégal (AICD-2010)



5.20 **Les chiffres relatifs à l'état du réseau renseignés par l'AGEROUTE doivent être pris avec réserves.** Tout d'abord, aucun relevé exhaustif de l'état du réseau n'a été effectué depuis trois ans, et ensuite les relevés partiels ne sont pas faits de façon systématique par les antennes provinciales de l'AGEROUTE. En conséquence les chiffres annoncés sont le résultat d'une estimation assez grossière. Par ailleurs, les travaux de bitumage de routes en terre (232 km sur la période) et les nouvelles constructions de routes revêtues (103 km sur la période) qui ont provoqué la réduction de 232 km du réseau de routes en terre et l'augmentation de 335 km du réseau de routes revêtues n'ont pu être identifiés de façon irréfutable et sont probablement enfouis dans les travaux de réhabilitation. Nous avons rentré les données correspondant aux travaux effectués sur le réseau entre 2005 et 2009 dans un modèle de gestion de réseau (voir en annexe les principaux paramètres et résultats donnés par ce modèle) et nous obtenons un résultat légèrement inférieur pour le réseau revêtu en état bon à moyen (56% au lieu de 61%) et largement inférieur pour le réseau en terre en état bon à moyen en 2009 (11% au lieu de 37%). En d'autres termes, selon le modèle et en fonction de la nature et de l'ampleur des travaux réalisés, l'état du réseau routier revêtu se serait maintenu et l'état du réseau en terre se serait dégradé durant la période. Bien entendu, le modèle utilisé contient également des imprécisions. Le prochain relevé exhaustif de l'état du réseau permettra de fixer les idées.

Tableau 5.5: Evolution de l'état du réseau pendant la période sous revue

Type	Etat	Année				
		2005	2006	2007	2008	2009
Routes Revêtues	Bon à Moyen (%)	55%	55%	59%	60%	61%
	Mauvais à Très Mauvais (%)	45%	45%	41%	40%	39%
	Bon à Moyen (km)	2.628	2.628	2.835	3.001	3.135
	Bon à Moyen (km addtl)	0	0	207	166	135
Routes en Terre	Bon à Moyen	30%	28%	28%	27%	37%
	Mauvais à Très Mauvais	70%	72%	72%	73%	63%

Les transports terrestres: le sous secteur ferroviaire

5.21 En 2003, en vue d'améliorer le service ferroviaire et la compétitivité du corridor Dakar-Bamako pour gagner les parts de marché perdues par le corridor ivoirien suite à la crise politique en Côte d'Ivoire, les états du Sénégal et du Mali ont concédé pour une période de 25 ans l'exploitation et l'entretien de l'ensemble du chemin de fer transfrontalier Dakar-Bamako, jusque là géré par des régies publiques dans chaque pays, à un partenaire stratégique sélectionné dans le cadre d'un appel d'offres. Le contrat de concession prévoit que le concessionnaire s'engage à entretenir, exploiter, renouveler et aménager les infrastructures et gérer le domaine concédé en ce compris le domaine foncier. Le partenaire stratégique initial était constitué du groupement CANAC (société de services ferroviaires canadienne) GETMA (société française de manutention portuaire et logistique terrestre opérant sur le continent africain). CANAC a été racheté par le groupe SAVAGE (groupe d'entreprises diverses nord américain) en 2004 qui lui-même a revendu son capital au groupes VECTURIS et ADVENS en 2007 et à cette occasion, CANAC a été remplacé par le groupe VECTURIS comme opérateur du chemin de fer. La voie ferrée est extrêmement vétuste et inadaptée aux charges, elle provoque de nombreux déraillements et une vitesse d'exploitation très lente (voir tableau 14).

Tableau 5.6: Caractéristiques de la voie ferrée Dakar-Bamako

Section	Longueur (km)	Age	Armement de la voie
SENEGAL			
Dakar - Guinguinéo	203	37 ans	Rail 36, Trav béton bibloc
Guinguinéo - PK 490	287	22 ans	Rail 36, Trav béton bibloc
PK 490 - PK 610	140	77 ans	Rail 25/26 Trav métal 25/26
PK 610 - PK 622	12	6 ans	Rail 36, trav métal 25
PK 622 - Kidira	21	77 ans	Rail 25/26 trav métal 25/26
MALI			
Kidira - Kayes	97	33 ans	Rail 30/36 trav métal 30/36
Kayes - PK 771	27	6 ans	Rail 36, trav 36 métalliques
PK 771 - Tokouto	203	70 ans	Rail 30, trav métal 30
Tokouto - Bamako	260	63 à 35 ans	Rail 30/36, trav métal 30/36
Bamako - Koulikoro	60	40 ans	Rail 25 kg réempl, trav métal 25 et 26

5.22 En plus d'installations fixes inadéquates, Transrail est confronté à un problème de manque de traction et de wagons adaptés à la nature du fret. Le contrat de concession prévoyait que le concessionnaire investirait les montants nécessaires dans le matériel roulant et la voie pour redresser la situation, ce qui n'a pas été le cas vu la situation financière fragile de l'entreprise et le manque d'appétit du partenaire financier. Les gouvernements du Mali et du Sénégal ont contracté des prêts auprès de la Banque mondiale et de la BOAD qu'ils ont rétrocédé à Transrail, et Transrail a contracté un prêt auprès de l'AFD. Une partie de ces prêts a servi à financer un plan social et à remplacer des sections de voies et quelques locomotives et wagons. En conséquence, la capacité actuelle de Transrail peut à peine satisfaire 20% de la demande de transport sur l'axe Dakar-Bamako, qui elle a augmenté d'environ 5% par an pendant la période sous revue et devrait se poursuivre soutenue par la croissance économique du Mali et de la sous-région. La demande se reporte donc sur le corridor routier aux dépens des budgets nationaux qui doivent en financer l'entretien coûteux.

5.23 Les indicateurs de performance opérationnelle de Transrail, en particulier les tkm transportées, les déraillements, les taux d'utilisation du matériel roulant et de traction, qui étaient en déclin de 2004 à 2007 s'améliorent depuis essentiellement grâce à la compétence du nouvel opérateur. Toutefois elles sont fortement limitées par la situation financière de l'entreprise qui a d'ailleurs été contrainte de déclarer qu'elle se trouvait en situation de cessation partielle des paiements et de se placer en règlement préventif, soit la procédure concordataire organisée par la réglementation OHADA. Elle a préparé et remis un plan de redressement détaillé en août 2010, lequel reprend largement les accords de principe et engagements des Etats enregistrés depuis décembre 2007 et réaffirmés à l'occasion des réunions successives ayant associés les deux Etats ainsi que les bailleurs institutionnels, la dernière réunion multipartite s'étant tenue en mai 2010 à Dakar. Le chemin de fer est engagé dans une spirale où le déficit chronique le conduit inmanquablement à la cessation d'activités. Le premier pas constitué par la mise en concession et l'amélioration considérable de l'efficacité des opérations a stimulé la demande mais l'offre n'a pas suivi par faute de mettre en place les investissements minimum dans les installations fixes et la traction. Il faut ajouter à cela le fait que les pouvoirs concédants et le Petit Train de Banlieue n'ont pas payé leurs dettes, ni défini formellement le domaine concédé, accélérant ainsi le dérapage financier.

5.24 L'avenir du transport ferroviaire reste pourtant prometteur puisque la demande est robuste et en croissance. En outre, les gouvernements ont un intérêt fiscal à promouvoir le transport ferroviaire le long de ce corridor en contrôlant strictement la charge à l'essieu des camions et en leur faisant payer une redevance d'usage en proportion avec les charges transportées. La difficulté majeure est de franchir la période de renouvellement de la voie, estimée à environ 5 années, au cours de laquelle les volumes transportés par le chemin de fer et donc son chiffre d'affaire vont encore diminuer. Transrail a présenté en août 2010 un modèle financier associé à un plan d'investissement et un objectif à l'horizon 2020. Selon ce modèle, compte tenu des perspectives commerciales et de la compétition de la route et des corridors concurrents de la sous région, un investissement d'urgence de 75 milliards de FCFA sur 3 ans accompagné d'un nouveau plan social pour réduire les effectifs non-productifs et rajeunir la main d'œuvre permettrait de dégager un excédent brut d'exploitation à partir de 2015 et d'atteindre une part de marché de transport de 50% le long du corridor Dakar-Bamako.

5.25 Les Etats ne se sont pas encore prononcés sur ce plan mais il est opportun qu'une partie au moins du côté sénégalais soit incorporée dans le programme d'investissement que le MCTIE a

l'intention de proposer aux bailleurs de fonds dans le cadre de la Table Ronde. Le programme d'investissement proposé par Transrail est un programme raisonnable (compte tenu des perspectives commerciales) qui ne prévoit pas, comme l'avait à un moment souhaité le gouvernement sénégalais, la modernisation de la voie, en faisant passer l'écartement actuel, qui est métrique (1,000 m), à un écartement standard ou « normal » (1,435 m), et en portant la charge à l'essieu à au moins 22 tonnes contre 20 tonnes dans le plan proposé aujourd'hui.

5.26 En marge du plan d'investissement qui sera finalement retenu, il est indispensable que le concédant sénégalais prenne des mesures urgentes pour sécuriser les emprises ferroviaires dans la région de Dakar à cause du danger présenté par l'occupation de la voie par les populations, ce problème se pose avec la même acuité pour le Petit Train de Banlieue qui effectue les navettes de passagers le long de la même voie entre Dakar et Rufisque.

I. ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET POLITIQUE SECTORIELLE

Politique sectorielle et réformes: cadre général

5.27 Trois documents ont servi à régir le secteur des transports jusqu'à présent. Il s'agit de la Lettre de Politique du sous-secteur des Transports urbains (LPSS TU) signée en 1996, la deuxième Lettre de Politique sectorielle des Transports (LPST2) adoptée en 1998 et la Stratégie nationale de Transport rural (SNTR) qui date de 2002. En conséquence, le cadre institutionnel du secteur a été profondément modifié avec la création de nouvelles agences autonomes dans les quatre modes de transports et avec la restructuration des services existants:

- le mode routier avec l'Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR) devenue Agence de Gestion des Routes (AGERROUTE) en 2010, le Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD), l'Agence de Promotion des Investissements et des Grands Travaux (APIX), l'Agence Nationale de l'Organisation de la Conférence Islamique (ANOCI) et le Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA);
- le mode aérien avec l'Agence Nationale de l'Aviation Civile du Sénégal (ANACS), la Haute Autorité de l'Aéroport Léopold Sédar Senghor (HAALSS), l'Agence Nationale de la Météorologie (ANAMS), l'Agence de Développement des Aéroports du Sénégal (ADS) et Air Sénégal International;
- le mode ferroviaire avec la Cellule d'Appui à la Réinsertion des Cheminots (CARCHEM), les entrepôts du Sénégal au Mali (ENSEMA), Transrail et le Petit Train de Banlieue (PTB);
- le mode fluvio-maritime avec l'Agence des Affaires Maritimes du Sénégal (AAMS) et la Société de Navigation du Sénégal (SONASE).

5.28 A côté des agences, les structures administratives du secteur tardent encore à jouer pleinement leur rôle et assurer les fonctions clés importantes comme la réglementation, le contrôle des nouvelles institutions du secteur et la planification des objectifs à long terme. La création toute récente de l'Agence Nationale de l'Aménagement du Territoire (ANAT), de la Direction Générale des Infrastructures (DGI) et de Direction Générale des Transports Aériens et de l'Industrie aéronautique (DGTAI) peut être interprétée comme la volonté des autorités du secteur de renforcer cette dimension.

5.29 Sur les plans législatif et réglementaire, les textes adoptés au cours des dernières années ont permis d'une part d'améliorer l'environnement juridique du transport et, d'autre part, de

mettre à la disposition des institutions des outils destinés à moderniser leur gestion. Parmi les textes les plus importants, il faut souligner:

- la loi n° 2004-13 du 1er mars 2004 relative à la Construction, l'Exploitation et le Transfert (CET);
- la loi d'orientation des transports terrestres n° 2003-04 du 27 mai 2003;
- la loi n° 2002-31 du 12 décembre 2002 portant Code de l'aviation civile du Sénégal, modifiée par la loi n°2005-27 du 26 août 2005;
- la loi n°2002-22 du 16 août 2002 portant Code de la marine marchande;
- la loi n°2006-16 du 30 juin 2006 portant création de l'ARMP.

5.30 En effet, ces lois ont pour objectif de moderniser le secteur en facilitant notamment, l'accès des opérateurs privés à l'offre de services et au financement des infrastructures de transport, tout en réglementant l'exploitation.

5.31 L'organisation institutionnelle du secteur est éclatée entre plusieurs ministères et agences autonomes et a subi de nombreux changements entre 2008 et 2009. La tutelle institutionnelle du secteur des transports terrestres est passée successivement en 2008, du Ministère des Infrastructures, de l'Équipement et des Transports terrestres (MIETT) au Ministère de l'Artisanat, des Transports terrestres et des Transports aériens (MATTA), au Ministère des Infrastructures, des Transports terrestres, des Télécommunications et des Technologies de l'Information et de la Communication (MITTTTIC), au Ministère des Infrastructures, des Transports terrestres et des Transports aériens (MITTTA), et enfin, depuis Avril 2009, au Ministère des Télécommunications, des Technologies de l'Information et de la Communication, des Transports Terrestres et des Transports Ferroviaires (MTTICTTTF).

5.32 Pour mener à bien la mission qui lui est assignée dans le secteur des transports terrestres, à savoir « contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations en mettant à leur disposition des services de transports routier et ferroviaire de qualité dans des conditions de sécurité, d'accessibilité et de respect de l'environnement et de coût supportable », le Ministère des Télécommunications, des TIC, des Transports terrestres et des Transports ferroviaires s'appuie sur: (i) la Direction des Transports terrestres (DTT); (ii) le Petit Train de Banlieue (PTB.sa); (iii) le Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar (CETUD); (iv) la société Dakar Dem Dikk (DDD); et le chemin de fer Dakar-Bamako concédé à Transrail. La DTT et le CETUD s'occupent des aspects régaliens du transport interurbain et urbain respectivement tandis que les agences autonomes de maîtrise d'ouvrage déléguée PTB et DDD sont placées sous la tutelle du CETUD et Transrail sous la tutelle de la DTT (Transrail étant un chemin de fer transfrontalier il est également placé sous la tutelle de la Direction des Transports du Mali). Globalement la DTT est chargée de la mise en œuvre de la loi d'orientation des transports terrestres de 2003.

5.33 La gestion des sous-secteurs routier et aérien relève du Ministère de la Coopération, de l'Aménagement du Territoire, du Transport Aérien, des Infrastructures et de l'Énergie (MCTIE) qui s'appuie sur l'AGEROUTE, le FERA et le Conseil des Routes dans le sous secteur routier et sur l'Agence Nationale d'Aviation Civile du Sénégal (ANACS), l'Agence de Développement des Aéroports du Sénégal qui a remplacé l'ASECNA en 2008 pour la gestion des aéroports et la Haute Autorité de l'Aéroport Léopold Sédar Senghor (HAALSS) pour la gestion de ce dernier

qui bénéficie d'une assistance technique de DAPORT le concessionnaire du futur aéroport international Blaise Diagne. Cette métamorphose du paysage institutionnel se poursuit encore aujourd'hui avec la future mise en place du Conseil des Infrastructures.

5.34 La tutelle du sous secteur maritime et fluvial est assurée par le Ministère de l'Economie Maritime de la Pêche et des Transports Maritimes qui s'appuie sur le Port Autonome de Dakar et l'Agence Nationale des Affaires Maritimes du Sénégal (ANAMS).

5.35 Enfin, l'Agence de Promotion de l'Investissement et des Grands Travaux (APIX) intervient dans le secteur des transports à travers certains grands travaux que le Président de la République juge prioritaires pour le Sénégal et qu'il a chargé l'APIX de conduire. Durant la période 2005-2009 sous revue, l'APIX a été chargée de la conduite et du suivi de l'autoroute à péage Dakar – Diamniadio, en ce compris la section Malick Sy – Patte d'Oie qui ne sera ni à péage ni concédée. Une Direction des Grands Travaux travaille à la parfaite exécution de ces travaux, en collaboration avec les Ministères techniques et les autres services associés aux projets.

5.36 En termes d'organisation institutionnelle, les évolutions initiées par le Programme d'Appui au Secteur des Transports (PAST) se sont concrétisées en 2000 par la création de l'Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR) dénommée AGEROUTE depuis 2010. L'AATR est chargée de la gestion du réseau routier classé (relevant de l'Etat) tant en ce qui concerne la maintenance et la réhabilitation que les constructions nouvelles. Elle opère sous la supervision d'un organe de délibération, le Conseil des Routes qui rassemble des représentants des pouvoirs publics et des acteurs privés du secteur. De plus, les moyens budgétaires de la politique d'entretien routier ont été partiellement pérennisés à travers la création d'un fonds routier de 2ème génération, le FERA, qui perçoit une dotation du BCI et une taxe parafiscale provenant d'une redevance fixe prélevée sur le prix du carburant utilisé dans les transports.

5.37 Globalement, la structure institutionnelle est comparable à ce que l'on retrouve dans la plupart des pays d'Afrique et d'ailleurs, en ce sens que le ministère des travaux publics en charge du réseau routier et les ministère des transports en charge des autres sous secteurs sont séparés. Tout comme dans beaucoup de pays, il existe des agences autonomes plus spécialement responsables des opérations. Ces agences sont plus nombreuses au Sénégal, parce que le gouvernement s'est engagé fermement dans la voie des réformes introduites par les deux projets sectoriels de transport. La capacité est donc en place mais de façon dispersée, et souffre d'un manque de coordination, de vision et d'appui du niveau central.

5.38 Les grands axes de la politique des transports ont été formalisés en 2003, par l'adoption d'une loi définissant les orientations et le cadre de développement du secteur. Cette loi énonce certains principes importants mais qui sont encore imparfaitement mis en œuvre, comme l'application de la vérité des prix dans les politiques tarifaires, la compensation financière des charges de service public, ou une décentralisation accrue des compétences en matière de plans de transport.

5.39 Par ailleurs, dans une optique de développement durable, les dimensions de protection de l'environnement et de sécurité des transports prennent également une importance croissante. Ainsi, l'évolution du code de l'environnement a conduit à renforcer le volet environnemental des projets routiers. De même, des dispositions visant à limiter les nuisances occasionnées par les véhicules automobiles ont été introduites dans le code de la route. Une politique visant à améliorer la qualité du parc automobile a été initiée, incluant des limitations à l'importation de véhicules d'occasion et des

actions d'incitation au renouvellement des véhicules (primes à la casse pour les cars rapides et les taxis urbains par exemple). Les premiers éléments d'une politique de sécurité routière ont également été mis en place.

L'AGEROUTE

5.40 **La gestion du réseau routier classé est confiée à une agence autonome appelée l'AGEROUTE (dénommée AATR jusqu'en 2010) qui est placée sous l'autorité du MCTIE.** L'AGEROUTE est chargée de la mise en œuvre des travaux de construction, d'entretien et de réhabilitation sur le réseau classé; elle peut aussi être chargée, au nom et pour le compte d'autres maîtres d'ouvrages, notamment les collectivités locales, de la maîtrise d'ouvrage déléguée des travaux routiers à réaliser sur le réseau non classé dans le cadre de conventions particulières liant les deux parties. Ceci concerne essentiellement le réseau prioritaire qui n'a pas encore fait l'objet d'une reclassification parmi les catégories ci-dessus. A ce sujet, il convient de noter que le projet de reclassification du réseau n'a toujours pas été adopté formellement. Le décret présidentiel sur rapport introductif du ministre des infrastructures et du ministre des finances existe et le Projet d'Amélioration des Transports et de Mobilité Urbaine (PATMUR) qui a été approuvé en juin 2010 par la Banque mondiale a fait de la promulgation de ce décret une clause des dispositions applicables à l'exécution du projet.

5.41 **L'AGEROUTE est également chargée de mettre en cohérence le développement et la conservation du réseau.** A ce titre, elle constitue un organisme d'appui à la mise en œuvre de la politique générale en matière d'infrastructures routières, qui associe davantage les usagers de la route et les autres parties concernées, dans la planification, la réalisation et la gestion de ces infrastructures. Pour son fonctionnement, l'AGEROUTE est composée de deux organes

- Le Conseil des Routes: qui est l'organe de délibération, de suivi et de contrôle des actions de l'AGEROUTE, au regard des orientations définies dans la Lettre de Mission. Le Conseil des Routes est composé des représentants des pouvoirs publics, du secteur privé et des usagers de la route.
- Le Directeur Général: qui est appuyé par une direction générale, et 6 antennes régionales qui couvrent les régions de Dakar, Thiès-Diourbel, St Louis-Louga-Matam, Kaolack-Fatick, Tambacounda-Kédougou, et Ziguinchor-Kolda-Sédhiou.

5.42 **En 2010, la dotation initiale sur BCI de l'AGEROUTE n'a pas fait l'objet de réaménagement budgétaire (acte rectificatif).** Par contre en juin, seulement 14% de la dotation initiale a été ordonnancé alors que 60% du programme annuel était réalisé. D'autre part, environ 25% de la dotation initiale représente les arriérés de paiement sur les exercices antérieurs. Le compte de dépôt du Trésor est crédité de 30 milliards de FCFA mais ce montant n'était toujours pas liquide en octobre 2010.

Le Fonds d'Entretien Routier Autonome FERA

5.43 **Le FERA est un fonds d'entretien routier de 2^{ème} génération disposant de l'autonomie financière et de gestion qui a été créé en 2007 par un décret.** Il constitue l'aboutissement d'une longue réflexion sur les réformes à engager pour améliorer l'efficacité des opérations d'entretien des routes et la compréhension par la société civile de leur impact sur l'économie du pays. Les objectifs principaux du FERA sont (1) d'augmenter, sécuriser, et pérenniser les fonds alloués à l'entretien; (2)

associer les opérateurs du secteur privé et les usagers de la route aux prises de décision concernant l'utilisation des ressources et le choix des priorités; (3) rétablir la confiance des entreprises par la mise en place d'un financement stable; et (4) promouvoir l'emploi en privilégiant les opérations à forte utilisation de main d'œuvre. Le FERA bénéficie de deux allocations provenant l'une du Budget Consolidé d'Investissement (BCI) et l'autre d'une redevance d'usage de la route constituée d'un prélèvement fixe sur la taxe de carburant utilisé dans les transports terrestres (taxe parafiscale). La redevance d'usage de la route est actuellement fixée à 35 FCFA/l d'essence super, 34FCFA/l d'essence ordinaire et 15,95 FCFA/l de gasoil. Les recettes de la redevance, sont directement versées dans un compte spécial du FERA par les distributeurs pétroliers et constituent la recette parafiscale.

5.44 Si la recette parafiscale échappe aux ajustements fiscaux, ce n'est pas le cas de l'allocation en provenance du BCI. Celle-là est versée de façon continue mais avec un décalage d'environ trois mois par rapport à la date de collecte; c'est ainsi que les revenus du mois d'octobre sont versés en janvier de l'année suivante et ainsi de suite. Cette recette est proportionnelle à la consommation, partant au volume de trafic, donc à l'usage de la route, et est amenée à croître. Elle reste cependant tributaire de facteurs extérieurs qui entraînent une réduction de la consommation tels que l'augmentation du prix des carburants et le remplacement progressif du parc de véhicules par des véhicules équipés de moteurs plus performants. Le parc de véhicule du Sénégal est passé de 249.053 à 309.758 véhicules de 2005 à 2008 montrant une croissance annuelle en hausse de 5.8% en 2006, 6.5% en 2007 et 10.4% en 2008 (voir Annexe 8 Analyse du parc de véhicules du Sénégal). Les projections de consommation de carburant pourraient être améliorées si des comptages de trafic étaient effectués régulièrement sur le réseau ce qui n'est pas le cas actuellement. Force est de constater que sur les deux premiers exercices fiscaux du FERA, c'est-à-dire 2009 et 2010, ces projections étaient largement erronées. En 2009 la projection était de 16 milliards de FCFA et 11 milliards de FCFA seulement ont été collectés; en 2010 la projection était de 22,5 milliards de FCFA et à la fin du troisième trimestre seulement 9,2 milliards de FCFA avaient été collectés.

5.45 Les allocations en provenance du BCI sont versées dans un compte de dépôt du Trésor. A l'instar de ce que l'on a observé dans le compte du Trésor de l'AGEROUTE, seule une partie des montants déposés devient liquide à des moments bien précis, ce qui complique fortement la gestion des paiements des travaux d'entretien. Comme toutes les autres allocations sur BCI, la dotation initiale peut faire l'objet d'un ajustement via un acte rectificatif du Ministère des Finances (Direction de la Dette et des Investissements DDI). Cet ajustement est en général à la baisse, dicté par des arbitrages entre emplois et ressources provoqués le plus souvent par des dépenses exceptionnelles et imprévues. Ensuite, le montant rectifié est libéré par tranche d'engagement sur des périodes données, il s'agit souvent de plafonds d'engagement trimestriels. Ces montants font alors l'objet d'un mandatement et ensuite d'un ordonnancement. Après l'étape d'ordonnancement, ces montants sont alors gérés uniquement par le Trésor qui les verse dans un compte de dépôt. Enfin, ce n'est que lorsque le Trésor prend en charge une partie ou la totalité de ces montants qu'ils deviennent liquides. La partie ordonnancée qui n'a pas fait l'objet d'une prise en charge au cours de l'exercice est en principe prise en charge en priorité lors de l'exercice suivant.

5.46 Le tableau 5.7 et le graphe 5.5 présentent l'évolution des budgets alloués à l'entretien routier en milliard de FCFA courants. A partir de 2009, il s'agit des allocations versées au FERA ajustées par des actes rectificatifs et prise en charge partielle. A titre d'exemple, en juin 2010, le montant sur le compte de dépôt n'était toujours pas liquide et à la fin du troisième trimestre seulement 6 milliards de FCFA avaient été versés correspondant en plus à un reliquat de l'année précédente. La

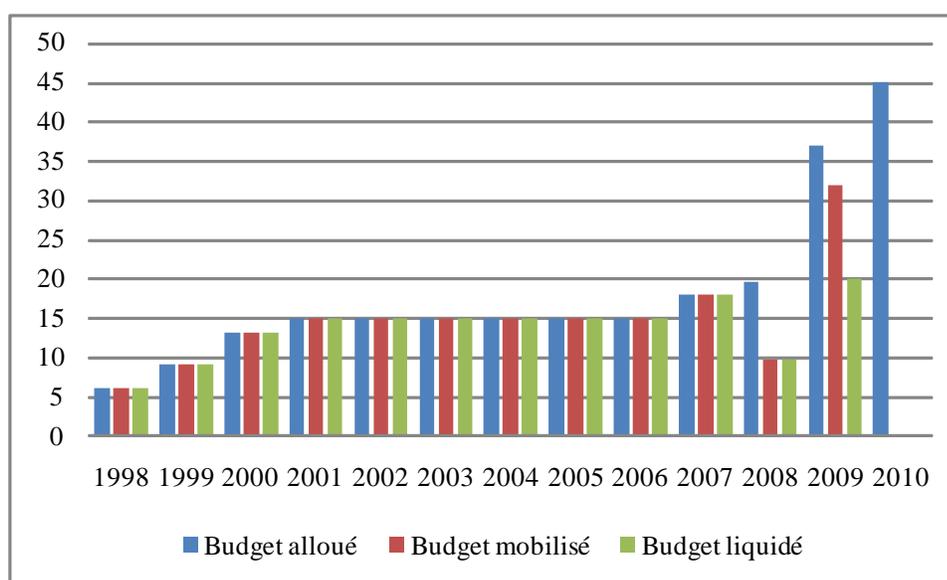
période précédant 2002 a connu des tensions de trésorerie, ensuite, durant les années 2002 à 2006, la quasi totalité des budgets engagés était ordonnancés et les problèmes de liquidité ne se posaient pas car les ordonnancements étaient suivis de paiement durant l'exercice fiscal. C'est d'ailleurs une des raisons pour laquelle la création d'un Fonds Routier alimenté par une redevance d'usage prélevée directement sur le prix du carburant consommé ne paraissait pas opportune à l'époque. A partir de 2007, bien que les revenus de l'Etat aient augmenté, la tension de trésorerie s'est réinstallée, suite semble-t-il à l'existence de dépenses urgentes non budgétisées. Les dépenses courantes et les salaires des fonctionnaires ont été payés sans trop de retard mais les dépenses d'investissement ont fait l'objet de réaménagement en cours d'exercice.

Tableau 5.7: Evolution des budgets alloués à l'entretien du réseau routier

(montants en milliards F CFA)

Rubriques	Année												
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Budget alloué	6	9	13	15	15	15	15	15	15	18	19,5	37,0	45,0
Budget mobilisé	6	9	13	15	15	15	15	15	15	18	9,6	32,0	
Budget liquidé	6	9	13	15	15	15	15	15	15	18	9,6	20,0	
Dotation initiale BCI												21,0	22,5
Taxe Parafiscale												16,0	22,5
BCI ordonnancé												21,0	
Taxe Paraf. collectée												11,0	
BCI pris en charge												9,0	
Taxe Paraf. liquidée												11,0	
% mobilisé	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	49%	86%	
% payé	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	49%	54%	

Graphique 5.5: Evolution des budgets alloués à l'entretien du réseau routier



Le dispositif en matière de grands travaux

5.47 **Le décret présidentiel en date du 5 septembre 2003 fixe les règles d'organisation et de fonctionnement de la société APIX S.A. et met en place un cadre institutionnel de coordination et de suivi de la mise en œuvre des quatre grands projets d'infrastructures confiés à l'APIX:** (i) l'autoroute à péage Dakar - Diamniadio; (ii) le nouvel aéroport international Blaise Diagne; (iii) la cité des affaires de l'Afrique de l'Ouest (à construire sur le site libéré par l'aéroport LSS); et (iv) le chemin de fer à écartement standard (Dakar-Bamako). Ce décret est complété par un arrêté du Premier Ministre relatif au mode de fonctionnement et à la composition du Comité de pilotage des Grands travaux dénommé Coordination des Grands Travaux.

5.48 **Le dispositif institutionnel mis en place est pleinement opérationnel.** Une équipe projet au sein du comité interministériel a été mise en place pour assurer la coordination des prestations d'études et de la maîtrise d'ouvrage des travaux. L'équipe conduit l'examen et la validation des rapports techniques, de suivi des travaux et de contrôle du maître d'œuvre en cas de financement public ou d'assistance au maître d'ouvrage dans le cadre de PPP.

5.49 **Les travaux de construction de l'autoroute reliant le centre ville (Malyck Sy) au rond point de la Patte d'Oie et ensuite en partant vers l'Est à Pikine pour finalement rejoindre Diamniadio se sont poursuivis pendant la période.** La construction de l'autoroute entre Malyck Sy et Pikine (Phase I), a été financée en totalité par l'Etat. Un contrat CET a été signé avec le concessionnaire Eiffage en décembre 2009 pour l'exécution des travaux et l'exploitation de l'autoroute à péage entre la Patte d'Oie et Diamniadio (Phase II); les travaux à exécuter entre Patte d'Oie et Pikine étant essentiellement constitués de l'installation des postes de péage. La Phase II est financée en partie par le concessionnaire Eiffage, par l'Etat et par des prêts de la BAD, de l'AFD et de la BM. Les travaux qui sont prévus de se terminer en août 2013 comportent une importante composante de compensations et de relogement des populations expropriées. L'ensemble est piloté par la Société APIX S.A. placée sous la tutelle de la Présidence, à travers sa Coordination des Grands Travaux, en collaboration avec toutes les agences et ministères concernés. Le tableau 5.8 indique les contributions du BCI pour le financement de la Phase I pendant la période sous revue, ainsi que les projections de paiement du BCI et des autres bailleurs de fonds concernés dans le futur. Ces montants couvrent tous les travaux ainsi que les compensations aux personnes affectées et les acquisitions de terrain; ils ne comprennent pas la construction du site de recasement et l'amélioration de quartier à PIS dont le montant cumulé financé par la BM et l'AFD est estimé à environ 75 milliards de FCFA à répartir sur 2010-2012.

Tableau 5.8: Financement de l'autoroute Malyck-Sy - Patte d'Oie – Diamniadio⁸⁰

Milliards FCFA					
Période	2005	2006	2007	2008	2009
BCI	10,000	12,500	23,994	11,650	55,100
Période		2010	2011	2012	2013
BCI		25,274	42,547	17,814	1,340
AFD		16,399			
FAD		9,014	12,949	9,542	1,656

⁸⁰ Hors travaux d'aménagement de quartiers riverains et site de recasement financés par un projet de l'IDA

L'Agence Nationale pour l'Organisation de la Conférence Islamique

5.50 L'ANOCI, sous tutelle de la Présidence, a été créée pour organiser le sommet de l'Organisation de la Conférence Islamique qui s'est tenue en 2008 à Dakar. L'ANOCI a été officiellement dissoute en fin 2009. Parmi ses attributions figurait:

- l'Aménagement, élargissement et embellissement de la Corniche Ouest et comprenait la construction de 7 km de route en 2x2 voies de 7m de large y/c la construction de 3 trémies (Bienvenue, Frobenius et Malick Sy), d'un tunnel à Soumbédioune, d'un toboggan, du pont du Canal 4, et du pont à Sea Plaza. Ces travaux comprenaient aussi l'assainissement, l'éclairage public et l'aménagement paysager;
- la construction de la route de la corniche ouest phase 2 (place Bienvenue – Mosquée de la Divinité – Pharmacie des Mamelles) et comprenait la construction de 5 km de route en 2x2 voies de 7m de large y/c la construction de deux Ouvrages d'art (Mosquée Divinité et Ouakam) et du mur en Gabions type « Terramesh » à la mosquée de la Divinité. Ces travaux comprenaient aussi l'assainissement, l'éclairage public et l'aménagement paysager;
- l'extension et l'aménagement de la Voie de Dégagement Nord (VDN) et comprenaient la construction de 6.5kms de route en 2x3 voies de 10.5m de large y/c la construction de trois échangeurs par la technique de « la terre armée » à la Place OMVS, l'Ancienne Piste et Siples. Ces travaux comprennent aussi l'assainissement et l'éclairage public. Il reste à réaliser la dernière passerelle prévue en face du CICES.

5.51 Ces travaux terminés 2008 ont été financés par un prêt du Fonds Koweïtien de développement Economique Arabe (FKDEA) et l'Etat du Sénégal pour la Corniche Phase 1 (FKDEA 28,3 milliards de FCFA HTVA et Etat du Sénégal 6,2 milliards de FCFA TTC), par l'Etat du Sénégal pour la Corniche Phase 2 (23,6 milliards de FCFA TTC) et par la Banque Islamique de Développement et l'Etat du Sénégal pour la VDN (BID et Etat du Sénégal 29,7 milliards de FCFA TTC). Les montants finaux des contrats ont dépassé sensiblement les montants initiaux.

Evaluation de la capacité du dispositif institutionnel

5.52 On observe un manque de coordination au niveau le plus élevé pour concevoir, mettre en œuvre, suivre et évaluer la stratégie et la politique sectorielle des transports. Les éléments nécessaires sont bien présents, mais la fragmentation des ministères et le mélange des genres (télécommunications et transports terrestres, aménagement du territoire et infrastructures de transport) nuit à leur exploitation optimum. Les nombreuses modifications apportées au dispositif institutionnel ont certainement eu un impact négatif sur son efficacité. Au début du mois d'octobre 2010, le MICATI s'est dégagé de l'Aménagement du Territoire et a pris en charge l'Energie pour devenir le MCTIE.

5.53 L'AGEROUTE, l'APIX (en ce qui concerne l'autoroute à péage) et le FERA remplissent leur mandat de manière satisfaisante et se coordonnent de manière efficace. Comme on le décrira en détail dans les sections suivantes, on notera cependant que l'AGEROUTE ne met pas en œuvre une stratégie d'entretien optimale. Il semble en outre qu'il y ait très peu de surcapacité en particulier au niveau du suivi évaluation et de la planification. Il serait souhaitable que le Sénégal se dote d'un observatoire des transports pour évaluer de manière systématique l'efficacité et les lacunes du système de transports et d'une cellule de politique et de stratégie des transports qui sur la base des constats

d'efficacité économique et opérationnelle proposera aux autorités des politiques et stratégies adaptées. Ceci permettrait d'apporter la vision et la coordination qui font défaut au niveau central. Si le Sénégal souhaite se lancer dans un programme d'investissement massif dans les infrastructures de transport, il devra probablement s'appuyer sur une assistance technique temporaire pour renforcer son dispositif opérationnel dans la préparation et l'exécution du programme.

5.54 La DCMP qui a été créée récemment assure le contrôle à priori des procédures de passation des marchés publics de plus de 300 millions FCFA. Cette étape allonge en général la durée de passation des marchés, bien que dans certains cas elle permette d'éviter des erreurs qui allongeraient bien plus la procédure en aval. Les retombées positives sont bien entendu le respect plus strict des dispositions du code des marchés et en principe une économie dans les marchés publics. Cela dit, des institutions comme l'AGERROUTE ou l'APIX sont qualifiées en matière de passation des marchés publics et dans des circonstances particulières telles que l'exécution d'un programme d'investissement massif, il y aurait lieu d'arbitrer entre un renforcement temporaire de la DCMP (ce qui n'est pas aisé dans cette discipline) ou un relèvement du seuil de la revue à priori étant entendu que la responsabilité de l'AGERROUTE et de l'APIX reste totalement engagée.

Cadre institutionnel et CDSMT

5.55 La fragmentation des agences et ministères nuit à la coordination du secteur en dépit de l'existence des Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT) et il paraît utile, en l'absence d'une perspective de regroupement de ces ministères, de ressusciter la cellule de coordination et de politique des transports CELCO qui a joué un rôle déterminant dans la mise en place des réformes du secteur. Une telle cellule devrait être complétée par un observatoire indépendant des transports qui pourrait être logé auprès de l'ANSD.

5.56 En 2007, le secteur des transports a élaboré son CDSMT correspondant à son programme d'intervention pour la période 2008/2010. Il s'agit d'un outil de planification constitué d'un programme glissant triennal définissant le cadre d'intervention stratégique et opérationnel du secteur, et d'un mécanisme de suivi des dépenses publiques sur financement interne et extérieur et des performances et contre-performances obtenues au regard des indicateurs de résultats de mise en œuvre des programmes/projets. Plus récemment le CDSMT 2010-2012 a été élaboré.

5.57 Il existe une scission entre le transport et les infrastructures en ce sens que la DTT et le MCTIE élaborent chacun leur CDSMT. D'autre part le CDSMT des transports est fusionné avec celui des télécommunications. L'APIX élabore également son cadre de dépenses et son mécanisme de suivi de la performance. La revue des performances des CDSMT 2008 et 2009 ont été effectuées. La revue du CDSMT 2008 a montré que le taux de réalisation moyen par rapport aux indicateurs cibles était de 20%, ce taux est monté à 60% pour 2009 (cf. Annexe 15). Le résultat de 2008 ne surprend pas étant donné la faible exécution financière du programme de transports la même année. Par contre, à partir de 2009 et surtout encore plus à partir du CDSMT 2010-2012 on peut se poser la question du réalisme des programmes qui manifestement ne sont pas en cohérence avec la capacité d'exécution financière, c'est-à-dire non seulement les allocations budgétaires mais surtout leur monétarisation suite aux tensions de trésorerie importantes. Cette disparité va entraîner des résultats médiocres par rapport aux indicateurs de performance et une perte de crédibilité de tout l'exercice. Il serait donc nécessaire de revoir ces programmes et de mieux les aligner avec les capacités de financement historiques et des projections réalistes. En outre, et ceci est très important, le CDSMT reste en quelque sorte un exercice

de style qui permet de se faire une idée de la performance des acteurs du secteur et du réalisme des objectifs qu'ils se sont fixés par rapport à la réalité budgétaire.

J. LES DÉPENSES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR DES TRANSPORTS

Approche méthodologique et sources des données

5.58 **Les données pour les dépenses programmées proviennent essentiellement des versions successives du Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP).** Pour les séries des dépenses exécutées, l'obtention des montants ordonnancés, pris en charge et payés tant sur ressources extérieures que sur ressources internes n'est pas un exercice facile au départ. La difficulté majeure a résidé dans l'obtention et la reconstitution des données détaillées concernant principalement l'exécution du budget de fonctionnement et du budget d'investissement. Les documents budgétaires établis en début d'exercice budgétaire (LFI, Bd, PTIP) fournissent une information assez détaillée sur le budget de fonctionnement et le budget d'investissement pour l'année à venir. Ensuite, il a été difficile d'avoir le même niveau d'information et de détails pour les dépenses exécutées en fin d'exercice budgétaire. Heureusement, la consultation détaillée de la base de données du SIGFIP a permis de pallier la plus grande partie des faiblesses relevées, avec, en plus les détails provenant de la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI), en particulier, en ce qui concerne les ressources externes. Il n'a toutefois pas toujours été possible de rapprocher exactement les chiffres des diverses sources d'informations.

5.59 **Il est important de signaler que sur les bases de données de la DDI qui ont été transmises, une dépense importante de 55,1 milliards de FCFA (représentant quelque 40% du budget d'investissement initial du secteur des transports au titre de l'exercice 2009), programmée par acte rectificatif en mi 2009, ordonnancée et prise en charge au titre de 2009, a dû être reclassée du code PTIP-compte 33026 - Prime à la casse PAMU, au compte 3301- Projet Autoroute à péage Dakar-Diarniadio.** S'agissant d'une dépense d'investissement intégralement financée sur ressources internes, la consultation détaillée du SIGFIP a permis de redresser cette confusion. Il est à noter qu'un rapprochement des chiffres de la DDI et des montants figurant au SIGFIP aurait permis de détecter rapidement, et surtout systématiquement, ce genre d'erreurs. D'autre part, une unification entre les codes ligne SIGFIP et les codes PTIP permettrait une meilleure cohérence et certainement des rapprochements et vérifications plus aisés.

5.60 **Depuis l'introduction du SIGFIP, les données de l'exécution de la dépense financée sur ressources intérieures sont maintenant disponibles jusqu'à la prise en charge par le Trésor, presque en temps réel.** Les données relatives à l'exécution des dépenses d'investissement sont plus difficiles à réconcilier, en particulier celles qui impliquent plusieurs sources de financement. En effet, la préparation du budget d'investissement relève de la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF) du Ministère de l'Economie et des Finances⁸¹. L'exécution de l'investissement sur

⁸¹ Dans le cadre de la RDP du secteur des transports, les sources de données des dépenses programmées ont été le PTIP transport dans ses diverses versions couvrant la période sous revue, à savoir: version 2005-2007 d'octobre 2004 pour les dépenses programmées de 2005; 2006-2008 d'octobre 2005 pour les dépenses programmées de 2006; 2007-2009 d'octobre 2006 pour les dépenses programmées de 2007; 2008-2010 d'octobre 2007 pour les dépenses programmées de 2008; et 2009-2011 d'octobre 2008 pour les dépenses programmées de 2009. Les sources de données de l'exécution du budget d'investissement sont majoritairement la DDI en ce qui concerne les ordonnancements (ressources internes et ressources externes) et les paiements sur ressources externes. Les montants du SIGFIP ont permis de vérifier certaines données spécifiques exécutées sur ressources internes. De façon générale, il a été considéré que la majorité (plus de 95%) des ordonnancements ont fait l'objet d'une prise en charge par le Trésor et ont fait par conséquent l'objet d'un paiement au Pour

ressources intérieures est suivie à travers le SIGFIP alors que celui financé sur ressources extérieures est suivi par la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI) et se fait en dehors du SIGFIP. Les chefs de projets nationaux et/ou les bailleurs de fonds ne transmettent pas régulièrement les dépenses effectuées au titre de leurs projets à la DDI. Cela entraîne de nombreuses erreurs de reports et donc de suivi de l'exécution de l'investissement, comme il l'a été mentionné plus haut, tout particulièrement au titre de 2009, compte tenu de l'importance du montant de la dépense. D'autre part, il semblerait que les données réelles de l'exécution des projets d'investissements ne sont pas publiées systématiquement dans le PTIP et/ou le BCI. Pourtant le PTIP contient une colonne qui est supposée retracer les investissements réalisés au titre de la programmation jusqu'à l'année n-1, mais ces données sont rarement actualisées. Ainsi, lorsqu'on compare les chiffres d'exécution d'un projet routier spécifique géré par l'AGEROUTE, il n'est pas rare que les chiffres soient différents en fonction de la source, qui peut être le PTIP, la DDI, le SIGFIP et l'AGEROUTE. Cela peut poser des problèmes en particulier pour le calcul des montants exacts des reliquats de crédits disponibles; et surtout le calcul des montants des impayés vis-à-vis des entreprises ce qui semble poser un problème accru et pour lequel des solutions adaptées et rapides devront être aménagées pour éviter: (i) un ralentissement de l'exécution des travaux en cours; et surtout (ii) une inflation des coûts des travaux.

Le Budget et les dépenses de fonctionnement

5.61 L'éclatement et les redistributions successives récentes des attributions et compétences entre les divers ministères en charge du secteur des transports a compliqué le suivi des dépenses de fonctionnement sur la période 2005-2009. En 2010, les principaux ministères qui gèrent le secteur sont: (i) Ministère de la Coopération Internationale de l'Aménagement du Territoire des Transports Aériens et des Infrastructures (section budgétaire numéro 41); (ii) Ministère de l'Economie Maritime de la Pêche et des Transports Maritimes (section budgétaire numéro 40); (iii) Ministère des Télécommunications, des TIC, des transports terrestre et des Transports Ferroviaires (Section budgétaire numéro 66); mais aussi certains services et organismes qui dépendent de la Présidence de la République (Section budgétaire numéro 21 surtout en ce qui concerne l'APIX).

5.62 Pour faire face à cette situation, il a été décidé de procéder à l'analyse des dépenses d'Infrastructures et de Transport émanant du SIGFIP uniquement pour les années 2007, 2008 et 2009 en ce qui concerne les dépenses courantes programmées et exécutées et pour 2010 en ce qui concerne les dépenses programmées. Les dépenses courantes sont constituées des: (i) dépenses de personnel; (ii) dépenses de fonctionnement; et (iii) transferts courants. La répartition de ces dépenses courantes et leur évolution détaillée au cours des années 2007, 2008, 2009 et 2010 sont présentées globalement et année par année en Annexe 8. Les paragraphes suivants présentent une analyse succincte de l'évolution des dépenses et de leur structure sur la période de 2007 à 2010 à travers les détails fournis par le SIGFIP.

des raisons de liquidité des ressources du Trésor, cela ne signifie pas que les entreprises de travaux ont été intégralement payées. En fait, il a été constaté que de nombreux arriérés de paiement s'accumulent par exemple à l'AGEROUTE et ce depuis 2007. Cette observation fait l'objet d'un sous chapitre spécial de la RDP. Les prises en charges des ordonnancements sur ressources internes sont en cours de rapprochement auprès de l'AGEROUTE, et les résultats de ces rapprochements devraient être connus dans les semaines à venir compte de dépôt de l'AGEROUTE ouvert au Trésor, par exemple en ce qui concerne les routes gérées par l'AGEROUTE. et figureront dans le rapport final prévu pour le 31 octobre 2010.

5.63 **Le tableau 5.9 et les graphes 5.6 et 5.7, ci-dessous, présentent l'évolution et la répartition des dépenses courantes des principaux ministères en charge du secteur des transports.** Sur la période 2007-2010, le budget de fonctionnement (des dépenses courantes) consolidé programmé du secteur des transports est passé de 6,0 milliards de FCFA en 2007 à 9,5 milliards de FCFA en 2010. En termes de dépenses exécutées les dépenses courantes consolidées estimées du secteur, sur la base des ordonnancements, sont passées de 7,5 milliards de FCFA en 2007 à 8,2 milliards de FCFA en 2009, avec un saut en 2008 (plus de 60%) portant le montant exécuté à 12,2 milliards de FCFA en 2008 (taux d'exécution de l'ordre de 175%).

Tableau 5.9: Budget Fonctionnement programmé et exécutés- Secteur Infrastructures et Transports⁸²

En milliards de FCFA	2007		2008		2009		2010	
	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.
Personnel	0,734	0,778	0,818	0,820	0,766	0,728	1,669	
Fonctionnement	4,451	5,743	5,142	9,472	5,102	4,697	5,053	
Transferts courants	0,860	1,005	0,950	1,900	2,791	2,791	2,791	
Total	6,0	7,5	6,9	12,2	8,7	8,2	9,5	-
Taux Exc		124%		176%		95%		0%
Total IT	84,1	80,9	95,6	81,1	106,5	138,9	131,1	
% dépenses courantes de l'Etat	0,8%	1,0%	0,9%	1,5%	0,9%	1,0%	1,0%	
% dépenses totales IT	7,2%	9,3%	7,2%	15,0%	8,1%	5,9%	7,3%	
Ratio d'efficacité	7,7%	10,3%	7,8%	17,7%	8,8%	6,3%	7,8%	
Source: SIGFIP 2007-2010								
LF: Loi de Finance Ordonn.=ordonnancements								

5.64 **Dans l'ensemble des dépenses courantes, celles-ci représentent en moyenne 7,8 milliards de FCFA, soit 7,5% (en dépenses programmées); et 9,3 milliards de FCFA, soit 9,3% (en dépenses exécutées) des dépenses publiques totales du secteur.** Le taux d'exécution moyen annuel sur la période 2007-2010 s'élève à 120%, essentiellement du fait du fort dérapage en 2008. Cependant, ces mêmes dépenses courantes du secteur ne représentent en moyenne finalement qu'environ 1% de l'ensemble des dépenses courantes de l'Etat (0,9% pour les dépenses programmées et 1,1% pour les dépenses exécutées).

⁸² Ratio d'efficacité: rapport entre dépenses courantes et dépenses d'investissement.

Graphique 0.1: Evolution des principales dépenses courantes programmées et exécutées

(En milliards de FCFA)

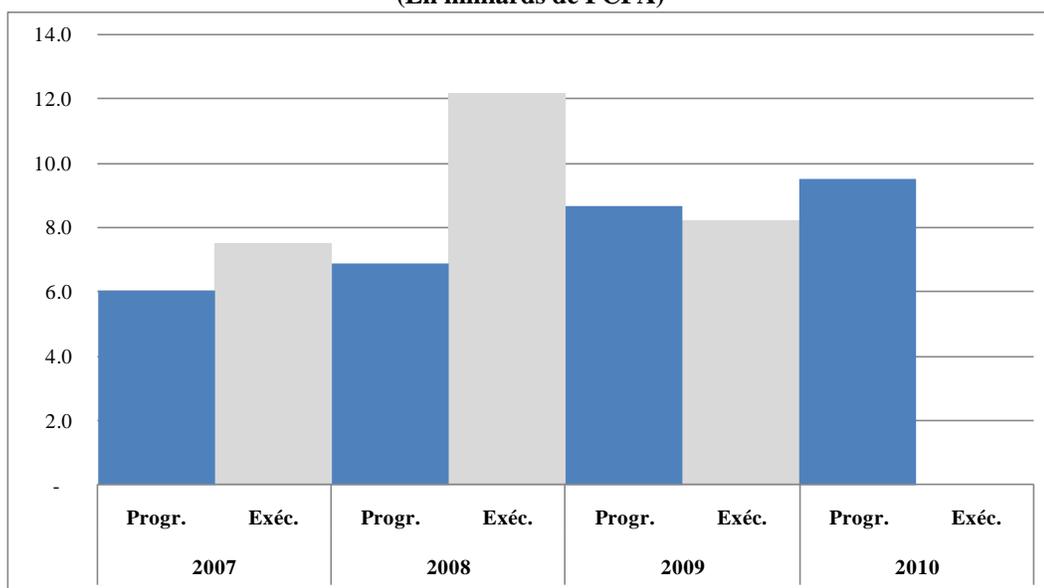


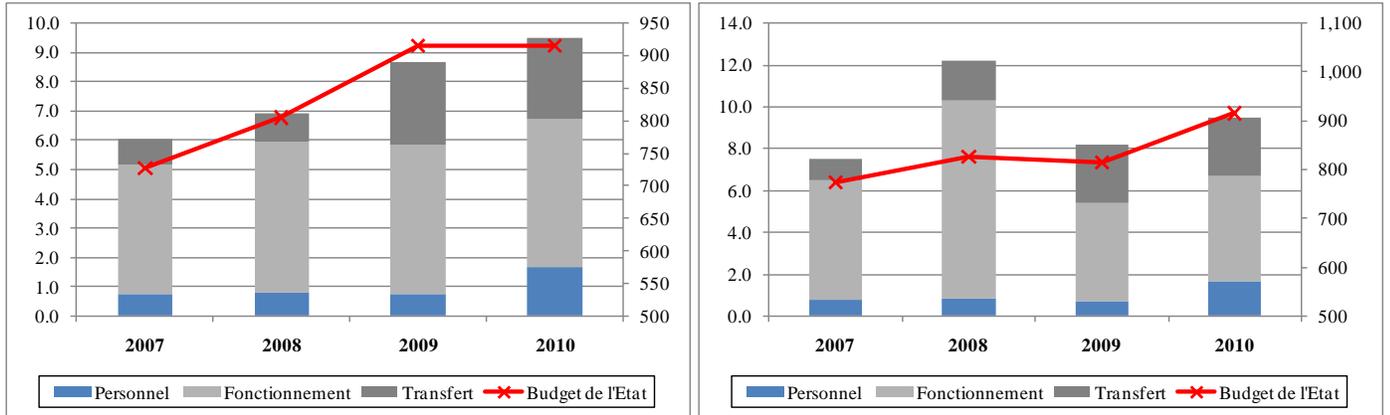
Tableau 0.1: Evolution indiciaire comparée Etat-Secteur

	2007		2008		2009		2010	
	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.
Evolution indiciaire (Base 100= Dépenses programmées 2007)								
Etat-Dépenses courantes	100,0	106,3	110,7	106,9	126,0	105,4	125,9	
Secteur-Dépenses courantes	100,0	124,5	114,3	201,7	143,2	135,9	157,4	

5.65 **Le taux de croissance des dépenses courantes du secteur des Infrastructures et des Transports est en moyenne plus élevé que celui de l'Etat.** Sur la période 2007-2009, l'indice (base 100 = Dépenses programmées 2007) des dépenses courantes exécutées du secteur est passé de 124 en 2007, à 202 en 2008 et 136 en 2009. Sur la même période, les mêmes indices des dépenses courantes de l'Etat étaient respectivement de 100, 107 et 107. En moyenne annuelle, sur la période, les dépenses courantes programmées du secteur ont plus ou moins suivi la même évolution à la hausse que celle de l'Etat même si elles ont augmenté à un rythme plus élevé surtout en 2009. Les dépenses courantes exécutées, quant à elles, ont fortement augmenté (principalement en 2008), beaucoup plus rapidement et à un rythme très élevé alors que les dépenses courantes exécutées de l'Etat sont restées en moyenne au même niveau.

Graphique 0.2: Evolution comparée dépenses courantes-budget total (programmées et exécutées)

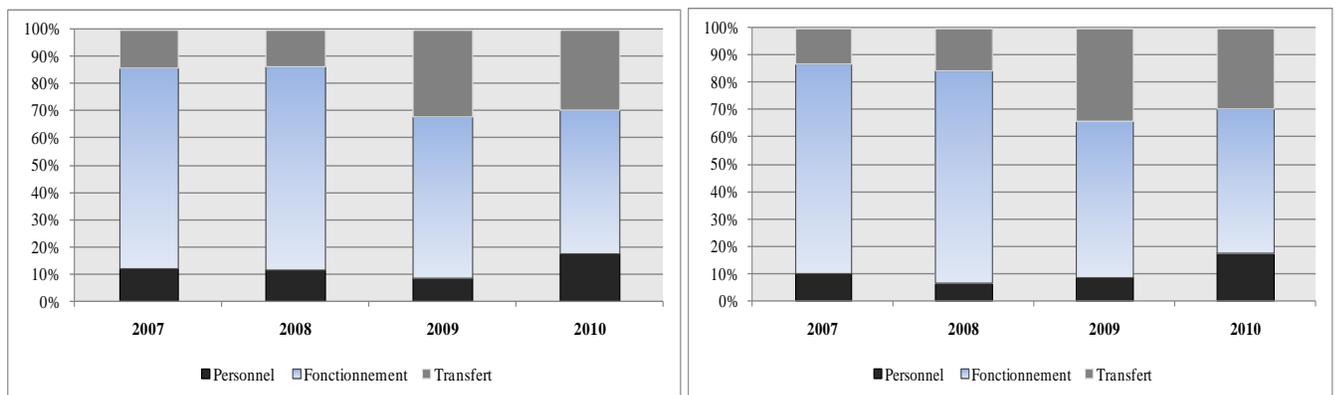
(En milliards de FCFA)



Source: Ministère des Finances et de l'Economie, et analyse du SIGFIP des auteurs.

5.66 Les dépenses courantes du secteur se répartissent entre les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement, et les transferts courants. Leur évolution en dépenses programmées et en dépenses exécutées est retracée dans le Graphe 10 ci-dessus (échelle de gauche pour le secteur IT en milliards de FCFA et échelle de droite pour le budget de l'état). En moyenne sur les trois ou quatre dernières années, les dépenses de personnel représentent 1 milliard de FCFA (13%) et 780 millions de FCFA (8%) respectivement sur la période 2007-2010 et les dépenses de fonctionnement 4,9 milliards de FCFA (63%) et 6,6 milliards de FCFA (71%). Les transferts courants représentent, quant à eux, 1,85 milliards de FCFA (24%) et 1,9 milliards de FCFA (20%) en moyenne annuelle sur la même période. Le Graphe 11 ci-après présente les parts relatives des dépenses courantes du secteur des infrastructures et du transport (à gauche programmées et à droite exécutées) mettant en évidence une structure beaucoup plus rationnelle et normalisée depuis 2008 tant en dépense programmées qu'en dépenses exécutées.

Graphique 0.3: Structure et répartition des dépenses courantes du secteur, 2007-2010



5.67 Compte tenu du volume et de l'évolution de certaines de ces dépenses courantes, en particulier les dépenses de fonctionnement, il a été jugé utile d'envisager la notion de ratio d'efficacité qui se définit comme le quotient des dépenses courantes par le montant des dépenses d'investissement et qui pourrait permettre d'apprécier le coût de planification, programmation, mise en place et suivi des investissements du secteur. Ce coût s'établit en moyenne annuelle sur la

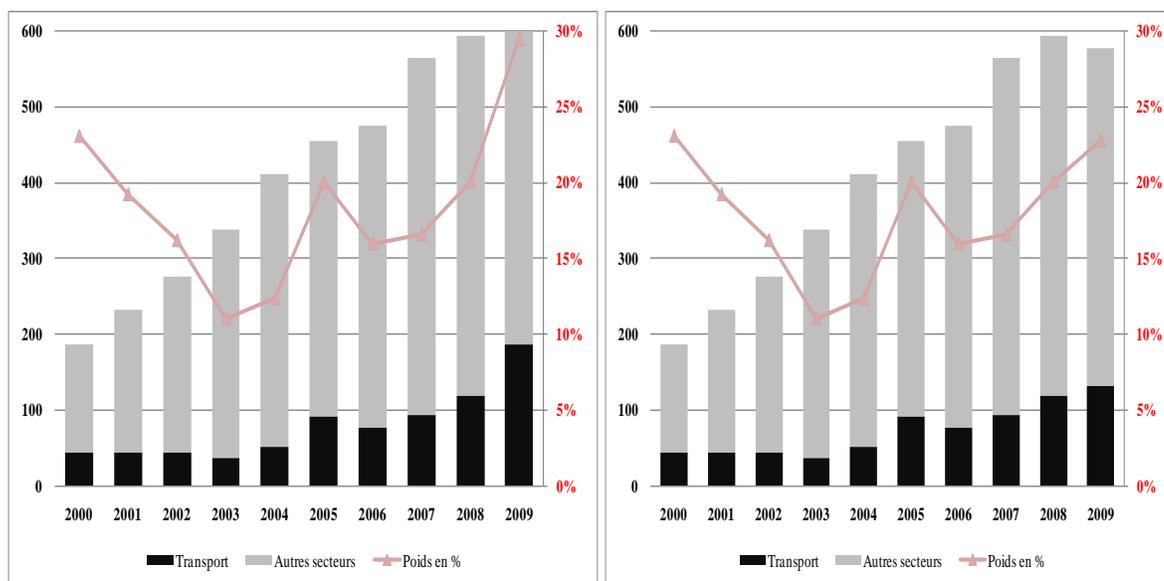
période 2007-2010 à 8,1% pour les dépenses programmées et plus de 10% pour les dépenses exécutées. Il est important de noter qu'en 2008 ce ratio d'efficacité pouvait être calculé à 17,7% (pour un ratio de 7,7% sur les dépenses programmées). La mesure de ce ratio et son évolution permet incontestablement d'apprécier le manque d'efficacité de ces dépenses quand on le rapproche des ratios pratiqués pour la délégation de maîtrise d'ouvrage dans le secteur des transports et qui, en règle générale, ne dépassent pas 5 à 7% dans la sous région. Cela met clairement en évidence la nécessité de rationaliser certaines de ces dépenses et de mettre en place les mesures et plans d'actions qui permettront de retrouver rapidement des ratios normaux et conformes à ceux que l'on trouve dans la sous région et pour des économies et secteurs comparables.

Le Budget et les dépenses d'investissement

Poids du budget d'investissement du secteur des transports

5.68 Les Graphes 12 ci-après qui retracent les dépenses d'investissement du secteur des transports (sur base des ordonnancements) comparées aux dépenses totales d'investissement de la nation mettent en évidence la croissance des dépenses d'investissement dans le secteur en valeur absolue en particulier depuis 2004. Ils mettent aussi en évidence la tendance à la reprise de la croissance du poids moyen des dépenses du secteur depuis 2004, après une chute caractérisée en 2001, 2002 et 2003. La moyenne des dix dernières années s'établit en termes de pourcentage du Programme d'Investissement Public à 19% tandis que celle des cinq dernières années s'élève à 21% et celle de l'évolution la plus récente (trois dernières années) à 22.5%. Ce qui représente un pourcentage non négligeable du Produit intérieur brut comparé à d'autres pays (soit 1,7% en moyenne les dix dernières années, 2,1% sur les cinq dernières années; et 2,3% sur les trois dernières années).

Graphique 0.4: Evolution comparée des dépenses en capital du secteur des transports
(En milliards de FCFA et en % du Programme d'Investissement Public (PIP))



5.69 Le montant mis en évidence en 2009 qui porte le poids du secteur des transports à presque 30% des dépenses d'investissements totales représentant ainsi presque 3% du Produit intérieur

brut est le résultat d'un effet purement conjoncturel. En effet une dépense d'investissement non programmée de quelques 55 milliards de FCFA (qui normalement aurait dû être étalée sur la période 2006-2009) a été ordonnancée et payée au titre de 2009 afin de remplir les conditions de mise en vigueur des financements de certains bailleurs de fonds sur le Projet Autoroute à péage Dakar-Diamniadio. Si on isole ce phénomène conjoncturel, les tendances s'établissent comme présenté dans le graphique ci-dessous. Les moyennes décennale, quinquennale et triennale s'élèvent respectivement à: 18%, 19% et enfin 20% du Programme d'Investissement Public représentant respectivement 1,6%, 1,9% et 2,0% du Produit intérieur brut.

L'analyse des investissements dans les sous secteurs des transports

5.70 Le tableau 5.11 et le graphe 5.10 ci-dessous donnent l'évolution générale et la structure des dépenses publiques d'investissement du secteur des transports répartis entre les principaux sous secteurs à savoir: (i) le sous secteur routier, (ii) le sous secteur ferroviaire, (iii) le sous secteur maritime; et enfin le sous secteur aérien. Tout comme pour les analyses précédentes, il conviendrait éventuellement de lisser le phénomène conjoncturel de l'ordonnancement et du paiement de la dépense de 55,1 milliards de FCFA en 2009 au titre du Projet Autoroute à péage Dakar-Diamniadio afin de donner une idée plus réaliste tant de la structure que de l'évolution au cours des toutes dernières années, compte tenu du fait que cette dépense aurait clairement dû être étalée dans le temps.

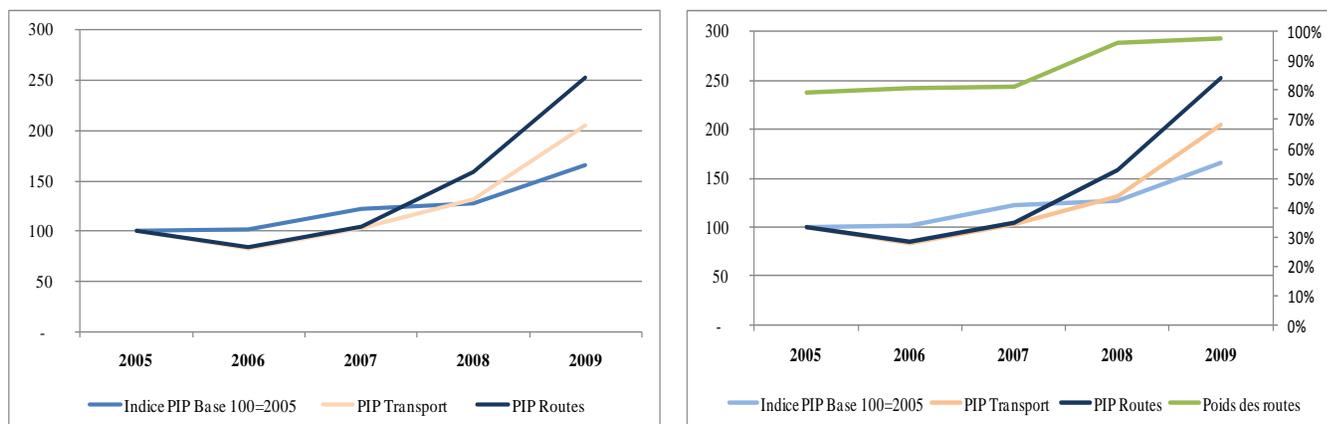
5.71 L'investissement public exécuté, sur base des ordonnancements, dans le secteur des transports a été multiplié par un facteur 4 sur la période de 2005 à 2009. Les montants cumulés sur la période quinquennale de 2005 à 2009 (soit plus de 550 milliards de FCFA) représentent plus du double de ceux investis au cours de la période des cinq années précédentes entre 2000 et 2004 (estimés à quelques 220 milliards de FCFA). Entre 2005 et 2009, l'évolution a été un doublement des dépenses d'investissement dans le secteur des transports mettant en évidence le poids croissant du secteur des transports dans le programme d'investissement public. Les deux figures du graphique 5.10 qui montrent les évolutions indiciaires (base 100 pour 2005) des dépenses totales d'investissement ordonnancées sur la période 2005-2009, des dépenses d'investissements ordonnancées dans le secteur des transports et dans le sous secteur des routes sur la même période mettent tout ceci clairement en évidence.

Tableau 0.2: Programme d'Investissement Public (PIP) du secteur des transports

(En milliards de FCFA et en évolution indiciaire)

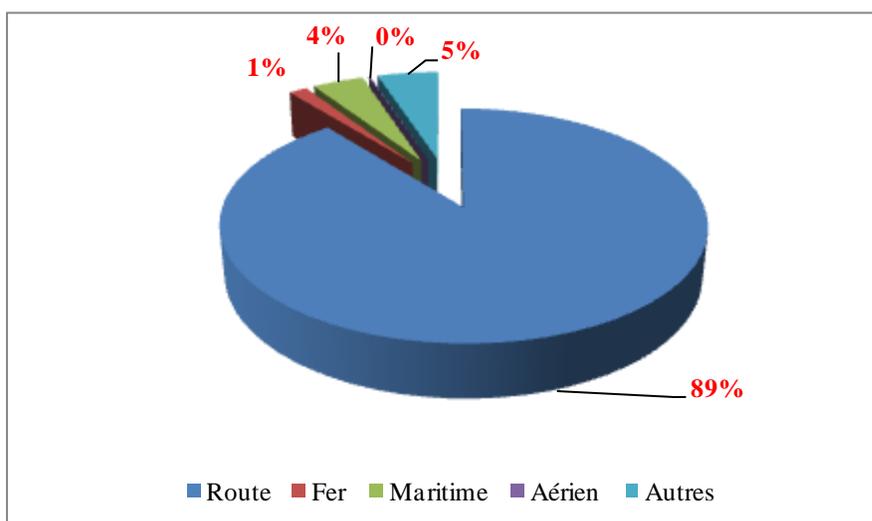
Ordonnements	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
Routier	39,300	91%	41,200	92%	41,200	92%	32,300	86%	38,900	77%	72,177	79%	61,210	81%	75,844	81%	114,783	96%	182,391	98%
Ferroviaire		0%		0%		0%		0%		0%	6,421	7%	0,950	1%	0,280	0%	0,300	0%	0,458	0%
Maritime		0%		0%		0%		0%	2,700	5%	1,369	2%	6,342	8%	11,742	13%	1,000	1%	3,262	2%
Aérien	1,100	3%	0,200	0%	0,200	0%		0%	0,200	0%	0,000	0%	0,000	0%	0,214	0%	0,000	0%	0,230	0%
Autres	2,600	6%	3,300	7%	3,300	7%	5,100	14%	8,900	18%	11,230	12%	7,421	10%	5,563	6%	3,448	3%	0,596	0%
Total	43,000	100%	44,700	100%	44,700	100%	37,400	100%	50,700	100%	91,197	100%	75,923	100%	93,643	100%	119,531	100%	186,937	100%
Index Base 100= 2005	47		49		49		41		56		100		83		103		131		205	
Index Base 100= 2000	100		104		104		87		118		212		177		218		278		435	

Graphique 0.5: Evolution indiciaire du PIP du secteur des transports



5.72 Les dépenses d'investissement dans le secteur des transports ont été majoritairement investies dans le sous secteur routier (89% au titre de la période 2005-2009) comme l'indique le graphique 5.11 ci-après avec une évolution en croissance depuis 2006 puisqu'en 2008 et 2009 les dépenses d'investissement du secteur routier représentent plus de 95% des dépenses du secteur des transports. Le deuxième sous secteur bénéficiaire des ressources publiques sur la période sous revue est le secteur maritime avec seulement environ 4% des dépenses du secteur (presque 25 milliards de FCFA). Il est à noter qu'environ 5% (soit quelques 28 milliards de FCFA) ont été dépensé au titre des études et du renforcement institutionnel.

Graphique 0.6: Composition et poids respectif des dépenses d'investissement des transports



5.73 Le tableau 5.12 ci-dessous qui résume les montants cumulés sur l'ensemble de la décennie (2000-2009) montre que les tendances observées ces dernières années sont confirmées sur l'ensemble de la période.

Tableau 0.3: Dépenses d'investissement cumulées par sous secteur
(En milliards de FCFA)

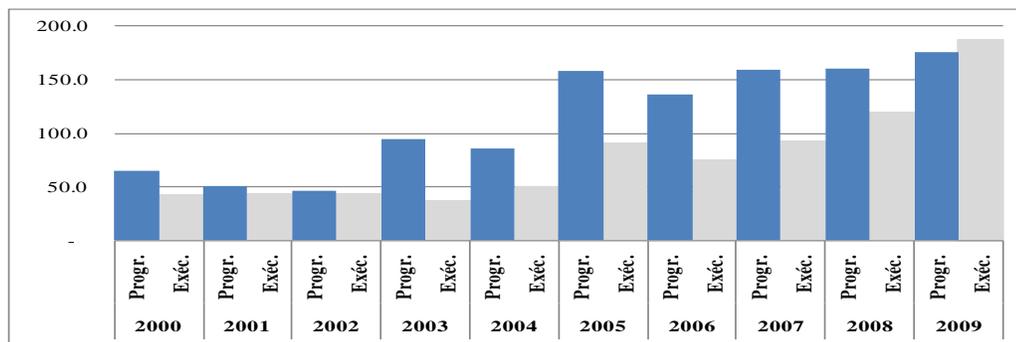
	Total 2000-2009		Total 2005-2009		Moyenne Annuelle	
	Montant	Pourcentage	Montant	Pourcentage	Période	Montant
Routier	699,305	89%	506,405	89%	2000-2004	44,1
Ferroviaire	8,409	1%	8,409	1%	2005-2009	113,4
Maritime	26,415	3%	23,715	4%	2000-2009	78,8
Aérien	2,144	0%	0,444	0%		
Autres	51,458	7%	28,258	5%		
Total	787,731	100%	567,231	100%		

5.74 **Presque 700 milliards de FCFA ont été investis dans le sous secteur routier au cours des dix dernières années, dont un peu plus de 500 milliards de FCFA entre 2005 et 2009.** Toutefois, il convient de noter que certaines de ces dépenses devraient être reclassées dans les dépenses de fonctionnement et non dans les dépenses d'investissement: par exemple les dépenses d'entretien courant des routes et les dépenses de fonctionnement de l'AATR (rebaptisé AGEROUTE en 2010), et plus récemment du Fonds d'Entretien Routier Autonome (FERA). En effet, les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'AGEROUTE et du FERA sont financées par la redevance d'usage de la route ou taxe parafiscale. La discussion n'est pas conclusive sur les dépenses d'entretien périodique à ce stade et il est probable qu'il y a des justifications sérieuses pour les considérer comme des dépenses d'investissement.

Les dépenses d'investissement programmées et exécutées - taux d'exécution.

5.75 **L'investissement public programmé dans le secteur des transports a plus que doublé entre 2000 et 2005 et plus que triplé entre 2000 et 2009 avec des années record en 2005 et 2009.** Le tableau des montants annuels estimés des dépenses d'investissement programmées, par sous secteur de transport, en comparaison des dépenses exécutées sur la période 2000-2009 ainsi que les résumés de ces deux agrégats pour la période 2000-2004 et 2005-2009 est présenté ci-après. Le graphique 5.12 qui présentent l'évolution de l'investissement programmé et exécuté pour le secteur des transports entre les années 2000 et 2009 ainsi que le graphique 5.13 qui présentent l'évolution indiciaire (Base 100= 2000) de l'investissement programmé et exécuté; ainsi que le taux annuel d'exécution annuel estimé, mettent en évidence.

5.76 Graphique 0.7: Evolution des investissements programmés et exécutés
(En milliards de FCFA)



5.77 L'investissement programmé dans le secteur des transports est passé de 65 milliards de FCFA en 2000 à 86 milliards de FCFA en 2004 (pour une moyenne annuelle d'environ 68.5 milliards de FCFA sur la période quinquennale de 2000 à 2004) à presque 158 milliards de FCFA en 2005, soit une augmentation entre 2004 et 2005 de plus de 80%. Ensuite sur la période 2005-2009, les dépenses programmées restent plus ou moins à ce niveau (pour une moyenne annuelle d'environ 158 milliards de FCFA sur la période quinquennale de 2005 à 2009) pour atteindre 175 milliards de FCFA en 2009. Comme déjà mis en évidence, cette croissance des programmes d'investissements publics vient essentiellement de la croissance remarquable et accélérée depuis 2004 des projets d'infrastructures routières. En effet, la plupart des grands investissements routiers du Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine (PAMU) par exemple avait été programmée pour démarrer en 2004 et/ou 2005. Les projets routiers constituent en moyenne plus de 86% des projets d'investissement programmés du secteur sur toute la période étudiée. L'analyse des dépenses programmées comparée aux dépenses exécutées a été ajustée pour prendre en compte le phénomène conjoncturel de la dépense ordonnancée en 2009 de 55,1 milliards de FCFA au titre du Projet d'Autoroute à péage Dakar- Diamniadio. Les graphes ci-après présentent les résultats comparés.

Graphique 0.8: Evolution des dépenses d'investissement—Evolution indiciaire et taux d'exécution

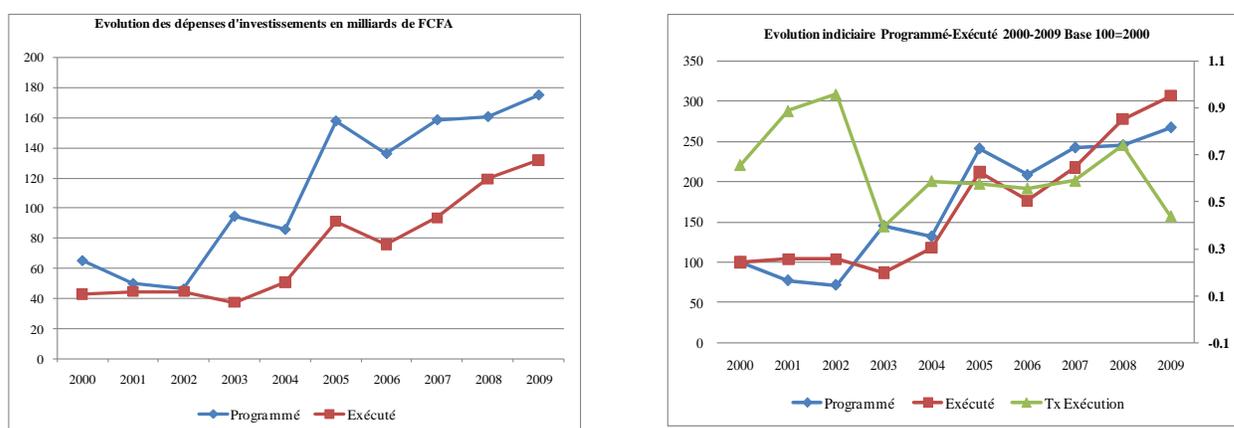


Tableau 0.4: Evolution des dépenses d'investissement par sous secteurs des transports (En milliards de FCFA)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.								
Routiers	51,5	39,3	43,7	41,2	44,3	41,2	85,3	32,3	72,8	38,9	133,5	72,2	116,9	61,2	142,4	75,8	142,6	114,8	161,2	182,4
Ferroviaires	5,1		2,2		0,9		0,9		1,6		19,9	6,4	1,2	1,0	0,6	0,3	7,1	0,3	1,5	0,5
Maritimes	2,5		0,1		0,1		3,2		3,3	2,7	1,5	1,4	15,0	6,3	10,8	11,7	1,5	1,0	6,5	3,3
Aériens	1,1	1,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2		4,2	0,2	1,3	-	-	3,0	0,2	5,0	-	4,6	0,2	
Autres	5,2	2,6	4,1	3,3	1,1	3,3	5,2	5,1	4,2	8,9	1,7	11,2	3,2	7,4	1,9	5,6	4,6	3,4	1,4	0,6
Total	65,4	43,0	50,3	44,7	46,6	44,7	94,8	37,4	86,1	50,7	157,9	91,2	136,3	75,9	158,7	93,6	160,8	119,5	175,1	186,9
Taux d'Exécution	66%		89%		96%		39%		59%		58%		56%		59%		74%		107%	

Source: MEF-DDI-PTIP
P=Prévision, E=Exécuté

5.78 Les dépenses d'investissement exécutées sur base des ordonnancements sont passées de 43 milliards de FCFA en 2000 à 51 milliards de FCFA en 2004 (pour une moyenne annuelle d'environ 44 milliards de FCFA sur la période quinquennale de 2000 à 2004) mettant en évidence un taux d'exécution moyen sur la période d'environ 64%. Puis entre 2004 et 2005, les dépenses ordonnancées passent de 51 milliards de FCFA en 2004 à 91 milliards de FCFA en 2005 (soit une augmentation annuelle de près de 80%) avec le démarrage des grands projets routiers financés avec les bailleurs de fonds. Entre 2005 et 2009, ces dépenses continuent de croître globalement: la moyenne annuelle sur la période passe à plus de 113 milliards de FCFA). Le taux d'exécution moyen sur la période s'améliore et passe à 72%. Sur l'ensemble de la décennie, la moyenne annuelle des dépenses d'investissement ordonnancées s'établit dès lors à presque 80 milliards de FCFA pour un taux moyen d'exécution sur la période autour de 70%. Dans l'absolu, ces résultats sont assez remarquables et de toute évidence supérieurs aux résultats obtenus dans d'autres secteurs. Cela met aussi en évidence la bonne performance des institutions du secteur, en particulier celle de l'AATR (AGEROUTE). Toutefois, ces résultats sont moins caractérisés même s'ils continuent à témoigner d'une bonne performance du secteur, si l'on considère l'effet conjoncturel de l'ordonnement non programmé des 55,1 milliards de FCFA en 2009. Les indicateurs deviennent alors: une moyenne annuelle de dépenses ordonnancées de 73 milliards de FCFA sur la décennie et un taux d'exécution de 65% et une moyenne annuelle de 102 milliards de FCFA sur la dernière période quinquennale et un taux d'exécution de 65%.

5.79 Toutefois, ces bonnes performances qui démontrent une volonté politique affirmée d'investir dans le secteur et en particulier d'adresser les problèmes d'entretien et de sous investissement dans le sous secteur routier, ne résistent pas à un examen plus approfondi. En effet, outre les problèmes conjoncturels liés aux divers chocs récents et à la crise financière de 2008, les impayés vis à vis des entreprises de travaux routiers semblent s'accumuler depuis 2007, probablement essentiellement du fait de problèmes de liquidité du trésor et de l'incapacité à les régler de façon rapide et globale. Les conséquences économiques et financières sur le secteur sont en particulier: (i) un ralentissement des travaux, (ii) une chute du taux d'achèvement des travaux, (iii) un allongement significatif de la durée réelle des travaux, (iv) une croissance anormale du coût des travaux qui couvre les retards de paiement, les pénalités diverses et révisions de prix, (v) une augmentation des coûts unitaires pour les marchés à venir; et enfin et non des moindres (vi) une perte de confiance de l'industrie de la construction routière envers les travaux financés par l'Etat.

5.80 Au 30 septembre 2010, le montant qui figurait dans les comptes du Trésor de l'AGEROUTE et dont la liquidité ne semblait pas garantie pouvait être estimé à environ 30 milliards de FCFA. L'évolution de ces comptes ne s'est malheureusement pas améliorée, elle souligne une situation qui pourrait devenir alarmante si elle ne devait pas trouver une solution rapidement. Cela paraît d'autant plus inquiétant qu'il ne semble pas qu'une telle situation soit seulement caractéristique du secteur routier. En effet des situations similaires semblent se développer dans d'autres secteurs d'infrastructure clés de l'économie Sénégalaise.

Le financement des dépenses d'investissement du secteur

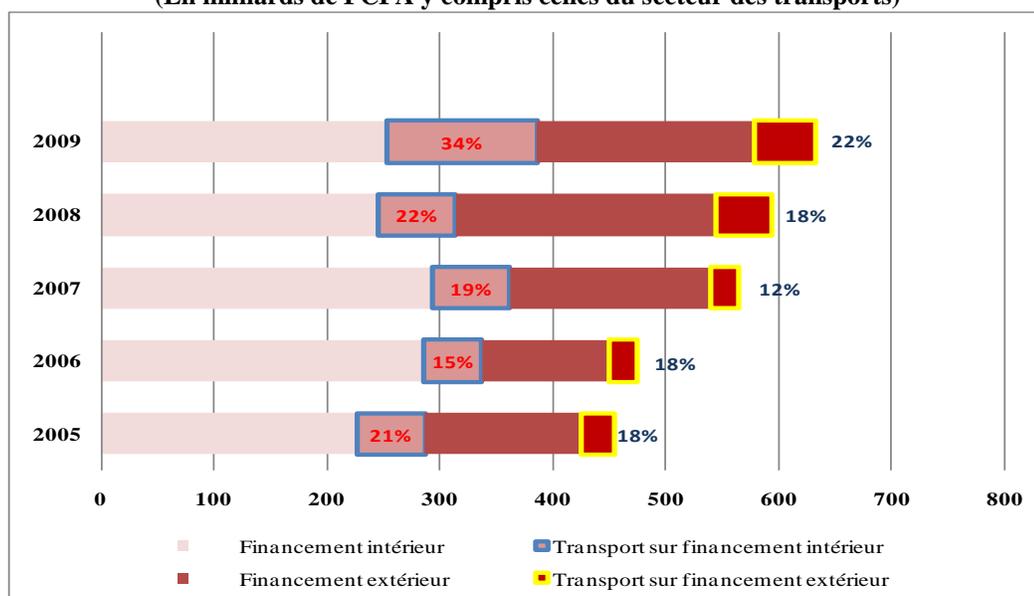
5.81 Les divers tableaux et graphes ci-après mettent en évidence sur base des ordonnancements le mode de financement des dépenses d'investissement du PIP mais aussi du secteur des transports. Au niveau national, sur la période sous revue, le PIP est financé en moyenne à hauteur d'environ 38% par des ressources externes (emprunts-23%- et subventions-15%) et 62% par les ressources internes. Le programme d'investissement public du secteur des transports quant à lui est

depuis 2003 majoritairement financé par les ressources internes de l'Etat qui représentent entre 2005 et 2009 plus de 380 milliards de FCFA (soit en moyenne environ 67% des dépenses d'investissement dans le secteur). Les 33% restant sont financés à hauteur de 22% par les emprunts et 11% par des subventions sur ressources externes essentiellement en provenance des bailleurs de fonds traditionnellement impliqués dans le secteur. Presque 25% des emprunts et 17% des subventions dont le Sénégal a bénéficié sur la période sont allés au secteur des transports. Plus de 25% des ressources internes d'investissement sont orientés vers ce secteur.

5.82 Cette tendance s'est particulièrement confirmée (sur base des ordonnancements) au cours des dernières années comme l'illustre le graphique 5.14 ci-après et ce malgré les divers chocs économiques récents et la crise financière internationale de 2008. Comme déjà indiqué dans les paragraphes précédents les chiffres de 2009 ont un caractère conjoncturel qui doit être pris en compte pour analyser les tendances moyennes. On note aussi une reprise graduelle des financements extérieurs dans le secteur depuis 2007 tant au niveau de l'économie en général qu'au niveau du secteur des transports.

Graphique 0.9: Evolution des dépenses en capital par sources de financement

(En milliards de FCFA y compris celles du secteur des transports)



5.83 L'analyse a été poussée pour analyser le sous secteur routier qui représente comme indiqué plus de 85% des emplois d'investissement gérés par l'AGEROUTE et l'APIX. Le tableau 5.14 ci-après donne les détails les plus caractéristiques tant en ce qui concerne la programmation que l'exécution. Il met aussi en évidence les taux de mobilisation des ressources. Il est intéressant de constater le décalage entre les sources de financement de la programmation qui en moyenne sur la période prévoyait un financement à 52% par des ressources externes et 48% par les ressources internes de l'Etat; et celle de l'exécution estimée qui met en évidence une mobilisation des ressources à hauteur seulement de 31% par les ressources externes et presque 70% par les ressources internes. Ces chiffres sur la période 2005-2009 mettent en fait un taux de mobilisation de 44% des ressources externes estimées programmées et de plus de 100% par les ressources de l'Etat afin d'assurer le financement total des ordonnancements de l'année. Si l'on écarte le phénomène conjoncturel intervenu en 2009 le

taux de mobilisation des ressources internes devient 87% pour un taux d'exécution des financements de 65% contre 73% antérieurement:

Tableau 0.5: PIP Transport par sources de financement- Secteur routier

	2005		2006		2007		2008		2009		Total		Total		Tx Mobilisation
	Progr.*	Exéc.	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.	Progr.	Exéc.	
Secteur routier	133,5	72,2	116,9	61,2	142,4	75,8	142,6	114,8	161,2	182,4	696,6	506,4	100%	100%	
Par sources de financement															
Financements externes	86,7	18,9	69,9	15,7	80,6	18,3	58,5	49,9	62,5	53,7	358,2	156,5	51%	31%	44%
Financements internes	46,8	53,3	47,0	45,5	61,8	57,6	84,1	64,9	98,6	128,7	338,3	349,9	49%	69%	103%
Total	133,5	72,2	116,9	61,2	142,4	75,8	142,6	114,8	161,2	182,4	696,6	506,4			73%
Taux d'Exécution		54%		52%		53%		80%		113%		73%			

Source: MEF-DDI- PTIP
* Les montants programmés ont été estimés à partir des prévisions annoncées dans les diverses versions des PTIP sur la période.

Pourcentage de financement prévisionnel selon PTIP						
Financements externes	65,0%	59,8%	56,6%	40,5%	38,8%	51,4%
Financements internes	35,0%	40,2%	43,4%	59,5%	61,2%	48,6%

Tableau 0.6: PIP transport- sous secteur routier par agences d'exécution

En milliards de FCFA													
PIP	Ordonnements	2005		2006		2007		2008		2009		Total 2005-2009	
Transport- Routes	Total	72,17		61,21		75,84		114,78		182,39		506,45	
	AGERROUTE	38,867	54%	41,581	68%	53,912	71%	101,508	88%	121,782	67%	357,649	71%
	APIX	10,000	14%	19,228	31%	21,932	29%	11,250	10%	6%	31%	118,379	23%
	CETUD	23,310	32%	0,400	1%	0,000	0%	2,025	2%	4,641	3%	30,377	6%
	Autres		0%		0%		0%		0%	0,000	0%	0,000	0%
	Index	100		85		105		159		253		101,281	

Tableau 0.7: PIP transport- AGERROUTE – par sources de financement

En milliards de FCFA													
PIP	Ordonnements AGERROUTE	2005		2006		2007		2008		2009		Total 2005-2009	
Transport-Routes	Total	38,867		41,581		53,912		101,508		121,782		357,649	
	Sur financement extérieur	2,157	6%	15,676	38%	18,287	34%	49,898	49%	49,069	40%	135,087	38%
	Dons	0,000	0%	6,774	16%	7,403	14%	10,117	10%	24,854	20%	49,150	14%
	Emprunts	2,157	6%	8,902	21%	10,882	20%	39,781	39%	24,215	20%	85,936	24%
	Sur financement Intérieur	36,710	94%	25,905	62%	35,624	66%	51,610	51%	72,713	60%	222,563	62%
	Index	100		107		139		261		313		71,530	

Evolution indiciaire						
PIP	Ordonnements AGERROUTE	2005	2006	2007	2008	2009
Transport-Routes-	Total	100	107	139	261	313
	Sur financement extérieur	100	727	848	2314	2275
	Dons		100	109	149	367
	Emprunts	100	413	505	1845	1123
	Sur financement Intérieur	100	71	97	141	198
	Index	100	107	139	261	313

K. EFFICACITÉ ET EFFICIENCE DES DÉPENSES PUBLIQUES DES TRANSPORTS

L'entretien du réseau routier

5.84 **Le programme d'entretien routier annuel (PERA) est préparé par l'AGEROUTE en consultation avec le FERA.** Il est exécuté par l'AGEROUTE qui effectue les paiements des travaux sur les fonds avancés par le FERA qui a également la charge de vérifier que les travaux ont été réalisés en conformité avec le programme et les cahiers des charges des marchés. Ce programme est préparé au mois de septembre sur la base des priorités physiques, du programme de l'exercice précédent qui n'a pas pu être réalisé et de l'allocation prévisionnelle, il est ensuite adopté conjointement par le Conseil des Routes et le Conseil d'Administration du FERA et approuvé au mois de novembre avant d'être approuvé par le Ministre des Infrastructures et le Ministre des Finances (voir Annexe 10 PERA 2010). Le PERA comprend les activités suivantes (voir Annexe 11 Contenu du PERA). On constate que si les fonds actuellement mis à disposition du FERA sont bien engagés à 100% dans des travaux d'entretien ainsi que les frais de fonctionnement du FERA et de l'AGEROUTE (dont le montant de ces frais doit être inférieur à 15% du revenu de la taxe parafiscale), le taux d'exécution du PERA est essentiellement conditionné par la performance de la passation des marchés, la capacité des entreprises de travaux et surtout la liquidité des fonds.

5.85 **La performance de la passation des marchés est liée à la capacité de l'AGEROUTE et à l'efficacité du contrôle effectué par la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) qui effectue une revue à priori de tous les marchés supérieurs à 300 millions FCFA.** Etant donné que la plupart des marchés d'entretien sont inférieurs à 300 millions FCFA, la performance de la passation des marchés incombe essentiellement à l'AGEROUTE. Les spécifications techniques doivent être préparées en temps utile afin que les appels d'offres puissent être lancés dans le courant de l'année qui précède le PERA. La performance s'est améliorée au cours du temps. Le Code des Marchés a fait l'objet d'une révision profonde en 2008, en particulier pour y introduire la loi CET (Construire, Exploiter et Transférer). Malheureusement, jusqu'à septembre 2010, ce nouveau code ne prévoyait pas les marchés pluriannuels, sauf de 2 années et essentiellement pour des travaux d'investissement. Cela obligeait l'AGEROUTE à relancer chaque année un nombre élevé de marchés de petite taille ce dont elle aurait pu se passer si les marchés pluriannuels avaient été autorisés plus tôt, comme ils le sont dans de nombreux pays. Un type de marché pluriannuel se prête particulièrement bien aux travaux d'entretien, il s'agit des marchés de gestion par niveau de service appelés plus communément GENIS.

5.86 **Dans un marché GENIS, le contractant est responsable du maintien d'un niveau de service donné pendant une période de longue durée, généralement 5 ans, et sur un long itinéraire.** Les paiements fixes sont effectués mensuellement et ajustés a posteriori par une réfaction éventuelle à la suite à une inspection trimestrielle du réseau à charge. Sous réserve de la performance satisfaisante de l'entreprise, ce type de contrat affranchirait l'AGEROUTE des charges administratives constituées par la procédure de passation de marchés, du contrôle plus exigeant des contrats traditionnels basés sur les quantités de travaux, et de la revue des décomptes mensuels.

5.87 Il est difficile de juger de la performance des entreprises prestataires étant donné qu'elles sont sujettes à un sérieux problème d'arriérés de paiement lorsqu'une partie ou pire la totalité de leur contrat est financée par les ressources internes et sont donc souvent forcées de ralentir les travaux sinon de les arrêter. A titre d'exemple, il n'y a pas eu de paiements sur le BCI en 2008 et très vite les travaux ont été réalisés au ralenti. La situation s'est résorbée au début de l'année 2009 mais ensuite le problème de liquidités du BCI pour l'exercice en cours a replongé les entreprises dans un mode de ralentissement qui s'est poursuivi en 2010. On constate que les entreprises installées au Sénégal qui exécutent plusieurs chantiers et ont des moyens financiers suffisants semblent s'être accommodées de ce régime de *stop and go*; les plus puissantes d'entre elles et les mieux introduites parviennent à se faire payer plus rapidement que les autres et réactivent les chantiers où des paiements ont été reçus. Cette situation a bien entendu un coût qui se répercute sur le prix unitaire et la durée des travaux.

Performance de l'AGEROUTE

5.88 Après avoir passé en revue de façon détaillée les rapports annuels et les marchés passés par l'AGEROUTE, les réalisations physiques au cours de la période 2005-2009 ont été regroupées dans un tableau synthétique (voir Tableau 5.17). L'examen de ces résultats montre qu'en moyenne chaque année 96% des routes revêtues et 85% des routes non revêtues en état bon à moyen ont fait l'objet d'un entretien courant (voir Tableau 5.18); en outre ces chiffres augmentent chaque année et se rapprochent de 100% en 2009. En moyenne chaque année 4% des routes revêtues en état bon à moyen ont fait l'objet d'un entretien périodique qui permettra de conserver leur intégrité physique pendant environ 8 années et, si les entretiens périodiques suivants sont faits à temps, de maintenir leur durée de service pendant 30 à 40 ans sans autre investissement important. Malheureusement, ce chiffre de 4% est beaucoup trop faible et devrait se situer aux alentours de 10 à 14% en faisant l'hypothèse d'une répartition homogène des dates de mise en service et d'entretien périodique des différentes routes du réseau et d'un trafic poids lourds conforme aux normes de construction de la chaussée.

5.89 Malgré une amélioration récente, les retards du passé resteront à compenser. Bien qu'en 2009 ce pourcentage atteint 9% et que la tendance va donc dans la bonne direction, en moyenne, au cours de la période 2005-2009, 6 à 10% des routes revêtues sont passées d'un état bon à moyen à un état mauvais chaque année et vont donc réclamer des travaux de réhabilitation dont le coût est près de 4 fois plus élevé. Ce déficit d'entretien périodique du réseau revêtu en état bon à moyen est d'ailleurs partiellement compensé par des travaux de réhabilitation réalisés sur 11% en moyenne du réseau revêtu en mauvais état sur la période sous revue. La tendance est à la hausse également puisque au cours des années 2008 et 2009 ce pourcentage est proche de 20%. Ce chiffre doit cependant être ajusté parce que les travaux repris sous la rubrique réhabilitation doivent nécessairement contenir des nouvelles constructions (103 km) puisque le réseau revêtu s'est allongé de 335 km dont 232 km provenant du bitumage de routes en terre.

Tableau 0.8: Travaux exécutés par l'AGEROUTE durant la période 2005-2009

		2005	2006	2007	2008	2009
Routes Revêtues	Longueur Routes Revêtues (km)	4.805	4.805	4.805	5.001	5.140
	Routes Revêtues EC (km)	2.981	2.179	1.740	3.000	3.200
	Routes Revêtues EC (% B à M)	113%	89%	64%	102%	112%
	Total EC RR (MF CFA)	5.312	3.671	3.594	5.150	5.665
	Routes Revêtues EP (km)	0	177	113	52	275
	Routes Revêtues EP (% B à M)	0%	7%	4%	2%	9%
	Total EP RR (MF CFA)	0	10.018	3.469	3.846	13.923
	Routes Revêtues Reh (km)	143	182	110	371	358
	Routes Revêtues Reh (% M à TM)	7%	8%	6%	19%	18%
	Total Réhab. RR (MF CFA)	19.019	20.202	16.846	127.995	79.118
	Total Invest. RR (MF CFA)	19.019	30.220	20.315	131.841	93.041
Routes en Terre	Longueur Routes en Terre (km)	10.000	10.000	10.000	9.872	9.768
	Routes en Terre EC (km)	2.553	1.004	2.257	3.000	3.500
	Routes en Terre EC (% B à M)	85%	37%	83%	113%	102%
	Total EC RT (MF CFA)	1.234	1.474	2.225	2.630	3.300
	Routes Terre EP (km)	0	50	65	16	188
	Routes en Terre EP (% M à TM)	0%	1%	1%	0%	3%
	Total EP RT (MF CFA)	0	1.000	797	341	2.479
	Routes en Terre Reh (km)	631	0	594	336	610
	Routes Terre Reh (% M à TM)	14%	0%	14%	9%	16%
	Total Réhab. RT (MF CFA)	13.251	0	16.038	6.720	12.810
	Total Invest. (RT MF CFA)	13.251	1.000	16.835	7.061	15.289
Coûts Totaux Taxes Incluses MF CFA	Total Entretien Courant	6.546	5.145	5.819	7.780	8.965
	Total Entretien Périodique	0	11.018	4.266	4.187	16.402
	Majoration EC autres	655	515	582	778	897
	Total PERA ou assimilé	7.201	16.678	10.667	12.745	26.264
	Total Investissement Rehab	32.270	20.202	32.884	134.715	91.928
	Total Inv + Ent	39.471	36.880	43.551	147.460	118.192

Source: AGEROUTE

Tableau 0.9: Moyenne annuelle des travaux exécutés par l'AGEROUTE durant 2005-2009

Type	Activités	Moyenne/an 2005-9			2009		
		km	M FCFA	couverture	km	M FCFA	couverture
Routes Revêtues	Entretien Courant	2.620	4.678	96%	3.200	5.665	112%
	Entretien Périodique	123	6.251	4%	275	13.923	9%
	Réhabilitation	233	52.636	11%	358	79.118	18%
	S/Total		63.566			98.706	
Routes en Terre	Entretien Courant	2.463	2.173	85%	3.500	3.300	102%
	Entretien Périodique	64	923	1%	188	2.479	3%
	Réhabilitation	434	9.764	6%	610	12.810	16%
	S/Total		12.860			18.589	
Total			76.425			117.295	

5.90 En ce qui concerne les routes en terre, le déficit d'entretien périodique est encore plus important puisqu'en moyenne 1% seulement des routes en état bon à moyen font l'objet d'un entretien périodique. En fait, les entretiens périodiques devraient être différenciés entre reprofilage léger et reprofilage lourd (avec rechargement de matériau sélectionné) et normalement se suivre avec un intervalle moyen de 2 ans (1 an dans les zones à pluviométrie plus forte et trafic plus élevé et 3 ans en zone aride et trafic faible), de telle sorte que chaque année 25% des routes en état mauvais à très mauvais devraient faire l'objet d'un reprofilage lourd et 25% d'un reprofilage léger, à comparer à 0,5% respectivement (1% agrégé) durant la période 2005-2009. Ce déficit n'a été que très partiellement compensé par 6% de travaux de réhabilitation. On pourrait donc conclure qu'environ 6% en moyenne des routes en terre sont remises en état chaque année mais que 49% passent dans la catégorie mauvais état suite à l'absence d'entretien périodique exécuté à temps. Heureusement, la tendance va dans la bonne direction puisque 3% des routes faisaient l'objet d'un entretien périodique et 20% d'une réhabilitation en 2009. Il y a également lieu de noter que des travaux de bitumage doivent être compris dans les travaux de réhabilitation puisque le réseau en terre s'est réduit de 232 km sur la période au profit du réseau revêtu.

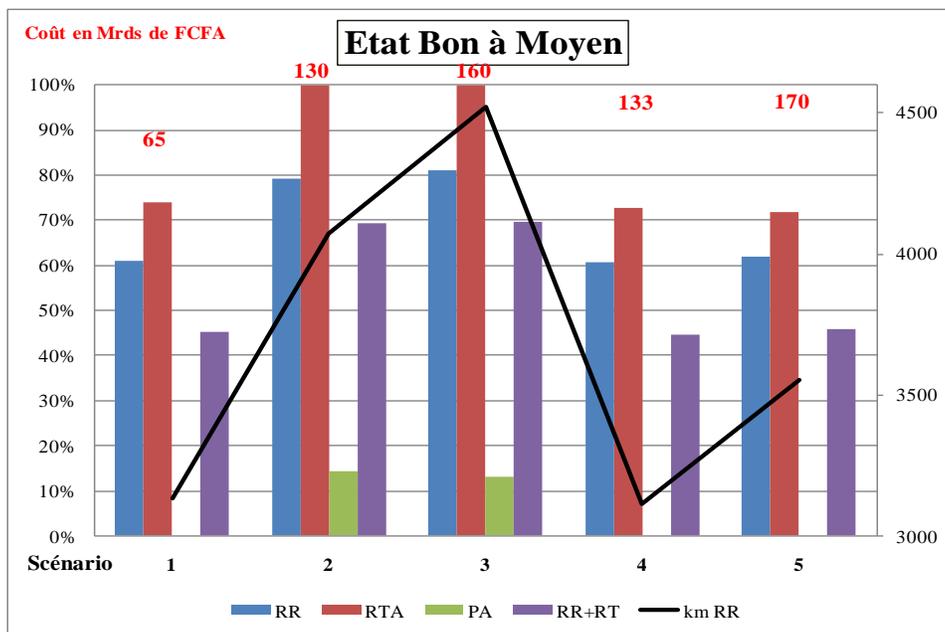
Tableau 0.10: Modèle de remise en état et de développement du réseau routier: scénarios et coûts

Coûts en Mrds de FCFA	Scénario				
	1	2	3	4	5
EC RR	8,2	9,6	10,2	8,2	8,8
EP RR % B à M	29,4	34,3	36,4	9,4	10,0
Reh RR % M à TM	0,0	39,2	39,2	69,5	66,6
Nv Const RR % RR	0,0	0,0	10,7	0,0	21,8
Total RR	37,6	83,1	96,5	87,1	107,2
EC RT	3,6	5,1	4,9	7,0	6,9
EP1 RT % B à M	9,9	14,0	13,6	0,2	0,2
EP2 RT % B à M	13,6	19,1	18,5	0,3	0,3
Reh RT % M à TM	0,0	9,3	9,3	38,3	37,9
Bitumage RT % RT	0,0	0,0	16,8	0,0	16,8
Total RT	27,1	47,4	63,2	45,8	62,1
Total Moyen Annuel	64,7	130,5	159,7	132,9	169,3
Total sur 5 ans	323,6	652,7	798,5	664,3	846,4

Définition des Scénarios
scénario 1: programme minimum pour maintenir le réseau dans l'état où il se trouve et ne pas perdre le capital investi
scénario 2: programme d'entretien et de réhabilitation pour atteindre la moyenne africaine de 70% réseau en état B à M en 5 ans
scénario 3: programme d'entretien et de réhabilitation pour atteindre le niveau des pays émergents en 5 ans
scénario 4: programme avec déficit d'entretien périodique compensé par des réhabilitations pour conserver le même niveau de service (Sénégal)
scénario 5: programme avec déficit d'entretien périodique et importants investissements travaux neufs, bitumage et réhabilitation

5.91 Comme indiqué précédemment, nous avons introduit dans un modèle de gestion de réseau—dont les principaux tableaux de paramétrage et variables et de résultats par scénario sont présentés au tableau 5.19 et graphe 5.15 ci-dessous—les données relatives aux travaux exécutés durant la période et avons trouvé que l'état du réseau en 2009 devait être sensiblement moins bon que celui annoncé par l'AGEROUTE. Selon le modèle, le réseau revêtu (56% en état bon à moyen) aurait été maintenu dans son état de 2005, tandis que le réseau en terre (11% en état bon à moyen) se serait dégradé fortement. Les résultats du modèle contiennent bien entendu des imprécisions également, mais mettent en évidence le fait que la stratégie d'entretien utilisée qui néglige l'entretien périodique au profit des réhabilitations n'est pas optimum et provoque des pertes d'actif substantielles. Ce phénomène est exemplifié par les scénarios 1 et 4 du modèle. En effet, le coût de maintien de l'état du réseau en utilisant une stratégie identique à celle utilisée durant la période 2005-2009 est double de celui qui consisterait à exécuter les entretiens périodiques au niveau requis, c'est-à-dire 12,5% pour les routes revêtues et 50% pour l'entretien périodique des routes en terre (25% de reprofilage lourd et 25% de reprofilage léger).

Graphique 0.10: Résumé principales caractéristiques et coûts—scénarios remise en état du réseau routier



5.92 La remise en état partielle du réseau, avec les réserves mentionnées plus haut, a coûté environ 410 milliards de FCFA sur 5 ans soit une moyenne annuelle de 82 milliards de FCFA avec une tendance à la hausse au cours des 2 dernières années. Ce montant comprend un supplément moyen de 5,5 milliards de pour autres travaux d'entretien comme le dessablage, la signalisation, l'entretien des ouvrages d'art, les interventions d'urgence et les frais de fonctionnement de l'AGEROUTE et du FERA. Sur la base du coût moyen de travaux comparables en Afrique publié par l'AICD, le montant correspondant au même volume de travaux serait de 135 milliards de FCFA au lieu de 82 milliards de FCFA (voir Tableau 5.20). En l'absence du régime d'arriérés de paiement et de *stop and go* auxquels les entreprises sont soumises (du moins pour les travaux financés sur ressources internes comme décrit plus haut) les

prix unitaires pratiqués au Sénégal pourraient être encore inférieurs, ce qui montre que le Sénégal ne profite pas des coûts compétitifs qu'il pourrait obtenir pour se doter d'infrastructures de qualité.

5.93 L'AGEROUTE devrait effectuer chaque année et non tous les 2 ou 3 ans des campagnes systématiques de comptage de trafic et de relevé de l'état du réseau. Seule une connaissance détaillée de l'évolution des sollicitations des chaussées et de leur comportement permet d'optimiser la stratégie d'entretien de réhabilitation et de constructions neuves et de maximiser la valeur du patrimoine routier. Ces informations permettent également de mieux appréhender la demande de transport routier et de mesurer correctement l'impact de la politique d'entretien et d'investissement mise en œuvre. L'AGEROUTE devrait être capable de tenir à jour une carte de l'état du réseau et des volumes de trafic avec une fréquence d'un an entre les relevés effectués sur les différentes sections du réseau. Une façon systématique et objective d'optimiser le programme des travaux d'entretien et surtout d'investissement, en particulier de réhabilitation ou de renforcement, serait d'utiliser un logiciel reconnu de gestion de réseau routier en commençant par exemple par RNET qui est un logiciel HDM IV simplifié développé par le Programme de Transport pour l'Afrique Sub-saharienne (SSATP). Bien qu'étant plus simple que HDM IV, RNET exige quand même beaucoup plus d'informations sur le réseau que celles qui sont actuellement disponibles à l'AGEROUTE.

5.94 En conclusion, la performance de l'AGEROUTE n'est pas optimum parce que la stratégie d'entretien qu'elle met en œuvre ne permet pas de sauvegarder le patrimoine routier à moindre coût; elle fait l'impasse sur les travaux d'entretien et compense avec des travaux de réhabilitation beaucoup plus coûteux. A sa décharge, il faut reconnaître qu'une stratégie optimum qui assure un entretien périodique normalisé réclame une mise à disposition des financements sans retard, car si la date d'exécution des travaux est reportée ou si des arriérés de paiement forcent l'entreprise à interrompre les travaux, la chaussée se dégrade très vite et passe dans la catégorie des routes en mauvais état, exigeant des travaux de réhabilitation près de 4 fois plus coûteux pour les routes revêtues et 2,5 fois pour les routes en terre. Or, la revue des dépenses a montré que la mise à disposition effective des financements sur ressources internes posait généralement problème; même si les fonds sont engagés et ordonnancés, leur prise en charge ou liquidation peut se faire avec un retard considérable. Et ce sont précisément les travaux d'entretien, y compris périodiques qui peuvent être assimilés à de l'investissement, qui sont financés par les ressources internes alors que les travaux d'investissement comme les réhabilitations, constructions neuves et bitumages sont financés par les ressources extérieures (surtout dans un environnement où le rapport ressources internes/subventions-emprunts est de 70/30). Il est donc difficile de mettre en œuvre une stratégie qui favorise les entretiens périodiques dans un environnement où les paiements sur ressources internes ne sont pas réalisés à temps. La création de la taxe parafiscale depuis 2009 va permettre d'améliorer la situation, mais son montant reste très insuffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses d'entretien nécessaires. En fait, en 2009 elle couvrait simplement les dépenses d'entretien courant et le complément sur BCI effectivement liquidé ne couvrait que 65% des travaux d'entretien périodiques qui étaient eux-mêmes insuffisants.

Contrôle de la charge à l'essieu

5.95 Une enquête récente effectuée sur les transports routiers dans la zone UEMOA (étude SITRASS au Burkina Faso) a montré que 44% des camions sont en surcharge, et

que la surcharge moyenne est de 14 t pour tous les types de camions et de 27 t pour les semi-remorques à 6 essieux. L'effet sur la durée de vie des routes, le coût de leur entretien et les frais d'utilisation des véhicules est dévastateur étant donné que pratiquement seuls les véhicules lourds (camions et bus) contribuent à la dégradation des chaussées et donc le raccourcissement de leur durée de vie, et que cette dégradation augmente de manière exponentielle (4^{ème} puissance) par rapport au poids de l'essieu. Ainsi, un essieu avec une surcharge de 20% provoque deux fois plus de dégradation. Suite à la crise politique qui s'est installée en Côte d'Ivoire, les transporteurs maliens se sont reportés vers le corridor de Dakar. Le Mali a remis en état les liaisons routières vers le Sénégal et pratiqué une politique fiscale incitative qui a entraîné un renouvellement de la flotte des camions. Des pesages effectués sur le corridor routier vers Tambacounda entre le 25 janvier et le 5 mai 2010 ont montré que 52% des camions étaient en surcharge par rapport aux normes UEMOA, ce qui est supérieur aux observations faites au Burkina Faso et sensiblement supérieur à la moyenne de 40% observée en Afrique. Le coût supplémentaire infligé à l'entretien et à la réhabilitation de cette section du réseau est très élevé. Il est évident qu'une politique de contrôle efficace de la surcharge des essieux par rapport aux normes UEMOA permettrait de réduire sensiblement la facture d'entretien. En outre, l'application d'une redevance d'usage supérieure pour les véhicules lourds permettrait également de mieux compenser les dégâts qu'ils infligent au réseau routier. Enfin, une politique de promotion du transport ferroviaire des marchandises pondéreuses permettrait d'encore réduire le coût de l'entretien du corridor routier Dakar-Bamako qui est à la charge du budget national, ce qui n'est pas le cas du chemin de fer.

5.96 Le MCTIE, et plus particulièrement sa Direction du Partenariat Public Privé envisage de lancer un appel d'offres pour un contrat de concession du contrôle de la charge à l'essieu. Le paiement des prestations dans le cadre de ce contrat pourra se faire à partir d'une taxe de pesage et d'une amende en cas de surcharge prélevée auprès de l'usager. Cependant, le revenu des amendes devrait diminuer si l'opération atteint son objectif, et à partir d'un point d'équilibre à définir, l'Etat devra verser une subvention d'équilibre dont le montant devrait être largement compensé par les économies faites sur l'entretien du réseau ou encore l'augmentation de la valeur du patrimoine routier.

5.97 Coût des travaux routiersLe prix unitaire moyen des travaux types d'entretien et de réhabilitation des routes revêtues et non revêtues au cours de la période sous revue sont repris dans le tableau 5.20. Il y a lieu de noter que le prix indiqué pour 2009 est sous évalué car il ne tient pas compte de factures impayées. Si l'on se réfère à une étude effectuée dans le cadre de l'AICD, les prix moyens pratiqués en Afrique pour des travaux types comparables étaient sensiblement supérieurs sauf pour l'entretien périodique des routes en terre. La raison pourrait être que les quantités de rechargement sont différentes. Cette observation est importante car durant cette période et auparavant, le marché des travaux publics sénégalais apparaissait comme relativement fermé à la concurrence étrangère et les prix étaient considérés comme peu compétitifs. En fait, il apparaît que les prix au Sénégal sont compétitifs et le seraient plus encore si les entreprises étaient payées dans les délais contractuels car le financement des arriérés se retrouve dans les prix (à défaut d'intérêts moratoires). Il faut également noter que la rareté des matériaux routiers de qualité au Sénégal, essentiellement agrégats et sable, impose des distances de transport plus grande et donc des prix de travaux supérieurs. Depuis quelques années, l'existence de grands chantiers comme l'autoroute Dakar-Diamniadio, a vu la compétition internationale s'installer et avoir certainement une influence bénéfique sur le niveau des prix.

Tableau 0.11: Prix unitaires de travaux types comparés à la moyenne africaine 2006

MF CFA/km	2005	2006	2007	2008	2009	moyenne	AFR 2006
PU EC RR	1,78	1,68	2,07	1,72	1,77	2	
PU EP RR	-	56,60	30,70	73,96	50,63	53	102
PU Rehab. RR	133,00	111,00	153,15	345,00	221,00	193	251
PU EC RT	0,48	1,47	0,99	0,88	0,94	1	
PU EP RT	-	20,00	12,26	21,31	13,19	17	15
PU Rehab. RT	21,00	0,00	27,00	20,00	21,00	22	

Source: AGEROUTE et AICD

L. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.98 **D'une manière générale, dans le domaine des transports, les réformes sectorielles importantes inscrites dans la dernière lettre de politique sectorielle de 1998 ont été achevées au cours de la dernière décennie et les investissements ont augmenté sensiblement au cours des 5 dernières années, essentiellement dans le sous secteur routier (90%), pour atteindre une moyenne de 22.5% du PIP au cours des 3 dernières années.** Le transport aérien comme le transport maritime sont à présent bien positionnés pour répondre à une croissance de la demande et exploiter les augmentations de trafic, voir même assumer un rôle éventuel de hub en l'Afrique de l'Ouest. Etant donné que d'autres pays ont les mêmes intentions, par exemple les ports d'Abidjan, de Tema et de Lagos et les aéroports de Bamako, Ouagadougou et Abidjan, seul l'avenir permettra de juger si le Sénégal a opté pour le bon scénario et ne se trouvera pas en surcapacité. Aujourd'hui leur performance les situe à hauteur ou au-delà de la moyenne africaine. Qui plus est, grâce à leur volume d'affaires, ces deux types d'infrastructures commerciales subviennent elles-mêmes à leurs dépenses d'investissement et frais d'entretien et d'exploitation et l'intervention du budget de l'Etat est très limitée comme le montre les bilans et comptes d'exploitation présentés en Annexe 8. Le problème qui reste entier, cependant, est l'équilibre des subventions croisées, c'est-à-dire les transferts de ressources depuis l'aéroport international LSS et le port autonome de Dakar vers les ports et aéroports secondaires dont la gestion est généralement déficitaire suite à l'étroitesse de la demande. Le port de Dakar comme le futur aéroport BD ont tiré avantage de la loi CET et conclu des partenariats public-privé sous forme de concession de l'exploitation et de l'entretien des infrastructures avec apport d'investissement: le TAC géré par DPW au port de Dakar et le futur aéroport BD géré par Daport S.A.

5.99 **Les secteurs ferroviaires et routiers par contre nécessitent des investissements publics massifs et ne sont pas, aujourd'hui dans un état qui leur permet de répondre de façon satisfaisante à la demande de transport.** Le transport ferroviaire est paralysé par l'obsolescence de la voie et du matériel roulant et un effectif surabondant malgré que l'exploitation soit actuellement confiée à un opérateur qualifié et expérimenté. Dans ces conditions, il ne peut répondre qu'à environ 20% d'une demande pourtant robuste et appelée à croître, bien que restant modeste vis-à-vis de la capacité d'un chemin de fer. Les investissements nécessaires à la réhabilitation de la voie sont massifs et ne peuvent être pris en charge par le concessionnaire compte tenu du volume de trafic limité et partant du chiffre d'affaires modeste même après réhabilitation. Le concessionnaire en revanche doit pouvoir investir dans du matériel roulant et de la traction. Une restructuration du contrat de concession s'impose donc. La

redevance d'usage fixe et proportionnelle et la taxe sur les revenus devraient permettre à l'Etat de financer les investissements nécessaires avec un différé de trois ans pour permettre l'achèvement des travaux. Aujourd'hui, vu sa situation financière qui s'enfoncé irrémédiablement dans le rouge, Transrail a été forcé de faire l'aveu de sa cessation de paiements partielle conformément à la réglementation OHADA en vigueur dans l'UEMOA et s'est mis sous la protection d'un concordat judiciaire en attendant de sortir de l'impasse. Il propose un programme d'investissement d'urgence de l'ordre de 75 millions de dollars sur le Sénégal où se trouve la majorité des voies défectueuses (Vision 2020). Les bénéficiaires de ce programme ne se matérialiseront qu'après l'achèvement de la totalité des travaux, et pendant ceux-ci la situation financière va encore se détériorer suite aux coupures de voie pour travaux et à la réduction du volume de fret transporté. Enfin, le transport routier, est défavorisé par un réseau dont le pourcentage de routes en état bon à moyen (45% et probablement moins comme devrait le montrer un relevé exhaustif) est toujours inférieur à la moyenne africaine (70%) malgré la croissance récente des budgets d'investissement. Le réseau souffre d'un entretien insuffisant dans le passé, en particulier l'entretien périodique, et de la présence de 2/3 de routes qui ne sont pas revêtues et dont l'entretien coûte cher sans pour autant transformer le réseau en un réseau moderne adapté à la demande.

5.100 Un programme de remise à niveau du réseau existant avec changement de stratégie d'entretien s'impose dans les délais les plus brefs accompagné de mesures qui permettront de sauvegarder le plus longtemps possible les acquis, telles que le contrôle des surcharges et de la charge à l'essieu. Le MCTIE s'est attelé à cette tâche en organisant une Table Ronde des bailleurs de fonds en vue de les mobiliser autour d'un programme d'investissement crédible de l'ordre de 1.500 milliards de FCFA sur 5 ans. Les résultats donnés par un modèle simplifié de remise à niveau du réseau montrent qu'un investissement d'environ 800 milliards de FCFA pendant 5 ans permettrait de relever l'état bon à moyen du réseau de 45% (routes revêtues 61% Bon à Moyen, routes en terre aménagées 67% Bon à Moyen) à 70% (routes revêtues 81% Bon à Moyen, routes en terre aménagées 100% Bon à Moyen). A la fin de ce programme, le réseau revêtu serait augmenté de 375 km et le réseau de routes en terre aménagées serait réduit de 240 km.

5.101 L'offre de transport urbain reste sensiblement inférieure à la demande, en particulier pendant les heures de pointe en début et fin de journée. La situation s'est cependant fortement améliorée au cours des 5 années sous revue grâce à une meilleure utilisation des transports collectifs, au remplacement de plus de 500 cars rapides, à la mise en service de 500 autobus sur des lignes dédiées, et à la présence d'un transport ferroviaire entre Rufisque et Dakar centre. Malgré que les cars rapides continuent à aller chercher les clients en exploitant même les lignes dédiées des autobus, on assiste à une structuration de l'offre de transport et par exemple à une complémentarité entre les horaires du Petit Train de Banlieue (transport ferroviaire) et des lignes de Dakar Dem Dikk (autobus). Le remplacement progressif de la flotte de taxi par des véhicules neufs montés à Thiès a également permis d'améliorer la qualité du transport urbain. La construction de nouvelles voies de sortie, de pénétration et d'évitement telles que la future autoroute à péage Dakar-Diamniadio (déjà ouverte jusque Pikine), la Corniche Ouest, et la voie de dégagement Nord ont grandement fluidifié la circulation dans la ville. La délocalisation de l'aéroport LSS sur le site de Ndiass et sa connexion à l'autoroute à péage vont encore améliorer la circulation dans Dakar. Il reste à repenser la jonction entre le port de Dakar et l'entrée de l'autoroute à Malick Sy pour éviter de mélanger le trafic de poids lourds avec la

circulation urbaine et ainsi compléter l'effort important réalisé au cours des 5 dernières années pour augmenter la vitesse des déplacements dans la ville de Dakar. Le transport fluvial reste très limité et sous utilisé. Un projet de relance de la navigation sur le fleuve Sénégal permettra d'offrir une alternative meilleur marché au transport de fret le long de cet axe (phosphate et produits vivriers cultivés sur les berges du fleuve).

5.102 La coexistence de plusieurs modes de transport pourrait être mieux exploitée en particulier le long du corridor de transit Dakar-Bamako où il existe des marchés spécifiques pour le rail et la route. La création de ports secs et de plates formes rail-route le long de la voie permettrait également de désengorger le port de Dakar. Cependant, aujourd'hui, à cause de l'état vétuste de la voie ferrée, 80% du trafic passe par la route qui se dégrade de façon accélérée alors que son entretien coûteux est supporté entièrement par l'Etat. Par ailleurs, les mesures incitatives prises par le gouvernement malien ont permis aux transporteurs routiers maliens de rajeunir leur flotte de camion et de dominer le marché des transports routiers sur cet axe privant le Sénégal de parts de marchés qu'il aurait pu revendiquer.

5.103 Les routes non revêtues représentant environ 2/3 du réseau sont en mauvais état (65% en état mauvais à très mauvais). Bien qu'il n'y ait pas de relevé détaillé récent, il semble que 50% environ des 42% de ce réseau constitué de routes en terre aménagées (largeur de 5 à 6m, dispositifs de drainage, reprofilage mécanisé, rechargement avec matériaux sélectionnés) soit en état bon à moyen alors que l'autre moitié constituée de pistes répertoriées n'ait que 20% de pistes en état bon à moyen. Un examen détaillé des pistes répertoriées permettrait d'une part d'évaluer leur impact sur le désenclavement des populations rurales et des zones agricoles à fort potentiel et d'autre part soit de renforcer leur entretien, soit de les sortir de la liste de routes à charge de l'AGEROUTE si leur impact est considéré comme minime. Dans ce dernier cas, il faudrait trouver un arrangement au niveau de la collectivité pour maintenir un niveau de service minimum jusqu'à un futur plus lointain où l'augmentation de trafic motorisé exigerait qu'elle soit reclassée parmi les routes nationales.

5.104 Le Sénégal veut se lancer dans un ambitieux programme de modernisation de son économie destiné à améliorer la qualité de vie de ses citoyens, en investissant lourdement dans les infrastructures et en particulier dans les infrastructures de transport. Améliorer les services de transport en optimisant l'utilisation des ressources publiques sera essentiel pour la réalisation de cet objectif. La plupart des réformes institutionnelles nécessaires sont en place, mais il faut à présent en récolter les dividendes en formulant et surtout en mettant en œuvre une stratégie de transport multimodale qui se conjugue harmonieusement avec la stratégie de croissance accélérée adoptée par le pays. Les infrastructures de transport maritime et aérien sont bien avancées, par contre il existe un retard considérable dans le chemin de fer et le réseau routier.

5.105 Beaucoup de pays en développement ont investi entre 3% et 5% du PIB dans leurs infrastructures nationales de transport (à l'exclusion des infrastructures urbaines). Les économies en croissance rapide, quant à elles, ont généralement investi entre 6% et 8% du PIB dans les infrastructures de transport (hors transports urbains). Une étude récente de la

Banque mondiale⁸³, utilisant une analyse statistique des données actuellement disponibles dans les pays d'Afrique sub-saharienne, propose une formule simple pour estimer de manière sommaire (une estimation détaillée peut prendre plusieurs mois pour parvenir à un résultat plus fiable) le montant qu'un pays devrait investir dans ses infrastructures de transport. La formule est constituée de quatre éléments : (i) l'entretien des routes ; (ii) l'entretien des infrastructures de transport autres que les routes; (iii) l'expansion des infrastructures de transport pour répondre à la demande croissante ; et enfin (iv) les infrastructures de transport urbain. La formule se résume de la façon suivante : le % du PIB à investir dans le secteur des transports = 1% pour maintenir les infrastructures routières + 1% pour maintenir les autres infrastructures du secteur des transports + 25% du taux de croissance du PIB exprimé en % du PIB⁸⁴ + 1% de la population urbaine en pourcentage de la population totale⁸⁵.

5.106 Sur ces bases, le montant d'investissements minimum nécessaire pour simplement maintenir les infrastructures de transport existantes serait d'environ 2% du PIB. Cette estimation ne prend bien sûr pas en compte un éventuel rattrapage rendu nécessaire par un sous-investissement au cours des périodes précédentes. Une première approximation de ce sous-investissement peut être obtenue en utilisant la formule ci-dessus sur les dix dernières années et en comparant les pourcentages du PIB avec la part réelle du PIB qui a été investi dans les transports sur la même période. La différence entre ces deux valeurs est une mesure approximative du déficit d'investissements qu'il conviendrait de rattraper. Ce dernier ne pourra bien sûr pas être récupéré en un an, en conséquence il devra être étalé sur le moyen et long terme (peut-être sur les cinq ou dix années à venir, en fonction des possibilités financières).

5.107 Si l'on applique la formule proposée plus haut au cas du Sénégal pour la période des cinq dernières années, il en résulte qu'au moins 3,5% du PIB auraient dû être investis par le secteur public dans les infrastructures de transport (hors transports urbains). L'investissement réel a été seulement de 2,1% du PIB en moyenne soit une différence de 1,4% représentant environ 375 milliards FCFA sur les 5 années. Ainsi au cours de la prochaine période quinquennale, il conviendrait d'investir entre 3,5% et 3,9% du PIB dans les infrastructures du secteur des transports. Toutefois et compte tenu des arbitrages nécessaires pour adresser les priorités nationales au niveau de l'investissement public, celles du secteur de l'énergie en particulier, les autorités Sénégalaise se sont convenues fin juin 2010 lors d'une réunion préparatoire à la Table Ronde pour le programme d'infrastructures dans le secteur des transports que les montants sur financement public alloués pour l'investissement dans le secteur des transports (hors transports urbains) seraient d'au moins 3% du PIB annuellement au cours des cinq prochaines années. Ceci devrait se traduire par une affectation d'un montant de l'ordre de 30% du Programme d'Investissement Public au secteur des Transports pour la période allant de 2011 à 2015

5.108 En dépit d'une croissance marquée des investissements dans le secteur des transports depuis 2007, le Sénégal continue de souffrir d'un sous-investissement considérable dans les infrastructures de transport pendant la dernière décennie voire plus. Ce sous-investissement affecte principalement les sous-secteurs ferroviaire et routier. Sur la

⁸³ Africa Infrastructure Country Diagnosis, World Bank, 2009

⁸⁴ Par exemple, si le PIB est en croissance de 6%, il convient de rajouter 6% x 25%, soit 1,25% du PIB.

⁸⁵ Par exemple, si la population urbaine est de 40% du total de la population, alors il convient de rajouter 1% x 40%, soit 0,4% du PIB.

base des règles empiriques développées par l'AICD on peut estimer le montant de ce sous-investissement à environ 375 milliards de FCFA au cours de la période 2005-09. En outre, dans le sous-secteur routier qui a constitué près de 90% des investissements passés du secteur, les dépenses qui ont été effectuées n'étaient pas efficaces à cause d'une stratégie d'entretien inadéquate qui a négligé les entretiens périodiques au profit de réhabilitations nettement plus coûteuses.

5.109 L'étude estime qu'au cours des cinq dernières années cette stratégie a coûté environ 250 milliards de FCFA de plus que ce qu'une stratégie adéquate aurait coûté pour obtenir le même résultat, somme qui aurait pu être investie dans le renforcement des infrastructures routières. Comme indiqué au paragraphe 1.90, les montants moyens annuels ordonnancés de 102 milliards FCFA (Tableau 5.13) ont eu le même effet que si l'on avait dépensé 50 milliards FCFA en utilisant une stratégie adéquate qui privilégie les entretiens périodiques au détriment des réhabilitations. En conséquence, le sous-investissement dans les infrastructures de transport au cours des cinq dernières années pourrait être de l'ordre de 600 milliards FCFA (250 milliards de perte d'efficacité plus 375 milliards de sous investissement). Ceci a pour résultat que l'état du réseau routier sénégalais se classe bien en dessous de la moyenne africaine avec en moyenne consolidée 45% de routes en état bon à moyen (et probablement moins comme l'a montré la revue) contre 70% en moyenne en Afrique subsaharienne. Quant au chemin de fer, on estime qu'il a connu un sous investissement de l'ordre de 150 milliards de FCFA au cours des 5 dernières années. La majeure partie de celui-ci revient à l'Etat et concerne la voie qui est dans un état déplorable.

5.110 Pour rattraper ce retard, le Sénégal doit non seulement relever ses dépenses d'infrastructures de transport à un niveau de 3 à 3,5% du PIB recommandé par l'AICD pour les pays qui n'ont pas connu de sous-investissement (2% en moyenne ont été dépensés au Sénégal sur 2005-2009), mais probablement y ajouter environ 1% du PIB annuellement pendant la prochaine décennie. Il doit également mieux répartir les dépenses entre les différents modes de transport et éviter une situation comme celle du chemin de fer qui a été le grand absent des programmes d'investissement depuis longtemps alors qu'il peut jouer un rôle important pour accompagner la croissance économique le long du corridor de transport et de commerce entre Dakar et Bamako.

5.111 La revue a aussi permis d'établir un programme d'investissement qui permettrait au Sénégal de rattraper son retard et de se doter, dans un délai de 5 à 8 ans, d'infrastructures de transport caractéristiques des pays émergents. Ce programme prend en compte l'entretien du patrimoine existant et le financement des investissements en cours. Les deux atouts principaux de ce programme sont qu'il (i) propose une stratégie de gestion du réseau routier efficace, et (ii) est compatible avec la capacité financière de l'Etat. Ce programme prévoit aussi le financement de constructions nouvelles prioritaires qui n'ont pu être identifiées en détails dans cette étude mais le seront certainement dans le cadre du programme d'investissement de la Table Ronde que le MCTIE prévoit d'organiser en mars 2011. Ces constructions devront être sélectionnées avec soin sur la base de leur retour sur investissement pour maximiser l'efficacité de la dépense et optimiser sa contribution à la croissance.

5.112 Le FERA qui est appelé à jouer un rôle essentiel dans la programmation et le financement des travaux d'entretien routier dont l'importance a été démontrée dans ce rapport, ne dispose pas d'un budget suffisant : 45 milliards de FCFA au lieu de 85

milliards de FCFA qui seraient nécessaires en 2010 pour financer une stratégie d'entretien efficace. De plus, il n'en percevra réellement qu'environ la moitié des comme ce fut le cas en 2009. Il faudra donc non seulement augmenter la redevance d'usage, au moins la doubler dans un premier temps, mais également tripler les allocations actuelles sur BCI et surtout les verser de façon régulière. L'AGEROUTE a montré que sa capacité permettait, moyennant quelques adaptations et renforcements, de mettre en œuvre un programme aussi conséquent. Enfin, la récente autorisation donnée par l'ARMP pour contracter des travaux d'entretien pluriannuels du type gestion par niveau de service devrait alléger sensiblement la charge administrative

5.113 Aujourd'hui, les ressources propres financent 70% des investissements et l'aide extérieure finance les 30% restants. Il est concevable que si le Sénégal met en place un programme d'investissement crédible il devrait pouvoir obtenir des bailleurs de fonds qu'ils augmentent leur participation jusqu'à atteindre un financement égal à celui de l'Etat Sénégalais, ce qui permettrait de libérer environ 100 milliards FCFA par an sur les fonds propres qui pourraient alors être affectés à d'autres priorités comme par exemple les investissements indispensables dans le secteur de l'énergie. Dans le même ordre d'idées, partout où c'est possible, l'Etat doit favoriser la participation du secteur privé aux investissements comme c'est le cas pour l'autoroute à péage et le port.

5.114 La revue des dépenses publiques du secteur des transports a montré que la mécanique budgétaire fonctionne relativement bien jusqu'à la prise en charge des dépenses par le Trésor. A ce moment, des tensions de trésorerie importantes empêchent la liquidation effective des dépenses dans les temps voulus, ce qui entraîne des arriérés, la suspension des travaux ou des opérations lorsqu'il s'agit de subvention d'équilibre pour des services de transport concédés, le report des mises en service, et inmanquablement l'augmentation des prix.

5.115 La mise en place d'un observatoire indépendant des transports qui procède à une revue systématique de la performance des sous-secteurs et de la mise en œuvre de la stratégie permettrait d'améliorer la situation, comme le ferait une harmonisation des ministères et autorités responsables qui sont aujourd'hui dispersés.

M. RECOMMANDATIONS: RÉSUMÉ

Les transports terrestres: le sous secteur routier

Secteur des transports en général

5.116 Harmoniser le cadre institutionnel en rassemblant si possible au sein d'un seul ministère l'autorité de tutelle réglementaire des différents modes de transport non routier, et renforcer la capacité de cette tutelle pour qu'elle puisse contrôler efficacement la performance des entités autonomes à qui la gestion opérationnelle a été confiée, qu'il s'agisse d'entités publiques ou privées. Le mode routier qui capte près de 90% des transports en volume et en valeur ainsi que la grande majorité des investissements publics continue à être placé sous une tutelle séparée.

5.117 En ce qui concerne le transport ferroviaire, il convient de (i) mettre en place sur financement public le programme d'investissement d'urgence proposé de l'ordre de 75 millions de dollars sur le Sénégal où se trouve la majorité des voies défectueuses (Vision 2020); (ii)

demander au concessionnaire d'investir dans du matériel roulant et de la traction; (iii) préparer une restructuration profonde du contrat de concession en prenant en compte le fait que les bénéfices de ce programme ne se matérialiseront qu'après l'achèvement de la totalité des travaux, et que, pendant l'exécution de ceux-ci, la situation financière déjà profondément dégradée va encore se détériorer.

5.118 En ce qui concerne le transport routier, qui est défavorisé par un réseau dont le pourcentage de routes en état bon à moyen (45%) est toujours inférieur à la moyenne africaine (70%) malgré la croissance récente des budgets d'entretien et d'investissement, il faut envisager la définition précise et la mise en place d'un programme de remise à niveau du réseau existant, dans les délais les plus brefs. Celui-ci devra être accompagné de mesures qui permettront de sauvegarder le plus longtemps possible les acquis, telles que le contrôle des surcharges et de la charge à l'essieu. Les premières estimations qui ont pu être construites à partir d'un modèle simplifié de remise à niveau du réseau montrent qu'un investissement: (i) d'environ 730 milliards FCFA pendant 5 ans permettrait de relever l'état bon à moyen du réseau de 45% (routes revêtues 61% Bon à Moyen, routes en terre aménagées 67% Bon à Moyen) à 58% (routes revêtues 81% Bon à Moyen, routes en terre aménagées 74% Bon à Moyen); et (ii) qu'un investissement d'environ 1.000 milliards FCFA pendant 5 ans permettrait de passer à 58% de routes en état bon à moyen (routes revêtues 83% Bon à Moyen, routes en terre aménagées 82% Bon à Moyen).

Le réseau routier et l'AGEROUTE

5.119 Accélérer la promulgation du décret présidentiel de reclassification du réseau routier sur rapport introductif du ministre des infrastructures et du ministre des finances. La promulgation de ce décret constitue d'ailleurs une clause des dispositions applicables à l'exécution du Projet d'Amélioration des Transports et de Mobilité Urbaine (PATMUR) approuvé en juin 2010 par la Banque mondiale.

5.120 S'assurer que les dotations sur le budget consolidé d'investissement soient non seulement ordonnancées mais surtout prises en charge par le Trésor et effectivement liquidées dans les temps afin d'éviter des à-coups de trésorerie entraînant des retards et surcoûts d'exécution en particulier dans les grands travaux routiers en particulier.

Le Fonds d'Entretien Routier Autonome FERA

5.121 Respecter et consolider les objectifs principaux du FERA qui sont (1) d'augmenter, sécuriser, et pérenniser les fonds alloués à l'entretien routier; (2) d'associer les opérateurs du secteur privé et les usagers de la route aux prises de décision concernant l'utilisation des ressources et le choix des priorités; (3) de rétablir la confiance des entreprises par la mise en place d'un financement stable; et (4) de promouvoir l'emploi en privilégiant les opérations à haute intensité de main d'œuvre, en particulier en ce qui concerne les points (3) et (4) en liquidant dans les temps et en trésorerie effective les dotations annuelles sur le BCI et les produits de la taxe para fiscale de la redevance d'usage de la route.

5.122 Faire une prévision de recette de la redevance d'usage réaliste en affinant les projections de consommation de carburant par des comptages de trafic réguliers et respecter la mobilisation et la liquidation dans l'année de la dotation sur BCI. En 2010, la prévision de recette de la redevance d'usage était de 22,5 milliards FCFA soit le double de

la recette réalisée en 2009. Déjà en 2009, la prévision de 16 milliards FCFA était une fois et demie supérieure à la réalité. Il n'était donc pas surprenant qu'en septembre 2010 seulement 9.2 milliards aient été mobilisés au titre de la redevance d'usage.

5.123 Augmenter les dépenses annuelles d'entretien, en particulier d'entretien périodique pour atteindre soit 64.7 milliards, le minimum requis pour maintenir l'état du réseau au niveau actuel et enrayer la perte de patrimoine routier (scénario 1), **soit 130.5 milliards y compris des dépenses pour réhabilitation** qui porterait le Sénégal au niveau de la moyenne africaine après 5 années (scénario 2), soit 159.7 milliards y compris des dépenses pour réhabilitation, travaux neufs et bitumage de routes en terres qui permettrait après 5 années d'avoir 80% du réseau revêtu en état bon à moyen, de porter le réseau revêtu à 37% du réseau total (74% du réseau revêtu et des routes en terre aménagées) et de maintenir 100% des routes en terre aménagées en état bon à moyen et 14% des pistes améliorées en état bon à moyen qui sont des caractéristiques de pays émergeant (scénario 3).

5.124 Augmenter les ressources parafiscales en doublant la redevance d'usage sur les produits pétroliers qui est relativement faible aujourd'hui et en percevant une taxe à l'essieu sur les poids lourds.

5.125 Autoriser la programmation et l'engagement pluriannuel des dépenses d'entretien routier sur des contrats de travaux basés sur le niveau de service.

L'entretien du réseau routier et passation de marchés

5.126 Améliorer la performance de la passation des marchés qui est liée à la capacité de l'AGEROUTE, à la capacité des entreprises et à la taille des marchés, et à l'efficacité du contrôle effectué par la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP) qui effectue une revue à priori de tous les marchés supérieurs à 300 m FCFA. Trouver un équilibre optimal entre le nombre de marchés et le nombre de revues à priori en relevant le seuil de la revue à priori pour les travaux d'entretien routier.

5.127 Poursuivre la démarche menée en vue d'amender le Code des marchés publics et autoriser les marchés pluriannuels d'entretien de plus de 2 ans et en particulier les marchés de gestion par niveau de service appelés plus communément GENIS qui sont basés sur la performance plutôt que les quantités de travaux: une décision est normalement attendue avant la fin de 2010.

Performance opérationnelle de l'AGEROUTE

5.128 Augmenter le pourcentage des routes revêtues qui font l'objet d'un entretien périodique. Le chiffre moyen actuel de 4% est trop faible et devrait se rapprocher de 10 à 12%, correspondant à un cycle de 8 à 10 ans en faisant l'hypothèse d'une répartition homogène des dates de mise en service et d'entretien périodique des différentes sections de routes du réseau et un trafic de poids lourds conforme aux normes de construction utilisées.

5.129 Au lieu de réhabiliter les routes en terre à un rythme élevé de 13%, augmenter très fortement les pourcentages de routes en terre qui font l'objet d'un reprofilage léger et d'un reprofilage lourd (avec rechargement) et les rapprocher respectivement de 25% (contre 0.5% en moyenne sur la période 2007-2009) correspondant à une intervention tous les 2 ans

(reprofilage lourd suivi de reprofilage léger et ainsi de suite); tous les ans dans les zones à forte pluviométrie ou à trafic élevé et tous les 3 ans dans les zones arides ou à faible trafic. Dans la mesure du budget disponible, procéder au bitumage des routes en terre aménagées dont le niveau de trafic est le plus élevé et est supérieur à 300 véh/jour. La priorité doit être donnée aux routes en terre aménagées (environ 50% du réseau classé non revêtu) par rapport aux pistes rurales de façon à maintenir 100% de celles-ci en état bon à moyen tandis que le pourcentage de pistes rurales en état bon à moyen ne pourra augmenter sensiblement que lorsque les budgets alloués seront plus importants, c'est-à-dire lorsque le PIB aura augmenté de façon substantielle, entraîné par la croissance économique à laquelle auront contribué les routes revêtues et les routes en terre aménagées qui drainent le trafic le plus important.

5.130 Poursuivre la réhabilitation annuelle du réseau revêtu à un rythme d'environ 10% (contre 14% sur la période 2007-2009), ce qui permettrait d'atteindre après 5 ans la moyenne africaine de 70% de routes nationales en état bon à moyen (45% aujourd'hui) à condition que l'entretien périodique soit réalisé selon les normes proposées plus haut. L'extension du réseau revêtu (de 34 à 37%) obtenue soit par de nouvelles construction soit par le bitumage de routes en terre aménagées fait partie du scénario 3 pour lequel la recommandation s'établit à 0.5% de nouvelles constructions et 0.5% de bitumage de routes en terre.

5.131 Effectuer des campagnes de comptage de trafic et des relevés de l'état du réseau chaque année et non tous les 2 ou 3 ans afin de mesurer avec précision la performance de l'AGEROUTE et la pertinence des programmes d'entretien mis en œuvre.

5.132 Utiliser le logiciel de gestion de réseau RNET qui est une version simplifiée du modèle HDM IV très exigeant au niveau de la collecte de données, afin d'optimiser le programme des travaux d'entretien, de réhabilitation, et de renforcement.

Contrôle de la charge à l'essieu

5.133 Poursuivre et mener à bien le projet de contrôle des charges à l'essieu initié par le MCTIE en commençant immédiatement sur le corridor Dakar-Bamako.

Coût des travaux routiers

5.134 Monter et tenir à jour une base de données du coût des travaux routiers afin de suivre leur évolution, de pouvoir réagir en cas de dérive imputable à une mauvaise programmation, et d'affiner les prévisions budgétaires. Introduire des éléments de comparaison avec les marchés régionaux et internationaux.

Les transports terrestres: le sous secteur ferroviaire

5.135 Amener les Etats du Sénégal et du Mali à se prononcer rapidement sur le plan de redressement d'urgence du chemin de fer Dakar-Bamako. Il est primordial que la partie sénégalaise de ce plan soit incorporée dans le programme d'investissement que le MCTIE a l'intention de proposer aux bailleurs de fonds dans le cadre de la Table Ronde. Ce plan a été proposé par Transrail en août 2010 et propose: (i) des objectifs précis à l'horizon 2020; (ii) un programme d'investissement; et (iii) un modèle financier prudent et équilibré associé aux objectifs et au programme d'investissement proposés. Selon ce modèle, compte tenu des perspectives commerciales et de la compétition de la route et des corridors concurrents de la sous

région, un investissement d'urgence de 75 milliards FCFA en 2011 sur 3 ans accompagné d'un nouveau plan social pour réduire les effectifs non-productifs et rajeunir la main d'œuvre permettrait de dégager un excédent brut d'exploitation à partir de 2015 et d'atteindre une part de marché de transport de 50% le long du corridor rail-route Dakar-Bamako.

5.136 Sécuriser les emprises ferroviaires dans la région de Dakar et éliminer le danger présenté par l'occupation anarchique et illégale de la voie par les populations

ANNEXES

Annexe 1: Les principales innovations introduites par les nouvelles de l'UEMOA (2009)

1. ***Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats.*** De nouvelles règles pour l'élaboration, l'exécution et le suivi du budget de l'État sont instituées afin d'améliorer l'efficacité de la dépense et, en conséquence, des politiques publiques. Désormais le budget doit mettre en avant non seulement les moyens liés à l'activité des pouvoirs publics, mais aussi justifier pour chaque ligne de dépense la répartition des allocations par rapport à la réalisation d'objectifs définis *ex ante*. L'orientation de la gestion vers des résultats prédéfinis constitue le cœur de la réforme et devrait conduire les administrations publiques à réformer leurs organisations et leurs modes opératoires.

2. ***La réforme des modes de gestion.*** Les changements introduits rénovent le dialogue de gestion dont le responsable de programme devient la clef de voûte. Le niveau ministériel est désormais le plus pertinent pour conduire la formulation et le suivi des budgets. Les gestionnaires sont responsables de la conception, la mise en œuvre et du suivi de leur budget; ils doivent désormais rendre compte de la qualité de leur gestion au travers des objectifs qui leur sont fixés; ils disposent désormais de plus de souplesse dans la gestion des moyens non seulement financiers mais également, humains: l'instauration de la fongibilité des crédits et du plafond d'emplois concourent à leur offrir une plus grande latitude pour atteindre les objectifs assignés. Il devrait s'en suivre une plus grande marge de manœuvre dans la conception et la gestion des politiques publiques.

3. ***Le renforcement de la transparence.*** La présentation des crédits sous forme de programme renforce la compréhension du budget pour le Parlement et les citoyens. La présentation des crédits selon les politiques publiques mises en place va en effet permettre d'apprécier plus aisément les choix budgétaires et les priorités du Gouvernement. Par ailleurs, la documentation budgétaire est améliorée, plus pertinente et plus complète. Enfin, la notion de « services votés », qui limite la portée de l'autorisation parlementaire, est supprimée. Désormais, le Gouvernement est tenu d'expliquer et de justifier l'utilisation de l'intégralité des crédits qu'il sollicite.

4. ***Le développement de la pluri-annualité.*** Si l'annualité reste le cadre d'exécution du budget de l'État, la programmation budgétaire doit désormais couvrir les exercices ultérieurs. A travers les nouvelles annexes de la loi de finances (Document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) et Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelles (DPBEP)), une évaluation de l'évolution des finances publiques et de l'équilibre budgétaire doit être conduite chaque année. Cette innovation constitue une réponse aux problèmes d'articulation des stratégies nationales de développement avec les budgets annuels.

5. ***Le principe de sincérité budgétaire.*** Ce nouveau principe de gestion des finances publiques vient s'ajouter aux principes d'annualité, de spécialité, d'universalité et d'unité budgétaire. Il est fondé sur l'obligation de présenter des comptes ou un budget reflétant une image sincère et fidèle de la situation financière de l'Etat. Ce principe interdit de sous-estimer les charges ou de surestimer les ressources présentées dans la loi de finances et fait obligation de ne pas dissimuler des éléments financiers ou patrimoniaux. Deux conséquences en découlent: l'inclusion effective de toutes les ressources et charges au sein du budget ou des comptes de l'Etat, et la cohérence des informations fournies.

6. **La présentation du budget par politiques publiques et la démarche de performance.** Les nouvelles réformes introduisent les nouvelles notions et pratiques:

- **La notion de programme:** défini comme un regroupement de « crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions représentatif d'une politique publique clairement définie dans une perspective de moyen terme », il constitue l'enveloppe de spécialisation des crédits. Chaque programme relève d'un seul ministère et est confié à un responsable de programme. Au sein des programmes, les crédits sont présentés par action, par dépense et par nature.
- **Les objectifs et les indicateurs de résultats:** désormais les crédits budgétaires sont présentés par programmes; le Parlement ne se prononce plus uniquement sur les crédits mais également sur les stratégies ministérielles et les objectifs des politiques publiques. A chaque programme sont associés des objectifs et des indicateurs quantifiés. Les objectifs peuvent être élaborés en fonction du public ciblé (usager, contribuable, citoyen) par la politique publique. Ainsi, l'efficacité socio-économique, la qualité du service et l'efficience de la gestion constituent les trois dimensions de la détermination des objectifs.
- **La déconcentration de l'ordonnancement.** Chaque ministre ou président d'institution constitutionnelle (ex. Président de l'Assemblée Nationale) devient ordonnateur principal des crédits des programmes ou de la dotation de son ministère ou de son institution. Cet ordonnateur pourra déléguer sa signature à des collaborateurs chargés de l'exécution de certaines dépenses centrales, et ses compétences à des ordonnateurs secondaires. Cette déconcentration de l'ordonnancement implique la mise en place d'un suivi renforcé de la dépense et de l'utilisation des crédits, ainsi que d'un contrôle financier performant.

7. La fongibilité des crédits. Les crédits budgétaires deviennent « fongibles »: leur affectation dans le cadre d'un programme n'est pas prédéterminée de manière rigide mais simplement prévisionnelle, dans le respect de certaines limites. Le principe de fongibilité donne aux gestionnaires une autonomie accrue pour la mise en œuvre de leurs programmes. Le plafond de l'autorisation de dépense s'applique à un programme ou une dotation. L'ordonnateur a autorité pour l'affectation des crédits votés à l'intérieur de cette enveloppe globale: il est libre de les redéployer par nature dans le respect de certaines contraintes — les crédits de personnels peuvent abonder les crédits de biens et services, de transfert et d'investissement; les crédits de biens et services ainsi que les crédits de transfert peuvent abonder les crédits d'investissement.

8. **La réforme de la comptabilité publique.** Elles couvrent les domaines suivants:

- La déconcentration de la fonction d'ordonnateur principal, en matière de dépenses, à l'ensemble des ministres et présidents d'institutions constitutionnelles;
- La possibilité de constituer un réseau des comptables des administrations financières (Impôts et Douanes);
- En matière de comptabilité de l'Etat: l'amortissement et les provisions pour dépréciation; le calcul du prix de revient, du coût et du rendement de l'activité des services; la comptabilisation des opérations budgétaires sur la base des droits constatés;
- L'institution d'une période complémentaire comptable d'un mois;

- L'institution d'une mission de contrôle a posteriori à la charge des contrôleurs financiers afin d'évaluer les résultats et les performances des programmes;
- L'institution d'une responsabilité personnelle du contrôleur financier

9. ***Les nomenclatures budgétaires et comptables.*** Elles doivent être revues et complétées des deux principales innovations suivantes:

- L'introduction des classifications fonctionnelles et par programme;
- La mise en place progressive d'une comptabilité de type patrimonial.

Annexe 2: Transition vers la budgétisation axée sur les résultats au Sénégal

L'adaptation des méthodes de travail au nouveau cadre et le passage progressif de tous les ministères vers la budgétisation axée sur les résultats

1. Actuellement, les prévisions budgétaires pluriannuelles sont présentées par programme pour les ministères disposant d'un cadre de dépenses sectoriel à moyen terme (CDSMT). Quatorze ministères ont préparé leur projet de budget 2010 sur la base d'un CDSMT; ils représentent plus de la moitié des ressources budgétaires globales de l'Etat. Il est prévu que 11 nouveaux ministères présentent leurs prévisions budgétaires sous la forme d'un CDSMT dans les deux projets de budget à venir: 8 en 2011 et 3 en 2012, ce qui conduirait quasiment à son terme ce processus, et mettrait à ce titre le Sénégal en ligne avec les dispositions de l'article 53 de la nouvelle Directive de l'UEMOA portant loi de finances. Il convient d'observer que les dispositions transitoires de cette Directive octroient un délai supplémentaire de cinq ans pour mettre en œuvre ces dispositions de l'article 53.
2. Le Plan de Réformes Budgétaires et Financières (PRBF) 2009-2012 n'est pas explicite sur la mise en œuvre d'une gestion axée sur les résultats. Il apparaît dès à présent que, sous le thème 3 du PRBF « Mise en œuvre d'un processus budgétaire efficace fondé sur les politiques publiques », le plan d'actions ne constituera qu'une étape qui devra être prolongée d'une autre destinée à poursuivre la modernisation des instruments financiers jusqu'à aboutir à la mise en place complète d'une gestion budgétaire axée sur les résultats.
3. Les Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) complèteront le dispositif de programmation à moyen terme. Ces instruments serviront à traduire les stratégies, politiques et objectifs économiques et sociaux des entités auxquels ils se rapportent. Les CDSMT sont élaborés de façon uniforme, leur présentation est homogène. La lecture des documents, plutôt volumineux, s'en trouve facilitée. Il serait opportun qu'en début de texte, un résumé exécutif reprenne les principales données et les chiffres globaux déterminants.
4. A présent, la plupart des ministères sectoriels disposent de stratégies incluant au minimum un état de coûts, même si cet état n'est pas toujours de qualité satisfaisante. Cette situation constitue une indication de l'ancrage de l'exercice de justification des crédits budgétaires demandés dans le processus de préparation du budget

La gestion budgétaire axée sur les résultats

5. Au Sénégal, cette gestion budgétaire est en cours de mise en place, mais selon deux processus engagés parallèlement et sans coordination. Il existe en effet, d'une part, le processus purement national engagé à partir de la procédure de préparation du budget (implantation de CDSMT permettant l'élaboration d'un CDMT global, coordonné par la DGF) et, d'autre part, des expériences menées dans le cadre des projets et des programmes financés par les bailleurs de fonds. La nécessité d'un mode opératoire unique apparaît évidente.
6. **Au niveau du Ministère de l'Économie et des Finances** ont été initiées des actions pour implanter des contrats de performance au sein des directions impliquées dans la perception des recettes. Un comité de pilotage a été mis en place pour gérer le processus.

7. Le processus CDMT est élaboré à partir d'une évaluation réaliste des recettes et met en œuvre des mécanismes d'allocation de dépenses et d'arbitrage permettant une meilleure identification des dépenses prioritaires dans les différents secteurs. Il s'appuie sur un modèle macroéconomique et sur des choix de politiques économiques et sectorielles. Les CDSMT et le rapport annuel de performance exigé de chaque ministère sous CDSMT constituent pour le ministère des finances le processus de gestion axée sur les résultats du ministère sectoriel. Ce processus a été enclenché, mais il présente quelques lacunes (cf. ci-dessus leur description), et on ne peut affirmer à ce stade qu'il constitue une démarche visant à aboutir à une gestion budgétaire axée sur les résultats.

8. **Au niveau des projets financés par les PTF**, élaborés et mis en œuvre selon l'approche de la gestion axée sur les résultats, chaque projet⁸⁶ comporte un cadre de résultats et un dispositif de suivi/évaluation dont le fonctionnement pose des problèmes. La principale carence provient du système d'informations dont la gestion est complexe compte tenu de l'étendue des besoins et sa mise à jour difficile au regard des moyens disponibles.

9. Dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, les deux processus devraient chercher à se rejoindre pour viser à une plus grande efficacité de l'utilisation des fonds disponibles. Cette harmonisation passe pour la partie sénégalaise par un accroissement de la qualité de ses procédures budgétaires, intégrée parmi les mesures du PRBF, et pour les PTF, par l'insertion de leurs appuis dans les systèmes du pays.

10. La mise en œuvre du CDMT n'étant pas uniforme dans tous les ministères, il conviendra de tenir compte des capacités particulières de chacun pour conduire ce processus. La DGF, qui dispose d'une connaissance satisfaisante de la situation de chaque ministère, demeure comme aujourd'hui coordinatrice de l'implantation du CDMT.

11. **La première étape** consistera dans le découpage de chaque programme en stratégies/objectifs/indicateurs. Ce découpage se situe au cœur de la budgétisation axée sur la performance, à travers la « démarche de performance ». Celui-ci passera par les actions suivantes: (i) la formation de l'équipe-projet; (ii) la préparation d'une brochure (équipe-projet); (iii) la formation des cellules sectorielles; (iv) l'élaboration d'une grille stratégies/objectifs/indicateurs par les cellules sectorielles; (v) la préparation d'un processus itératif de rencontres bilatérales entre l'équipe projet et chaque ministère; (vi) la validation technique (comité de pilotage), politique (Ministère des Finances) et l'information du Parlement.

12. **La deuxième étape** sera le basculement de la procédure budgétaire vers le mode de gestion par la performance. Cette étape doit être conduite par la DGF et la DB en collaboration avec l'équipe projet; elle commence par une réflexion sur l'adaptation de la procédure budgétaire. Le cheminement suivant est prévu: (i) la mise en œuvre de ces nouvelles modalités de présentation et de vote du budget au Parlement; (ii) la communication externe; (iii) l'adaptation de la comptabilité budgétaire et des systèmes d'informations (SIGFIP/ASTER). Tout au long de cette étape de basculement, l'équipe projet appuyée par la DGF/DB doit

⁸⁶ Dans le secteur de l'éducation, des cadres de performance ont été introduits en 2007 avec l'appui de la Banque mondiale. Ces cadres de performance ont été étendus aux Inspections d'Académie et aux autres directions après évaluation de leur performance. La mise en place d'outils de gestion axée sur les résultats est expérimentée, toujours avec l'appui de la Banque mondiale, pour aligner les ressources disponibles sur les résultats en liaison avec la Direction des Ressources Humaines du Ministère de l'Éducation Nationale (projet AGEF).

poursuivre son assistance aux administrations. De plus, cette équipe doit engager une réflexion sur l'adaptation des contrôles à la nouvelle méthode de gestion des finances publiques.

13. La démarche de performance sera atteinte au cours de la troisième étape. Cette démarche conduit à introduire les objectifs de performance dans les documents du Budget de l'Etat. Le but est de faire passer les services publics d'une culture de moyens à une culture de résultats, et à s'orienter vers un pilotage par la performance, l'objectif ultime étant d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers des objectifs prédéfinis et des résultats. Il s'agit d'un processus itératif capable de mesurer les progrès. La démarche de performance, mentionnée plus haut, se décline en trois séquences:

1. L'analyse stratégique

14. A chaque programme doivent être associés une stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance.

15. La présentation de la stratégie est indispensable à la compréhension du choix des objectifs. Elle est élaborée au terme d'une réflexion approfondie et nécessite des travaux qui ne sont pas reconduits chaque année: évaluation de la politique mise en œuvre, comparaisons internationales, concertations avec les services opérationnels. La stratégie s'inscrit dans la perspective pluriannuelle de 3 ans choisie par le Sénégal, car elle structure les politiques menées et les administrations impliquées. Il est donc important qu'elle demeure stable.

16. Les objectifs doivent concrétiser les priorités de l'action publique et s'appliquer aux éléments qui paraissent essentiels à la conduite du programme. En nombre limité par programme (2 ou 3), les objectifs sont sélectionnés de façon à traduire les grands enjeux, les réelles priorités. Ils sont de trois types selon qu'ils s'adressent au citoyen, à l'utilisateur et au contribuable: l'efficacité socio-économique pour le citoyen, la qualité de service pour l'utilisateur, et l'efficacité de la gestion pour le contribuable. Les caractéristiques intrinsèques d'un objectif sont sa clarté (son énoncé doit être simple, précis et compréhensible à tous), son étroite relation avec les activités du programme, et sa mesurabilité par des indicateurs chiffrés.

17. Les indicateurs mesurent la réalisation des objectifs. Leur nombre doit être limité (au maximum trois par programme). Ils doivent être pertinents, compréhensibles et fiables. Un indicateur doit aussi être cohérent avec l'objectif, se rapporter à un aspect substantiel du résultat attendu et permettre de porter un jugement de valeur sur la performance recherchée.

2. Le compte-rendu de la gestion axée sur les résultats

18. Il s'agit d'une exigence de la pratique démocratique, une contrepartie de la liberté de gestion et la responsabilisation des gestionnaires sur les résultats. Rendre compte, c'est analyser les résultats et les écarts afin de qualifier l'atteinte de l'objectif et les avancées de cet objectif par rapport à l'année antérieure et d'identifier les pistes d'amélioration.

3. Le contrôle de gestion

19. Indispensable, cette fonction nouvelle se définit comme un dispositif permettant d'alimenter le dialogue de gestion entre les différents niveaux et acteurs d'une administration. Il permet également d'améliorer le pilotage en apportant les outils de connaissance des coûts, des activités et des résultats. Les activités du contrôle de gestion sont de deux ordres: (i) aider au pilotage stratégique et opérationnel et à la prise de décision, et (ii) assurer la mesure des activités, des produits, des coûts et des résultats.

Annexe 3: Tableaux financiers

Tableau 1: Dépenses totales de santé par niveau géographique et par catégorie

ETAT			PTF			COMITES SANTE/COLLECTIVITES LOCALES			Total général
NIVEAUX	CONTENU	Total	NIVEAUX	CONTENU	Total	NIVEAUX	CONTENU	Total	
Niveau périphérique	Districts	33 106,92	Niveau périphérique	Districts	18 232,35	Niveau périphérique	Districts	11 927,20	63 266,47
	Centres de santé	15 983,36		Centres de santé	14 683,36		Centres de santé	33 311,79	63 978,51
	Postes de santé	52,597.16		Postes de santé	18 681,24		Postes de santé	25 031,24	92 390,59
Total niveau périphérique		101,687.44	Total niveau périphérique		51 596,95	Total niveau périphérique		70 270,23	223,554.61
Niveau intermédiaire	Régions médicales	43,854.07	Niveau intermédiaire	Régions médicales	25 857,55	Niveau intermédiaire	Régions médicales	147.69	59 203,76
	Hôpitaux régionaux	47,264.17		Hôpitaux régionaux	4 928,36		Hôpitaux régionaux	23 364,11	75 712,61
Total niveau intermédiaire		91,118.24	Total niveau intermédiaire		30 785,90	Total niveau intermédiaire		23 511,80	145,415.98
Niveau central	Cabinet	18,064.63	Niveau central	Cabinet	20 253,98	Niveau central	Cabinet		38 113,74
	Directions nationales	99,910.39		Directions nationales	51 234,45		Directions nationales	118.17	134 323,20
	Services nationaux	1 363,61		Services nationaux	232.38		Services nationaux	2.35	1 598,33
Total niveau central		119 338,63	Total niveau central		71 720,80	Total niveau central		120.52	191,179.95
Hôpitaux nationaux et structures spécialisées	Hôpitaux nationaux	94,582.90	Hôpitaux nationaux et structures spécialisées	Hôpitaux nationaux	11 231,93	Hôpitaux nationaux et structures spécialisées	Hôpitaux nationaux	85 752,20	161 155,78
	Hôpitaux nationaux spécialisés	8,451.92		Hôpitaux nationaux spécialisés	11.51		Hôpitaux nationaux spécialisés	3 301,25	11 236,79
	Structures spécialisées	8,821.92		Structures spécialisées	2 263,66		Structures spécialisées	1 731,09	12 410,05
Total hôpitaux		111,856.74	Total hôpitaux		13 507,11	Total hôpitaux		90 784,54	216,148.39
Non ventilé	Non ventilé	951.63	Non ventilé	Non ventilé	-	Non ventilé	Non ventilé	-	951.63
Total non ventilé		951.63	Total non ventilé		-	Total non ventilé		-	951.63
Total général		424,952.68	Total général		167 610,77	Total général		184 687,08	777,250.52

ETAT			PTF			COMITES SANTE/COLLECTIVITES LOCALES			Total général
NIVEAUX	CONTENU	Total	NIVEAUX	CONTENU	Total	NIVEAUX	CONTENU	Total	
Niveau périphérique	Districts	33 106,92	Niveau périphérique	Districts	18 232,35	Niveau périphérique	Districts	11 927,20	63 266,47
	Centres de santé	15 983,36		Centres de santé	14 683,36		Centres de santé	33 311,79	63 978,51
	Postes de santé	52,597.16		Postes de santé	18 681,24		Postes de santé	25 031,24	92 390,59
Total niveau périphérique		101,687.44	Total niveau périphérique		51 596,95	Total niveau périphérique		70 270,23	223,554.61
Niveau intermédiaire	Régions médicales	43,854.07	Niveau intermédiaire	Régions médicales	25 857,55	Niveau intermédiaire	Régions médicales	147.69	59 203,76
	Hôpitaux régionaux	47,264.17		Hôpitaux régionaux	4 928,36		Hôpitaux régionaux	23 364,11	75 712,61

Total niveau intermédiaire		91,118.24	Total niveau intermédiaire		30 785,90	Total niveau intermédiaire		23 511,80	145,415.98
Niveau central	Cabinet	18,064.63	Niveau central	Cabinet	20 253,98	Niveau central	Cabinet		38 113,74
	Directions nationales	99,910.39		Directions nationales	51 234,45		Directions nationales	118.17	134 323,20
	Services nationaux	1 363,61		Services nationaux	232.38		Services nationaux	2.35	1 598,33
Total niveau central		119 338,63	Total niveau central		71 720,80	Total niveau central		120.52	191,179.95
Hôpitaux nationaux et structures spécialisées	Hôpitaux nationaux	94,582.90	Hôpitaux nationaux et structures spécialisées	Hôpitaux nationaux	11 231,93	Hôpitaux nationaux et structures spécialisées	Hôpitaux nationaux	85 752,20	161 155,78
	Hôpitaux nationaux spécialisés	8,451.92		Hôpitaux nationaux spécialisés	11.51		Hôpitaux nationaux spécialisés	3 301,25	11 236,79
	Structures spécialisées	8,821.92		Structures spécialisées	2 263,66		Structures spécialisées	1 731,09	12 410,05
Total hôpitaux		111,856.74	Total hôpitaux		13 507,11	Total hôpitaux		90 784,54	216,148.39
Non ventilé	Non ventilé	951.63	Non ventilé	Non ventilé	-	Non ventilé	Non ventilé	-	951.63
Total non ventilé		951.63	Total non ventilé		-	Total non ventilé		-	951.63
Total général		424,952.68	Total général		167 610,77	Total général		184 687,08	777,250.52

Source: DAGE/MSP

Tableau 2: Structures et évolution des dépenses publiques de santé par nature économique (en millions de F.CFA)

DEPENSES PAR NATURE ECONOMIQUES		ETAT						Total général
		ANNEE						
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Dépenses de personnel		27 889,16	29 609,03	33 878,81	37 187,58	36 186,91	45 677,20	210 428,68
Total dépenses de personnel		27 889,16	29 609,03	33 878,81	37 187,58	36 186,91	45 677,20	210 428,68
Dépenses de fonctionnement hors personnel	Fonctionnement courant	9 736,54	10 050,70	14 389,28	16 437,82	14 954,45	27 869,38	93 204,27
	Médicaments et consommables médicaux	3 452,56	4 430,29	4 506,17	3 401,56	5 721,97	3 996,11	25 508,66
	Entretien et maintenance	1 818,95	2 469,49	1 154,38	2 144,99	1 821,24	1 684,85	11 093,90
	Formation et recherche			1 142,41	125,23	140,87	188,11	1 596,62
	Supervision	12,69	10,80	10,99	434,40	14,69	4,40	487,96
Total fonctionnement courant		15 020,74	16 961,29	21 203,23	22 543,99	22 653,21	33 742,85	132 125,32
Dépenses d'investissement	Construction	5 605,32	5 439,80	5 873,57	8 277,33	8 379,28	2 996,71	36 572,02
	Réhabilitation	720,16	402,11	290,81	402,89	432,28	994,41	3 242,65
	Equipement	8 321,51	4 494,82	7 054,28	5 824,39	10 827,06	6 062,00	42 584,06
Total dépenses d'investissement		14 646,98	10 336,73	13 218,67	14 504,61	19 638,63	10 053,12	82 398,74
Total général		57 556,88	56 907,05	68 300,71	74 236,17	78 478,75	89 473,17	424 952,74

**Tableau 3: Structures et évolution des dépenses publiques de santé par nature économique
(en millions de F.CFA)**

DÉPENSES PAR NATURE ECONOMIQUES		PTF						ANNEE
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total général
Dépenses de personnel		938,80	475,25	225,54	4 559,32	419,80	1 343,63	7 962,33
Total dépenses de personnel		938,80	475,25	225,54	4 559,32	419,80	1 343,63	7 962,33
Dépenses de fonctionnement hors personnel	Fonctionnement courant	8 457,20	10 152,71	18 647,05	19 649,78	9 026,09	14 913,56	80 846,39
	Médicaments et consommables médicaux	626,06	255,57	6 035,16	2,21	320,23	1 064,12	8 303,35
	Entretien et maintenance	2 580,06	2 250,18	59,88	95,38	57,89	109,63	5 153,01
	Formation et recherche	147,39	114,42	3 736,67	437,96	420,28	1 372,76	6 229,48
Supervision		701,25	527,20	600,89		1 420,16	1 428,47	4 677,97
Total dépenses de fonctionnement hors personnel		12 511,96	13 300,07	29 079,64	20 185,34	11 244,65	18 888,54	105 210,20
Dépenses d'investissement	Construction	2 650,13	3 627,61	1 526,04	938,18	1 127,35	9 676,98	19 546,28
	Réhabilitation	781,67	2 294,12	1 256,15	118,48	317,18	631,06	5 398,66
	Equipement	2 361,87	10 603,41	4 319,44	4 265,68	3 287,20	4 655,70	29 493,29
Total dépenses d'investissement		5 793,66	16 525,13	7 101,63	5 322,34	4 731,74	14 963,73	54 438,23
Total général		19 244,42	30 300,45	36 406,81	30 067,00	16 396,19	35 195,90	167 610,77

**Tableau 4: Structures et évolution des dépenses publiques de santé par nature économique
(en millions de F.CFA)**

DÉPENSES PAR NATURE ECONOMIQUES		COLLECTIVITES LOCALES ET USAGERS						Total général
		ANNEE						
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Dépenses de personnel		9 492,44	13 042,08	12 106,67	15 363,48	15 047,55	17 410,73	82 462,94
Total dépenses de personnel		9 492,44	13 042,08	12 106,67	15 363,48	15 047,55	17 410,73	82 462,94
Dépenses de fonctionnement hors personnel	Fonctionnement courant	5 598,61	6 075,30	5 684,74	6 638,52	9 114,07	7 554,46	40 665,69
	Médicaments et consommables médicaux	6 132,45	6 291,60	5 616,19	7 043,81	4 609,89	5 736,42	35 430,37
	Entretien et maintenance	1 393,23	1 369,97	1 144,27	1 461,14	1 407,37	1 487,15	8 263,13
	Formation et recherché			17,94	-	10,58	72,52	101,03
Total dépenses de fonctionnement hors personnel		13 124,29	13 736,87	12 463,14	15 143,47	15 141,92	14 850,54	84 460,22
Dépenses d'investissement	Construction	634,07	1 658,15	1 143,96	2 158,71	2 506,07	369,79	8 470,76
	Réhabilitation		12,44	-	36,29	15,10	15,50	79,33
	Equipement	1 294,09	2 697,92	2 588,27	2 270,04	171,51	192,01	9 213,84
Total dépenses d'investissement		1 928,16	4 368,52	3 732,23	4 465,04	2 692,67	577,30	17 763,92
Total général		24 544,88	31 147,46	28 302,04	34 971,99	32 882,13	32 838,57	184 687,08

Annexe 4: Répartition du budget

Tableau 1: Répartition du budget prévisionnel (Loi de finance en % du PIB)

Secteurs	2007	2008	2009	Moyenne
Administration Générale	3.21	3.23	3.73	3.39
Personnel	0.93	0.93	1.11	0.99
Fonctionnement	0.93	0.84	0.88	0.88
Transferts courants	0.36	0.44	0.62	0.47
Investissements exécutés par l'Etat	0.79	0.71	0.65	0.72
Transferts en capital	0.20	0.31	0.48	0.33
Agriculture	0.94	0.99	1.12	1.02
Personnel	0.08	0.08	0.08	0.08
Fonctionnement	0.03	0.03	0.03	0.03
Transferts courants	0.09	0.08	0.08	0.08
Investissements exécutés par l'Etat	0.25	0.23	0.25	0.24
Transferts en capital	0.49	0.57	0.68	0.58
Défense et Sécurité	2.47	2.13	2.74	2.45
Personnel	1.32	1.34	1.40	1.35
Fonctionnement	0.62	0.48	0.50	0.53
Transferts courants	0.01	0.02	0.30	0.11
Investissements exécutés par l'Etat	0.49	0.29	0.29	0.36
Transferts en capital	0.02	0.00	0.27	0.10
Développement local	1.36	1.50	0.93	1.26
Personnel	0.13	0.13	0.14	0.13
Fonctionnement	0.14	0.16	0.11	0.14
Transferts courants	0.36	0.39	0.09	0.28
Investissements exécutés par l'Etat	0.44	0.34	0.23	0.34
Transferts en capital	0.29	0.48	0.36	0.38
Education	4.64	4.75	5.36	4.92
Personnel	2.85	2.91	3.27	3.01
Fonctionnement	0.22	0.20	0.19	0.20
Transferts courants	0.97	1.05	1.21	1.08
Investissements exécutés par l'Etat	0.51	0.52	0.62	0.55
Transferts en capital	0.09	0.08	0.07	0.08
Energie et Industrie	0.75	0.88	1.27	0.97
Personnel	0.01	0.01	0.01	0.01
Fonctionnement	0.01	0.01	0.01	0.01
Transferts courants	0.45	0.63	0.97	0.68
Investissements exécutés par l'Etat	0.09	0.09	0.09	0.09
Transferts en capital	0.19	0.14	0.20	0.18
Infrastructures, transports et téléco	1.68	1.78	1.93	1.80
Personnel	0.02	0.02	0.02	0.02
Fonctionnement	0.10	0.10	0.10	0.10
Transferts courants	0.02	0.03	0.06	0.04
Investissements exécutés par l'Etat	0.13	0.10	0.06	0.09
Transferts en capital	1.41	1.54	1.70	1.55
Justice	1.39	1.38	1.39	1.39
Personnel	0.19	0.22	0.23	0.21
Fonctionnement	0.07	0.06	0.06	0.07
Transferts courants	0.01	0.01	0.01	0.01
Investissements exécutés par l'Etat	0.02	0.01	0.00	0.01
Transferts en capital	0.00	0.00	0.00	0.00
Santé	1.10	1.08	1.10	1.09
Personnel	0.40	0.41	0.41	0.40
Fonctionnement	0.16	0.13	0.14	0.14
Transferts courants	0.28	0.26	0.31	0.28
Investissements exécutés par l'Etat	0.15	0.14	0.14	0.14
Transferts en capital	0.11	0.15	0.10	0.12
Urbanisme, Habitat et Hydraulique	1.60	1.59	1.19	1.46
Personnel	0.02	0.03	0.03	0.03
Fonctionnement	0.03	0.03	0.02	0.03
Transferts courants	0.01	0.01	0.01	0.01
Investissements exécutés par l'Etat	0.50	0.73	0.51	0.58
Transferts en capital	1.03	0.79	0.62	0.81
Autres	2.65	2.55	2.92	2.70
Personnel	0.56	0.57	0.58	0.57
Fonctionnement	1.16	1.15	1.47	1.26
Transferts courants	0.93	0.83	0.87	0.87
Total général	21.77	21.88	23.68	22.44
PIB nominal (en milliards F CFA)	5,405	5,935	5,995	--

Tableau 2: Répartition du budget prévisionnel (Autorisation d'engagement en % du PIB)

Secteurs	2007	2008	2009	Moyenne
Administration Générale	3.25	3.46	3.76	3.49
Personnel	0.93	0.93	1.11	0.99
Fonctionnement	1.06	1.33	1.26	1.21
Transferts courants	0.45	0.64	0.78	0.63
Investissements exécutés par l'Etat	0.61	0.33	0.44	0.46
Transferts en capital	0.21	0.24	0.18	0.21
Agriculture	1.23	0.95	1.46	1.21
Personnel	0.08	0.08	0.08	0.08
Fonctionnement	0.03	0.02	0.03	0.03
Transferts courants	0.09	0.08	0.08	0.08
Investissements exécutés par l'Etat	0.23	0.07	0.19	0.16
Transferts en capital	0.80	0.70	1.08	0.86
Défense et Sécurité	2.64	2.16	2.72	2.51
Personnel	1.32	1.34	1.40	1.35
Fonctionnement	0.71	0.50	0.50	0.57
Transferts courants	0.01	0.01	0.30	0.11
Investissements exécutés par l'Etat	0.50	0.24	0.24	0.33
Transferts en capital	0.10	0.06	0.28	0.15
Développement local	1.73	1.45	0.81	1.33
Personnel	0.13	0.13	0.14	0.13
Fonctionnement	0.16	0.13	0.12	0.13
Transferts courants	0.37	0.40	0.09	0.29
Investissements exécutés par l'Etat	0.38	0.12	0.11	0.20
Transferts en capital	0.70	0.68	0.36	0.58
Education	5.30	5.43	5.71	5.48
Personnel	3.04	3.35	3.65	3.34
Fonctionnement	0.36	0.35	0.19	0.30
Transferts courants	1.19	1.27	1.45	1.30
Investissements exécutés par l'Etat	0.62	0.39	0.39	0.47
Transferts en capital	0.10	0.07	0.04	0.07
Energie et Industrie	1.97	1.14	1.24	1.45
Personnel	0.01	0.01	0.01	0.01
Fonctionnement	0.01	0.01	0.01	0.01
Transferts courants	0.45	0.92	0.97	0.78
Investissements exécutés par l'Etat	0.11	0.05	0.07	0.07
Transferts en capital	1.39	0.17	0.18	0.58
Infrastructures, transports et téléco	2.36	1.58	2.48	2.14
Personnel	0.02	0.02	0.02	0.02
Fonctionnement	0.13	0.18	0.10	0.14
Transferts courants	0.03	0.06	0.07	0.05
Investissements exécutés par l'Etat	0.04	0.00	0.00	0.02
Transferts en capital	2.15	1.32	2.30	1.92
Justice	1.39	1.27	1.38	1.35
Personnel	0.19	0.22	0.23	0.21
Fonctionnement	0.08	0.06	0.07	0.07
Transferts courants	0.01	0.01	0.01	0.01
Investissements exécutés par l'Etat	0.02	0.00	0.00	0.01
Transferts en capital	0.00	0.00	0.00	0.00
Santé	1.09	0.98	1.08	1.05
Personnel	0.40	0.41	0.41	0.40
Fonctionnement	0.15	0.13	0.16	0.15
Transferts courants	0.28	0.26	0.31	0.29
Investissements exécutés par l'Etat	0.13	0.06	0.11	0.10
Transferts en capital	0.13	0.12	0.09	0.11
Urbanisme, Habitat et Hydraulique	1.81	0.98	0.81	1.20
Personnel	0.02	0.03	0.03	0.03
Fonctionnement	0.02	0.02	0.02	0.02
Transferts courants	0.01	0.01	0.01	0.01
Investissements exécutés par l'Etat	0.49	0.41	0.30	0.40
Transferts en capital	1.26	0.52	0.45	0.74
Autres	2.12	3.16	2.19	2.49
Personnel	0.56	0.57	0.58	0.57
Fonctionnement	0.75	0.82	0.85	0.81
Transferts courants	0.81	1.77	0.75	1.11
Total général	24.89	22.58	23.63	23.70
PIB nominal (en milliards F CFA)	5,405	5,935	5,995	--

Tableau 3: Répartition du budget exécuté (Ordonnancement en % du PIB)

Secteurs	2007	2008	2009	Moyenne
Administration Générale	2.61	2.99	3.12	2.90
Personnel	0.98	0.93	1.05	0.99
Fonctionnement	0.61	0.96	0.84	0.81
Transferts courants	0.43	0.56	0.74	0.58
Investissements exécutés par l'Etat	0.40	0.33	0.34	0.36
Transferts en capital	0.18	0.20	0.15	0.18
Agriculture	1.00	0.95	1.40	1.11
Personnel	0.08	0.08	0.08	0.08
Fonctionnement	0.01	0.01	0.02	0.01
Transferts courants	0.09	0.08	0.08	0.08
Investissements exécutés par l'Etat	0.17	0.10	0.14	0.14
Transferts en capital	0.64	0.68	1.07	0.80
Défense et Sécurité	2.58	1.98	2.53	2.37
Personnel	1.40	1.34	1.33	1.36
Fonctionnement	0.58	0.40	0.45	0.48
Transferts courants	0.01	0.01	0.30	0.11
Investissements exécutés par l'Etat	0.49	0.17	0.18	0.28
Transferts en capital	0.10	0.06	0.28	0.15
Développement local	1.50	1.39	0.72	1.20
Personnel	0.13	0.13	0.13	0.13
Fonctionnement	0.09	0.08	0.08	0.08
Transferts courants	0.37	0.39	0.09	0.28
Investissements exécutés par l'Etat	0.32	0.14	0.08	0.18
Transferts en capital	0.58	0.66	0.34	0.53
Education	5.10	5.37	5.47	5.31
Personnel	3.16	3.35	3.52	3.35
Fonctionnement	0.36	0.35	0.19	0.30
Transferts courants	1.19	1.27	1.45	1.30
Investissements exécutés par l'Etat	0.30	0.33	0.28	0.30
Transferts en capital	0.09	0.07	0.04	0.07
Energie et Industrie	3.02	1.07	0.99	1.69
Personnel	0.01	0.01	0.01	0.01
Fonctionnement	0.00	0.00	0.01	0.00
Transferts courants	1.65	0.85	0.73	1.08
Investissements exécutés par l'Etat	0.02	0.05	0.06	0.04
Transferts en capital	1.34	0.17	0.18	0.56
Infrastructures, transports et téléco	1.63	1.54	2.47	1.88
Personnel	0.02	0.02	0.02	0.02
Fonctionnement	0.12	0.18	0.09	0.13
Transferts courants	0.03	0.06	0.07	0.05
Investissements exécutés par l'Etat	0.03	0.00	0.00	0.01
Transferts en capital	1.44	1.29	2.29	1.67
Justice	1.32	1.20	1.23	1.25
Personnel	0.20	0.22	0.21	0.21
Fonctionnement	0.05	0.04	0.04	0.04
Transferts courants	0.01	0.01	0.01	0.01
Investissements exécutés par l'Etat	0.02	0.01	0.00	0.01
Transferts en capital	0.00	0.00	0.00	0.00
Santé	1.04	0.92	0.96	0.97
Personnel	0.42	0.41	0.39	0.41
Fonctionnement	0.11	0.10	0.13	0.12
Transferts courants	0.28	0.25	0.31	0.28
Investissements exécutés par l'Etat	0.10	0.06	0.05	0.07
Transferts en capital	0.12	0.11	0.08	0.10
Urbanisme, Habitat et Hydraulique	1.18	0.86	0.69	0.91
Personnel	0.03	0.03	0.03	0.03
Fonctionnement	0.01	0.01	0.02	0.01
Transferts courants	0.00	0.01	0.01	0.01
Investissements exécutés par l'Etat	0.28	0.30	0.18	0.25
Transferts en capital	0.86	0.52	0.45	0.61
Autres	2.94	3.02	2.32	2.76
Personnel	0.59	0.57	0.55	0.57
Fonctionnement	1.22	0.80	1.12	1.05
Transferts courants	1.13	1.65	0.64	1.14
Total général	23.92	21.29	21.88	22.36
PIB nominal (en milliards F CFA)	5,405	5,935	5,995	--

Annexe 5. Classification des ministères et pouvoirs publics en macro-secteur

1	Administration Générale	Présidence (21) Assemblée Nationale (22); CENA (23); Conseil constitutionnel (25); Cour suprême (27); Cour des comptes (28); SENAT (29); Primature (30); Affaires étrangères (31); Fonction publique (35); Sénégalais de l'extérieur (39); Economie et Finances (43).
2	Défense et sécurité	Forces armées (32); Intérieur (33)
3	Justice	Justice (34);
4	Agriculture	Economie maritime (40); Agriculture (42); Elevage (62)
5	Développement local	Commerce (45); Aménagement du territoire et coopération décentralisée (48); Sports et loisirs (52); Culture (53); Jeunesse et emploi jeunes (55); Environnement (56); Famille, entrepreneuriat féminin et microfinance (58); Décentralisation (65)
6	Education	Précolaire, Elémentaire et Moyen (50); Enseignement technique et Professionnelle (59); Enseignement secondaire, Centres Universitaires Régionaux et Universités (75)
7	Energie et Industrie	Mines, Industrie et PME (44); Energie (47); Biocarburants et Energies renouvelables (51)
8	Infrastructures, Transports et Télécommunications	Infrastructures, transports terrestres et aériens (41); Télécommunications (66)
9	Santé	Santé et prévention (54)
10	Urbanisme, Habitat et Hydraulique	Urbanisme, Habitat et hydraulique urbaine (46); Hydraulique rurale et réseau hydrographique (72)
11	Autres	Charges non réparties (60)

Annexe 6: Répartition de la dépense publique par titre et par région.

Total

	Personnel	Fonctionnement	Transferts Courants	Investissements exécutés par l'Etat	Transferts en capital	Total
Etranger	3.97%	0.00%	0.00%	1.41%	0.00%	1.33%
Dakar	11.49%	4.56%	18.93%	0.50%	27.97%	13.54%
Diourbel	1.73%	0.00%	0.80%	0.09%	4.16%	1.55%
Fatick	1.57%	0.00%	0.00%	0.35%	0.04%	0.50%
Kaolack	2.59%	0.00%	0.11%	0.02%	0.51%	0.83%
Kolda	1.68%	0.01%	0.14%	0.20%	0.04%	0.53%
Louga	1.57%	0.00%	0.09%	0.00%	0.06%	0.45%
Matam	0.65%	0.01%	0.18%	0.26%	1.10%	0.50%
Saint Louis	2.29%	0.00%	3.40%	0.01%	2.26%	1.77%
Tamba	1.16%	0.01%	0.13%	0.22%	1.18%	0.64%
Thies	4.43%	0.00%	1.10%	0.10%	0.24%	1.47%
Ziguinchor	1.99%	0.00%	0.62%	1.15%	0.72%	1.03%
National	64.89%	95.42%	74.50%	95.68%	61.71%	75.86%

Administration général

	Personnel	Fonctionnement	Transferts Courants	Investissements exécutés par l'Etat	Transferts en capital	Total
Etranger	9.44%	0.00%	0.00%	11.92%	0.00%	5.21%
Dakar	5.58%	1.94%	4.04%	0.00%	1.86%	3.74%
Diourbel	0.62%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.27%
Fatick	0.52%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.23%
Kaolack	1.02%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.45%
Kolda	0.52%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.23%
Louga	0.56%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.25%
Matam	0.29%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.13%
Saint Louis	0.72%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.32%
Tamba	0.54%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.24%
Thies	1.04%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.46%
Ziguinchor	0.60%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.26%
National	78.54%	98.06%	95.96%	88.08%	98.14%	88.21%

Agriculture

	Personnel	Fonctionnement	Transferts Courants	Investissements exécutés par l'Etat	Transferts en capital	Total
Etranger	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Dakar	12.83%	9.88%	0.68%	0.00%	0.00%	0.91%
Diourbel	3.88%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.22%
Fatick	4.88%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.28%
Kaolack	7.03%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.40%
Kolda	4.30%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.25%
Louga	5.47%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.31%
Matam	1.83%	0.00%	0.00%	7.99%	0.00%	0.92%
Saint Louis	6.23%	0.00%	0.00%	0.00%	0.48%	0.72%
Tamba	3.72%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.21%
Thies	8.95%	0.00%	0.00%	0.42%	0.00%	0.56%
Ziguinchor	8.28%	0.00%	0.00%	32.53%	0.00%	3.77%
National	32.61%	90.12%	99.32%	59.06%	99.52%	91.45%

Développement local

	Personnel	Fonctionnement	Transferts Courants	Investissements exécutés par l'Etat	Transferts en capital	Total
Etranger	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Dakar	6.85%	6.99%	9.16%	0.27%	0.00%	3.14%
Diourbel	2.16%	0.00%	0.00%	0.00%	0.31%	0.53%
Fatick	1.45%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.25%
Kaolack	2.82%	0.00%	0.00%	0.73%	5.87%	3.42%
Kolda	1.64%	0.00%	0.00%	0.75%	0.00%	0.36%
Louga	2.40%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.42%
Matam	1.34%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.23%
Saint Louis	2.21%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.39%
Tamba	1.81%	0.00%	0.00%	1.30%	0.00%	0.45%
Thies	6.69%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.17%
Ziguinchor	1.91%	0.00%	0.00%	0.21%	0.00%	0.36%
National	68.71%	93.01%	90.84%	96.74%	93.82%	89.27%

Education

	Personnel	Fonctionnement	Transferts Courants	Investissements exécutés par l'Etat	Transferts en capital	Total
Etranger	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Dakar	18.15%	12.29%	45.12%	0.44%	0.00%	25.56%
Diourbel	2.52%	0.01%	1.65%	0.00%	0.00%	1.93%
Fatick	2.77%	0.00%	0.00%	5.55%	0.00%	1.86%
Kaolack	4.20%	0.00%	0.00%	0.05%	0.00%	2.30%
Kolda	2.95%	0.07%	0.00%	3.00%	0.00%	1.81%
Louga	2.54%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.39%
Matam	0.67%	0.08%	0.01%	0.00%	0.00%	0.38%
Saint Louis	4.07%	0.00%	10.04%	0.00%	0.00%	5.57%
Tamba	1.46%	0.09%	0.00%	0.00%	0.00%	0.80%
Thies	8.10%	0.01%	2.96%	0.00%	0.00%	5.41%
Ziguinchor	3.45%	0.00%	1.56%	1.28%	0.00%	2.48%
National	49.12%	87.43%	38.67%	89.69%	100.00%	50.53%

Energie et industrie

	Personnel	Fonctionnement	Transferts Courants	Investissements exécutés par l'Etat	Transferts en capital	Total
Etranger	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Dakar	1.46%	0.53%	0.00%	0.00%	0.00%	0.04%
Diourbel	2.66%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.06%
Fatick	1.49%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.03%
Kaolack	2.47%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.06%
Kolda	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Louga	2.19%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.05%
Matam	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	23.71%	14.45%
Saint Louis	1.40%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.03%
Tamba	0.49%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%
Thies	3.30%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.08%
Ziguinchor	0.56%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%
National	83.99%	99.47%	100.00%	100.00%	76.29%	85.17%

Infrastructures, transport et telecom

	Personnel	Fonctionnement	Transferts Courants	Investissements exécutés par l'Etat	Transferts en capital	Total
Etranger	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Dakar	5.43%	77.21%	0.00%	0.00%	52.69%	51.87%
Diourbel	1.84%	0.00%	0.00%	0.00%	8.03%	7.47%
Fatick	3.34%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.02%
Kaolack	3.39%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.02%
Kolda	2.17%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.01%
Louga	2.65%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.02%
Matam	0.93%	0.00%	0.00%	0.00%	0.51%	0.48%
Saint Louis	2.61%	0.00%	0.00%	0.00%	4.38%	4.09%
Tamba	1.85%	0.00%	0.00%	0.00%	2.39%	2.24%
Thies	2.60%	0.00%	0.00%	0.00%	0.15%	0.15%
Ziguinchor	1.72%	0.00%	0.00%	0.00%	1.46%	1.37%
National	71.47%	22.79%	100.00%	100.00%	30.40%	32.27%

Santé

	Personnel	Fonctionnement	Transferts Courants	Investissements exécutés par l'Etat	Transferts en capital	Total
Etranger	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Dakar	29.08%	4.73%	42.40%	3.07%	4.25%	26.60%
Diourbel	6.11%	0.00%	3.69%	0.00%	0.00%	3.64%
Fatick	2.80%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.11%
Kaolack	6.04%	0.00%	1.62%	0.00%	0.00%	2.93%
Kolda	3.61%	0.00%	1.91%	0.00%	0.00%	2.06%
Louga	3.37%	0.00%	1.22%	0.00%	0.00%	1.74%
Matam	3.35%	0.00%	2.48%	0.00%	0.00%	2.14%
Saint Louis	4.35%	0.00%	1.63%	0.00%	0.00%	2.26%
Tamba	4.25%	0.00%	1.90%	16.49%	2.76%	3.42%
Thies	9.45%	0.00%	1.80%	4.65%	0.00%	4.60%
Ziguinchor	3.95%	0.00%	1.54%	0.00%	0.00%	2.08%
National	23.64%	95.27%	39.79%	75.79%	92.98%	47.40%

Urbanisme, habitat, hydraulique

	Personnel	Fonctionnement	Transferts Courants	Investissements exécutés par l'Etat	Transferts en capital	Total
Etranger	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
Dakar	5.64%	6.17%	0.00%	10.10%	39.14%	28.66%
Diourbel	2.69%	0.00%	0.00%	2.19%	4.66%	3.76%
Fatick	1.68%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.08%
Kaolack	2.22%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.11%
Kolda	1.66%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.08%
Louga	2.39%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.11%
Matam	1.28%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.06%
Saint Louis	2.34%	0.00%	0.00%	0.27%	1.10%	0.90%
Tamba	2.36%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.11%
Thies	3.59%	0.00%	0.00%	0.68%	0.00%	0.35%
Ziguinchor	1.66%	0.00%	0.00%	0.00%	0.05%	0.11%
National	72.49%	93.83%	99.10%	86.76%	55.05%	65.66%