



Ministère de l'Économie des Finances et du Plan  
Direction Générale de la Planification et des Politiques Économiques



O.S.B.S.  
Observatoire de Suivi  
du Budget Social

unicef   
pour chaque enfant

OBSERVATOIRE DE SUIVI DU BUDGET SOCIAL

# ANALYSE DU BUDGET SOCIAL AU SENEGAL SUR LA PERIODE 2013 – 2015







## PREFACE

Le Plan Sénégal Emergent (PSE) accorde une place importante au renforcement de l'offre d'infrastructures et de services sociaux de base, à la protection sociale, à l'automatisation des groupes vulnérables et à l'accélération de l'atteinte des Objectifs de Développement Durable (ODD).

Le PSE met également l'accent sur l'efficacité et l'efficacé de la dépense publique. A ce titre, il propose d'« améliorer la gestion des finances, la rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'administration, le respect des procédures d'exécution de la dépense publique ainsi que le renforcement de la gestion axée sur les résultats et du contrôle citoyen dans la gestion des affaires publiques ».

Dans cette perspective, le Gouvernement a mis en place un Observatoire de Suivi du Budget Social (OSBS), par arrêté ministériel n° 026381 en date du 30 novembre 2018, pour mieux suivre l'évolution des dépenses dans les secteurs sociaux.

Le présent rapport de l'OSBS, qui est le deuxième du genre, se rapporte aux années allant de 2013 à 2015. Il met l'accent sur le volume des flux financiers publics et leur distribution dans les différents secteurs sociaux. Sur la période considérée, le rapport montre que la part du budget de l'Etat consacrée aux secteurs sociaux a varié entre 29% et 33%. Le secteur de l'éducation absorbe plus de la moitié du budget de l'Etat consacré aux secteurs sociaux. La part des dépenses publiques de santé dans le budget social est restée globalement stable autour de 16% même si les montants alloués à ce secteur ont augmenté de 2,3%. Par contre, on note une forte progression des dépenses de protection sociale, reflétant l'engagement des autorités à repositionner la protection sociale comme un instrument phare de lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion.

J'exhorte les acteurs de l'Observatoire de Suivi du Budget Social à appuyer tout effort consenti pour consolider la gestion des finances publiques dans les secteurs sociaux et à faciliter aux décideurs et au public une lecture du budget de l'Etat en tant qu'expression des priorités en matière de développement.

Lesquelles priorités sont définies, rappelons-le, sur la base des aspirations et des souhaits des citoyens pour un mieux-être.

Je voudrais, enfin, au nom de Monsieur Amadou BA, Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan, et à mon nom personnel, remercier très sincèrement l'UNICEF pour le soutien apporté au fonctionnement de l'OSBS; et marquer notre engagement pour le renforcement du partenariat entre nos deux institutions.

PIERRE NDIAYE  
Directeur général de la Planification  
et des Politiques économiques



## AVANT-PROPOS

Avec la ratification de la Convention relative aux Droits de l'Enfant (CDE), le Sénégal s'est engagé au niveau international à investir dans le bien-être des enfants pour leur garantir la jouissance de tous leurs droits socioéconomiques, sans exclusion aucune. L'avènement du 30<sup>e</sup> anniversaire de la CDE en cette année 2019 est une opportunité unique qui nous rappelle, cet engagement pris par le Gouvernement du Sénégal.

Conformément à l'article 4 de la CDE, les États parties devraient engager le maximum de ressources pour réaliser les droits de tous les enfants sans exception. Les choix et priorités opérés dans le financement des politiques et des services sociaux sont essentiels pour l'atteinte des cibles vulnérables y compris les enfants en vue d'un développement équitable, harmonieux et durable du pays. Si les allocations budgétaires sont insuffisantes ou mal utilisées, et n'atteignent pas les cibles vulnérables, les enfants et particulièrement ceux qui sont les plus défavorisés risquent de continuer à ne pas avoir accès aux services sociaux essentiels à leur survie, épanouissement, et développement pour réaliser leur plein potentiel.

L'Etat devrait, par conséquent, veiller à ce que les dépenses en faveur des enfants soient efficaces et efficientes à travers des décaissements à temps et en minimisant les pertes tout au long du processus budgétaire et de la chaîne des dépenses publiques.

Depuis le lancement de la mise en place de l'Observatoire de Suivi du Budget Social (OSBS), l'UNICEF accompagne l'Etat du Sénégal à mieux retracer et suivre l'évolution des dépenses publiques dans les secteurs sociaux, notamment les dépenses publiques qui ont un meilleur retour économique pour le développement de l'Enfant. L'Observatoire reste un outil indispensable d'aide à la décision en matière d'allocation équitable des ressources publiques grâce à : (i) ses analyses et suivi des dépenses publiques en faveur de l'Enfant ; (ii) son plaidoyer basé sur des évidences et pour une meilleure prise en compte des programmes sensibles à l'Enfant dans les choix budgétaires.

Le présent rapport retrace les dépenses sociales effectuées sur la période 2013-2015, en complément du premier rapport qui couvre la période 2006-2013. Il constitue une opportunité pour le Gouvernement du Sénégal de procéder à une évaluation de l'effort national pour le financement des programmes sensibles à la Petite Enfance, au Jeune Enfant et à l'Adolescent.

Les résultats et conclusions du rapport montrent une baisse de la part du budget social qui passe de 33% à moins de 29% entre 2013 et 2015. Au vu de ce résultat, l'UNICEF encourage le Gouvernement du Sénégal à mieux prioriser les programmes sensibles aux enfants dans ses choix budgétaires, en particulier l'éducation préscolaire qui représente moins de 1% du budget de l'éducation nationale, et à faire en sorte que les lignes budgétaires relatives à ces programmes soient protégées quel que soient les difficultés budgétaires de l'Etat. Il est essentiel de disposer de lignes budgétaires adéquates qui répondent aux besoins spécifiques des enfants, qui représentent à eux-seuls près de la moitié (48%) de la population du Sénégal si le pays souhaite tirer au maximum profit de son potentiel de dividende démographique et se positionner sur la voie de l'émergence.

L'UNICEF exprime tout son engagement aux côtés du Gouvernement pour continuer à accompagner l'Observatoire de Suivi du Budget Social à travers les renforcements de capacité des acteurs étatiques et non étatiques en analyse du budget social et la production de rapports analytiques sur les finances publiques pour que, au final, des allocations adéquates, efficaces et efficientes soient adressées à cette frange de la population même en cas de crise économique.

Nous remercions tout particulièrement la Direction Générale de la Planification et des Politiques Economiques qui a conduit cette analyse budgétaire dans les différents secteurs sociaux et nous encourageons toutes les parties prenantes à s'imprégner des conclusions et recommandations issues de cette analyse pour une meilleure utilisation et prise en compte lors des prochains cycles budgétaires.

Laylee MOSHIRI  
Représentante de l'UNICEF au Sénégal



# TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	I
TABLE DES TABLEAUX	II
TABLE DES ENCADRES	III
TABLE DES FIGURES	IV
LISTE DES ACRONYMES	V
RESUME EXECUTIF	VI
<b>I INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
I.1. UN RAPPEL	1
I.2. QUELQUES INDICATIONS METHODOLOGIQUES	2
<b>II CONTEXTE</b>	<b>5</b>
II.1. RECENTS DEVELOPPEMENTS ECONOMIQUES	7
II.1.1. RELANCE DE LA CROISSANCE	7
II.1.2. MAITRISE DU DEFICIT BUDGETAIRE	8
II.1.3. ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE	8
II.2. MISE EN ŒUVRE DU PSE : EN QUETE D'ESPACES BUDGETAIRES	8
II.3. REFORME DE L'ÉTAT ET GOUVERNANCE	9
II.4. CONTEXTE SOCIAL	11
II.4.1. ÉMERGENCE DE LA PROTECTION SOCIALE	11
II.4.2. ENCORE DES EFFORTS A FAIRE !	12
<b>III EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES SOCIALES</b>	<b>20</b>
III.1. TENDANCES GENERALES	21
III.2. REPARTITION SECTORIELLE DU BUDGET SOCIAL	24
III.3. REPARTITION INSTITUTIONNELLE DU BUDGET SOCIAL	29
III.4. REPARTITION PAR TITRE DU BUDGET SOCIAL	31
<b>IV DEPENSES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR DE L'EDUCATION</b>	<b>35</b>
IV.1. TENDANCES GENERALES	36
IV.2. REPARTITION DES DEPENSES PUBLIQUES D'EDUCATION PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT	46

IV.3.	REPARTITION DES DEPENSES PUBLIQUES D'EDUCATION PAR NATURE	56
IV.3.1.	REPARTITION GLOBALE	57
IV.3.2.	REPARTITION PAR ORDRE D'ENSEIGNEMENT	61
IV.4.	COUT CUMULE THEORIQUE MOYEN DE SCOLARITES TYPES	65
IV.4.1.	DEPENSE PUBLIQUE ANNUELLE MOYENNE PAR ELEVE-ETUDIANT	65
IV.4.2.	DEPENSE PUBLIQUE UNITAIRE D'EDUCATION EN POURCENTAGE DU PIB PAR HABITANT	65
IV.4.3.	DEPENSE PUBLIQUE DIRECTE D'EDUCATION PAR ELEVE-ETUDIANT	67
IV.4.4.	DEPENSE PUBLIQUE UNITAIRE D'EDUCATION PAR ORDRE D'ENSEIGNEMENT	67
IV.4.5.	COUT CUMULÉ THEORIQUE MOYEN DE SCOLARITES TYPES	71
IV.4.6.	SCOLARISATION UNIVERSELLE : COMBIEN ÇA COUTE ?	72
IV.5.	CONCLUSION	74
<b>V</b>	<b>DEPENSES PUBLIQUES DE SANTE ET DE PROTECTION SOCIALE</b>	<b>77</b>
V.1.	TENDANCES GENERALES	78
V.2.	DEPENSES PUBLIQUES DE SANTE	84
V.2.1.	ÉVOLUTION RECENTE	84
V.2.2.	REPARTITION SECTORIELLE DES DEPENSES DE SANTE	87
V.2.3.	REPARTITION PAR TITRE DES DEPENSES DE SANTE	91
V.2.4.	REPARTITION INSTITUTIONNELLE DES DEPENSES DE SANTE	93
V.2.5.	SOURCES DE FINANCEMENT DES DEPENSES EN CAPITAL	94
V.3.	DEPENSES PUBLIQUES DE PROTECTION SOCIALE	94
V.3.1.	ÉVOLUTION RECENTE DES DEPENSES PUBLIQUES DE PROTECTION SOCIALE	95
V.3.2.	POIDS DES DEPENSES PUBLIQUES DE PROTECTION SOCIALE	97
V.3.3.	LES INTERVENANTS INSTITUTIONNELS	99
V.4.	CONCLUSION	100
<b>VI</b>	<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>104</b>
<b>VII</b>	<b>REFERENCES :</b>	<b>95</b>

# TABLE DES TABLEAUX

<b>TABLE 1 :</b> ÉVOLUTION DU PIB ET DE LA POPULATION	10
<b>TABLE 2 :</b> ÉVOLUTION DES INDICATEURS MACROECONOMIQUES	11
<b>TABLE 3 :</b> NIVEAU GENERAL DES DEPENSES PUBLIQUES SOCIALES	22
<b>TABLE 4 :</b> REPARTITION INSTITUTIONNELLE DU BUDGET SOCIAL	29
<b>TABLE 5 :</b> DEPENSES PUBLIQUES D'EDUCATION PAR NIVEAU D'ENSEIGNEMENT	38
<b>TABLE 6 :</b> PARTS DANS LE BUDGET ET DANS LE PIB DES DEPENSES PUBLIQUES PAR ORDRE D'ENSEIGNEMENT	38
<b>TABLE 7 :</b> STRUCTURE DE L'ENVELOPPE BUDGETAIRE DESTINEE A L'ENSEIGNEMENT PRESCOLAIRE ET ELEMENTAIRE	41
<b>TABLE 8 :</b> EFFECTIFS DES ELEVES - ETUDIANTS DANS LE SYSTEME NATIONAL D'EDUCATION ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE	42
<b>TABLE 9 :</b> BESOINS PROJETES EN COMPETENCES (EN MILLIERS DE PERSONNES) POUR POURVOIR LES EMPLOIS DIRECTS LIES AU PSE.	46
<b>TABLE 10 :</b> REPARTITION DES ENSEIGNANTS SELON LE STATUT DE L'ECOLE, EN 2013	54
<b>TABLE 11 :</b> DEPENSE PUBLIQUE ANNUELLE MOYENNE D'EDUCATION	56
<b>TABLE 12 :</b> DEPENSE PUBLIQUE D'EDUCATION HORS SERVICES GENERAUX PAR ORDRE D'ENSEIGNEMENT	57
<b>TABLE 13 :</b> COUT CUMULE THEORIQUE MOYEN SUPPORTE PAR L'ÉTAT PAR TYPE DE SCOLARITE SUR LA BASE DES COUTS DE 2013	59
<b>TABLE 14 :</b> DEMANDE THEORIQUE D'EDUCATION NON SATISFAITE EN 2013	60
<b>TABLE 15 :</b> DEPENSES PUBLIQUES ADDITIONNELLES A SUPPORTER POUR COMBLER LA DEMANDE D'EDUCATION NON SATISFAITE	61
<b>TABLE 16 :</b> STRUCTURES DES DEPENSES LIEES AUX SERVICES GENERAUX	68
<b>TABLE 17 :</b> ÉVOLUTION RECENTE DES AGREGATS ECONOMIQUES, DEMOGRAPHIQUE ET SOCIAUX	68
<b>TABLE 18 :</b> DEPENSES DE SANTE PAR HABITANT	70
<b>TABLE 19 :</b> REPARTITION INTRASECTORIELLE DES RESSOURCES PUBLIQUES DANS LE SOUS-SECTEUR DE LA SANTE QUATERNAIRE	73
<b>TABLE 20 :</b> REPARTITION INTRASECTORIELLE DES RESSOURCES PUBLIQUES DANS LE SOUS-SECTEUR DE LA SANTE TERTIAIRE	73
<b>TABLE 21 :</b> REPARTITION INTRASECTORIELLE DES RESSOURCES PUBLIQUES DANS LE SOUS-SECTEUR DE LA SANTE SECONDAIRE	74
<b>TABLE 22 :</b> REPARTITION INTRASECTORIELLE DES RESSOURCES PUBLIQUES DANS LE SOUS-SECTEUR DE LA SANTE PRIMAIRE	74
<b>TABLE 23 :</b> DEPENSES PUBLIQUES DE PROTECTION SOCIALE PAR HABITANT	80

# TABLE DES ENCADRES

<b>ENCADRE 1 :</b> DIVIDENDE D'EDUCATION : CADRE CONCEPTUEL ET TRAJECTOIRE DE REALISATION	28
<b>ENCADRE 2 :</b> LA TRES PETITE PART A LA PETITE ENFANCE	45
<b>ENCADRE 3 :</b> ANALYSE DES DEPENSES DE SERVICES GENERAUX DANS LE SECTEUR DE LA SANTE	83

# TABLE DES FIGURES

<b>FIGURE 1 :</b> BUDGET GENERAL DE L'ÉTAT	21
<b>FIGURE 2 :</b> PARTS DES DEPENSES SOCIALES TOTALES DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT	22
<b>FIGURE 3 :</b> REPARTITION PAR HABITANT DU BUDGET GENERAL DE L'ÉTAT	23
<b>FIGURE 4 :</b> REPARTITION SECTORIELLE DU BUDGET SOCIAL (HORS FINANCEMENT EXTERIEUR)	25
<b>FIGURE 5 :</b> REPARTITION SECTORIELLE DU BUDGET SOCIAL (TOUTES DEPENSES INCLUSES)	25
<b>FIGURE 6 :</b> REPARTITION INSTITUTIONNELLE DU BUDGET SOCIAL	30
<b>FIGURE 7 :</b> REPARTITION PAR TITRE DU BUDGET SOCIAL	31
<b>FIGURE 8 :</b> REPARTITION DES DEPENSES SOCIALES ENTRE DEPENSES EN CAPITAL ET DEPENSES COURANTES	34
<b>FIGURE 9 :</b> DEPENSES PUBLIQUES DANS L'ENSEIGNEMENT ET LA FORMATION	37
<b>FIGURE 10 :</b> PARTS DES DEPENSES PUBLIQUES D'EDUCATION DANS LE BUDGET GLOBAL ET DANS LE PIB	39
<b>FIGURE 11 :</b> REPARTITION DES DEPENSES PUBLIQUES D'EDUCATION	42
<b>FIGURE 12 :</b> REPARTITION DES RESSOURCES PUBLIQUES ALLOUEES A L'ENSEIGNEMENT PRESCOLAIRE ET ELEMENTAIRE	45
<b>FIGURE 13 :</b> REPARTITION DES DEPENSES PUBLIQUES D'INVESTISSEMENT DANS LE PRESCOLAIRE ET L'ELEMENTAIRE	46
<b>FIGURE 14 :</b> TAUX BRUTS DE SCOLARISATION, ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	50
<b>FIGURE 15 :</b> ÉVOLUTION DES TAUX BRUTS DE SCOLARISATION, ENSEIGNEMENT MOYEN SECONDAIRE	51
<b>FIGURE 16 :</b> REPARTITION DES DEPENSES PUBLIQUES D'EDUCATION PAR NATURE	58
<b>FIGURE 17 :</b> REPARTITION DU BUDGET PAR TITRE ET PAR ORDRE D'ENSEIGNEMENT	62

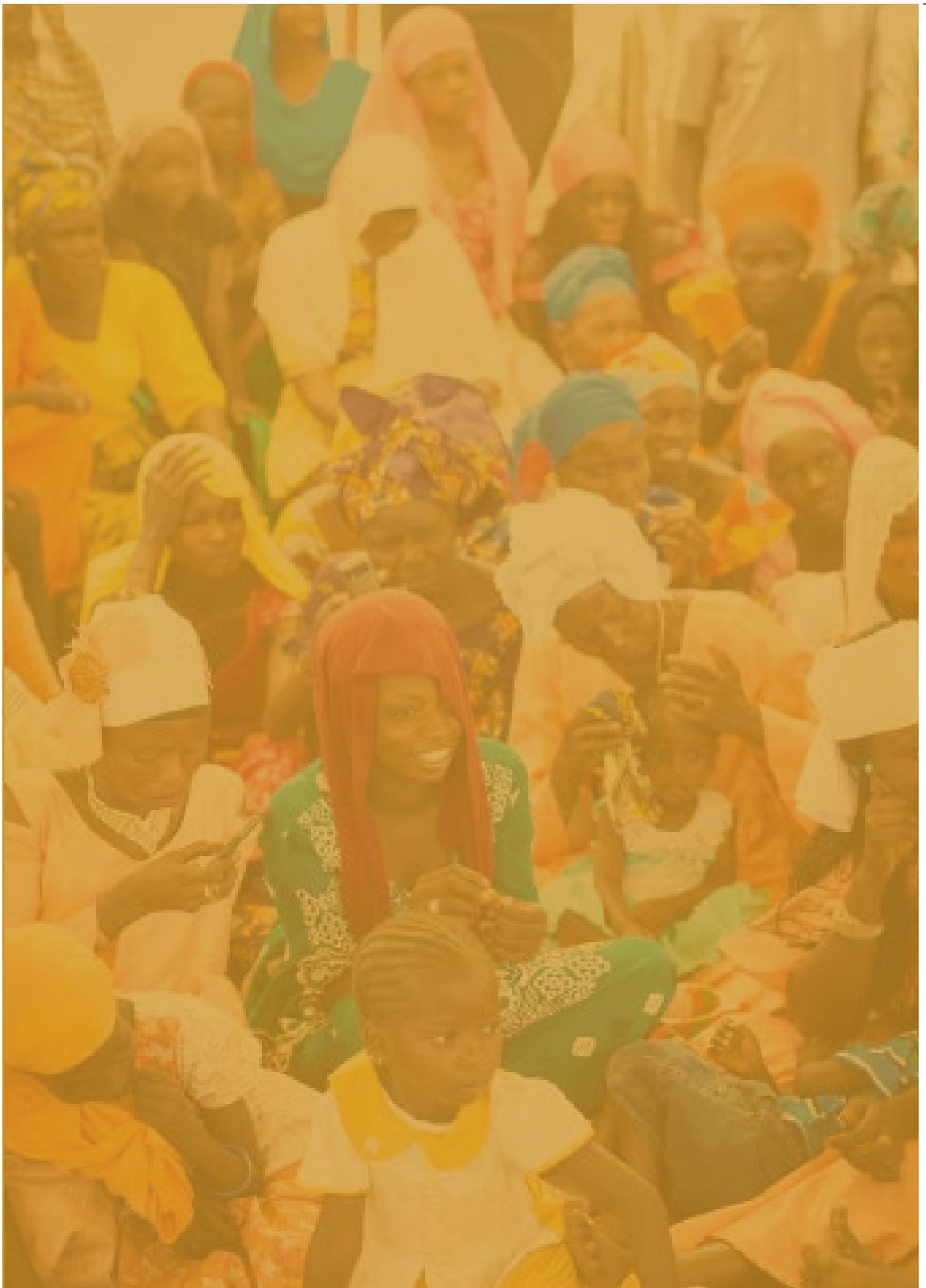
---

<b>FIGURE 18</b> : DEPENSES PUBLIQUES DE SANTE ET DE PROTECTION SOCIALE	79
<b>FIGURE 19</b> : REPARTITION SECTORIELLE DES DEPENSES PUBLIQUES DE SANTE ET DE PROTECTION SOCIALE	85
<b>FIGURE 20</b> : DEPENSES DIRECTES DE SANTE, MILLIARDS DE FRANCS CFA	82
<b>FIGURE 21</b> : DEPENSES DIRECTES DE SANTE, POURCENTAGE	82
<b>FIGURE 22</b> : PARTS DES DEPENSES PUBLIQUES DE SANTE DANS LE BUDGET ET LE PIB	85
<b>FIGURE 23</b> : REPARTITION INTRASECTORIELLE DES RESSOURCES PUBLIQUES	88
<b>FIGURE 24</b> : REPARTITION PAR TITRE DES DEPENSES DE SANTE	92
<b>FIGURE 25</b> : REPARTITION INSTITUTIONNELLE DES DEPENSES DE SANTE	93
<b>FIGURE 26</b> : SOURCES DE FINANCEMENT DES DEPENSES EN CAPITAL DANS LE SECTEUR DE LA SANTE	94
<b>FIGURE 27</b> : ÉVOLUTION RECENTE DES DEPENSES PUBLIQUES DE PROTECTION SOCIALE	96
<b>FIGURE 28</b> : PARTS DES DEPENSES PUBLIQUES DE PROTECTION SOCIALE DANS LE PIB ET DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT	99
<b>FIGURE 29</b> : REPARTITION INSTITUTIONNELLE DU BUDGET DE PROTECTION SOCIALE	100

# LISTE DES ACRONYMES

<b>ACMU</b>	Agence de la Couverture Maladie Universelle
<b>ANSD</b>	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
<b>ASS</b>	Afrique sub-Saharienne
<b>CACMU</b>	Cellule d'Appui à la Couverture Maladie Universelle
<b>CAPSU</b>	Caisse autonome de protection sociale universelle
<b>CDMT</b>	Cadre de Dépense à Moyen Terme
<b>CDSMT</b>	Cadre de Dépense Sectoriel à Moyen Terme
<b>CHU</b>	Centre Hospitalier et Universitaire
<b>CMG</b>	Centres médicaux de garnison
<b>CMU</b>	Couverture Maladie Universelle
<b>DGF</b>	Direction Générale des Finances
<b>DGPPEE</b>	Direction Générale de la Planification et des Politiques Économiques
<b>DGPSN</b>	Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale
<b>DIPE</b>	Développement Intégré de la Petite Enfance
<b>DPEE</b>	Direction de la Prévision et des Études Économiques
<b>DPRE</b>	Direction de la Planification et de la Réforme de l'Éducation
<b>EDS</b>	Enquête Démographique et de Santé
<b>EDS-MICS</b>	Enquête Démographique et de Santé à Indicateurs Multiples au Sénégal
<b>EPA</b>	Établissements publics administratifs
<b>EPIC</b>	Établissements publics industriels et commerciaux
<b>EPP</b>	Établissements publics professionnels
<b>EPS</b>	Établissements publics de santé
<b>EPST</b>	Établissements publics scientifiques et technologiques
<b>EPT</b>	Éducation Pour Tous
<b>ESPS</b>	Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal
<b>ETFP</b>	Enseignement technique et formation professionnelle
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>IADM</b>	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
<b>IDE</b>	Investissements Directs Étrangers
<b>IDH</b>	Indice de Développement Humain
<b>IPM</b>	Institutions de Prévoyance Maladie
<b>LF</b>	Loi de Finances
<b>LFI</b>	Loi de Finances Initiale
<b>LFR</b>	Loi de Finances Rectificative
<b>MAC</b>	Maisons d'arrêt et de correction
<b>MEFP</b>	Ministère de l'Économie, des Finances et de la Planification
<b>MICS</b>	Enquête à Indicateurs Multiples
<b>ODD</b>	Objectifs de Développement Durables
<b>OFNAC</b>	Office National pour la lutte contre la Fraude et la Corruption

<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>OMS</b>	Organisation Mondiale de la Santé
<b>OSBS</b>	Observatoire de Suivi du Budget Social
<b>PAQUET-EF</b>	Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence du secteur de l'Éducation et de la Formation
<b>PAP</b>	Plan d'action prioritaire
<b>PDEF</b>	Programme Décennal de l'Éducation et de la Formation
<b>PEPAM</b>	Programme Eau potable et Assainissement du Millénaire
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>PME</b>	Partenariat Mondial pour l'Éducation
<b>PNBSF</b>	Programme national de bourses de sécurité familiale
<b>PNDS</b>	Plan National de Développement de la Santé
<b>PNUD</b>	Programme des Nations-Unies pour le Développement
<b>PSD-CMU</b>	Plan Stratégique de Développement de la Couverture Maladie Universelle
<b>PSE</b>	Programme Sénégal Émergent
<b>PTF</b>	Partenaires Techniques et Financiers
<b>PTIP</b>	Programme Triennal d'Investissements Prioritaires
<b>RDH</b>	Rapport sur le développement humain
<b>RGPHAE</b>	Recensement Général de la Population et de l'Habitat, de l'Agriculture et de l'Élevage
<b>RNSE</b>	Rapport National sur la Situation de l'Éducation
<b>SNECRM</b>	Stratégie Nationale d'Extension de la Couverture du Risque Maladie
<b>SPGRC</b>	Stratégie nationale de Protection sociale et de Gestion des Risques et Catastrophes
<b>SNPS</b>	Stratégie Nationale de Protection Sociale
<b>SPS</b>	Socle de Protection Sociale
<b>TBPS</b>	Taux Brut de Préscolarisation
<b>TBS</b>	Taux Brut de Scolarisation
<b>TCAM</b>	Taux de croissance annuel moyen
<b>TNS</b>	Taux Net de Scolarisation
<b>UEMOA</b>	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine



## RÉSUMÉ EXÉCUTIF

### Objectif

Le principal objectif de l'analyse des dépenses publiques sociale était d'évaluer les allocations budgétaires et les dépenses pour informer les parties prenantes des progrès réalisés dans les principaux secteurs sociaux (éducation, santé, protection sociale) au cours de la période allant de 2013 à 2015.

Plus précisément, cette étude vise à fournir une :

- Analyse de l'évolution du budget social et des dépenses pour les différents niveaux sectoriels et sous-sectoriels
- Évaluation de l'exécution du budget (allocation par rapport aux dépenses réelles) par classification (capital et courant), sources de financement (financement public et financement étranger)
- Analyse des principaux domaines/éléments de dépenses ou domaines prioritaires tels qu'ils sont mis en évidence dans le PSE, dans les ODD et dans les documents de stratégie sectorielle.

### Les faits saillants clés

*Constats globaux* : Cette étude retrace l'évolution des dépenses publiques sociales au Sénégal sur la période de 2013 à 2015 selon une approche fonctionnelle.

Le taux de croissance annuel moyen des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux a été de 3,4% entre 2013 et 2015.

Ce qui est relativement modéré car dépassant de peu le taux de croissance démographique qui est de 2,5%.

Par ailleurs, le rythme de cette hausse semble plus lent que le taux d'accroissement du budget global de l'État. Sur la période considérée, le budget total (exécuté) de l'État s'est accru régulièrement entre 2013 et 2015 au taux annuel moyen d'un peu plus de 8%. Il est passé de 2216 milliards en 2013 à 2825 milliards en 2015. Il en résulte une baisse de la part du budget de l'État consacrée (i.e. sur la base du budget exécuté) aux secteurs sociaux entre 2013 et 2015 bien qu'en volume, il n'y ait pas une baisse. Cette part est passée de 33,2% en 2013 à 32,6% en 2014, puis à moins de 29% en 2015.

En détaillant les différents postes budgétaires, l'analyse montre que le secteur de l'éducation absorbe plus de la moitié du budget de l'État consacré aux secteurs sociaux. En dépit de ces montants consacrés à l'éducation, seul 1% du budget national de l'éducation est utilisée pour financer le développement de la petite enfance.

---

---

Il est passé de  
2216 milliards en  
2013 à 2825  
milliards en 2015.

---

---

---

---

Entre 2013 et 2015,  
les dépenses  
publiques  
d'éducation  
représentaient en  
moyenne  
annuellement 22%  
du budget total de  
l'État.

---

---

L'étude montre également une poussée des dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur qui prend approximativement un cinquième du budget social par an. En même temps, la part des dépenses publiques de santé dans le budget social est restée globalement stable autour de 16%. Sur cette période, le volume des ressources publiques consacrées annuellement au sous-secteur de la santé a donc peu changé.

En 2013, ces ressources étaient à 129 milliards de Francs CFA, puis à 136 milliards en 2014 et à 132 milliards en 2015. Entre 2013 et 2015, le budget pour le sous-secteur de la santé a progressé de 2,3%.

Par contre, on note une forte progression des dépenses de protection sociale ; entre 2013 et 2015, la part des dépenses de protection sociale dans le budget social a augmenté de plus de 140%.

Cette dynamique reflète l'engagement des autorités du Sénégal à repositionner la protection sociale comme un instrument phare de lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale.

**Éducation** : Le Sénégal est au premier rang parmi les pays d'Afrique sub-Saharienne (ASS) en matière d'effort financier de la part de l'État pour scolariser tous les enfants en âge scolaire.

Entre 2013 et 2015, les dépenses publiques d'éducation représentaient en moyenne annuellement 22% du budget total de l'État.

Ce qui correspondait en moyenne à 7% du PIB.

On note une répartition dispersée et inégale du budget de l'éducation entre le préscolaire, l'élémentaire, le secondaire, le supérieur et les autres formes d'éducation et de formation. L'enseignement préscolaire et élémentaire capte la proportion la plus importante des dépenses publiques d'éducation avec en moyenne 7,3% du budget global de l'État et plus de 2,4% du PIB.

L'État consacre le même effort financier pour l'enseignement supérieur et la recherche que celui fait pour l'éducation préscolaire et élémentaire. Ce qui est assez disproportionné si l'on compare la part des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur et le nombre d'élèves dans l'enseignement préscolaire et élémentaire par rapport à la population totale des élèves et étudiants. En effet, l'enseignement préscolaire et élémentaire accueille en moyenne par an plus de 60% des effectifs du système national d'éducation, et les ressources que l'État y injecte représentent seulement 2,4% du PIB.

Par contre, l'enseignement supérieur qui reçoit des ressources publiques à hauteur de 2% du PIB n'accueille en moyenne que 4% de la population des élèves et étudiants.

A l'inverse, 13,3% des dépenses totales d'éducation sont consacrées à l'enseignement moyen secondaire sur la période 2013-2015.

Ainsi, le Sénégal consacre par an deux fois moins de ressources à l'enseignement moyen secondaire qu'à l'enseignement supérieur alors que le premier sous-secteur accueille plus de 33% des effectifs du système national d'éducation, soit plus de 6 fois les effectifs de l'enseignement supérieur.

Comparativement, l'enseignement préscolaire et élémentaire reçoit deux fois plus de ressources publiques que l'enseignement moyen secondaire, avec moins de deux fois plus d'effectifs.

Parallèlement, les dépenses publiques dans le sous-secteur de la formation technique et professionnelle ne représentent que 5,3% de la dépense totale en éducation de l'État en moyenne par an sur la période considérée contrairement aux autres sous-secteurs.

Concernant les dépenses indirectes i.e. liées aux affaires communes, elles sont particulièrement élevées. Elles constituent le troisième poste de dépense publique d'éducation, après les fonctions « enseignement préscolaire et élémentaire » et « enseignement supérieur », avec en moyenne 22% des dépenses d'éducation assurées par l'État sur la période 2013-2015 ; soit en moyenne un peu moins de 1,65% du PIB par an.

Par ailleurs, l'État du Sénégal met peu de ressources dans le sous-secteur de l'enseignement préscolaire. Entre 2013 et 2015, le montant des dépenses publiques dans ce sous-secteur n'a jamais atteint 2 milliards de Francs CFA. Ce qui correspond ainsi annuellement à moins de 1% des ressources publiques consacrées au secteur de l'éducation préscolaire et élémentaire dans son ensemble.

Rapportée à chaque élève ou étudiant inscrit dans le système éducatif, la dépense globale de l'État s'élevait, en moyenne annuelle entre 2013 et 2015, à 171822 Francs CFA en valeur nominale (soit 165554 Francs CFA en valeur réelle), tous niveaux d'éducation confondus. Ce qui correspond en moyenne par an à 31% du PIB par habitant.



---

**Santé** : La part du budget de la santé dans le budget total de l'État demeure inférieure aux 15 % recommandés dans la Déclaration d'Abuja.

Par ailleurs, les dépenses publiques de santé par habitant sont faibles et nettement inférieures au coût minimum de 40 dollars US (environ 22000 Francs CFA ) par personne et par an estimé par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour relever les défis en matière de santé.

---

En 2013, elles s'élevaient à juste 1% du PIB. Cette part a légèrement augmenté en 2014, atteignant 1,4% ; mais elle est retombée à 1,2% du PIB en 2015.

---

La part des dépenses publiques de santé dans les dépenses totales du gouvernement (à l'exclusion des fonds consacrés à la CMU) est passée d'environ 6 % en 2013 à 5 % en 2014, puis à 4,7 % en 2015.

Lorsqu'on tient compte des montants alloués à la CMU, les proportions ne changent presque pas : 6 % en 2013 ; 5,2 % en 2014 ; et 4,8 % en 2015. Ce niveau de dépenses (qui inclut le financement de la CMU) est inférieur à l'objectif d'Abuja, en dépit de l'engagement du gouvernement d'augmenter la part de l'allocation de santé dans le budget à 15% du budget total du gouvernement.

La part des ressources nationales consacrée aux dépenses publiques de santé est plus faible si on déduit les dépenses liées aux services généraux. Les dépenses directes de santé supportées par l'État du Sénégal n'atteignent pas 1,5% du PIB courant sur la période considérée.

En 2013, elles s'élevaient à 1% du PIB. Cette part a légèrement augmenté en 2014, atteignant 1,4% du PIB ; mais elle est retombée à 1,2% du PIB en 2015.

L'analyse montre aussi que les dépenses publiques de santé par habitant ont légèrement diminué, en termes tant nominaux que réels, entre 2013 et 2015. En termes nominaux, les allocations publiques de santé par habitant sont passées de 9500 Francs CFA en 2013 à 9760 Francs CFA en 2014 avant de chuter à 9200 Francs CFA en 2015. Les dépenses réelles publiques de santé par habitant sont passées de 9130 Francs CFA en 2013 à 9440 Francs CFA en 2014, puis à 8877 Francs CFA en 2015, soit une baisse de 6 %.

En détaillant les différents postes budgétaires, on constate aussi d'importantes disparités dans les volumes de ressources publiques allouées à chaque catégorie sectorielle de santé. En 2013, l'enveloppe budgétaire allouée à la santé se répartissait comme suit : 43% pour les frais d'administration des affaires générales de santé ; 21% pour la santé quaternaire ; 16% pour la santé tertiaire ; 2% pour la santé secondaire et 18% pour la santé primaire. Les années suivantes, cette répartition est restée presque identique.

Sur la période considérée, on observe une forte progression des dépenses en capital, notamment et surtout les dépenses d'investissement.

La proportion des dépenses publiques d'investissement dans le budget de l'État pour la santé est passée d'une moyenne de 35 % en 2013 à une moyenne de 41 % en 2014, pour atteindre un record de 44 % en 2015.

Au même moment, la part des transferts en capital dans les dépenses publiques de santé est restée globalement stable sur la période considérée, autour de 10%. Concernant les dépenses de personnel, leur poids dans le budget de la santé est resté stable au taux de 25% sur la période considérée.

---

---

En valeur absolue, le montant des dépenses publiques de santé consacrées au paiement du personnel est resté aussi presque constant à 32 milliards de Francs CFA. Cela suggère une bonne maîtrise des effectifs et des conditions de rémunération dans le secteur.

La part des dépenses de fonctionnement hors-personnel dans les dépenses publiques de santé est restée par contre relativement faible. Si on écarte les charges de personnel, les subventions faites aux établissements de santé et les dépenses d'investissement, près de 5% des dépenses de l'État pour la santé reste réservé à l'achat des biens et services nécessaires au fonctionnement des structures sanitaires.

**Protection sociale** : L'analyse révèle une forte poussée du volume de ressources publiques allouées à la protection sociale.

Entre 2013 et 2015, le budget de la protection sociale a augmenté de près de 140%. La part du sous-secteur de la protection sociale (y inclut les ressources allouées à la CMU) dans les dépenses globales de l'État pour la santé et la protection sociale est passée de 14% en 2013 à 19% en 2014, puis à 28% en 2015.

---

---

Entre 2013 et 2015,  
le budget de la  
protection sociale  
a augmenté de  
près de 140%.

---

---

Sur la même période, les dépenses publiques de protection sociale par habitant sont passées de 1500 Francs CFA à près de 3500 Francs CFA en valeur réelle, ce qui représente une augmentation de plus de 130% ou près de 2000 Francs CFA de plus sur presque deux ans.

Les mêmes dépenses exprimées en pourcentage du PIB présentent toutefois une certaine stabilité sur la période considérée, se stabilisant à environ 0,5% au cours de cette période. Ce qui suggère qu'un taux de croissance élevé du PIB ne se traduit pas nécessairement par un accroissement des dépenses publiques de protection sociale.

Par ailleurs, le Sénégal ne dispose pas encore d'un système public unifié de mise en œuvre de sa politique de protection sociale. Les dépenses publiques de protection sociale sont ainsi réparties sur plusieurs programmes et instruments gérés par une multitude d'institutions.



# I INTRODUCTION

## I.1. Un rappel

Cette étude fait suite à une première étude sur l'évolution des dépenses publiques sociales au Sénégal sur la période 2006-2013. Quelques résultats saillants de la première étude indiquent notamment que l'État consacrait en moyenne un tiers de ses dépenses aux secteurs sociaux sur la période 2006-2013. Il a été aussi noté un fort déséquilibre dans l'allocation des ressources de l'État entre les différents secteurs sociaux. L'éducation absorbait la plus grande partie des dépenses sociales de l'État (2/3 des dépenses publiques sociales). Sur la période 2006-2013, la part des dépenses d'éducation dans le budget de l'État est passée de 19 à 24%. En termes de part dans le PIB, elles sont passées de 5% en 2006 à 7% en 2013. Les dépenses publiques de santé ont aussi beaucoup augmenté en volume sur la même période. En moyenne, l'État consacrait annuellement 6% de son budget total à la santé, soit environ 2% du PIB du pays. Enfin, le reste des secteurs sociaux (soit la protection sociale, la justice, l'environnement, l'assainissement et l'hydraulique) recevait seulement 16% des dépenses publique sociales, soit 5,3% du budget total de l'État.

Cette première étude a, par ailleurs, permis de mettre en place au regard de ses résultats l'Observatoire de Suivi du Budget Social (OSBS), logé auprès de Direction Générale de la Planification et des Politiques Économiques (DGPPEE) du Ministère de l'Économie, des Finances et de la Planification (MEFP). L'objectif était de permettre de mieux suivre l'évolution des dépenses et investissements dans les secteurs sociaux dans leur ensemble, et aussi permettre aux décideurs et au public d'avoir une meilleure lecture de la dépense publique sociale au Sénégal.

Il s'agit aussi de s'assurer, dans les différents secteurs sociaux, que les fonds mobilisés contribuent effectivement à l'atteinte de l'objectif d'amélioration du bien-être des populations, en parvenant aux destinataires finals. La mise en place de cet observatoire obéit à un double impératif décliné dans le Plan Sénégal Émergent (PSE) à travers les axes deux et trois. L'axe 2 du PSE intitulé « Capital humain, protection sociale et développement durable », met l'accent sur la satisfaction des besoins sociaux de base comme un facteur essentiel à une amélioration significative des conditions de vie des populations et une lutte plus soutenue contre les inégalités sociales tout en préservant la base de ressources. Le PSE réserve ainsi une place importante au renforcement de l'offre d'infrastructures et de services sociaux de base, à la protection sociale et l'autonomisation des groupes vulnérables, et à l'accélération de l'atteinte des Objectifs de Développement Durables (ODD). Il s'agit surtout d'assurer l'éducation de qualité pour tous, la prise en charge de la santé de la mère et de l'enfant, l'accès à un cadre de vie amélioré, la réduction de la dégradation de l'environnement, l'accès à la formation professionnelle et l'accès à un emploi décent à travers une meilleure articulation de la formation avec les besoins du marché du travail.

Il s'agit surtout  
d'assurer  
l'éducation de  
qualité pour tous,  
la prise en charge  
de la santé de la  
mère et de  
l'enfant...



Toutefois, pour atteindre ces objectifs, il est impératif de respecter les principes de bonne de gestion des dépenses publiques.

En effet, la qualité de la gestion des ressources publiques est une condition forte de l'efficacité des dépenses. C'est pourquoi, l'axe 3 du PSE met l'accent sur l'efficacité et à l'efficacité de la dépense publique en vue de l'atteinte des résultats fixés par rapport aux objectifs de développement économique et social du pays. Pour les autorités, il est clair que l'émergence économique du pays n'est pas imaginable sans un bon suivi du financement public des secteurs sociaux et de la performance de ces investissements. Il est ainsi important « d'améliorer la gestion des finances publiques à travers la modernisation et la rationalisation du système fiscal national, la rationalisation des dépenses de fonctionnement de l'administration, la réduction des vulnérabilités liées à la structure de la dette à travers la stratégie de moyen terme de gestion de la dette, le respect des procédures d'exécution de la dépense publique, ainsi que le renforcement de la gestion axée sur les résultats et du contrôle citoyen dans la gestion des affaires publiques ».<sup>1</sup> L'OSBS est ainsi un élément du continuum d'instruments mis en place pour atteindre les objectifs du PSE, notamment ceux déclinés dans les axes deux et trois.

Cette deuxième édition de la revue des dépenses publiques dans les secteurs sociaux va contribuer à renforcer les capacités analytiques de l'Observatoire et à consolider son rôle de suivi des dépenses publiques dans les secteurs sociaux et de réflexion pour une meilleure allocation des ressources publiques dans le respect des principes de bonne de gestion des finances publiques. Elle répond aussi aux besoins d'information d'un large éventail de protagonistes : i) des autorités publiques soucieuses de tirer des enseignements de leurs politiques sociales, ii) des partenaires techniques et financiers en quête d'analyses approfondies des résultats des politiques publiques, iii) et de l'opinion publique désireuse de savoir la portée et l'impact des politiques sociales publiques.

## I.2. Quelques indications méthodologiques

**Budget :** À l'image de la première, cette édition porte sur les dépenses budgétaires exécutées et non sur le budget voté (Loi de Finance Initiale – LFI). Certes, les crédits votés sont plus facilement repérables et rapidement disponibles. Seulement ils peuvent ne pas être entièrement consommés ou, au contraire, faire l'objet de dépassements. C'est pourquoi, on s'attachera à comptabiliser l'exécution des dépenses.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'une pratique courante au Sénégal consiste à corriger et à rectifier le budget tout au long de l'année. Le projet de budget adopté dans le cadre de la LFI est corrigé des adaptations déjà faites en fonction des demandes des services. Ces demandes consistent pour chaque département ministériel à solliciter l'autorisation d'une modification de dotations à l'intérieur d'un chapitre. À mi-parcours, il est dressé le budget rectifié en fonction des besoins apparents et des ajustements budgétaires possibles pour le restant de l'année. Cette rectification au milieu de l'année est assez habituelle dans de nombreux pays.

<sup>1</sup> Axe 3 du Plan Sénégal Émergent, page 74

Elle correspond en fait à un ajustement logique en cours d'année. Toutefois, l'expérience au Sénégal montre que d'autres modifications souvent apportées à ce budget rectifié avant la fin de l'année. Le budget comprend ainsi plusieurs versions dont la dernière version est conforme à la réalité de l'exécution budgétaire alors que la première en est assez éloignée.

C'est pourquoi, il est plus pertinent d'utiliser le budget exécuté pour avoir une estimation plus exhaustive du budget social. Il faut juste rappeler que lorsqu'il existe des écarts importants entre le budget initial et les comptes définitifs, la situation est toujours régularisée à travers la loi de finance rectificative.

**Approche :** Dans cette deuxième édition, l'analyse est basée sur une approche fonctionnelle du budget de l'État. Plus clairement, l'analyse porte sur les dépenses engagées par l'État, non par ministère, mais par fonction. Cette démarche permet de corriger une faiblesse relevée dans la première édition qui était basée sur une approche institutionnelle. L'avantage de l'approche fonctionnelle est qu'elle permet de capter tous les flux de ressources injectées par l'État dans un secteur donné, au contraire de l'approche institutionnelle. En effet, dans de nombreux secteurs sociaux, les ministères ou services administratifs de tutelle ne sont pas souvent les seuls à intervenir dans le domaine concerné. Par exemple, le Ministère de la santé n'est pas le seul ministère à intervenir dans le secteur de la santé. La Primature, le Ministère des Forces Armées (pour la santé militaire), le Ministère de l'Éducation Nationale (pour la médecine scolaire), et bien d'autres ministères pour les centres médico-sociaux (Intérieur, Fonction publique, ...) consacrent des sommes non négligeables à la santé. Il ne serait pas toujours possible d'apprécier totalement cet effort de ces différents intervenants par l'intermédiaire d'une présentation institutionnelle du budget de l'État.

D'autre part, l'approche fonctionnelle permet de contourner les problèmes de collecte et d'imputation des données du fait de l'instabilité institutionnelle. En effet, il est souvent difficile de retracer dans le temps les données de certaines entités ministérielles. Car, selon les années, certains ministères changent ou intègrent, à côté de leurs services classiques, d'autres entités qui seront plus tard rattachées à d'autres ministères, sinon érigées elles-mêmes en départements ministériels. Il en est ainsi du ministère de la santé avec des entités comme les services chargés de la solidarité ou de la protection sociale.

**Cadre d'analyse :** La présente étude se focalise exclusivement sur les dépenses de l'État, à savoir les dépenses des différents ministères et les différents démembrements de l'administration centrale. En d'autres termes, l'analyse porte seulement sur les dépenses réalisées sur la base de ressources provenant de l'État à travers le budget tel que défini par la loi de finance. L'étude s'intéresse également au financement public des dépenses sociales en s'intéressant aux flux de financements internes et externes et à toutes autres méthodes de financement public.

Par ailleurs, l'étude adopte l'approche du FMI pour aborder la notion de « dépense sociale ». Les dépenses sociales sont ainsi constituées des dépenses consacrées à la santé, à l'éducation, à l'environnement, au système judiciaire, au filet de protection sociale, à l'assainissement et à l'hydraulique rurale.

*Différence d'approche* : Notre approche pour évaluer l'importance de ces dépenses sociales diffère toutefois de celle du FMI. Le FMI mesure le poids des dépenses spéciales en pourcentage

## des dépenses totales (FSE inclus), hors dépenses en capital relatives à l'extension de l'autoroute et aux projets d'investissement du plan de restructuration du secteur électrique

(FMI, 2014 ; page 42) Par contre dans cette analyse, nous tenons compte de toutes les dépenses de l'État exécutées dans le cadre de la Loi des Finances votée par l'Assemblée Nationale.

*Attribution* : L'analyse porte sur l'allocation des dépenses publiques entre les différents secteurs et sous-secteurs sociaux. À travers chaque secteur ou sous-secteur, le regard est aussi porté sur toute la ventilation des ressources publiques entre les différents postes budgétaires, en particulier les ressources humaines, les investissements et les dépenses récurrentes non salariales.

Une limite à soulever ici est que, dans certains cas, les données budgétaires à notre disposition ne permettent une désagrégation sectorielle ou sous-sectorielle assez fine de l'information. Ainsi il peut arriver que l'analyse ne soit pas bien détaillée sur certains points pourtant assez intéressants. Par exemple, dans le secteur de l'éducation, la plupart des dépenses sont clairement attribuables à un ordre d'enseignement défini. Cependant, du fait de l'organisation scolaire dans certains ordres d'enseignement et les financements y relatifs, on note souvent certains regroupements. Ainsi l'éducation préscolaire et l'enseignement élémentaire sont toujours traités conjointement. Certaines dépenses concernent l'ensemble de l'enseignement préscolaire et élémentaire, d'autres se réfèrent à l'un ou l'autre des sous-ordres d'enseignement. Ce qui engendre quelques difficultés pour une estimation exhaustive et distinctive des dépenses d'éducation de l'État dans le préscolaire et dans l'élémentaire.

*Données* : Les données budgétaires utilisées dans cette étude sont obtenues auprès de la Direction Générale des Finances (DGF) du MEFP. Elles sont complétées des données secondaires collectées auprès des différents ministères sociaux notamment la Santé, et l'Éducation. Une revue de la littérature, des documents et études a aussi permis de collecter des informations complémentaires sur les différents secteurs sociaux. L'analyse porte sur les exercices budgétaires 2013, 2014 et 2015.



## II CONTEXTE

Le contexte de cette étude est marqué par quatre faits majeurs.

Il s'agit d'abord du changement politique intervenu après les élections présidentielles et législatives en 2012. Les nouvelles autorités issues de ces élections se sont engagées à conduire les réformes nécessaires pour générer une croissance économique plus forte et durable afin de pouvoir réduire la pauvreté et le niveau élevé du chômage. Le deuxième fait marquant découle du premier. Il s'agit du lancement par les autorités d'une nouvelle stratégie de développement, le « Plan Sénégal Émergent » (PSE), qui ambitionne de faire du Sénégal un pays émergent à l'horizon 2035.

Le PSE vise à répondre aux aspirations de la population pour une amélioration des niveaux de vie. Il prévoit un ensemble d'investissements publics et privés essentiels ainsi que des réformes ambitieuses pour porter le taux de croissance économique à 7-8 % à moyen terme et assurer une meilleure répartition des bienfaits de la croissance. Le troisième fait majeur est le repositionnement de la protection sociale comme une nouvelle priorité pour la couverture des risques sociaux. Il y a un nouvel engagement fort du gouvernement pour établir un système national de protection sociale efficace, pivot des politiques sociales.

En conséquence, d'importantes mesures ont été adoptées pour établir de nouveaux programmes et dispositifs institutionnels destinés à renforcer le système de protection sociale. Le dernier fait marquant est le retour à une croissance forte après une bonne période dans laquelle elle est restée assez atone.

Ce chapitre explore ce contexte et traite des changements enregistrés dans quatre domaines principaux : les développements économiques récents, la mise en œuvre du PSE, la réforme de l'État et l'évolution de la situation sociale.



## II.1. Récents développements économiques

### II.1.1. Relance de la croissance

Les performances économiques du Sénégal ont été très remarquables sur la période 2013 - 2016. On note un rebond continu de la croissance après une période de faiblesse et d'instabilité.

Tableau 1 : Évolution du PIB et de la population, 2010 - 2016

	Années						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
PIB en milliards de FCFA	6395,4	6774,6	7164,6	7307,7	7557,0	8049,6	8712,9
Courant Constant base 1999	4882,0	4962,8	5129,6	5308,4	5599,3	5962,4	6353,4
Taux de croissance réel du PIB	4,2%	1,7%	4,4%	3,5%	4,3%	6,5%	6,6%
Population totale (milliers)	12951	13331	13726	13509	13926	14357	14800
PIB/tête (milliers de FCFA)	493,8	508,2	522,0	541,0	542,7	560,7	588,7
Courant Constant, base 1999	377,0	372,3	373,7	393,0	402,1	415,3	429,3

Source : DPEE et ANSD

Table 1 : Évolution du PIB et de la population

Le tableau 1 indique que, sur la période 2010-2012, le taux de croissance réel du PIB était annuellement de 3,4% en moyenne, soit un peu légèrement au-dessus du taux de croissance démographique (2,5%). Par contre, entre 2013 et 2015, le taux de croissance réel du PIB a été de presque 5% par an en moyenne. Ces bonnes performances ont été réalisées suite à la reprise de pluviométrie conjuguée à une meilleure orientation des politiques agricoles et une relance des grandes industries, et aussi à la mise en œuvre des projets de l'État, notamment d'infrastructures, dans le cadre du Plan Sénégal Émergent (PSE). Par ailleurs, les projections laissent prévoir une croissance de 6,8 % en 2017. La croissance en 2017 devrait être portée par une agriculture plus performante et le redressement de l'industrie ainsi que le maintien du dynamisme des activités de services. Et pour maintenir la dynamique de croissance, le gouvernement s'engage à : i) restaurer les marges de manœuvres budgétaires de l'État, ii) renforcer la gestion des finances publiques et la gouvernance, et iii) améliorer l'environnement des affaires.

**Tableau 2 :** Évolution de certains indicateurs macroéconomiques, 2010 - 2016

<b>Indicateurs macroéconomiques</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Taux de croissance réel	4,2%	1,8%	4,4%	3,5%	4,3%	6,5%	6,6%
Déflateur du PIB (%)	1,8%	4,0%	2,5%	-2,5%	-1,0%	0,0%	1,6%
Taux d'investissement	22,0%	25,5%	29,1%	27,5%	24,8%	23,7%	23,6%
Taux de FBCF	22,2%	24,5%	23,6%	25,4%	25,6%	25,8%	26,0%
Taux de pression fiscale	18,8%	18,9%	18,9%	18,4%	19,6%	19,8%	20,3%
Taux d'épargne intérieure	6,6%	7,2%	8,1%	6,7%	5,6%	6,8%	8,6%
publique	4,7%	3,1%	3,8%	3,9%	4,6%	4,9%	6,2%
privée	1,9%	4,1%	4,3%	2,8%	1,1%	1,9%	2,4%
Taux d'épargne nationale	17,5%	17,5%	18,3%	17,1%	16,0%	16,7%	17,7%
Encours de la dette publique totale	2240,6	2692,8	3116,2	3341,7	4112,9	4597,7	5184,2
Solde budgétaire /PIB nominal (norme<=3%)	-5,2%	-6,7%	-5,8%	-5,5%	-5,1%	-4,8%	-4,25%
Taux d'inflation annuel moyen (<=3%)	1,2%	3,4%	1,4%	0,7%	-1,1%		
Encours dette publique totale / PIB nominal (<=70%)	35,0%	39,7%	42,9%	45,7%	54,4%	57,1%	59,5%
Masse salariale/Recettes fiscales (norme <=35%)	32,8%	33,2%	34,1%	34,6%	32,7%	32,9%	32,2%
Pression fiscale (norme >=17%)	18,7%	19,0%	18,7%	18,4%	19,6%	19,8%	20,3%

Source : Indicateurs macroéconomiques, DPEE, MEFP (<http://www.dpee.sn/-Indicateurs-macroeconomiques-.html?lang=fr>)

*Table 2 : Évolution des indicateurs macroéconomiques*

### II.1.2. Maitrise du déficit budgétaire

L'évolution des autres agrégats macroéconomiques sur la période 2013-2015 est aussi marquée par des tendances assez favorables dans l'ensemble (voir Tableau No 2). On peut remarquer la baisse continue du déficit budgétaire qui passe sous la barre de 5% du PIB en 2015 (soit 4,8% du PIB). En 2013, le niveau du déficit budgétaire rapporté au PIB était de 5,5%, soit une amélioration ainsi de 0,3 point de pourcentage de PIB comparé à 2012. L'année 2013 fut celle de l'entrée en vigueur de la réforme du nouveau code général des impôts qui accorde des baisses substantielles d'impôts aux personnes physiques. Toutefois, cette réforme ne va pas entraver la poursuite de la baisse du niveau du déficit budgétaire par rapport au PIB. En 2014, le solde budgétaire était de -5,1% du PIB, soit une diminution de 0,4 point de pourcentage par rapport à 2013. Ces résultats s'expliquent principalement tant par la mise en œuvre de mesures de rationalisation des dépenses publiques et que par une bonne mobilisation des recettes budgétaires. Plus spécifiquement, des économies ont été réalisées au niveau des dépenses, surtout sur la masse salariale et le rythme de mise en œuvre des autres dépenses courantes et de certaines dépenses en capital a été ralenti. Par ailleurs, le taux de pression fiscale a continué de progresser, même si c'est légèrement. Il est passé de 18,4% en 2013 à un peu plus de 20% en 2016.



### II.1.3. Évolution de la dette publique

L'encours de la dette publique intérieure et extérieure a fortement augmenté sur la période 2013-2016, comparé à la période 2010-2012. Il est passé de 2693 milliards de Francs CFA en 2012 à 5184 milliards en 2016. Corrélativement, on note une rapide progression du ratio de la dette publique totale rapportée au PIB. Il est passé de 46% à presque 60% entre 2013 et 2016. Ce rythme de progression du taux d'endettement tire le pays de plus en plus vers les niveaux proches de ceux qui prévalaient avant que le Sénégal ne bénéficie d'un allègement de la dette au titre de l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) en 2006. Par ailleurs, les coûts du service de la dette se sont également accrus en raison d'un recours plus marqué aux marchés. Le service de la dette publique est passé de 113 milliards à 164 milliards de Francs CFA entre 2013 et 2016. Toutefois, il faut noter que le niveau de la dette du pays est resté soutenable, le ratio dette sur PIB ne dépassant pas le seuil de 70% fixé dans le cadre des critères de convergences de l'UEMOA. Le Sénégal a pu ainsi utiliser cette marge de manœuvre pour lever des fonds notamment sur le marché financier pour financer quelques investissements d'infrastructures.

### II.2. Mise en œuvre du PSE : En quête d'espaces budgétaires

Le PSE envisage de faire du Sénégal une économie émergente à l'horizon 2035. Il prévoit un ensemble d'investissements publics et privés essentiels couplés à des réformes ambitieuses de l'économie. Il repose sur trois piliers : i) une croissance plus forte et durable, et la transformation structurelle. Il s'agit de positionner le Sénégal comme pôle régional pour un certain nombre d'activités par le biais d'une amélioration de l'infrastructure et de l'investissement privé ; ii) le développement humain par le développement des compétences (éducation et formation), l'accès aux soins de santé et l'expansion du dispositif de protection sociale ; et iii) une meilleure gouvernance, la paix et la sécurité.

La première phase de mise en œuvre du PSE est réalisée à travers un plan d'action prioritaire (PAP), qui comporte 17 grandes réformes et 27 grands projets à exécuter sur la période 2014-2018. Sur cette période, il est prévu que la croissance du PIB réel atteindra 7-8 %, soit le double du niveau moyen atteint ces dix dernières années. Cela passera par une forte impulsion suscitée par des investissements publics concentrés en début de période pour attirer ensuite l'investissement privé, surtout étranger. Il est ainsi attendu du secteur privé qu'il contribue au financement et à l'exécution du PSE, notamment au moyen de partenariats public-privé (PPP), mais une grande partie de l'effort d'investissement sera à la charge du budget de l'État.

**En fin mars 2014, cet audit a permis la suspension des salaires de 1136 agents, soit une économie annuelle de 4,4 milliards de FCFA..**

Par ailleurs, une table ronde des bailleurs de fonds, dont l'objet était de mobiliser le financement nécessaire pour le PSE, s'est tenue en février 2014. Les autorités cherchaient à faire participer les donateurs au financement du programme sur la période 2014-2018. Au terme de cette rencontre, le total des engagements de financement des bailleurs de fonds traditionnels uniquement a atteint le double de leurs espérances.

Pour les investissements prévus par le PSE, les autorités se sont engagées à préserver la viabilité des finances publiques et à maintenir le déficit budgétaire sur une trajectoire descendante. Pour ce faire, des mesures de fond sont envisagées pour améliorer la composition des finances publiques et permettre de créer un espace budgétaire. Il s'agit notamment de faire des efforts de mobilisation des recettes et d'ajustement sensible des dépenses pour une diminution rapide du ratio dépenses ordinaires/PIB. Les projections budgétaires du PSE pour la période 2014-2018 visent un taux de croissance moyen des recettes de 12,4 %, et un taux de croissance plus mesuré des dépenses, de 10,2 % en moyenne. Ce qui signifie que les recettes publiques devraient progresser modérément, suivant leur évolution récente. De même, les dépenses courantes devraient augmenter modérément. L'État devra ainsi chercher à contenir ou même diminuer les charges ordinaires en ciblant en particulier les fournitures diverses, les factures téléphoniques, les logements de fonction, etc. Il devra aussi chercher à limiter l'évolution de la masse salariale par un gel des recrutements au-delà des remplacements et un moindre recours aux heures supplémentaires.

En somme, une dimension importante dans la mise en œuvre du PSE est une optimisation des dépenses publiques courantes de sorte que leur évolution ne devra pas dépasser le taux de croissance du PIB. Ce qui suppose un gel des dépenses en termes réels (IMF, 2015). Toutefois, cela ne devra pas se faire au détriment des secteurs sociaux au péril de compromettre l'atteinte des objectifs du PSE, surtout ceux déclinés à travers son axe deux

### II.3. Réforme de l'État et gouvernance

Pour assurer une baisse continue du déficit budgétaire, les autorités ont mis en œuvre des réformes pour rationaliser les dépenses et à améliorer l'efficacité de l'État. Une série d'études et audits ont été ainsi initiés pour aider à prendre des décisions éclairées dans des domaines essentiels.

L'étude la plus emblématique est l'audit physique et biométrique des effectifs de la fonction publique. Le but est de rationaliser les effectifs du secteur public et d'assurer une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Ce qui permettra à terme une maîtrise de la masse salariale et la création d'un fichier unique des agents de l'État. En fin mars 2014, cet audit a permis la suspension des salaires de 1136 agents, soit une économie annuelle de 4,4 milliards de FCFA.

En somme, l'audit de la fonction publique et la réduction des heures supplémentaires ont permis à l'État de réaliser des économies de l'ordre de 0,1 % du PIB au titre des salaires (FMI, 2014).

Le gouvernement s'était aussi engagé à procéder à l'audit des agences publiques. L'objectif était de disposer d'un document de référence en vue de mieux organiser le recours à ces organismes, et aussi améliorer leur gouvernance, transparence et efficacité. D'autres mesures de réforme de l'État concernent aussi la politique fiscale et le code des douanes.

Dans la même lancée, le gouvernement a élaboré et mis en œuvre une importante réforme de l'enseignement supérieur pour promouvoir une gouvernance et un financement du secteur axés sur les résultats. L'objectif déclaré est de renforcer l'efficacité et la qualité du système d'enseignement supérieur ainsi que la supervision des établissements d'enseignement supérieur et leur obligation de rendre compte, et d'élargir l'accès à l'enseignement supérieur par la création de nouveaux établissements.

Par ailleurs des mesures ont été adoptées pour le renforcement de la gestion des finances publiques (GFP) et la gouvernance du secteur public. Des progrès significatifs ont été faits dans ces domaines, particulièrement dans la prévision du budget, le contrôle de la mise en œuvre, la vérification des informations qui sont enregistrées, la reddition des comptes et l'organisation de l'audit externe par l'exécutif. L'accès à l'information budgétaire s'est amélioré avec la publication sur une base mensuelle des tableaux d'exécution du budget, et la disponibilité des informations sur les pratiques d'approvisionnement. En outre, la transposition des nouvelles directives de l'UEMOA dans les dispositions nationales a continué.

En ce qui concerne les autres paramètres de la gouvernance, le Sénégal a transposé dans son droit interne le code de transparence de l'UEMOA et une loi sur la déclaration des biens des agents publics a été adoptée. Une autorité anti-corruption nouvellement créée, l'Office National pour la lutte contre la Fraude et la Corruption (OFNAC), est en charge de la gestion de ces déclarations. Par ailleurs, le Sénégal a amélioré son classement sur l'indice de Perception de la Corruption passant en 2015 au 61<sup>ème</sup> rang contre 69<sup>ème</sup> en 2014, 77<sup>ème</sup> en 2013, et 112<sup>ème</sup> en 2011. En outre, il a été classé 9<sup>ème</sup> sur 53 pays africains et 3<sup>ème</sup> dans la région ouest-africaine sur l'indice Mo Ibrahim sur la gouvernance en Afrique en 2015.

De son côté, le Forum économique mondial classait le Sénégal au 112<sup>e</sup> rang sur 142 pays dans son rapport de 2014–2015. Ce même rapport mettait en exergue l'urgence de prendre des mesures pour améliorer la situation dans les domaines de la santé et de l'éducation de base, pour lesquels le Sénégal se plaçait au 131<sup>e</sup> rang.

---

D'après ce rapport, trois enfants sur quatre seulement suivent un enseignement primaire, et les maladies transmissibles continuent de miner la santé de la population.

Le secteur de l'enseignement supérieur et de la formation (119e rang) requiert aussi des améliorations considérables, l'infrastructure (111e) appelant pour sa part une mise à niveau substantielle. Le rapport jugeait par ailleurs la conjoncture macroéconomique sénégalaise délicate (97e) essentiellement en raison du déficit public élevé (FMI, 2015)

## II.4. Contexte social

### II.4.1. Émergence de la protection sociale

Les nouvelles autorités issues des élections de 2012 ont mis la protection sociale au rang des instruments phares de gestion du risque social, surtout de lutte contre les inégalités sociales, la vulnérabilité et les risques d'extrême pauvreté. Dans cette perspective, d'importantes mesures ont été adoptées pour établir de nouveaux programmes et dispositifs institutionnels afin de promouvoir un système national de protection sociale inclusif et efficace. On peut ainsi relever la mise en place de :

- La Délégation générale à la protection sociale et à la solidarité nationale (DGPSN) en 2012. Cette structure est chargée entre autres d'exécuter les programmes de protection sociale, coordonner la Stratégie nationale de protection sociale et participer au suivi de la mise en œuvre.
- Du Comité interministériel chargé de formuler la mise en œuvre de la Stratégie nationale de protection sociale. Ce comité compte en son sein des représentants de la société civile et des partenaires techniques et financiers. En outre, un comité technique de pilotage est mis en place pour diriger le travail de déploiement des filets de protection sociale au plan technique.
- Du Programme national de bourses de sécurité familiale (PNBSF) lancé en octobre 2013. Il s'agit d'un programme de transferts monétaires conditionnels destiné à aider les ménages les plus vulnérables et à promouvoir l'investissement dans le capital humain à l'échelle nationale. La phase pilote du programme a couvert près de 48.000 familles. La phase de mise à l'échelle a commencé en 2014 et le PNBSF est ainsi appelé à couvrir 250.000 familles vulnérables d'ici 2017.

---

**En fin mars 2014, cet audit a permis la suspension des salaires de 1136 agents, soit une économie annuelle de 4,4 milliards de FCFA.**

---



- De la Couverture Maladie Universelle (CMU). Ce programme fut initialement piloté par la Cellule d'Appui à la Couverture Maladie Universelle (CACMU) rattachée au Cabinet du Ministère de la Santé et de l'Action sociale. Par la suite, les autorités ont mis en place l'Agence de la Couverture Maladie Universelle (ACMU) qui a maintenant la mission d'assurer la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement de la CMU. L'ACMU assure la tutelle des régimes de la CMU, à l'exclusion de ceux relevant de l'assurance maladie obligatoire des travailleurs salariés, et a en charge l'encadrement technique des organismes de prévoyance qui les constituent. Elle assure aussi la promotion des mutuelles de santé et autres mutuelles sociales dans le cadre de l'extension de la couverture du risque maladie au secteur informel et au monde rural. Son rôle inclut aussi le renforcement des politiques de gratuité existantes et la mise en œuvre de la nouvelle initiative de gratuité des soins pour les enfants de moins de 5 ans. Depuis son lancement en septembre 2013, l'ACMU a permis la mise en place de 660 mutuelles de santé sur l'ensemble du territoire national et la prise en charge de près de trois millions d'enfants dans tout le pays au niveau des centres et postes de santé.<sup>2</sup>
- La Caisse autonome de protection sociale universelle (CAP-SU) appelée à organiser le financement des activités de protection sociale, telles que les soins de santé universels, le programme national de transferts monétaires conditionnels et les prestations de retraite pour les personnes âgées. Encore dans sa phase conceptuelle, la CAPSU sera chargée de mobiliser des financements auprès d'un large éventail de sources, telles que primes ou contributions des particuliers, ressources générales de l'État, ressources du secteur privé, taxes spéciales et contributions des partenaires techniques et financiers.

#### II.4.2. Encore des efforts à faire !

Toutefois, malgré tous ces programmes volontaristes de redistribution, la situation sociale reste encore fragile pour les populations. Par exemple, sur le marché de l'emploi beaucoup n'a pas changé. L'Enquête Nationale sur l'Emploi au Sénégal - ENES de 2015 (ANSD, 2015a) indique que le taux combiné du sous-emploi lié au temps de travail et du chômage est estimé à 39,3% au Sénégal, soit 54,5% chez les femmes et 29,8% chez les hommes. Selon le milieu de résidence, le taux combiné (sous-emploi et taux de chômage) est plus important en milieu rural (42,8%) comparativement aux autres centres urbains (38,4%) et dans la zone urbaine de Dakar (36,0%). Aussi et surtout, l'emploi salarié demeure faible. Il ne concerne que 28,6% de l'emploi avec de forts écarts entre les milieux de résidence : Dakar (52,4%), autres milieux urbains (35,3%) et milieu rural (14,7%).

<sup>2</sup> (<http://www.aps.sn/actualites/societe/sante/article/cmu-660-mutuelles-de-sante-mises-en-place-au-senegal>)



Un écart de 10 points est relevé entre les hommes (32,5%) et les femmes (22,8%).

L'ENES de 2015 montre aussi que la population occupée est composée de 35,4% d'employés, de 36,1% d'employeurs et travailleurs pour compte propre, et de 28,5% d'aides familiaux. Les employés sont principalement dans les branches d'activités spéciales des ménages (12,1%), dans la construction (11,6%), dans les activités de fabrication (10,5%), dans le commerce et réparation d'automobiles et motocycles (9,8%), dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche (8,5%) et dans les transports et entreposage (8,1%). La majorité des employés (un peu plus de 80,0%) ne dispose pas de protection sociale, particulièrement les avantages liés à l'exercice des activités tels que les congés annuels payés, les congés maladies rémunérés, l'assurance maladie, les cotisations de sécurité sociale, les congés de maternité ou de paternité, l'assurance d'accidents de travail. Par ailleurs, les employés exercent leurs activités parfois dans un climat chargé d'agressions verbales, d'injures ou menaces (18,1%), et d'agressions physiques (6,5%).

Concernant les autres aspects sociaux, une revue de l'indice de développement humain (IDH) ou des niveaux d'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) permet de faire un état des lieux. Le Rapport sur le développement humain (RDH) de 2015 classe le Sénégal parmi les pays à développement humain faible (niveau le plus bas) en 170<sup>ème</sup> position sur 188 pays avec un score IDH de 0,446 (le score IDH est compris entre 0 et 1). Ce score reste plus faible que la moyenne du groupe (0,505) des pays ayant le niveau le plus bas et la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne (0,518). En outre, lorsque des ajustements sont effectués pour tenir compte des inégalités, l'IDH ajusté aux inégalités du Sénégal tombe à 0,305. Le RDH capte également l'indice de développement selon le sexe qui mesure les disparités entre sexes (ratio femmes –hommes pour l'IDH). Sur la base de l'IDH selon le sexe, un classement des pays en 5 groupes a été fait (pays du groupe 5 ayant la disparité la plus élevée entre les sexes et ceux du groupe 1 avec la disparité la plus faible). Dans le RDH 2015, le Sénégal est classé comme l'un des pays du groupe 5 ayant la disparité entre les sexes la plus élevée. Ce qui indique que beaucoup reste encore à faire pour l'autonomisation des femmes au Sénégal en particulier dans l'amélioration de leur éducation et de leur niveau de revenu.

Par ailleurs, le Sénégal avait souscrit en 2000 aux 8 OMD et s'était, en même temps, engagé dans la mise en œuvre de stratégies en vue de garantir leur atteinte à l'horizon 2015. A l'heure du bilan, toutes les évaluations montrent une situation globalement mitigée.

---

**Par ailleurs, 55,9% et 51,5% des ménages ont eu des difficultés, respectivement, à se procurer des aliments sains et nutritifs, et à respecter le nombre minimum de 3 repas par jour..**

---

Par ailleurs, le Sénégal avait souscrit en 2000 aux 8 OMD et s'était, en même temps, engagé dans la mise en œuvre de stratégies en vue de garantir leur atteinte à l'horizon 2015. A l'heure du bilan, toutes les évaluations montrent une situation globalement mitigée.

**Pauvreté et alimentation :** En matière de lutte contre la pauvreté, les résultats des trois dernières enquêtes réalisées en 2001, 2005 et 2011, indiquent un recul de la pauvreté, qui est passée respectivement de 55,2%, à 48,3% puis à 46,7%. Toutefois, la situation est beaucoup moins reluisante lorsqu'on demande aux populations d'évaluer leurs conditions de vie. Les résultats issus de l'enquête nationale « À l'écoute du Sénégal de 2014 » sur les conditions de vie des ménages, réalisée entre novembre 2014 et janvier 2015, indiquent que 56,5% des ménages s'estiment pauvres, parmi lesquels 45,7% se déclarent très pauvres (ANSD, 2015b). Les résultats de l'enquête montrent aussi que la perception de la pauvreté varie selon le milieu de résidence. Elle est plus marquée dans le milieu rural où plus des deux tiers des ménages (69,0%) se déclarent pauvres dont 53,2% se voient comme très pauvres. En revanche, elle est moins observée dans la zone urbaine de Dakar, où moins de deux ménages sur cinq (38,2%) se trouvent pauvres, parmi lesquels un peu moins du quart (24,7%) sont très pauvres. Dans les autres villes, elle est de 53,7% dont 44,5% de très pauvres.

L'enquête révèle aussi un large sentiment d'insécurité alimentaire au niveau des ménages. Environ trois ménages sur cinq (58,4%) déclarent avoir eu peur de manquer de nourriture au cours des 12 derniers mois ayant précédé l'enquête, notamment en milieu rural où 65,8% des ménages ont déclaré avoir constamment la crainte de manquer de nourriture pour insuffisance de ressources. Ce sentiment d'insécurité alimentaire est d'autant plus fondé que 48,7% des ménages déclarent avoir effectivement vécu une situation de manque de nourriture. En milieu rural, ce sont 57,0% des ménages qui ont subi une situation de faim. Par ailleurs, 55,9% et 51,5% des ménages ont eu des difficultés, respectivement, à se procurer des aliments sains et nutritifs, et à respecter le nombre minimum de 3 repas par jour. Ainsi, face au manque de ressources, 32,0% des ménages déclarent avoir dû sauter l'un des trois repas conventionnels, 42,4% manger moins que la norme, 29,4% ressentir la faim, et 21,0% rester sans manger pendant la journée.

**Nutrition des enfants :** L'insécurité alimentaire ressentie par les ménages affecte grandement la situation nutritionnelle des enfants de moins de 15 ans. En effet, 36,1% des ménages sénégalais ont été dans l'impossibilité de nourrir sainement leurs enfants âgés de moins de 15 ans du fait de manque de ressources. En milieu rural, 44,0% des ménages ont été dans cette situation.



Par ailleurs, l'enquête nationale « À l'écoute du Sénégal de 2014 » montre aussi que devant la difficulté de nourrir convenablement leurs enfants de moins de 15 ans, 37,4% des ménages déclarent avoir ainsi procédé à un rationnement des aliments qui leur sont servi ; une stratégie utilisée surtout par 43,8% des ménages ruraux (ANSD, 2015b). Les autres stratégies mises en place par les ménages pour nourrir les enfants ont consisté à : (i) sauter l'un des trois repas conventionnels (17,5%) ; (ii) faire ressentir à l'enfant la faim et ne pas pouvoir l'assouvir (19,5%), ou (iii) ne faire manger à l'enfant qu'un seul repas ou ne même pas le faire toute la journée (12,6%).

**Scolarisation des enfants :** L'OMD No 2 visait à donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires. Toutefois, cet objectif ne fut pas atteint en dépit des nombreux efforts déployés comme l'adoption de la loi portant sur l'obligation scolaire 6-16 ans.

Selon les statistiques disponibles, le Taux Brut de Scolarisation (TBS) était à 82,6% en 2014. Le taux d'achèvement du cycle primaire à 73,4% en 2014, soit une hausse de 7,5 points par rapport à 2013 (65,9%). Cette nette amélioration est obtenue grâce à un achèvement élevé chez les filles (80,9%). Par ailleurs, l'indice de parité reste toujours en faveur des filles, avec un ratio de 1,04 (ANSD, 2015b).

S'agissant des autres ordres d'enseignement, les performances en matière de taux de scolarisation ne sont non plus reluisantes. Dans le détail, selon les résultats de l'enquête « À l'Écoute Du Sénégal 2014 » :

- Au préscolaire, le TBS est estimé 10,6 % (10,4% chez les garçons contre 11,0% chez les filles). L'examen selon le milieu de résidence laisse apparaître un faible taux en milieu rural (6,8%), soit 9,7 points d'écart par rapport aux centres urbains et 11,6 points par rapport à Dakar. Ce faible taux de préscolarisation résulte principalement de l'insuffisance de l'offre d'éducation pour la petite enfance. En 2014, le réseau des structures de prise en charge de la petite enfance était de 2823 établissements contre 2620 en 2103, soit 203 de plus. Ces établissements se répartissent comme suit : 34,1% d'écoles maternelles, 24,9% de garderies, 23,5% de cases des tout-petits, de 34,1 % d'écoles maternelles et de 9,2% de cases communautaires. L'offre d'éducation préscolaire est ainsi dominée par les écoles maternelles et les garderies d'enfants qui constituent les types de structures les plus anciens du réseau. En tenant compte de l'objectif de 90 enfants par établissement, les 2823 recensés en 2014, ne devraient pouvoir accueillir que 254 070 enfants. Ce nombre reste encore largement inférieur à la demande potentielle (1 357 409 enfants). On note ainsi un déficit de 12 013 structures pour la prise en charge de l'ensemble des enfants âgés de 3 à 5 ans (MEN, 2014).



- Au moyen, le TBS est de 58,9% et le Taux Net de Scolarisation (TNS) à 34,9%. Le TBS est de 60,2% chez les filles et 57,4% chez les garçons. Selon le milieu de résidence, les autres centres urbains avec un TBS de 86,7% ont un niveau de fréquentation du moyen qui double celui du milieu rural (43,2%). La situation est la même s'agissant du TNS avec un niveau de 26,1% en milieu rural là Dakar affiche 50,8%. Dans les autres milieux urbains, les TNS, au moyen secondaire, s'égalisent pour les filles et les garçons, soit 47,7%.
- Au secondaire, le TBS estimé à 36,3% au niveau global est de 38,5% chez les garçons et 34,2% chez les filles. On constate ainsi que les niveaux de scolarisation des filles et des garçons dans le secondaire sont à l'inverse de ce qui est observé au primaire et au moyen. La raison est principalement liée aux niveaux proportionnellement plus élevés d'abandons scolaires chez les filles du fait des mariages et grossesses précoces ou de certaines contingences sociales. Il est aussi remarquable que la fréquentation du secondaire est relativement faible en milieu rural (19,2%) comparativement aux autres centres urbains (52,2%) et Dakar (56,2%). Le niveau faible du TNS (13,0%) laisse entrevoir des retards considérables de scolarisation pour le secondaire et plus encore en milieu rural (6,8%).
- Dans le supérieur, le TBS se situe à 7,0% (5,2% chez les femmes et 9,4% chez les hommes) et le TNS à 5,1% (4,2% chez les femmes et 6,3% chez les hommes). Le niveau marginal de fréquentation du supérieur pour le milieu rural (1,2%) serait lié à la concentration des établissements d'enseignement supérieur en zone urbaine et particulièrement à Dakar.

Demande potentielle de scolarisation non-satisfaite : Dans l'optique de réaliser la scolarisation universelle en 2015 le Sénégal a opté, parmi ses stratégies d'élargissement de l'accès, la diversification de l'offre scolaire pour répondre aux besoins éducatifs des différentes communautés. Toutefois, il existe encore une demande significative potentielle de scolarisation qui est non satisfaite. Concernant l'enseignement élémentaire, la demande potentielle d'éducation est constituée par la tranche d'âge de la population âgée de 6 à 11 ans. Cette demande potentielle est constituée de 2 286 933 enfants dont 47,9 % sont des filles d'après les résultats du dernier recensement général de la population de l'habitat, de l'agriculture et de l'élevage de 2013 (RGPHAE – 2013). D'après le Rapport National sur la Situation de l'Éducation (RNSE) de 2014, le nombre d'apprenants inscrits à l'enseignement élémentaire au Sénégal à la même période était de 1882524, soit un gap de plus de 400000 enfants non-scolarisés. A ce nombre, s'ajoutent aussi les abandons scolaires qui restent encore importants : 9,8% en 2013 et 7,7% en 2014.

Sur les motifs de non fréquentation de l'école, le refus des parents est le plus souvent évoqué comme motif (33,4%) ; et cela quel que soit le milieu de résidence. L'absence d'intérêt (24,0%) vis-à-vis de l'école constitue la deuxième raison aussi bien au niveau national qu'en milieu rural (25,0%) et dans les autres centres urbains (30,1%). D'autres raisons évoquées concernent le travail à la maison (18,6%), le fait d'être encore trop jeune (18,4%), tout comme des raisons de contrariété avec les croyances (13,5%). L'éloignement des écoles (3,0%) et le manque de moyens (3,3%) constituent aussi des raisons non négligeables de non fréquentation de l'école.

**Travail des enfants :** Une proportion non négligeable des enfants qui ne fréquentent pas l'école travaillent. Le rapport du RGPHAE – 2013 (ANSD, 2013) révèle que 7% des enfants âgés entre 6 et 14 ans travaillent. Ce phénomène concerne plus les garçons (8,3%) que les filles (5,3%). Il affecte aussi plus les enfants n'ayant jamais fréquenté l'école (18,2%) et ceux âgés entre 10 et 14 ans (9%). Par ailleurs, les résultats de l'Enquête Démographique et de Santé Continue (EDS- Continue) 2012-2014 (ANSD et ICF, 2015) mettent en évidence d'importantes disparités régionales et entre les formes de travail. Le travail des enfants (5-17 ans) est plus fréquent dans les régions de Kaffrine, (52 %), Tambacounda (44 %), Kaolack (41 %) et Fatick (34 %). De même, dans la région de Fatick, environ un tiers des enfants avait travaillé (34 %). Dans les régions de Ziguinchor (16 %) et de Kédougou (19 %), le travail des enfants est moins fréquent. C'est dans la région de Dakar que le pourcentage d'enfants ayant travaillé est, de loin, le plus faible (7 %).

Dans ces différents cas, on parle de travail des enfants, lorsque ces derniers participent soit à des activités économiques, soit à des tâches domestiques pendant un nombre d'heures égal ou supérieur à un seuil fixé selon l'âge. En outre, est inclus dans cette définition du travail des enfants, tout travail qualifié de dangereux. Les résultats de l'enquête montrent ainsi qu'une proportion très élevée d'enfants a travaillé dans des conditions dangereuses dans les régions de Kaffrine (29 %), Kolda et Matam (16%) et Diourbel (7 %). C'est à Dakar (2 %) et Ziguinchor (5 %) que les proportions d'enfants ayant travaillé dans des conditions considérées comme dangereuses sont les plus faibles.

**État de santé de la population :** L'enquête sur les conditions de vie des ménages montre qu'un peu plus de 47 personnes interrogées sur 100 déclarent avoir eu une maladie ou un problème de santé quelconque au cours des quatre semaines précédant l'enquête (ANSD, 2015c). Et dans ce lot, la proportion de personnes malades ou blessées est plus élevée dans les autres centres urbains comparativement à Dakar urbain et au milieu rural. Elle est de 52,0% dans les autres centres urbains contre 46,9% en milieu rural et 43,2% en milieu urbain dakarais. Ces personnes souffrent principalement de douleurs au dos/



membres (près de 27%) ou de paludisme (plus de 18%). Il faut noter que cette dernière pathologie qui est une des premières causes de morbidité au Sénégal est en train de perdre du terrain grâce notamment aux actions de surveillance épidémiologique et de contrôle de la maladie menées dans le cadre du Programme National de Lutte contre le Paludisme (PNLP).

D'autres améliorations significatives sont aussi enregistrées en ce qui concerne les taux de mortalité infantile et infanto-juvénile et les décès maternels bien que leurs niveaux restent encore élevés. En effet, le taux de mortalité infanto-juvénile est passé de 121 ‰ en 2005 à 72 ‰ en 2010-2011 et 65 ‰ en 2012-2013 et celui de la mortalité infantile est passée de 61 ‰ en 2005 à 47 ‰ en 2010-2011 et 43 ‰ en 2012-2013. La mortalité maternelle s'établit à 392 pour 100 000 naissances vivantes. De même, le niveau de prévalence du VIH relativement faible au sein de la population générale âgée de 15 à 49 ans (0,7 % en 2010-2011) reste stable (ANSD et ICF, 2015). Les résultats de l'EDS-Continue (2012-2014) montre aussi qu'en 2012-2013, plus de neuf mères sur dix (95 %) ont consulté du personnel médical formé pendant la grossesse. Pour les naissances ayant eu lieu au cours des 5 dernières années, en 2012-2013, 51 % des mères ont bénéficié de l'assistance de personnel médical formé pendant l'accouchement. Aussi, la couverture vaccinale chez les enfants de moins de cinq ans a enregistré une amélioration (70 % en 2012-2013).



**Offre de soins :** Pour soigner sa population, le Sénégal dispose actuellement de 3 084 structures de santé (dont 86 hôpitaux, 242 centres de santé y compris les centres médicaux de garnison (CMG), 1 250 postes de santé y compris les infirmeries des maisons d'arrêt et de correction (MAC) et 1 506 cases de santé (ANSD et ICF, 2015). Notons qu'il existe deux catégories d'hôpitaux au Sénégal : ceux du niveau 2 et ceux du niveau 3. Les hôpitaux du niveau 2 sont localisés dans les chefs-lieux de région tandis que ceux du niveau 3 sont constitués par les CHU tous concentrés à Dakar. À ce jour, l'ensemble des régions disposent d'au moins un hôpital de niveau 2.

Concernant les ressources humaines, le personnel de santé en activité est encore loin de satisfaire la demande des populations, en plus de grandes disparités dans la couverture du territoire national. En termes de population, l'analyse de la couverture en personnel de santé révèle que le Sénégal comptait en 2013 (ANSD, 2016) :

- 1 médecin pour 12 373 habitants ;
- 1 infirmier pour 4 320 habitants ; et
- 1 sage-femme d'État (SFE) pour 2 426 Femmes en Âge de Reproduction (FAR).



**Conditions d'hygiène et qualité de l'habitat :** En ce qui concerne l'accès à l'eau potable, depuis décembre 2013, le Sénégal a atteint un taux de couverture globale en eau potable de 90,4% selon le rapport de la 8ème réunion du Programme Eau potable et Assainissement du Millénaire (PEPAM). Dans les centres urbains du pays, 98% des populations ont accès à une eau saine alors que le taux de couverture est estimé à 84,1% dans les milieux ruraux. L'enquête sur les conditions de vie des ménages indiquent que 70 % des ménages sénégalais utilisent le robinet comme principale source d'eau potable avec 47,5 % pour le robinet intérieur, 17,7 % pour celui dans la concession et 5,2 % provenant de celui du voisin (ANSD, 2015c). Le Sénégal a ainsi atteint le but fixé pour le sous-secteur « eau potable » des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Par contre concernant l'assainissement, l'objectif ne fut pas atteint.

L'enquête indique que plus de 35 % des ménages sénégalais évacuent leurs fosses septiques avec une pompe automatique, avec quelques importantes disparités régionales. Au niveau du milieu urbain dakarois et dans les autres centres urbains, la vidange des fosses septiques se fait plus par le biais d'une pompe mécanique (57,1% à Dakar urbain contre 44,8% dans les autres centres urbains) que de façon manuelle ou à la main (21,8% à Dakar urbain contre 18,8% dans les autres centres urbains). Par contre, en milieu rural, 22,4% des ménages ont effectué manuellement ou à la main la vidange de leur fosse septique contre 21% qui l'ont fait en utilisant une pompe mécanique. Aussi, l'essentiel des ménages, soit 60,5 %, utilise la rue, la route ou la nature comme principal mode d'évacuation de leurs eaux usées. Ce manque de systèmes d'élimination adéquats des fosses septiques et des eaux usées constitue une source importante de pollution de l'environnement pouvant dégrader de façon non-négligeable la qualité de vie et l'état de santé des populations.

Concernant l'accès à l'électricité, en moyenne 3 ménages sur 5 au Sénégal sont connectés. Seulement, on note de fortes disparités selon le milieu de résidence. En milieu rural seuls un peu plus de 3 ménages sur 10 disposent d'électricité. Par contre, le taux d'accès à l'électricité est de 96,1 % à Dakar et 82,9 % dans les autres villes. Aussi, d'après les informations issues des analyses sur l'habitat, les ménages sont, dans la majorité des cas, propriétaires de leur logement (73,1 %). Parmi eux, 38,5 % disposent du titre de propriété. La location ne concerne que 20,1 % des ménages.



### III EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES SOCIALES

#### POINTS SAILLANTS

- Les dépenses publiques destinées aux secteurs sociaux n'ont pas connu une amélioration soutenue sur la période 2013-2015, rapporté au budget global de l'État. Elles sont passées de 735 milliards en 2013 à 849 milliards en 2014 puis à 815 milliards en 2015.
- Le taux de croissance annuel moyen des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux a été seulement de 3,4% entre 2013 et 2015. Ce qui est relativement modéré car dépassant de peu le taux de croissance démographique qui est de 2,5%.
- Le budget total (exécuté) de l'État s'est accru régulièrement entre 2013 et 2015 au taux annuel moyen d'un peu plus de 8%. Il est passé de 2216 milliards en 2013 à 2825 milliards en 2015.
- Le taux de croissance annuel moyen du budget exécuté de l'État (8%) a été plus de deux fois supérieur à celui observé pour le volume des dépenses publiques sociales (3,4%) sur la période 2013-2015.
- La part du budget de l'État réellement consacrée (i.e. sur la base du budget exécuté) aux secteurs sociaux a constamment baissé entre 2013 et 2015. Elle est passée de 33,2% en 2013 à 32,6% en 2014, pour chuter ensuite à moins de 29% en 2015.
- Cette tendance à la baisse de la proportion des ressources publiques réellement allouée aux secteurs sociaux n'est apparemment pas accidentelle. Elle répond plutôt à une logique implicite dans la LFI de consolider les dépenses dans les secteurs libellés comme non-productifs.
- Les dépenses publiques sociales par tête étaient d'environ 54 000 FCFA en valeur nominale en 2013. En 2014, elles ont sensiblement augmenté atteignant 61 000 FCFA avant de revenir à moins de 57 000 FCFA en 2015. En termes réels, le fait marquant est que le niveau des dépenses sociales de l'État n'a jamais atteint 60 000 FCFA par tête sur la période considérée.
- La tendance des dépenses sociales par tête suggère que la hausse du volume réel global des ressources de l'État allouées aux secteurs sociaux a surtout servi à couvrir la demande additionnelle liée au croît démographique et à amortir les effets liés à l'inflation. Ce qui indique le faible effort financier, en termes réels, fait par l'État pour améliorer le niveau de ses interventions dans les secteurs sociaux durant cette période.
- L'évolution des dépenses publiques sociales par habitant contraste fortement avec la tendance du budget global de l'État rapporté par tête d'habitant sur la même période. Entre 2013 et 2015, le budget par habitant a continué d'augmenter passant de 165 000 FCFA en 2013 à près de 190 000 FCFA en 2014 pour atteindre 198 000 FCFA en 2015, en valeur nominale. En termes réels, la même tendance haussière est observée sur la même période. La valeur réelle du budget par tête est passée de 158 000 CFA en 2013 à 180 000 FCFA en 2014, puis à 190 000 FCFA en 2015.
- Le secteur de l'éducation absorbe plus de la moitié du budget social et l'enseignement supérieur prend presque le cinquième. Quant à la formation professionnelle, sa part dans le budget social est de moins de 5%.
- Moins de 1% du budget national de l'éducation est consacrée à la petite enfance.
- La part des dépenses publiques de santé dans le budget social était à presque 18% en 2013. En 2014 et 2015, elle est tombée à 16%.
- On note une forte poussée des dépenses de protection sociale. Entre 2013 et 2015, la proportion des ressources publiques sociales consacrées à ce secteur a cru à un taux annuel moyen de 26%. Elle est passée de 2,8% en 2013 à 3,7% en 2014 et 6,1% en 2015.

### III.1. Tendances générales

Les dépenses publiques destinées aux secteurs sociaux n'ont pas connu une amélioration soutenue sur la période 2013-2015. Elles sont passées de 735 milliards en 2013 à 849 milliards en 2014 puis à 815 milliards en 2015, soit un taux de croissance nominale de 11% sur la période. L'essentiel de cette hausse est intervenu entre 2013 et 2014 (15%) ; entre 2014 et 2015, le volume des dépenses publiques a plutôt légèrement baissé de 4%. En somme, entre 2013 et 2015, les dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux n'ont cru qu'à un taux annuel moyen de 3,4%. Ce qui est relativement modéré car dépassant de peu le taux de croissance démographique qui est de 2,5%.

Tableau 3 : Niveau général des dépenses publiques sociales (milliards de FCFA)

Années	Loi des fin initiale (LFI)	Exécuté
2013	694,8	735,2
2014	783,3	849,0
2015	809,9	814,9

Source : Direction Générale des Finances - DGF, MEFP

Table 3 : Niveau général des dépenses publiques sociales

Au même moment, le budget total (exécuté) de l'État s'est bien accru passant de 2216 milliards en 2013 à 2825 milliards en 2015. En termes relatifs, le budget s'est accru au taux annuel moyen d'un peu plus de 8% sur la période 2013-2015. Ce taux de croissance annuel moyen (de 8%) est plus de deux fois supérieur à celui observé pour le volume des dépenses publiques sociales (3,4%).

Figure 1 : Budget général de l'État - Loi des Finances (LFI) vs Budget exécuté

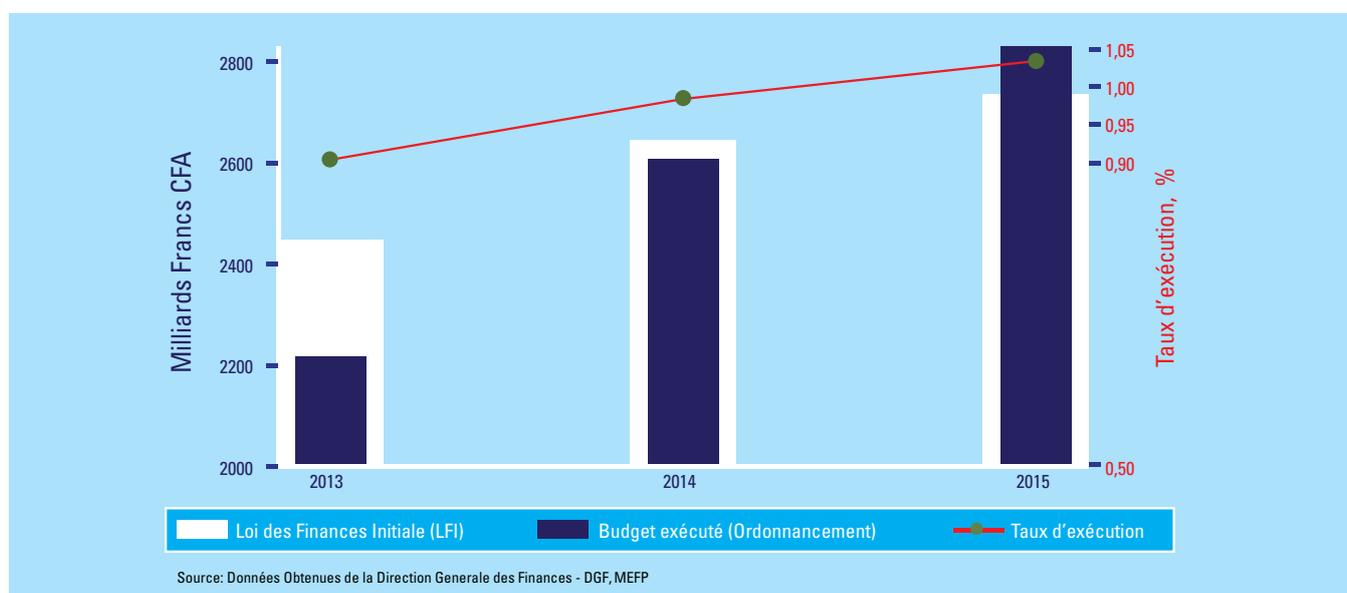


Figure 1 : Budget général de l'État

**Le taux d'exécution du budget n'a jamais été conforme aux prévisions. En 2013, ce taux s'élevait à 90%. En 2014, est passé à 98%, puis il est arrivé à plus de 100% en 2015, soit 103%.**

La figure 1 montre les tendances du budget total de l'État au cours sur la période 2013-2015. On note quelques divergences entre les projections budgétaires (LFI) et les niveaux du budget exécuté. Le taux d'exécution du budget n'a jamais été conforme aux prévisions. En 2013, ce taux s'élevait à 90%. En 2014, est passé à 98%, puis il est arrivé à plus de 100% en 2015, soit 103%. Cette progression témoigne certes d'une meilleure maîtrise de la programmation budgétaire. Toutefois, ces divergences persistantes reflètent aussi des faiblesses dans les prévisions à la fois pour les recettes et les dépenses. Plus spécifiquement, elles peuvent laisser penser que dans la programmation budgétaire, il y a comme systématiquement une surestimation des recettes attendues couplée à une sous-évaluation des dépenses à engager. L'inverse pourrait aussi arriver, même si un tel scénario est moins rare. L'implication principale de telles faiblesses dans les prévisions est les adaptations budgétaires récurrentes observées dans l'exécution du budget. Ainsi des dépenses programmées, notamment et surtout dans les secteurs sociaux, sont-elles souvent postposées pour permettre d'atteindre l'objectif de déficit budgétaire fixé auquel l'État s'était engagé. Ce qui souvent induit une forte variabilité du niveau des ressources que l'État consacre à tel ou tel secteur.

Figure 2 :

Parts des dépenses sociales totales dans...

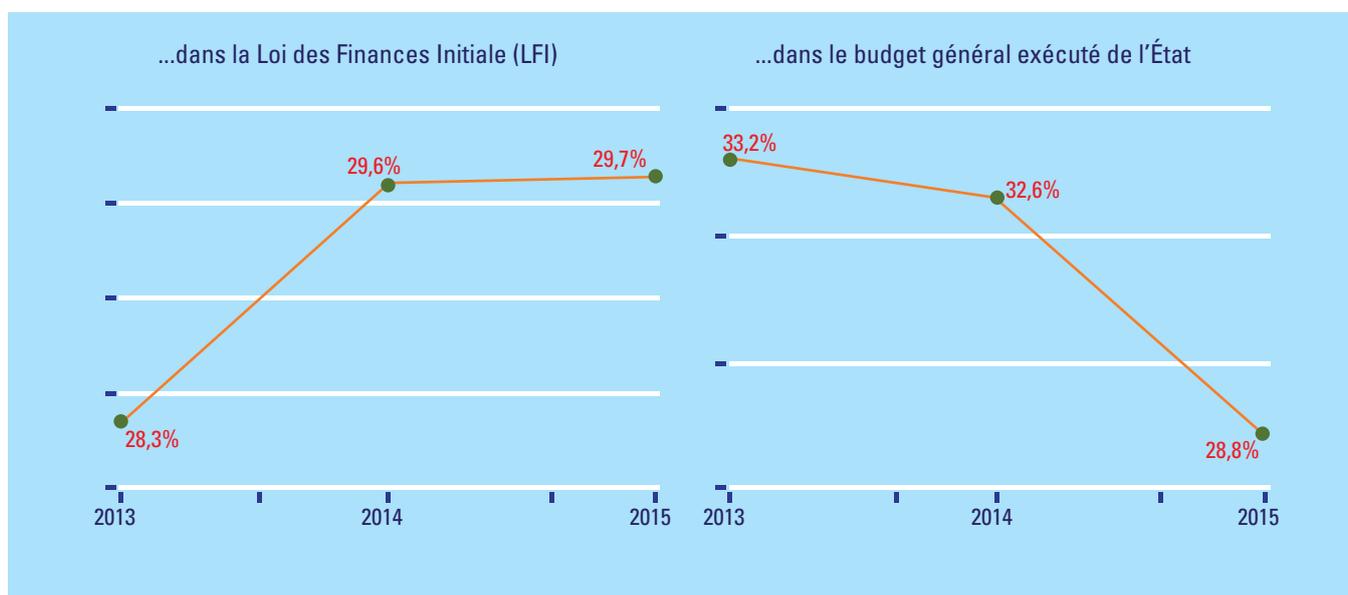


Figure 2 : Parts des dépenses sociales totales dans le budget de l'État

Le panel de droite de la figure 2 montre l'évolution de la part du budget de l'État véritablement consacrée aux secteurs sociaux, notamment la santé, l'éducation, l'environnement, la justice, la protection sociale, l'assainissement et l'hydraulique rurale, entre 2013 et 2015. Le constat est une baisse importante et persistante de cette part au fil de ces trois années. La part des dépenses sociales totales dans le budget exécuté de l'État est passée de 33,2% en 2013 à 32,6% en 2014, pour chuter ensuite à moins de 29% en 2015.

Cette tendance à la baisse de la proportion des ressources publiques réellement allouée aux secteurs sociaux n'est apparemment pas accidentelle. Elle répond plutôt à une logique clairement annoncée à travers la LFI de contenir le budget social à moins de 30% du budget de l'État. Le panel de gauche de la figure 2 indique explicitement quelles étaient les intentions initiales de l'État pour ses dépenses dans les secteurs sociaux.

Cette baisse de la proportion des ressources allouées aux secteurs a pour premier impact notable une baisse du montant des dépenses publiques sociales par habitant. La figure 3 montre qu'en 2013 les dépenses publiques sociales par tête étaient d'environ 54 000 FCFA en valeur nominale. En 2014, elles ont sensiblement augmenté atteignant 61 000 FCFA avant de revenir à moins de 57 000 FCFA en 2015.

En termes réels, le fait marquant est que le niveau des dépenses sociales de l'État n'a jamais atteint 60 000 FCFA par tête sur la période considérée. En 2013, la valeur réelle des dépenses publiques sociales pour chaque habitant était juste de 52 000 FCFA. Et ce montant a très peu évolué entre 2013 et 2015 ; soit seulement d'environ 2000 FCFA, passant de 52 000 FCFA en 2013 à près de 54 000 FCFA en 2015.

On note toutefois, qu'en 2014, le montant réel des dépenses publiques sociales par habitant avait atteint un niveau exceptionnel de presque 59 000 FCFA.

Ce pic observé en 2014 est surtout expliqué par une hausse, durant cette année, de l'investissement public vers les infrastructures, notamment pour l'achèvement et l'équipement de l'Hôpital Dalal Diam et de l'Hôpital des Enfants de Diamniadio, et pour le démarrage des travaux de construction des Universités de Diamniadio et du Sine Saloum.

Figure 3 : Répartition par habitant ... (en Francs CFA)

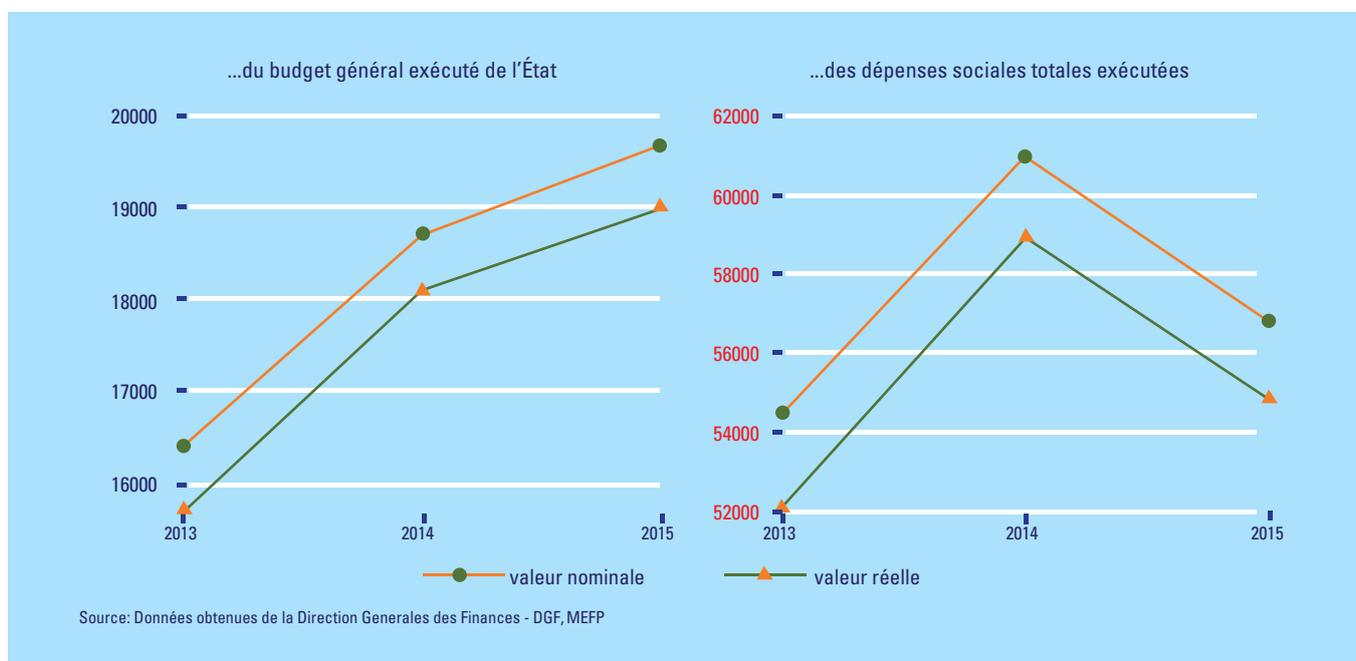


Figure 3 : Répartition par habitant du budget général de l'État

En somme, cette tendance des dépenses publiques sociales par tête suggère que la hausse du volume global des ressources de l'État allouées aux secteurs sociaux a surtout servi à couvrir la demande additionnelle liée au croît démographique et à amortir les effets liés à l'inflation. Ainsi, on ne peut soutenir que, durant cette période, il y a eu un effort financier réel conséquent fait par l'État pour améliorer le niveau de ses interventions dans les secteurs sociaux. L'effort réel marginal fait par tête d'habitant reste très modique.

Cette évolution des dépenses publiques sociales par habitant contraste fortement avec la tendance du budget de l'État rapporté par tête d'habitant sur la même période. Entre 2013 et 2015, le budget par habitant a continuellement augmenté passant de 165 000 FCFA en 2013 à près de 190 000 FCFA en 2014 pour atteindre 198 000 FCFA en 2015, en valeur nominale. En termes réels, la même tendance haussière est observée sur la même période. La valeur réelle du budget par tête est passée de 158 000 CFA en 2013 à 180 000 FCFA en 2014, puis à 190 000 FCFA en 2015.

Ce qui précède pose le problème de la priorisation des dépenses sociales dans l'allocation des ressources publiques.

Au regard des options déclinées à travers l'axe 2 du PSE, on aurait attendu une évolution dans le même sens des dépenses publiques sociales par habitant avec le niveau du budget de l'État par tête.

### III.2. Répartition sectorielle du budget social

La répartition des dépenses entre les différents sous-secteurs sociaux permet de saisir les orientations et priorités des autorités du gouvernement en matière de politiques sociales. Les figures 4 et 5 donnent les parts de chaque secteur dans le budget social.

#### *Part du lion à l'éducation et l'enseignement supérieur :*

On constate une forte dominance des secteurs de l'éducation et de l'enseignement supérieur dans l'allocation sectorielle du budget social. Ces deux secteurs absorbent l'essentiel des ressources publiques consacrées aux secteurs sociaux. Le niveau cumulé des ressources publiques allouées à ces deux secteurs dépasse les deux tiers du budget social. Dans le détail, le secteur de l'éducation tout seul absorbe plus de la moitié du budget social hors dépenses liées au d'investissements sur financement extérieur. En tenant compte de ces dernières, la part des ressources consacrées au secteur de l'éducation baisse légèrement mais demeure toujours autour de la moitié du budget social. Cette légère variation suggère que le secteur de l'éducation capte une proportion relativement faible des ressources consacrées aux investissements prioritaires.

Quant à l'enseignement supérieur, il est destinataire en moyenne d'un cinquième du budget social sur la période considérée. En 2015 la part de l'enseignement supérieur dans le budget est exceptionnellement tombée à moins de 18%.



Figure 4 :

Répartition sectorielle du budget social (hors financement extérieur)  
(%, sur la base du budget exécuté)

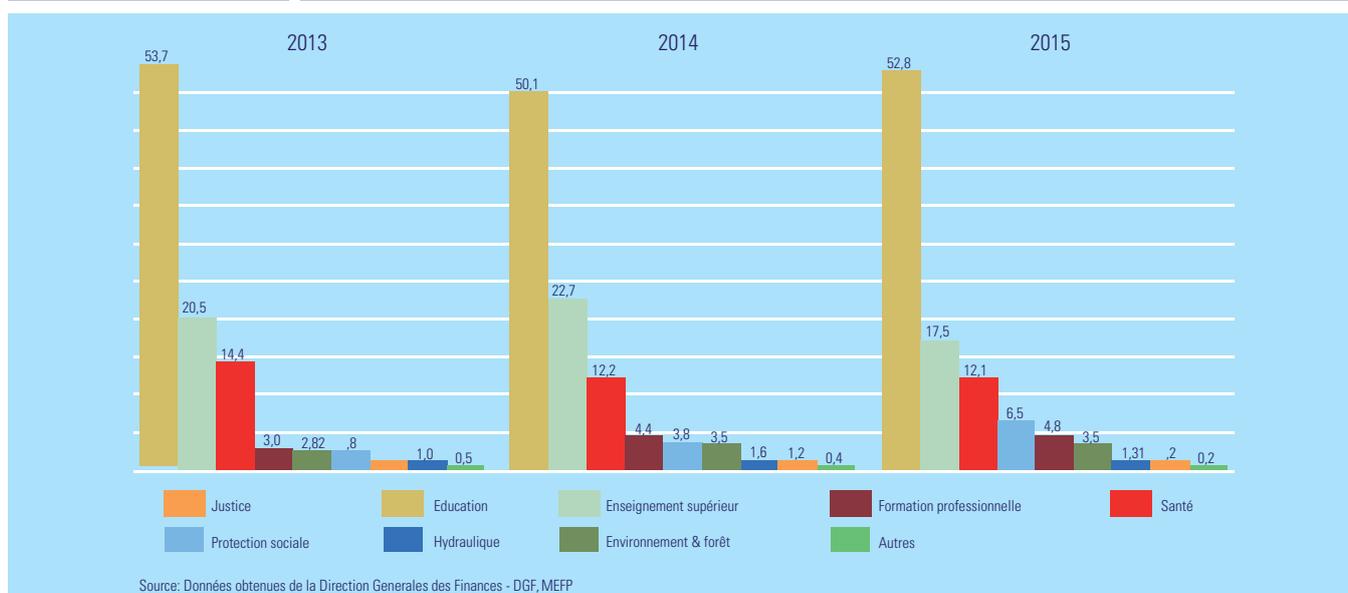


Figure 4 : Répartition sectorielle du budget social (hors financement extérieur)

Figure 5 :

Répartition sectorielle du budget social (toutes dépenses incluses)  
(%, sur la base du budget exécuté)

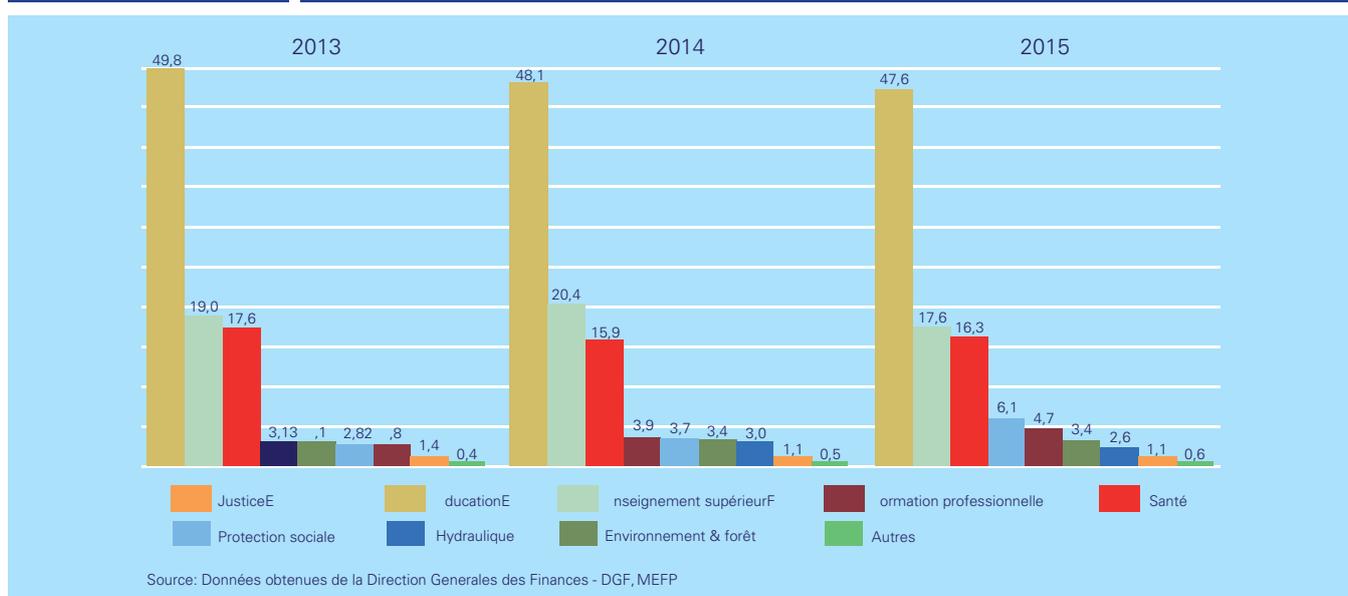


Figure 5 : Répartition sectorielle du budget social (toutes dépenses incluses)

**Effets de la lente transition de la fécondité :** La forte dominance des dépenses d'éducation dans le budget social (en comparaison aux autres secteurs sociaux) pourrait être en premier lieu imputable au profil démographique du pays. En raison de la forte fécondité, la population du Sénégal est très jeune, avec environ 42,1 % de la population âgée de moins de 15 ans et un âge médian de 18 ans. La pyramide des âges du pays montre une distribution par âge et sexe de la population, avec une large base en raison d'un nombre élevé d'enfants à la base, et un sommet étroit due à une mortalité élevée. Et le fait que la fécondité soit élevée et diminue lentement, conjugué à la baisse des taux de mortalité infantile a entraîné une croissance rapide de la population. Le croît démographique annuel moyen au Sénégal est de 2,5 % entre 2002 et 2013. Ce rythme de croissance démographique exerce de fortes pressions sur le système éducatif sénégalais. En effet, le corollaire d'une telle croissance démographique est un accroissement élevé et soutenu de la demande potentielle d'éducation. C'est dire que le Sénégal est appelé à accroître ses dépenses en intrants scolaires pour faire face annuellement à un supplément toujours important de demande potentielle d'éducation, notamment et surtout de base.

---

---

**Selon les projections de l'ANSD pour 2013, la population passera de 22 millions en 2030, 39 millions d'ici 2050 et 55 millions en 2063.**

---

---

Il faut noter que la population du Sénégal continuera de croître pour de nombreuses décennies à venir. Selon les projections de l'ANSD pour 2013, la population passera de 22 millions en 2030, 39 millions d'ici 2050 et 55 millions en 2063. En fait, la population du Sénégal va encore augmenter pendant les 5-6 prochaines décennies, même après avoir atteint le niveau de fécondité de 2,1 naissances par femme, ce qui équivaut au niveau minimum de fécondité pour le renouvellement d'une génération. Ce large et rapide accroissement de la population attendu dans le futur, nonobstant une baisse prévue du niveau de fécondité jusqu'au taux de remplacement, est surtout imputable à l'élan démographique courant du pays. Du fait du niveau actuel de fécondité encore élevé, le Sénégal compte présentement un nombre élevé de jeunes qui n'ont pas encore atteint l'âge d'entrée en vie féconde. En d'autres termes, le Sénégal est assuré d'avoir une large population dans le futur en raison du niveau élevé de sa fécondité actuelle et de la concentration de jeunes qui n'ont pas encore atteint l'âge de procréation.

De telles perspectives démographiques posent le problème de la capacité du Sénégal à atteindre, à l'horizon de 2030, l'Objectif N° 4 de Développement Durable (ODD) visant à « Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, et promouvoir les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie », notamment et surtout ses cibles 1 et 2. D'ailleurs, le PSE identifie la croissance rapide de la population comme un défi majeur à l'amélioration du capital humain et du niveau de vie de tous les Sénégalais. C'est dire que les autorités du Sénégal doivent incessamment songer à accélérer le déclin de la fécondité de manière à créer, à termes, les conditions d'un dividende de scolarisation qui devra permettre de réorienter les ressources publiques pour améliorer les objectifs et résultats finaux en matière d'éducation (voir encadré 1).

*Faible poids de l'enseignement technique et la formation professionnelle* : Un autre engagement fort du Sénégal dans le cadre des ODD est « d'ici à 2030, d'augmenter considérablement le nombre de jeunes et d'adultes disposant des compétences, notamment techniques et professionnelles, nécessaires à l'emploi, à l'obtention d'un travail décent et à l'entrepreneuriat ». Il s'agit aussi « d'ici à 2030, de faire en sorte que les femmes et les hommes aient tous accès dans des conditions d'égalité à un enseignement technique, professionnel ou tertiaire, y compris universitaire, de qualité et d'un coût abordable ». Toutefois, au regard de la proportion des ressources publiques consacrées au secteur de l'enseignement technique et de la formation professionnelle, il est bien loisible de constater que les options de l'État du Sénégal ne semblent pas aller dans le sens de ces objectifs. En effet, très de ressources publiques sont allouées à ce secteur. Les figures 4 et 5 montrent qu'en 2013, 2014 et 2015, la part de la formation professionnelle représentait moins de 5% du budget social.

**Part des dépenses de santé :** La santé est le troisième secteur le plus important en termes de part du budget social, après l'éducation et l'enseignement supérieur. La figure 4 montre que la part du secteur de la santé dans les dépenses publiques sociales, hors investissements prioritaires, est restée stable autour de 12% en 2014 et 2015. Ce qui constitue un léger recul par rapport au niveau atteint en 2013, soit plus de 14%. Par contre, la figure 5 montre une hausse de la part du secteur de la santé dans le budget social lorsqu'on tient compte des dépensés du PTIP. Ainsi, le niveau des ressources de l'État allouées à la santé s'élevait autour de 16% du budget social en 2014 et en 2015. En 2013, cette part était de presque 18%. Ces variations reflètent l'importance du volume des investissements consacrés par l'État au secteur de la santé, comparativement au reste des autres secteurs sociaux.



**Émergence de la protection sociale :** Dans la répartition de l'enveloppement global du budget social, c'est la part allouée au secteur de la protection sociale qui a connu l'évolution la plus spectaculaire en 2013 et 2015. Sur cette période, la proportion des ressources publiques sociales consacrées à ce secteur a cru à un taux annuel moyen de 26%. La figure 5 montre qu'en 2013, cette part était de 2,8%. En 2014, elle est passée à 3,7% pour atteindre 6,1% en 2015. Cette forte et rapide évolution de la part des dépenses publiques de protection sociale dans le budget social traduit l'engagement affirmé des autorités du Sénégal à faire de la protection sociale l'instrument principal de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

**Autres secteurs :** Dans le reste des autres secteurs sociaux on note une relative stabilité des parts du budget social qui y sont consacrées. La seule exception notable concerne le secteur de l'hydraulique et de l'assainissement. Sur la période 2013-2015, une part substantielle des ressources du programme triennal d'investissements prioritaires ont été à ce dernier secteur a reçu (voir figure 5).



## ENCADRÉ N° 1 : Dividende d'éducation : cadre conceptuel et trajectoire de réalisation

Une diminution de la fécondité peut stimuler les investissements dans le secteur de l'éducation et ce de plusieurs manières. Le compromis qualité-quantité est sans doute la plus connue – les décisions de fécondité et d'investissement en capital y sont prises conjointement (Hanushek, 1992). La relation démographique et économique entre fécondité et éducation sous-entend qu'une fécondité plus basse est à la fois une cause et une conséquence de l'augmentation des investissements dans le domaine de l'éducation. En particulier, la fécondité et la scolarisation sont déterminées par un ensemble commun de facteurs affectant les motivations économiques et les préférences des familles.

Puisque les dépenses cumulées consacrées aux enfants dans de nombreux pays représentent une part pratiquement constante des ressources nationales et ce indépendamment de la taille de la cohorte de jeunes (Mason et al., 2009), une fécondité plus faible contribuerait à accroître la quantité de ressources disponibles par enfant. Quand les cohortes de jeunes ont une taille plus réduite, les gouvernements peuvent alors augmenter le montant des ressources allouées à l'éducation de chaque enfant (Eloundou-Enyegue et Giroux, 2013), entraînant ainsi une amélioration du taux de scolarisation ainsi que de la qualité de l'éducation.

Les transitions de la fécondité peuvent avoir des effets sur les résultats scolaires en réduisant la taille de la fratrie, le décrochage scolaire lié aux grossesses, la dépendance des jeunes et la taille la cohorte.

Il existe une distinction fondamentale entre les influences de niveau macro et micro de la fécondité sur l'éducation. La principale influence de niveau macro est la structure par âge, en particulier la dépendance des jeunes et la taille de la cohorte. En réduisant temporairement les taux de dépendance des jeunes, les diminutions rapides des taux de naissance créent un environnement favorable à l'expansion de l'enseignement. Des investissements ciblés pourront alors stimuler la scolarisation avant que le vieillissement de la population ne fasse ressentir (Bloom, Canning et Sevilla, 2003). La diminution de la taille absolue des cohortes constitue un autre mécanisme au niveau macro (Flinn, 1993), ...

Au niveau micro économique, les transitions de la fécondité se traduisent par une réduction de la taille moyenne des familles et de la proportion d'enfants nés dans de très grandes familles. Moins d'enfants sont alors soumis à aux fortes contraintes de ressources auxquelles sont confrontées ces familles, et ce changement de composition améliore mécaniquement les résultats nationaux de scolarisation (Knodel et Wongsith, 1991 ; Knodel, Havanon et Sittitrai, 1990). Toujours au niveau micro, le retardement de l'âge de la première maternité va réduire l'incidence de décrochages liés aux grossesses. Cela pourrait relever le niveau d'éducation des femmes dans les pays où ces décrochages sont fréquents.

Eloundou-Enyegue (2013) offre un examen détaillé des nombreuses influences entre fécondité et éducation et résume la riche littérature existante tout en explorant les différences et les complémentarités entre publications. Les gains amenés par les processus macro bénéficient à l'ensemble des familles quelles que soient les implications directes de ces changements tandis que les processus micro bénéficient principalement aux familles et individus participant à la transition. Ces deux processus illustrent la complémentarité entre réponses privées et publiques.

Le dividende d'éducation est la résultante des influences propres à ces deux voies. Dès lors, le dividende aura tendance à être plus important, à comporter plus de facettes, mais aussi à être complexe, que s'il était l'effet obtenu par un seul facteur. Étant donné que certains mécanismes affectent de façon prépondérante la scolarisation moyenne alors que d'autres concernent principalement les inégalités en termes de scolarisation, il existe une tension entre les pleins effets d'une transition de la fécondité sur ces deux points.

**Source :** Extrait de : Canning, David, Sangeeta Raja et Abdo S. Yazbeck, eds. 2016. « La transition démographique de l'Afrique : dividende ou catastrophe ? » Collection L'Afrique en développement. Washington, DC : Banque mondiale. DOI : 10.1596/978-1-4648-0821-0. Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

*Encadre 1 : Dividende d'éducation : cadre conceptuel et trajectoire de réalisation*

### III.3. Répartition institutionnelle du budget social

La répartition institutionnelle des dépenses traduit la spécialisation relative des administrations publiques dans l'utilisation du budget social. Le ministère de l'éducation nationale émerge comme le principal acteur (figure 6). Sur la période 2013-2015, autour de 50% du budget social sont en moyenne gérés par ce ministère chaque année. Dans le détail, le ministère de l'éducation nationale captait 51% du budget social voté en 2013. En 2014, cette part est restée toujours élevée (48%) même si elle a sensiblement baissé, chutant de plus de trois points de pourcentage par rapport à l'année précédente. En 2015, on assiste même à une hausse d'un demi-point de pourcentage de cette part qui passe de 47.76% à 48.26%.

Par ailleurs, l'analyse des données du tableau No 4 suggère que presque tous les crédits votés pour le compte du ministère de l'éducation nationale dans la LFI sont intégralement exécutés par ce dit ministère. Les parts du ministère de l'éducation nationale dans le budget social sur la base du budget exécuté sont sensiblement identiques à celles le budget social sur la base de la LFI.

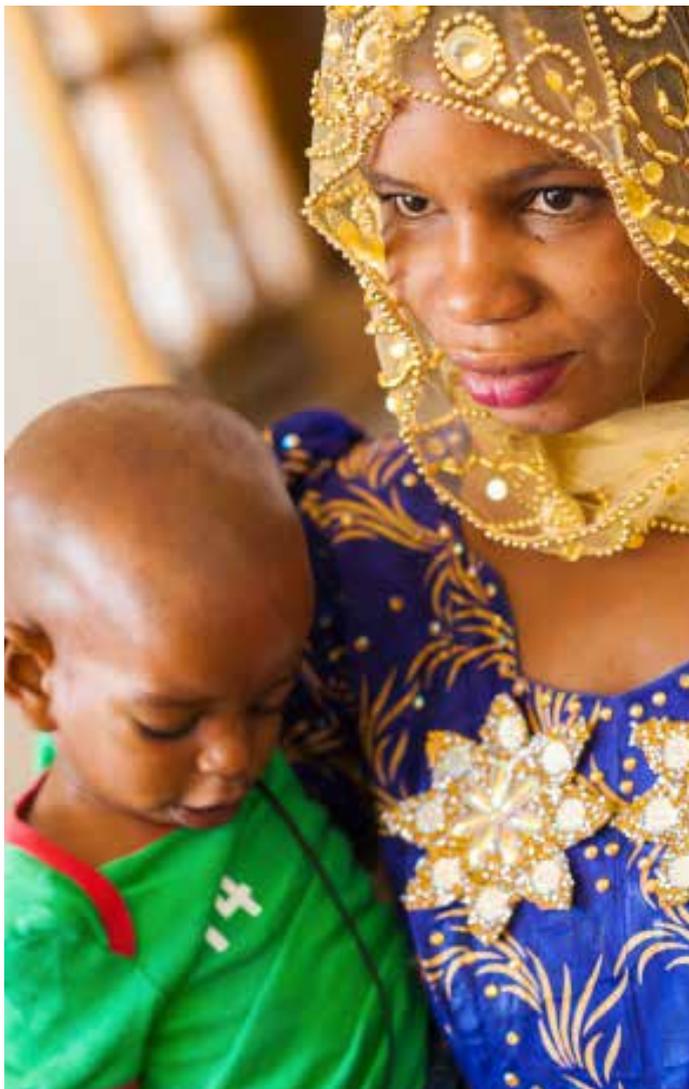
**Tableau 4 :** Répartition institutionnelle du budget social (%)

Institutions	LFI			Budget total exécuté		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Présidence de la République	0.53	1.67	2.55	1.16	1.79	2.52
Primature	0.53	0.63	0.59	0.69	0.67	2.22
Ministère de la Justice	1.99	1.90	1.39	1.69	1.44	1.41
Ministère de l'Agriculture	0.73	0.66	1.00	0.64	0.59	0.97
Ministère de l'Éducation	51.33	47.76	48.26	49.17	47.47	48.32
Min. Santé et Action Sociale	16.58	16.62	17.21	16.99	16.60	17.69
Ministère de l'Environnement	2.29	4.24	2.83	1.81	1.93	2.02
Min. Femme, Famille et Enfance	2.79	3.22	2.41	2.46	2.68	2.09
Min. Formation professionnelle	3.38	3.25	2.83	2.31	2.19	2.62
Min. Hydraulique et Assainissement	5.51	4.56	5.76	4.39	4.88	4.32
Min. Enseignement Sup. et Recherche	13.58	14.68	14.43	17.70	19.04	14.98
Autres	0.77	0.81	0.74	1.00	0.73	0.84

Source : Données obtenues de la Direction Générale des Finances – DGF, MEFP

Table 4 : Répartition institutionnelle du budget social

Par contre, concernant la primature, on note une nette différence entre les parts de crédits allouées dans le cadre de la LFI et celles observées dans le cadre du budget exécuté. La primature a tendance à avoir un poids beaucoup plus important dans l'exécution du budget social, au-delà de ce qui est prévu dans la LFI. À titre illustratif, en 2015,



la proportion du budget social initialement dévolue à la primature était de 0,6%. Toutefois, dans le cadre de l'exécution de ce budget, son poids véritable dans le budget social était de 2,5%. Aussi en 2013, le poids initial de la présidence de la république dans le budget social était jusque d'un demi-pourcent ; mais à l'exécution cette part est passée du simple au quintuple.

Ces différents écarts suggèrent l'existence de transferts de crédits de certaines institutions vers la primature ou la présidence de la république. Les transferts de crédits modifient la détermination du service responsable de l'exécution d'une dépense, sans modifier la nature de cette dernière. Ils sont décidés par simple arrêté du Ministre de l'Économie, des Finances et du Plan. C'est une pratique assez courante dans le cadre de l'exécution budgétaire au Sénégal. Toutefois, un recours abusif à celle-ci suggère l'existence d'un problème de programmation budgétaire et de pilotage des programmes et politiques du gouvernement. Cette pratique peut aussi conduire à un détournement de destination ou d'objectifs par rapport au cadrage budgétaire initial.

Par ailleurs, une lecture croisée de la figure N° 5 et le tableau N° 4 suggère que l'exécution des dépenses de protection sociale ne fut pas du ressort de ministère de la santé et de l'action sociale. En effet, le poids institutionnel de ce dernier ministère dans le budget social est globalement dans les mêmes proportions que le niveau des dépenses de santé dans le budget social. C'est dire que l'émergence observée de la protection sociale ne fut pas pilotée par ce ministère même si ses attributs institutionnels intègre de larges dimensions de la protection sociale.

Figure 6 :

Répartition institutionnelle du budget social  
(%, sur la base du budget exécuté)



### III.4. Répartition par titre du budget social

**Dépenses de personnel :** Sur la période 2013-2015, la part la plus élevée du budget social était consacrée aux dépenses de personnel (voir figure N° 7). Les niveaux des dépenses de personnel représentaient des parts situées à 34% en 2013, près de 31% en 2014 et légèrement un peu plus de 31% en 2015.

La figure 7 montre une contraction particulièrement prononcée du ratio des traitements et salaires dans le budget social après 2013. En 2014, ce taux a marqué une baisse substantielle de près de 4 points de pourcentage par rapport à l'année précédente, passant de 34,4% à 30,6%. Cette importante variation semble être une conséquence des mesures prises suite à l'audit physique et biométrique du fichier de la fonction publique. Rappelons qu'un des objectifs de cet audit était de permettre à terme une maîtrise de la masse salariale. Et le gouvernement avait déclaré qu'en fin mars 2014, cet audit avait permis la suspension des salaires de 1136 agents, soit une économie annuelle de 4,4 milliards de FCFA (FMI, 2014). Toutefois, en 2015, on note un léger rebond de plus d'un demi-point de pourcentage du niveau de ces dépenses dans le budget social global. Cette progression pourrait être due à des nouveaux agents. Elle est aussi en partie un rattrapage lié aux réajustements et régularisations intervenus suite aux contestations liées à certaines mesures de suspension de salaires.

**Et le gouvernement avait déclaré qu'en fin mars 2014, cet audit avait permis la suspension des salaires de 1136 agents, soit une économie annuelle de 4,4 milliards de FCFA (FMI, 2014).**

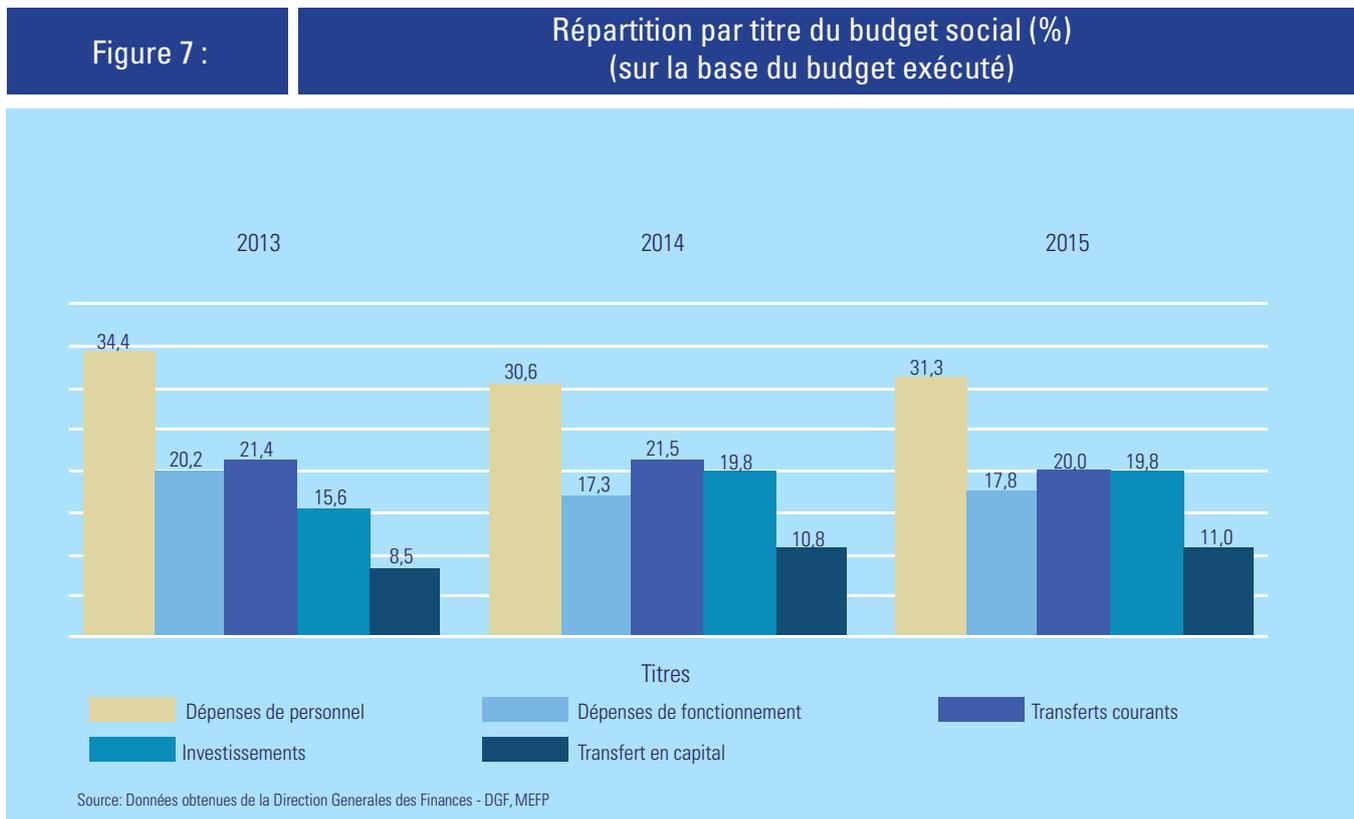


Figure 7 : Répartition par titre du budget social

La maîtrise des dépenses de personnel est une option clairement affirmée des autorités sénégalaises. C'est l'une des pistes essentielles d'élargissement de l'espace budgétaire dans le cadre de la mise en œuvre du PSE. Les dépenses de personnel comprennent à la fois les rémunérations d'activité (traitements, indemnités, et autres primes), les cotisations et contributions sociales et les diverses prestations sociales et allocations. Elles sont certes rigides à court terme, mais ne sont pas aussi contraintes comme d'autres dépenses telles que la charge de la dette. L'évolution de ces dépenses est régie, principalement, par le nombre de fonctionnaires et la politique salariale. Des réformes structurelles peuvent ainsi permettre de rationaliser l'organisation des administrations, de gagner en efficacité et d'améliorer l'allocation des moyens. Pour l'État, de telles réformes devraient permettre de maîtriser la masse salariale.

Le choix ou la sélection des réformes peut varier selon que l'on s'intéresse aux fonctions métiers ou aux fonctions support : les fonctions « métiers » de l'administration concourent à la production des services aux usagers et les fonctions « support » regroupent l'ensemble des activités de gestion concourant de manière homologue dans les ministères au fonctionnement de l'administration (gestion des ressources humaines, affaires juridiques, communication...). Toutefois, pour préserver ou élargir l'offre de service dans les secteurs sociaux, il est important que ces réformes aboutissent à une réduction des effectifs liés aux fonctions « métiers » notamment et surtout dans les secteurs de l'éducation et de la santé. Une réforme visant les fonctions « métiers » devra surtout viser à éliminer les travailleurs fictifs, les absences et retards du personnel, les activités personnelles générant des revenus dans et en dehors des administrations, etc.

**Transferts courants :** Les transferts courants constituent le second poste de dépenses le plus important du budget social. Il s'agit surtout de masses financières allouées pour charges de service public au bénéfice d'un très grand nombre d'établissements et d'opérateurs, repartis dans l'ensemble des secteurs d'intervention de l'État. Ces transferts vont principalement aux établissements scolaires, de formation professionnelle, et de l'enseignement supérieur et de la recherche, aux établissements de santé, etc.

Chaque année, les transferts courants s'élèvent à environ 1/5 des dépenses publiques dans les secteurs sociaux. De manière générale, les dépenses de transferts courants ont été particulièrement stables au cours des trois dernières années. Leur part dans le budget social est restée presque constante en 2013 et 2014 avec respectivement 21,4% et 21,5%. En 2015, cette part a toutefois subi un petit repli de 1,5 points de pourcentage, passant à 20% du budget social.

---

---

**En 2014 et 2015, ce taux a fortement évolué dépassant même 30% du budget social.**

---

---

**Dépenses en capital :** Les dépenses en capital suivent, notamment les dépenses d'investissement et les transferts en capital. En 2013, les dépenses d'investissement seulement représentaient 16% du budget social. L'année suivante, elles ont fortement augmenté, atteignant 20% des dépenses sociales. Et en 2015, ce taux est demeuré constant, i.e. au même niveau que l'année précédente. De manière générale, les dépenses en capital représentent annuellement une proportion assez consistante du budget social et elles ont été particulièrement dynamiques au cours des trois dernières années. Le cumul des dépenses d'investissement et des transferts en capital a augmenté de 5 points de pourcentage entre 2013 et 2014. En 2013, l'ensemble des dépenses en capital dans les secteurs sociaux atteignaient presque 25% des dépenses sociales. En 2014 et 2015, ce taux a fortement évolué dépassant même 30% du budget social.

Toutefois, cette évolution ne manque pas de soulever quelques appréhensions concernant viabilité de ces dépenses en capital au regard des tendances des autres composantes de la dépenses publique, notamment les dépenses de fonctionnement. Les figures 7 et 8 montrent que les dépenses en capital ont augmenté, mais les dépenses de fonctionnement n'ont pas suivi. Et en l'absence des ressources nécessaires pour exploiter les infrastructures nouvellement construites et les nouveaux équipements, il est hypothétique que ces nouvelles installations puissent être entretenues et offrir les services attendus.

**Dépenses de fonctionnement :** Les dépenses de fonctionnement sont constituées en particulier des dépenses en matériels et équipements et des charges pour l'eau, l'électricité, les télécommunications, et autres. Sur la figure 7, elles affichent les parts les plus faibles du budget social, comparativement aux dépenses de personnel et aux dépenses en capital. En 2013, seulement 20% des dépenses sociales de l'État étaient consacrées aux besoins de fonctionnement. L'année suivante, la part de ces dépenses dans le budget social enregistre une baisse de 3 points de pourcentage, chutant à 17,3%. En 2015, cette part ne s'est pratiquement pas modifiée ; elle était de 17,8%.

Les dépenses de fonctionnement correspondent aux dépenses nécessaires pour faire fonctionner les administrations publiques et produire des services aux usagers. Compte tenu de leur importance, il est difficilement concevable de fournir un service public de qualité au citoyen sans des moyens de fonctionnement conséquents et adéquats. Au regard de la faible proportion représentée par les dépenses de fonctionnement dans l'enveloppe du budget social, on peut toutefois s'interroger sur l'efficacité et la portée du rôle que ce budget peut jouer en tant qu'instrument de l'action publique.

Figure 8 :

Répartition des dépenses sociales entre dépenses en capital et dépenses courantes  
...dépenses courantes et dépenses en capital

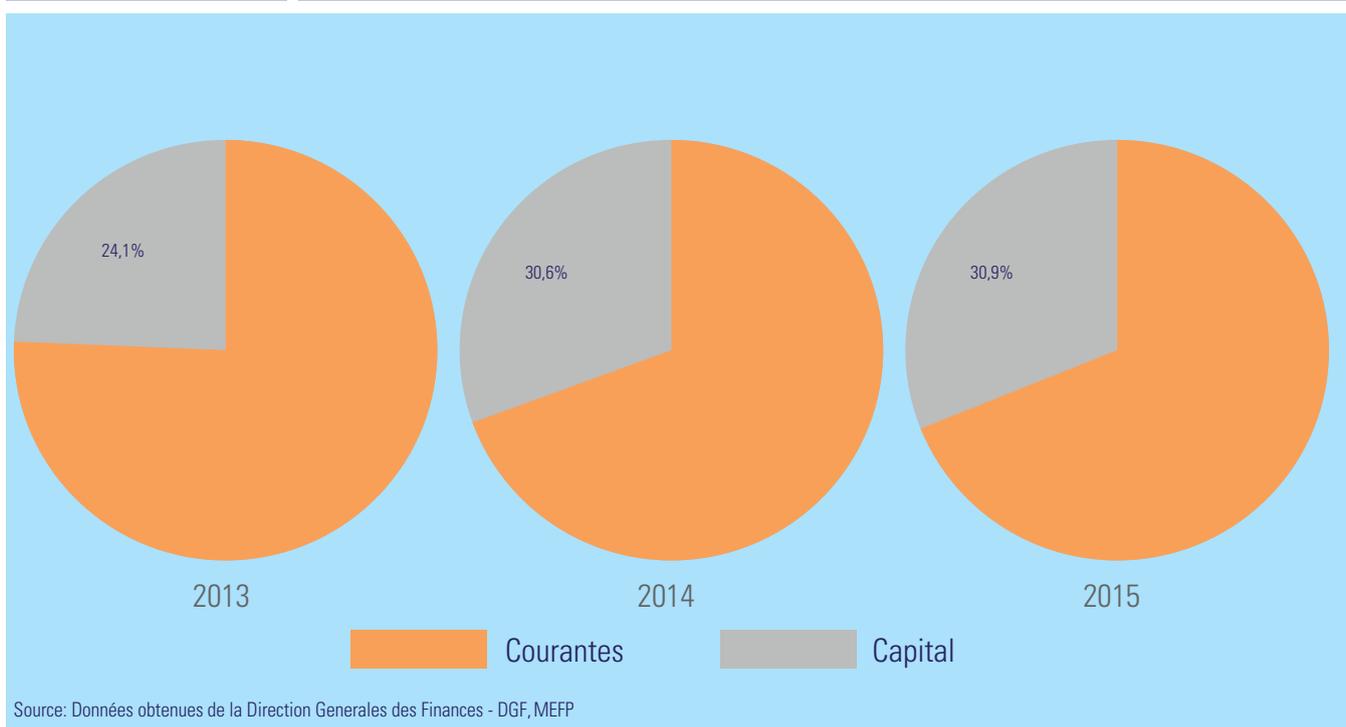


Figure 8 : Répartition des dépenses sociales entre dépenses en capital et dépenses courantes



## IV DEPENSES PUBLIQUES DANS LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION

### POINTS SAILLANTS

- Le Sénégal est au premier rang parmi les pays d'Afrique sub-Saharienne (ASS) en matière d'effort financier de la part de l'État pour scolariser tous les enfants d'âge scolaire. Entre 2013 et 2015, les dépenses publiques d'éducation représentaient en moyenne annuellement 22% du budget total de l'État. Ce qui correspondait en moyenne à 7% du PIB.
- Le Sénégal devra ainsi mobiliser des financements supplémentaires pour rendre universel l'enseignement élémentaire et l'enseignement moyen et secondaire comme énoncé dans le quatrième Objectif de Développement Durable (ODD) ; et davantage s'il s'agit d'accroître l'accès à l'enseignement supérieur et d'universaliser l'accès à l'enseignement préscolaire.
- On note une répartition dispersée et inégale du budget de l'éducation entre le préscolaire, l'élémentaire, le secondaire, le supérieur et les autres formes d'éducation et de formation. L'enseignement préscolaire et élémentaire capte la proportion la plus importante des dépenses publiques d'éducation avec en moyenne 7,3% du budget global de l'État et plus de 2,4% du PIB.
- L'État consacre presque le même effort financier pour l'enseignement supérieur et la recherche que l'enseignement préscolaire et élémentaire qui accueille plus de 60% des effectifs du système éducatif. A contrario, l'enseignement supérieur reçoit des ressources publiques à hauteur de 2% du PIB avec seulement 4% de la population des élèves et étudiants.
- L'enseignement moyen secondaire ne semble pas prioritaire pour les autorités publiques du Sénégal. Seulement 13,3% des dépenses totales d'éducation sont consacrées à l'enseignement moyen secondaire sur la période 2013-2015. Ce sous-secteur reçoit deux fois moins de ressources que l'enseignement supérieur alors qu'il accueille plus de 6 fois les effectifs de l'enseignement supérieur.
- Les dépenses publiques dans le sous-secteur de la formation technique et professionnelle ne représentent qu'une petite proportion de la dépense totale en éducation de l'État avec une moyenne annuelle de 5,3%. C'est dire la place marginale de ce sous-secteur dans l'allocation sous-sectorielle des dépenses éducatives.
- Les dépenses liées aux affaires communes sont particulièrement élevées. Elles constituent le troisième poste de dépense publique d'éducation après l'enseignement préscolaire et élémentaire et l'enseignement supérieur, avec en moyenne 22% des dépenses publiques d'éducation ; soit en moyenne 1,65% du PIB.
- L'État du Sénégal met peu de ressources dans le sous-secteur de l'enseignement préscolaire, limitant ainsi son expansion. Entre 2013 et 2015, le montant des dépenses publiques dans ce sous-secteur n'a jamais atteint 2 milliards de Francs CFA, soit moins de 1% des dépenses publiques pour l'éducation préscolaire et élémentaire dans son ensemble.
- Rapportée à chaque élève ou étudiant inscrit dans le système éducatif, la dépense globale de l'État s'élevait, en moyenne annuelle entre 2013 et 2015, à 171822 Francs CFA en valeur nominale, tous niveaux d'éducation confondus. Ce qui correspond en moyenne par an à 31% du PIB par habitant.
- Avec ces niveaux de coûts, le Sénégal est exposé à un risque important de ne pas pouvoir atteindre l'objectif #4 des ODD en raison de la charge de ressources publiques que cela induirait.
- Un exercice de chiffrage sur la base de ces coûts montre que le Sénégal avait besoin d'au moins 42 milliards de Francs CFA pour intégrer dans le système éducatif les quelques 500000 enfants de 6 à 11 ans qui étaient hors de l'école en 2013. Ce montant correspond aux coûts directs nécessaires pour scolariser ces enfants pendant une année. Il équivaut à 2% des dépenses totales de l'État en 2013, soit 0,58% du PIB. D'autre part, pour rendre l'enseignement préscolaire universel, il aurait fallu mobiliser 102,5 milliards de Francs CFA.

## IV.1. Tendances générales

Les dépenses publiques pour l'ensemble des niveaux d'éducation combinés comprennent les dépenses de l'État pour tous les programmes de l'enseignement préscolaire à l'enseignement supérieur, y incluent l'enseignement technique et la formation professionnelle. Ces dépenses comprennent les dépenses courantes et en capital. Les dépenses courantes correspondent aux dépenses de personnel et autres dépenses courantes.

Les dépenses publiques totales consacrées à l'éducation comprennent i) le financement public direct en faveur des établissements d'enseignement et ii) les transferts vers les ménages et les entreprises y compris les organismes sans but lucratif. En effet, l'État finance l'éducation, soit en assumant directement les dépenses de fonctionnement et d'investissement des établissements d'enseignement (financement public direct des établissements d'enseignement), soit en offrant un soutien financier aux étudiants et à leur famille sous la forme de bourses et d'aides et en versant à des institutions privées ou à des associations à but non lucratif des subventions publiques destinées à des activités éducatives (transferts aux ménages privés et aux entreprises). Ces deux types d'opérations constituent, ensemble, les dépenses publiques totales consacrées à l'éducation.

### *Évolution des dépenses publiques d'éducation :*

La figure 9 présente l'évolution du volume des dépenses publiques totales allouées à l'éducation au Sénégal entre 2013 et 2015. Ces dépenses couvrent tous les niveaux d'enseignement du préscolaire au supérieur, en d'autres termes tous les ordres d'enseignement, y compris la formation professionnelle et l'enseignement technique. Sur la période 2013-2015, les montants des dépenses telles que prévues dans la Loi de Finance (LFI) sont passées de 470 milliards en 2013 à 560 milliards de Francs CFA en 2014, avant de tomber à 530 milliards en 2015. Cette baisse de 30 milliards de Francs CFA notée en 2015 découle surtout de la non reconduction de dépenses d'investissement réalisées au cours de l'exercice budgétaire de 2014.

On peut toutefois noter que les montants financiers réellement engagés par l'État dans le secteur de l'éducation ont été à chaque fois supérieurs aux sommes initialement prévues dans la loi de Finance. La seule année où les deux montants furent assez proches, c'était en 2015. Cet écart persistant entre le budget initialement voté et le budget exécuté avait été largement noté sur la période 2006-2013. Ce qui indique que le budget destiné à l'éducation est constamment sous-estimé dans le cadre du budget initial voté au parlement.

Sur la période 2013-2015, les montants des dépenses telles que prévues dans la Loi de Finance (LFI) sont passées de 470 milliards en 2013 à 560 milliards de Francs CFA en 2014, avant de tomber à 530 milliards en 2015.

Ainsi, lors de l'exécution du budget, les autorités sont obligées de toujours procéder à des augmentations de ressources au profil du secteur pour pouvoir satisfaire les demandes réelles de services.

C'est pourquoi les taux d'exécution budgétaire ont toujours dépassé 100% dans le secteur de l'éducation au Sénégal. La figure 9 montre qu'en 2013, le niveau d'exécution du budget alloué à l'éducation était d'à peu près 107% en 2013 et à 113% en 2014. En 2015, on note toutefois que ce taux est passé à près de 100% (101% précisément), reflétant une plus grande conformité entre le budget voté et celui mis en œuvre. Il pourrait s'agir là d'un début d'une meilleure maîtrise de la programmation et de l'exécution budgétaires dans le secteur de l'éducation.

La récurrence de la non-conformité entre le budget initialement voté et le budget exécuté soulève une forte préoccupation en termes de crédibilité concernant le processus de préparation budgétaire dans le secteur éducatif. Cela pose un réel problème de transparence, de sincérité des données du secteur et de capacité de planification. Les allocations initiales sont systématiquement sous-estimées ; elles ne reflètent pas la réalité de l'exécution. Pour en comprendre les raisons, une revue complète des données et ressources du secteur semble nécessaire.

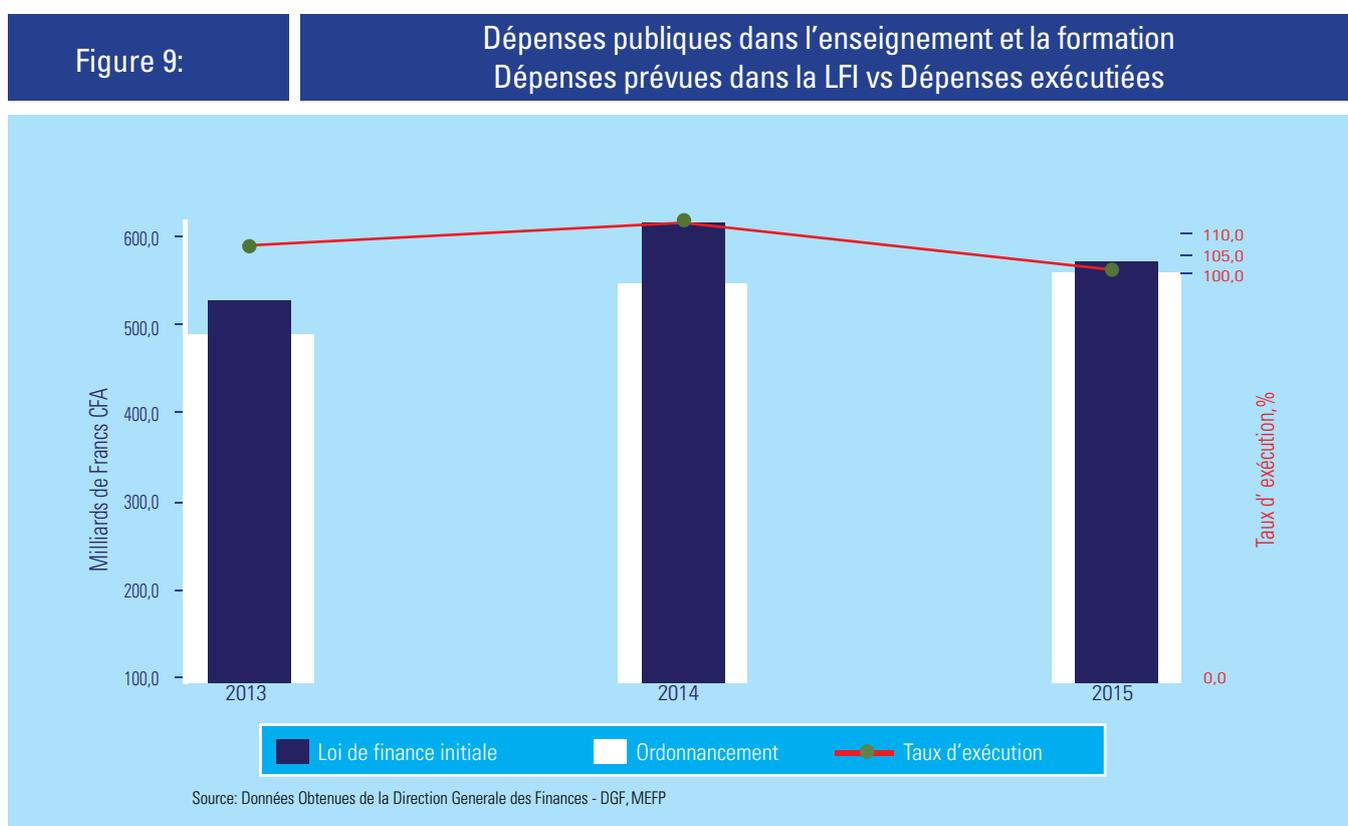


Figure 9 : Dépenses publiques dans l'enseignement et la formation

---

---

**En fait, entre 2013 et 2015, les dépenses publiques dans l'éducation ont cru en moyenne de 2,7 % par an.**

---

---

*Poids des dépenses publiques d'éducation* : Sur les trois dernières années, la valeur des dépenses publiques d'éducation représentait en moyenne annuelle 22% du budget global de l'État. Cependant, cette moyenne occulte une baisse tendancielle du poids relatif de l'éducation dans le budget exécuté de l'État au cours de la période considérée. En 2013 et 2014, les dépenses publiques d'éducation représentaient environ 24% du de l'ensemble des dépenses publiques. En 2015, ce taux dépassait à peine 20% (Figure 10). Cette évolution suit la tendance globale du budget social dont la part dans le budget de l'État est passée de 33% à environ 29% entre 2013 et 2015.

Parallèlement, le poids relatif des dépenses publiques d'éducation dans le PIB est resté globalement stable entre 2013 et 2015, passant de 7,2% à 7,1%. De manière détaillée, le ratio des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation a plutôt connu une évolution en dents de scie. Entre 2013 et 2014, il est passé de 7,18% à 8,18%, soit une augmentation d'un point de PIB. Entre 2014 et 2015, cette progression a été totalement neutralisée. Entre 2014 et 2015, le poids relatif des dépenses d'éducation de l'État dans le PIB s'est réduit de légèrement plus d'un point de PIB (Figure 10). Pour autant, cela ne signifie pas que l'État du Sénégal a réduit ses engagements financiers en faveur de l'éducation. En fait, entre 2013 et 2015, les dépenses publiques dans l'éducation ont cru en moyenne de 2,7 % par an. Au même moment, le rythme de croissance annuel moyen du PIB a été largement plus élevé. C'est dire que sur la période considérée, les dépenses publiques d'éducation n'ont pas augmenté dans la même mesure que le PIB. Le secteur de l'éducation n'a donc pas énormément bénéficié du supplément de ressources apporté par la croissance.

Tout compte fait, comparé aux autres pays en Afrique sub-Saharienne (ASS), le Sénégal est au premier rang en matière d'effort financier de la part de l'État pour scolariser tous les enfants d'âge scolaire. Certes, les pays de la région varient beaucoup en ce qui concerne les dotations financières qu'ils accordent à l'éducation. Mais pour la grande majorité, le niveau de dépenses publiques dans l'éducation en pourcentage du PIB ne dépasse pas le seuil de 6%. La moyenne des pays de l'ASS est de 17% des dépenses totales de l'État, et 5% en part du PIB. Ce qui place le Sénégal parmi les pays qui dépensent le plus pour le secteur de l'éducation.

Seulement, cet indicateur est peu significatif per se. La part des dépenses consacrées à l'éducation doit aussi être appréciée par rapport à la situation démographique, c'est-à-dire aux effectifs d'élèves et d'étudiants par rapport à l'ensemble de la population. Sur cette base, il s'avère qu'en dépit des 7% du PIB consacré à l'éducation, un tel financement reste encore insuffisant si on considère le nombre d'enfants qui ne vont pas à l'école ou ne terminent pas leur cursus scolaire.

Seulement, cet indicateur est peu significatif per se. La part des dépenses consacrées à l'éducation doit aussi être appréciée par rapport à la situation démographique, c'est-à-dire aux effectifs d'élèves et d'étudiants par rapport à l'ensemble de la population. Sur cette base, il s'avère qu'en dépit des 7% du PIB consacré à l'éducation, un tel financement reste encore insuffisant si on considère le nombre d'enfants qui ne vont pas à l'école ou ne terminent pas leur cursus scolaire.

Certes, les taux de scolarisation au Sénégal ont fortement évolué durant cette dernière décennie, mais pas suffisamment pour permettre au pays d'atteindre le deuxième Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD) qui visait à donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires à l'horizon de 2015. Environ un demi-million d'enfants au Sénégal âgés entre 6 et 11 ans demeurent non-scolarisés (RNSE, 2014). Par ailleurs, les statistiques scolaires montrent aussi que le Sénégal est encore loin de tendre vers l'accès universel à l'enseignement moyen et secondaire comme énoncé dans le quatrième Objectif de Développement Durable (ODD). Il devra ainsi mobiliser des financements supplémentaires pour cela ; et davantage s'il s'agit d'accroître l'accès à l'enseignement supérieur et d'universaliser l'accès à l'enseignement préscolaire.

Figure 10 : Parts des dépenses publiques d'éducation...

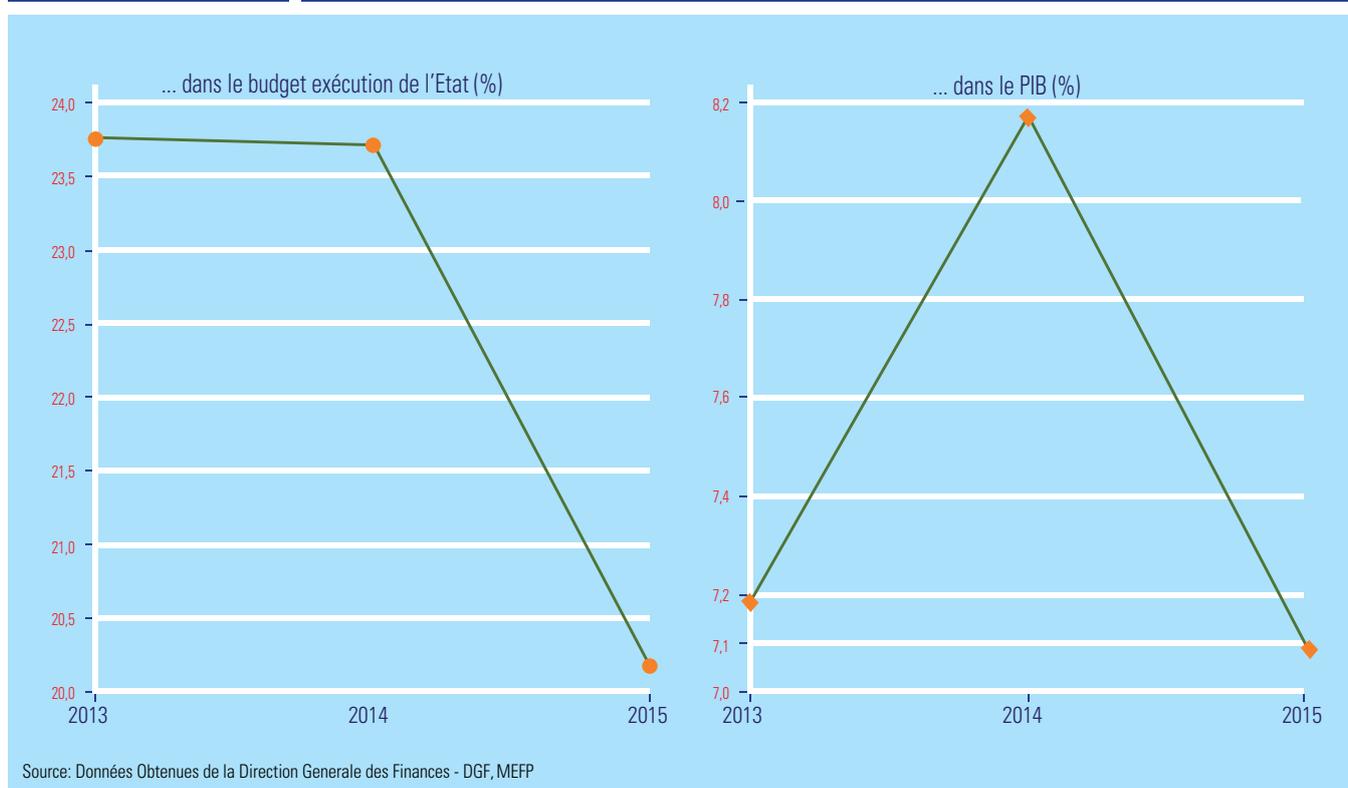


Figure 9 : Dépenses publiques dans l'enseignement et la formation

Aussi, même si le Sénégal figure parmi le top africain en termes de niveau d'engagements financiers de l'État pour l'éducation, pour autant l'argent ne fait pas le bonheur du système éducatif sénégalais. L'environnement des écoles et les conditions dans lesquelles les enfants apprennent ne sont pas toujours conformes aux normes. Le RNSE (2014) indique que 9,0% des salles utilisées sur le territoire national sont en mauvais état. Le rapport souligne aussi qu'en 2014 plus de 8% des installations utilisées pour dispenser les enseignements étaient des abris provisoires. En 2013, le taux de prévalence des abris provisoires était de plus de 11%. Un abri provisoire désigne au sens le plus large, toute forme d'occupation de salle de classe à titre provisoire et /ou précaire. Le caractère provisoire est lié au titre même de l'occupation (exemple l'emprunt, la location ou le bail etc.), la non-conformité des bâtiments à usage de salle de classe peut être liée aux matériaux de fabrication locaux comme la paille ou le banco (RNSE, 2014). Des investissements conséquents sont ainsi nécessaires pour mettre aux normes les infrastructures et équipements éducatifs du pays ; et davantage s'il s'agit d'accroître la capacité d'accueil de l'ensemble des ordres d'enseignement, à savoir du préscolaire à l'enseignement supérieur y compris l'enseignement technique et la formation professionnelle.

#### IV.2. Répartition des dépenses publiques d'éducation par niveau d'enseignement

Le tableau 5 montre l'affectation des dépenses publiques d'éducation par niveau d'enseignement. On note de fortes disparités en ce qui concerne les dotations financières allouées par l'État à l'élémentaire, le secondaire, le supérieur et les autres formes d'éducation et de formation. Une autre disparité remarquable est l'écart systématique entre les montants alloués initialement à chaque ordre d'enseignement à travers la LFI et les volumes de ressources effectivement exécutées. Ainsi, tandis que les exécutions budgétaires des dépenses pour les affaires courantes et l'enseignement supérieur sont réalisées au-delà de ce qui était prévu chaque année, les dépenses pour les autres ordres d'enseignement sont en revanche largement sous-exécutées, notamment et surtout au niveau de l'enseignement moyen secondaire général et technique.

Tableau 5 : Dépenses publiques d'éducation par niveau d'enseignement (en milliards de Francs CFA)

Type	Exercices	Loi de Finance Initiale (LFI)	Budget exécuté	Taux d'exécution
Affaires communes (services généraux)	2013	58.6	115.2	197%
	2014	43.8	133.8	305%
	2015	55.9	129.6	232%
Éducation préscolaire et élémentaire	2013	185.3	175.5	95%
	2014	201.4	192.9	96%
	2015	212.6	187.9	88%
Enseignement moyen secondaire général et technique	2013	118.1	74.3	63%
	2014	134.5	83.3	62%
	2015	116.8	69.8	60%
Enseignement supérieur et recherche	2013	105.2	140	133%
	2014	122.1	174.4	143%
	2015	138.2	143.5	104%
Formation professionnelle	2013	24.5	20.4	83%
	2014	42.9	33	77%
	2015	39.8	38.2	96%
Alphabétisation, langues nationales et francophonie	2013	1	0.8	80%
	2014	1.1	1	91%
	2015	1	0.9	90%

Sources : Données obtenues de la DGF, MEFP



Dans ce qui suit, l'analyse portera essentiellement sur les dépenses exécutées. La figure 11 et le tableau 6 donnent la répartition entre les différents niveaux d'enseignement des dépenses d'éducation exécutées par l'État, ainsi que leur poids dans le budget général et dans le PIB.

**Figure 11: Répartition des dépenses publiques d'éducation**

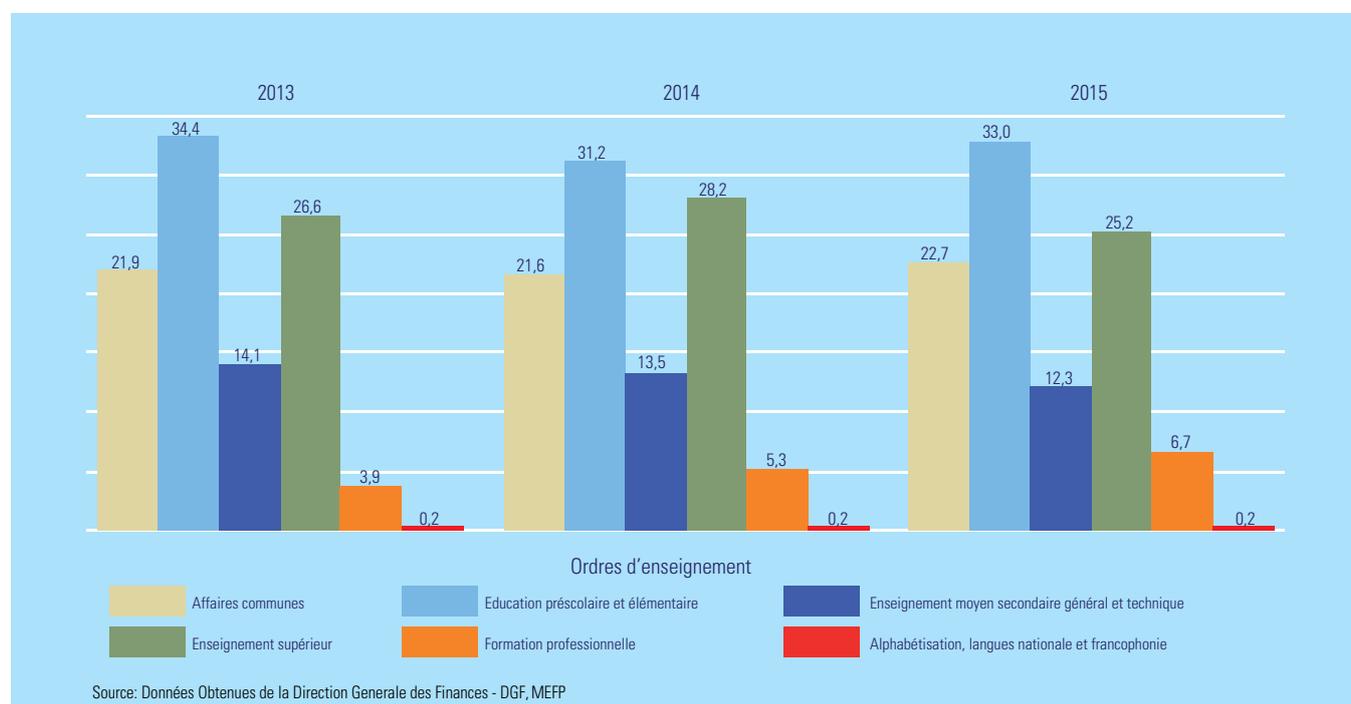


Figure 11 : Répartition des dépenses publiques d'éducation

**Tableau 6 :** Répartition (en pourcentage) des dépenses publiques par ordre d'enseignement ...

Niveaux	... dans le budget			... dans le PIB		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Affaires communes (services généraux)	5.20	5.13	4.59	1.57	1.77	1.61
Éducation préscolaire et élémentaire	7.92	7.40	6.65	2.40	2.55	2.33
Enseignement moyen secondaire général et technique	3.35	3.20	2.47	1.01	1.10	0.87
Enseignement supérieur et recherche	6.32	6.69	5.08	1.91	2.30	1.78
Enseignement technique et Formation professionnelle	0.92	1.26	1.35	0.28	0.44	0.47
Alphabétisation, langues nationale et francophonie	0.04	0.04	0.03	0.01	0.01	0.01

Table 6 : Parts dans le budget et dans le PIB des dépenses publiques par ordre d'enseignement

Par ailleurs, l'enseignement préscolaire ne reçoit qu'une très faible part de l'enveloppe globale allouée au sous-secteur de l'enseignement préscolaire et élémentaire dans son ensemble (voir Encadré No 2).

#### Enseignement préscolaire et élémentaire :

La part la plus importante de l'enveloppe budgétaire mise à la disposition du secteur éducatif est affectée à l'enseignement préscolaire et élémentaire. En volume, l'enveloppe budgétaire utilisée pour le compte de sous-secteur s'élevait à près de 176 milliards de Francs CFA en 2013. En 2014, ce montant est passé à 193 milliards, soit une augmentation de 10% par rapport à l'année précédente. En 2015, cette enveloppe va connaître une légère baisse de près de 3%, passant à 188 milliards de Francs CFA. En somme, sur la période 2013-2015, ce sous-secteur captait en moyenne annuellement le tiers des dotations publiques à l'éducation. Ce qui correspond, en moyenne, à 7.3% du budget global de l'État et plus de 2,4% du PIB (Tableau No 5).

Que la part de dépenses publiques d'éducation soit plus élevée au niveau l'enseignement préscolaire et élémentaire s'explique essentiellement par une combinaison de facteurs démographiques et l'engagement affirmé des autorités sénégalaises en faveur de l'éducation pour tous (EPT), notamment et surtout l'éducation de base. Là où la population est encore en croissance rapide et où la transition démographique est au début du commencement, les effectifs des enfants en âge de fréquenter l'enseignement élémentaire restent encore importants. L'effort financier nécessaire pour scolariser tous ces enfants est ainsi assez substantiel. Il est alors logique que le Sénégal affecte une part plus grande de ses dépenses d'éducation à ce niveau d'enseignement.

Toutefois, cette affectation de l'enveloppe budgétaire de l'éducation ne semble pas bien refléter l'engagement du gouvernement à assurer l'éducation primaire pour tous. La proportion des dépenses d'éducation allouée à l'enseignement élémentaire reste encore faible au regard des recommandations du Partenariat Mondial pour l'Éducation (PME). Le PME encourage les pays à s'engager à porter progressivement l'enveloppe budgétaire de l'éducation à 20% du budget national. Dans les pays qui consacrent 20% de leurs ressources intérieures à l'éducation voire plus, le PME cherche à obtenir l'engagement de maintenir au moins cette enveloppe en l'état. Si un pays n'a pas encore atteint l'objectif d'éducation primaire pour tous, le PME l'encourage à s'engager en plus à allouer au moins 45% de l'enveloppe budgétaire de l'éducation à l'enseignement élémentaire (GPE, 2016).

Par ailleurs, l'enseignement préscolaire ne reçoit qu'une très faible part de l'enveloppe globale allouée au sous-secteur de l'enseignement préscolaire et élémentaire dans son ensemble (voir Encadré No 2). Les autorités du Sénégal mettent davantage la priorité sur l'enseignement élémentaire en y consacrant presque toutes les ressources. L'explication est surtout liée à une volonté de réaliser au plus vite l'objectif de l'éducation pour tous (EPT).



Pourtant, la scolarisation pour tous dans l'enseignement préscolaire constitue aussi une dimension de l'EPT, et la scolarisation à ce niveau reste encore relativement faible au Sénégal. Le Taux Brut de Préscolarisation (TBPS) était à 11,4% en 2013 et 14,7% en 2014 (RNSE, 2014).

L'analyse de la répartition des crédits budgétaires alloués au sous-secteur de l'enseignement préscolaire et l'élémentaire révèle aussi que la rubrique « Affaires communes » absorbe une part très substantielle des dépenses exécutées. Cette rubrique inclut toutes les activités visant à organiser le système éducatif (cabinets, administration générale, inspection, pilotage). Elle inclut également tous les services destinés à favoriser la fréquentation scolaire (cantines, médecine, etc.)

En réalité, telles que présentées, les données budgétaires ne permettent pas de distinguer les dépenses liées aux affaires communes par niveau d'enseignement (préscolaire ou élémentaire). Toutefois, une analyse du tableau 6 permet de mieux cerner ce problème technique. Il apparaît clairement l'essentiel de ces dépenses communes est consacré à l'enseignement élémentaire. En effet, un volume substantiel de ressources affectées au sous-secteur de l'élémentaire dans la loi de finance initiale (LFI) apparaît être exécuté à travers la rubrique « Affaires communes ». Par exemple en 2013, seulement 9 milliards de Francs CFA étaient prévus pour les dépenses communes dans la LFI. Cependant, après exécution du budget, ce sont près de 94 milliards qui furent réellement dépensés sous cette rubrique. Et il est clair que le supplément de ressources provient de transferts de crédits initialement inscrits sous la rubrique « Enseignement élémentaire » dans la LFI.

## ENCADRÉ N° 2 : La très petite part à la petite enfance

L'État du Sénégal met peu de ressources dans le sous-secteur de l'enseignement préscolaire. Entre 2013 et 2015, le montant des dépenses publiques dans ce sous-secteur n'a jamais atteint 2 milliards de Francs CFA. En 2013, le volume des dépenses exécutées par l'État au bénéfice de l'éducation préscolaire était juste de 1,3 milliards de Francs CFA. Les années suivantes, ce montant a légèrement évolué, passant à 1,7 milliards de Francs CFA puis à 1,8 milliards en 2015. Ce qui correspond ainsi annuellement à moins de 1% des ressources publiques consacrées à au secteur l'éducation préscolaire et élémentaire dans son ensemble.

Figure 12:

### Répartition des dépenses publiques dans le ... ...sous-secteur de l'éducation préscolaire et élémentaire

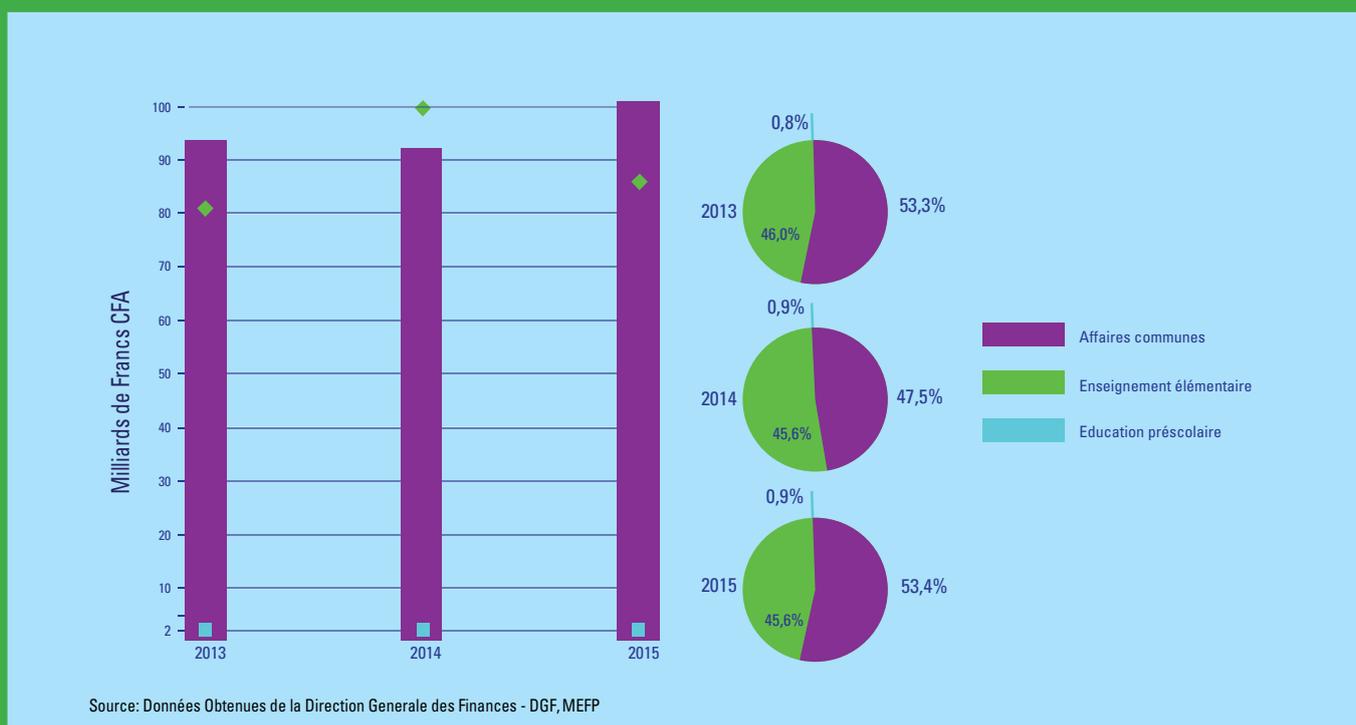


Figure 12 : Répartition des ressources publiques allouées à l'enseignement préscolaire et élémentaire

Ce faible niveau du budget alloué à l'enseignement préscolaire va à l'encontre de la promotion de l'éducation de la petite enfance et ne s'aligne sur l'engagement affirmé du Sénégal de porter le taux brut de préscolarisation (TBPS) à 50 % au moins à l'horizon 2025 par le biais du Développement Intégré de la Petite Enfance (DIPE), composante programmatique du PAQUET-EF 2013-2025. Le DIPE est structuré autour de trois axes stratégiques (qualité améliorée, accès équitable et gouvernance transparente).

Cette faible allocation budgétaire continue ainsi de limiter le développement du sous-secteur de l'enseignement préscolaire au Sénégal. Selon le Ministère de l'Éducation Nationale, il y avait en 2014 un déficit de 12 013 structures pour la prise en charge de l'ensemble des enfants âgés de 3 à 5 ans. Les 2823 établissements, qui existaient, en 2014, dans le réseau des structures de prise en charge de la Petite Enfance, ne peuvent accueillir que 254 070 enfants, en tenant compte de l'objectif de 90 enfants par structure. Ce nombre reste encore largement inférieur à la demande potentielle qui correspond à 1 357 409 enfants âgés de 3 à 5 ans (RNSE, 2014).

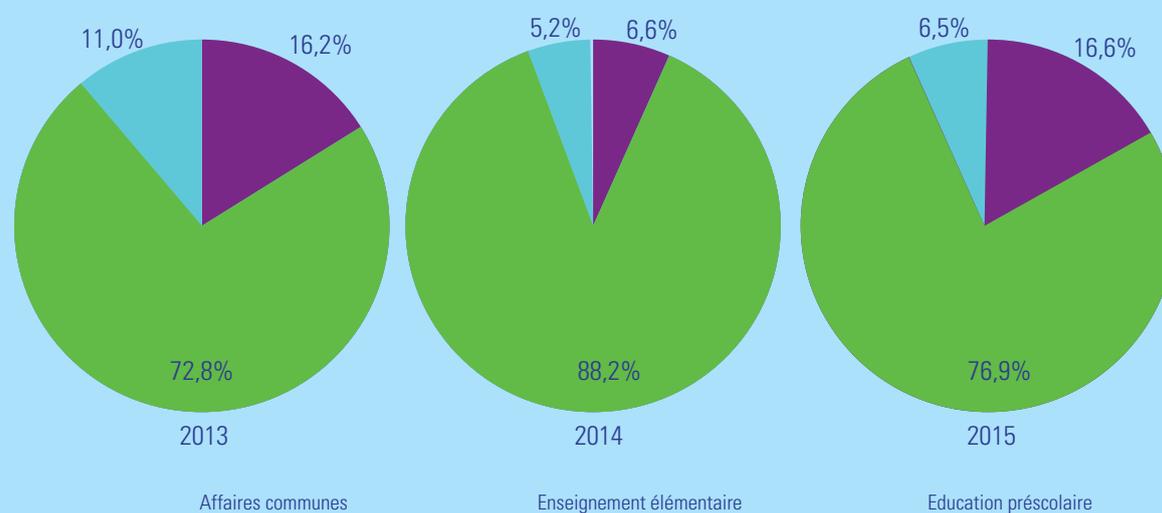
L'offre nationale de prise en charge de la Petite Enfance est structurée autour de 2823 établissements constitués comme suit : 34,1% d'écoles maternelles, 24,9% de garderies, 23,5% de cases des tout-petits, 34,1 % d'écoles maternelles et 9,2% de cases communautaires. Toutefois, ces différents établissements sont inégalement répartis sur le territoire national. En moyenne, on dispose de 176 établissements par région (inspection d'académie) mais avec un écart-type de 113. Mais l'essentiel de ces structures est concentré dans Dakar, Thiès et Pikine-Guédiawaye avec respectivement 12,3%, 12,9% et 13,8%.

## ENCADRÉ N° 2 (Suite)

Le déséquilibre dans l'affectation des ressources publiques entre le préscolaire et l'élémentaire concerne aussi les dépenses d'investissement. La figure 13 montre clairement que l'enseignement élémentaire constitue la priorité de l'État du Sénégal en matière d'investissement. Chaque année, ce sont près de trois-quarts des dépenses d'investissement dans le sous-secteur de l'éducation préscolaire et primaire sont allouées à l'enseignement élémentaire. La proportion des investissements directement consacrés à l'enseignement préscolaire reste relativement maigre : 11% en 2013, 5% en 2014 et 6% en 2015. En fait, l'État privilégie plutôt le développement et la modernisation des infrastructures et équipements éducatifs dans l'élémentaire pour accroître l'offre éducative à ce niveau et atteindre l'objectif d'EPT au primaire comme il s'y est engagé. Il faut souligner qu'une forte proportion de structures éducatives à travers le pays est constituée d'abris provisoires, les régions éloignées étant les plus touchées par le phénomène. L'offre éducative dans l'élémentaire est aussi surtout marquée par une prolifération d'écoles à cycle incomplet (4298 en 2014). Parmi les 1 597 575 élèves du Public recensés en 2014, seules 1 245 161 soit 77,9% ont été accueillis dans des écoles offrant les six années d'étude. Les écoles à cycle incomplet constituent ainsi 53,7% du réseau scolaire (RNSE, 2014). Les écoles à cycle incomplet présentent l'inconvénient de ne pas permettre le recrutement annuel des enfants en âge scolaire et n'autorisent pas non plus le redoublement pour les élèves de niveau faible. En raison de l'impact négatif de la discontinuité de l'offre d'éducation sur l'accès et le maintien des élèves à l'école, le gouvernement a opté de construire davantage de classes pour fournir un service éducatif complet à tous les enfants en âge scolaire.

Figure 13:

Répartition (%) des dépenses d'investissement dans le sous-secteur de l'éducation préscolaire et élémentaire



Source: Données Obtenues de la Direction Generale des Finances - DGF, MEFP

Cette faible proportion des investissements publics dans le préscolaire suggère par ailleurs que le DIPE n'est pas encore accompagné par une politique cohérente et hardie de développement d'infrastructures et équipements pour assurer une expansion de l'offre éducative dans ce segment du système éducatif. Pourtant une telle politique est indispensable pour atteindre l'objectif de porter le taux brut de préscolarisation (TBPS) à 50 % au moins à l'horizon;

En réalité, telles que présentées, les données budgétaires ne permettent pas de distinguer les dépenses liées aux affaires communes par niveau d'enseignement (préscolaire ou élémentaire). Toutefois, une analyse du tableau 6 permet de mieux cerner ce problème technique. Il apparaît clairement l'essentiel de ces dépenses communes est lié à l'enseignement élémentaire. En effet, un volume substantiel de ressources affectées au sous-secteur de l'élémentaire dans la loi de finance initiale (LFI) apparaît être exécuté à travers la rubrique « Affaires communes ». Par exemple en 2013, seulement 9 milliards de Francs CFA étaient prévus pour les dépenses communes dans la LFI. Cependant, après exécution du budget, ce sont près de 94 milliards qui furent réellement dépensés sous cette rubrique. Et il est clair que le supplément de ressources provient de transferts de crédits initialement inscrits sous la rubrique « Enseignement élémentaire » dans la LFI.

Cette pratique est aussi observée en 2014 et 2015 et elle pose un réel problème de transparence et de sincérité du budget. Il est important que les autorités travaillent à une plus grande conformité entre le budget voté et celui exécuté pour permettre une meilleure évaluation du volume de ressources publiques directement consacrées à chaque sous-secteur d'éducation.

**Tableau 7 :**

Répartition du budget destiné à l'enseignement préscolaire et élémentaire (Milliards de Francs CFA)

Exercices	Catégories de dépenses	Loi de Finance Initiale (LFI)	Budget exécuté
2013	Affaires communes	9	93.5
	Éducation préscolaire	2.9	1.3
	Enseignement élémentaire	173.4	80.7
2014	Affaires communes	8.5	91.6
	Éducation préscolaire	3.6	1.7
	Enseignement élémentaire	189.3	99.6
2015	Affaires communes	21.9	100.4
	Éducation préscolaire	3.4	1.8
	Enseignement élémentaire	187.2	85.7

Source : Données obtenues de la DGF, MEFP

Table 7 : Structure de l'enveloppe budgétaire destinée à l'enseignement préscolaire et élémentaire

---

---

En volume, les ressources allouées à l'enseignement sont passées de 140 milliards de Francs CFA en 2013 à près de 175 milliards en 2014, soit une hausse de près de 25%. En 2015, ce montant est repassé à 143 milliards de Francs CFA.

---

---

*Enseignement supérieur* : Après l'enseignement élémentaire, les efforts de financement de l'État sont concentrés sur l'enseignement supérieur. Les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur sont en effet plus élevées que celles accordées aux deux cycles de l'enseignement secondaire et à l'enseignement technique et professionnel. En volume, les ressources allouées à l'enseignement sont passées de 140 milliards de Francs CFA en 2013 à près de 175 milliards en 2014, soit une hausse de près de 25%. En 2015, ce montant est repassé à 143 milliards de Francs CFA. Il est important de souligner que sur la période considérée, l'allocation et l'exécution budgétaires ne sont jamais alignées, ce qui entraîne de grandes disparités entre les deux. Le volume des dépenses réellement exécutées dans ce sous-secteur a été toujours supérieur aux montants prévus dans la LFI. En 2013, les dépassements des dépenses réelles sur les montants initialement votés s'élevaient à 33% ; l'année suivante, ils ont été de 43%. Toutefois, en 2015, ces dépassements ont été plus modérés s'élevant à seulement 4% (voir Tableau No 5).

Rapportés en pourcentage des dépenses publiques totales, les crédits budgétaires effectivement alloués à l'enseignement supérieur et à la recherche représentent en moyenne annuellement 6% du budget exécuté de l'État sur la période 2013 – 2015. Ce qui correspond à 2% du PIB, en moyenne par an. C'est dire que l'effort financier consenti par l'État pour le sous-secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche est presque aussi important que celui déployé pour financer le sous-secteur de l'éducation préscolaire et élémentaire. Ce qui est assez disproportionné si l'on compare la part des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur et le nombre d'élèves dans l'enseignement préscolaire et élémentaire par rapport à la population totale des élèves et étudiants. Le tableau 8 donne les effectifs des apprenants dans les différents niveaux d'enseignement sur la période. Et on constate que, bien que le sous-secteur de l'enseignement préscolaire et élémentaire accueille en moyenne par an plus de 60% des effectifs du système national d'éducation, les ressources que l'État y injecte comptent seulement pour 2,4% du PIB.

A l'inverse, le sous-secteur de l'enseignement supérieur perçoit des ressources publiques à hauteur de 2% du PIB pour seulement 4% en moyenne de la population des élèves et étudiants.

Sources :

- Annuaire Statistique National Année Scolaire 2012/2013, DPRE, MEN.
- Rapport National sur la Situation de l'Éducation (RNSE) 2014, DPRE, MEN, Novembre 2014.
- Les estimations des effectifs en 2015 sont faites

Tableau 8 :

Effectifs des élèves - étudiants dans le système national d'éducation et de formation professionnelle

Niveaux d'enseignement	2013		2014		2015	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
Préscolaire	191259 <sup>a</sup>	6.1%	199024 <sup>b</sup>	6.0%	207184 <sup>c</sup>	5.9%
Élémentaire	1805170 <sup>a</sup>	57.5%	1888159 <sup>b</sup>	56.8%	1954245 <sup>c</sup>	55.5%
Moyen	711710 <sup>a</sup>	22.7%	754964 <sup>b</sup>	22.7%	824043 <sup>c</sup>	23.4%
Secondaire	248509 <sup>a</sup>	7.9%	277 045 <sup>b</sup>	8.3%	314969 <sup>c</sup>	8.9%
Supérieur	137086 <sup>d</sup>	4.4%	150721 <sup>d</sup>	4.5%	166558 <sup>d</sup>	4.7%
Formation professionnelle et technique	48116 <sup>e</sup>	1.5%	51965 <sup>e</sup>	1.6%	54318 <sup>e</sup>	1.5%
Total	3141850	100.0%	3321878	100.0%	3521317	100.0%

- Sources :
- Annuaire Statistique National Année Scolaire 2012/2013, DPRE, MEN.
  - Rapport National sur la Situation de l'Éducation (RNSE) 2014, DPRE, MEN, Novembre 2014.
  - Les estimations des effectifs en 2015 sont faites sur la base des taux de progression annuelle moyen des effectifs indiqués dans le voir RNSE 2014.
  - Plan de Développement de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche – PDESR, MESR, Août 2013.
  - Rapport National sur la situation de la Formation professionnelle et Technique 2015, MFPAA.

Table 8 : Effectifs des élèves - étudiants dans le système national d'éducation et de formation professionnelle

L'évolution des dépenses publiques dans l'enseignement supérieur est surtout régie par la croissance des effectifs des étudiants et le coût par étudiant dans l'enseignement supérieur. La figure 14 montre que la demande d'enseignement supérieur n'a cessé de croître ces dix dernières années. Et la tendance va certainement se poursuivre, favorisée notamment par la croissance démographique de la population d'âge universitaire et par une forte expansion de la scolarisation dans l'enseignement secondaire, elle-même amplifiée par les avancées vers la scolarisation primaire universelle (cibles de l'ODD #4). Au début des années 2000, le taux de scolarisation brute dans le tertiaire était autour de 3%, moins que la moyenne en Afrique sub-Saharienne à cette époque. Actuellement, ce taux a progressé considérablement, passant du simple au triple en 2000 et 2015. Durant cette période, le taux de croissance de la scolarisation au niveau supérieur au Sénégal a été plus rapide que le taux de croissance de la population totale d'étudiants du supérieur en Afrique subsaharienne (Figure No 14).

À la suite de cette rapide augmentation de la scolarisation dans le supérieur, les pouvoirs publics au Sénégal se sont vus dans l'obligation de consentir des efforts pour un ajustement quantitatif de l'offre d'enseignement supérieur dans le pays. L'État a ainsi mobilisé des ressources considérables pour élargir l'accès à l'enseignement supérieur avec la création de nouvelles universités publiques, notamment à Thiès, Ziguinchor, Bambey, Diamniadio et Kaolack.

Figure 14:

## Taux bruts de scolarisation, enseignement supérieur

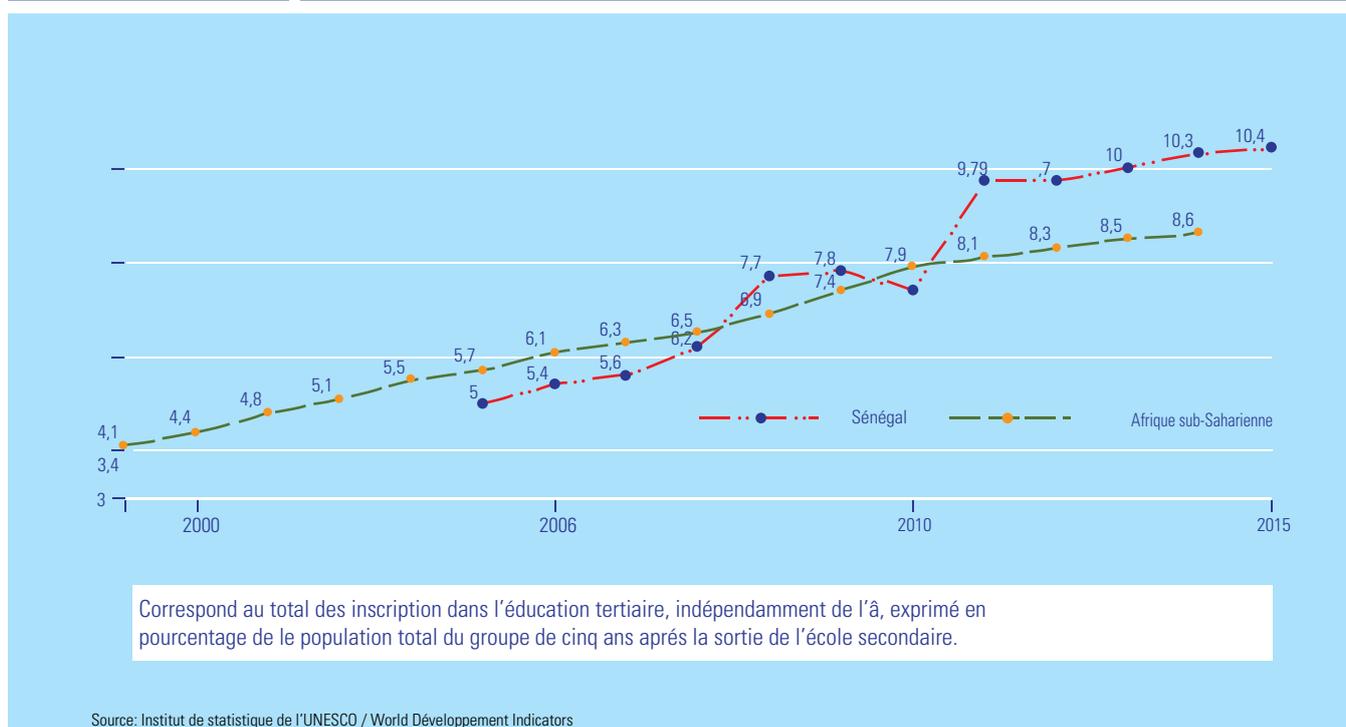


Figure 14 : Taux bruts de scolarisation, enseignement supérieur

Enseignement moyen secondaire général et technique : L'allocation intra-sectorielle des dépenses publiques d'éducation permet d'évaluer l'arbitrage des ressources par rapport aux différents ordres d'enseignement. L'enveloppe allouée à chaque sous-secteur reflète le degré d'intérêt et de priorité que représente ce niveau d'enseignement pour l'État comparativement aux autres.

Les indications de la figure 11 et des tableaux 5 et 6 suggèrent ainsi que le sous-secteur de l'enseignement moyen et secondaire est loin d'être prioritaire pour les autorités publiques du Sénégal. En effet entre 2013 et 2015, les ressources publiques effectivement affectées à ce sous-secteur de l'enseignement ont connu une évolution annuelle moyenne de -2.1%. En volume, les dépenses publiques dans ce sous-secteur sont passées de 74,3 milliards de Francs CFA en 2013 à 83,3 milliards en 2014, pour tomber après à 70 milliards de Francs CFA en 2015 (voir tableau 5). Ce qui représente en moyenne 13,3% des dépenses totales effectivement consacrées au secteur de l'éducation sur la période 2013-2015.

Cela correspond aussi à des proportions très faibles du budget exécuté de l'État. L'effort consacré à l'enseignement moyen et secondaire par rapport aux dépenses publiques totales tourne autour de 3%, soit la moitié de ce qui est consacré à l'enseignement supérieur. Et si l'on observe l'évolution de ce ratio entre 2013 et 2015, on constate une baisse tendancielle du dit effort. La figure 11 montre en effet que la part de l'enseignement moyen secondaire dans le budget exécuté de l'État est passée progressivement de 3,35% en 2013 à 3,20% en 2014, puis à 2,47% en 2015. Ces dépenses représentent 1.01% du PIB de l'année 2013, 1.10% de celui de l'année 2014 et 0,87 % de celui de l'année 2015 ; soit en moyenne un peu moins de 1% du PIB par an sur la période considérée.

Le constat est clair : l'enseignement moyen et secondaire général et technique est très nettement sous doté au Sénégal. Ce pays consacre par an deux fois moins de ressources à l'enseignement moyen secondaire qu'à l'enseignement supérieur alors que le premier sous-secteur contribue pour plus de 33% des effectifs du système national d'éducation, soit plus de 6 fois les effectifs du dernier sous-secteur. Comparativement, l'enseignement préscolaire et élémentaire reçoit plus de deux fois plus de ressources publiques que l'enseignement moyen secondaire, avec moins de deux fois plus d'effectifs.

Ce sous financement de l'enseignement moyen secondaire contraste fortement avec les dispositifs légaux en vigueur dans le pays et les engagements internationaux pris par les autorités publiques. D'une part, la loi actuelle sur l'éducation au Sénégal (loi de 2004) prescrit 10 ans d'enseignement obligatoire pour tous les enfants âgés de 7-16 ans, « de sorte que tout le monde atteigne au moins l'éducation de base nécessaire pour leur permettre d'atteindre leur plein potentiel et d'être utile à la société. » D'autre part, le Sénégal s'est engagé à atteindre toutes les cibles du quatrième ODD, surtout à élargir l'enseignement universel vers le secondaire avant 2030.

L'enseignement moyen et secondaire au Sénégal cible une cohorte d'élèves âgés de 12 à 18 ans et peut durer jusqu'à 7 ans, selon le parcours académique choisi par l'élève. Il est subdivisé en un cycle moyen, qui dure 4 ans, et le cycle secondaire qui dure 3 ans. Le cycle du secondaire vise à préparer les diplômés pour le marché du travail, et les élèves commencent à se spécialiser en fonction de leur trajectoire de carrière prévue. La figure 15 montre l'évolution récente des taux de scolarisation dans les cycles moyens et secondaires au Sénégal.

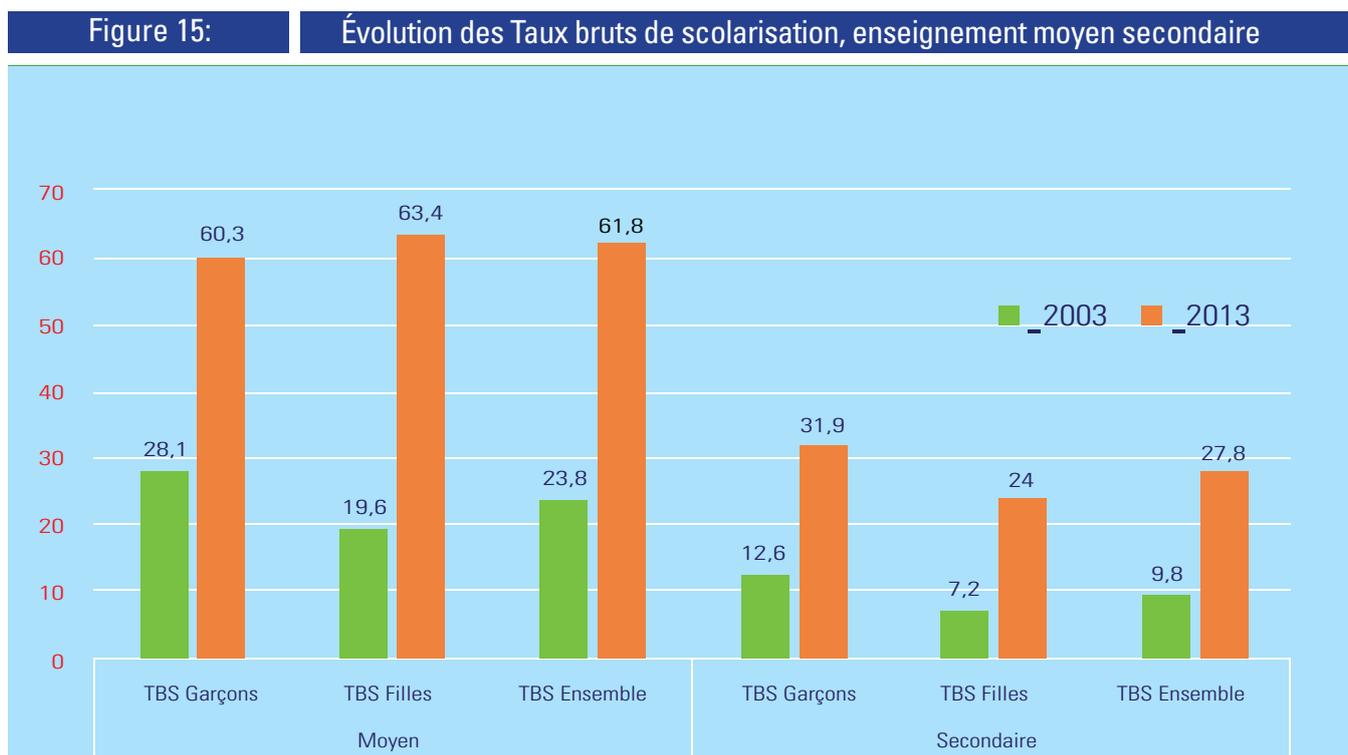


Figure 15 : Évolution des Taux bruts de scolarisation, enseignement moyen secondaire

Bien que les taux de scolarisation aient augmenté au cours des dernières années comme l'indique le graphique, les taux sont encore faibles. En 2013, le taux brut de scolarisation dans les cycles moyens et secondaires était de 62% et 29 %, respectivement. Un constat inquiétant est la grande différence entre les taux de scolarisation dans le cycle moyen et le cycle secondaire. Apparemment, moins de moitié des élèves inscrits dans le cycle moyen progressent vers le cycle secondaire. Un autre constat important à souligner est la forte inégalité de genre dans le cycle secondaire. Le taux de transition du moyen vers le secondaire, tout comme le taux de maintien dans le secondaire, semblent plus élevé chez les garçons que chez les filles. Par ailleurs, les statistiques scolaires indiquent que très peu d'élèves se dirigent vers les filières scientifiques ou techniques dans le secondaire.



Ces différents constats suggèrent que, pour changer la donne, l'État du Sénégal devra mobiliser davantage de ressources au profit de l'enseignement moyen et secondaire afin de stimuler les taux de scolarisation à ce niveau, attirer et maintenir encore plus les filles dans le cycle secondaire, et promouvoir l'orientation des élevés vers les filières scientifiques ou techniques.

Enseignement technique et formation professionnelle : Le tableau No 5 et la figure 11 montrent une tendance haussière du niveau et de la proportion des dépenses publiques d'éducation allouées au sous-secteur de l'enseignement technique et formation professionnelle (ETFP) sur la période 2013-2015. Toutefois, il reste que les dépenses en ETFP ne représentent qu'une petite proportion de la dépense totale en éducation de l'État ; soit 5,3% en moyenne par an sur la période considérée. Ce qui est révélateur de la place marginale de ce sous-secteur dans l'allocation sous-sectorielle des dépenses éducatives.

L'ampleur du sous-financement public de l'ETFP au Sénégal se reflète surtout à travers la part des dépenses publiques totales allouée à ce sous-secteur. Sur la période 2013-2015, le poids relatif des dépenses publiques en ETPF dans le budget exécuté de l'État était en moyenne de 1,2% annuellement. Dans le détail, celui-ci s'élevait à moins de 1% (0,92% précisément) en 2013, puis il a sensiblement augmenté en 2014 et 2015, passant respectivement à 1,26% et 1,35%. Ce qui correspond à 0,28% du PIB de l'année 2013, 0,44% de celui de l'année 2014 et 0,47 % de celui de l'année 2015 ; soit en moyenne 0,4% du PIB par an sur la période considérée.

Ces faibles taux d'allocations de fonds publics pour le compte de l'ETFP reflètent le faible statut de ce sous-secteur au sein du secteur de l'éducation et de la formation au Sénégal. Le corollaire est que les taux bruts de scolarisation dans l'ETFP sont extrêmement bas (Tableau No 8). Les effectifs des apprenants enrôlés dans cette catégorie d'enseignement n'ont jamais dépassé le seuil de 55000 élèves par an durant la période 2013-2015. En 2013, le nombre d'apprenants au niveau professionnel et technique était de 48116 ; en 2014, ce nombre est passé à 51965, puis à 54318 en 2015. Ce qui correspond à 1,5% en moyenne de la population totale des élèves et étudiants.



C'est dire que l'État du Sénégal devra au plus vite concevoir et implémenter des politiques appropriées pour le financement de l'ETFP afin d'aligner l'offre de formation sur les besoins et objectifs cibles tels que déclinés dans le PSE. Les indicateurs de suivi-évaluation du PSE (pour la période 2014-2018) spécifient, qu'en matière de formation professionnelle et technique, les effectifs des apprenants devraient augmenter de 25% en 2013, 30% en 2014 et 35% en 2015 pour tendre vers une offre suffisante de formation professionnelle et technique capable de fournir des ressources humaines satisfaisant les exigences du marché du travail telles que projetées dans le PSE. Le tableau donne des indications sur les projections des besoins en compétences pour pourvoir les emplois directs liés aux projets phares du PSE à l'horizon de 10 ans. On voit nettement ainsi que la dynamique actuelle de la population scolaire dans l'ETFP ne devrait pas permettre de satisfaire ces besoins à l'horizon prévu.

Comme il est largement admis que l'amélioration quantitative tout comme qualitative de l'ETFP est largement tributaire du niveau des moyens investis dans le secteur, il est alors important que les autorités publiques repensent à une réallocation des ressources dédiées à l'éducation en faveur de ce sous-secteur.

**Tableau 9 :**

PSE : Vision consolidée des besoins en compétences (en milliers de personnes) pour pourvoir les emplois directs issus des projets phares à 10 ans.

	Formation technique	Bac	Bac+ [2, 3] (Techniciens sup, Agents de Maitrise)	Bac + [5, + [
Agriculture, produits de la mer, agroalimentaire	34.5	22.4	1.3	0.4
Habitat social et construction	9.2	3.1	2.5	0.6
Modernisation de l'économie sociale	5.1	2.0	0.1	0.0
Mines et fertilisants	6.6	5.0	3.8	0.8
Hub multiservices régional	24.5	25.1	17.3	4.3
Hub logistique et industriel régional	13.5	7.7	4.6	0.8
Changement de cap dans l'énergie	0.7	0.4	0.2	0.1

Source : République du Sénégal. (2014). Plan Sénégal Émergent (PSE).

Table 9 : Besoins projetés en compétences (en milliers de personnes) pour pourvoir les emplois directs liés au PSE.

**Affaires communes :** Les dépenses pour les affaires communes sont aussi appelées les dépenses indirectes d'éducation. Elles incluent les coûts dits indirects et les coûts d'encouragement à la fréquentation scolaire. Les coûts indirects comprennent généralement les dépenses d'administration générale et services communs et les autres dépenses pour lesquelles se pose un problème d'imputation. Ils sont différents des coûts d'encouragement à la fréquentation scolaire, aussi appelés « coûts d'intervention », « coûts de transfert » ou « coûts sociaux ». Ces derniers comprennent les dépenses de cantine, d'internats, de transport, ainsi que les bourses.

Si les dépenses directes ne posent pas de problème (il s'agit des dépenses clairement imputables aux établissements scolaires) les dépenses indirectes correspondent à la ventilation plus ou moins arbitraire du coût de certains services généraux entre les divers chapitres et sous-chapitres budgétaires. Il s'agit notamment des services communs de l'administration et de l'inspection, des affaires générales, de la recherche en éducation, du pilotage de l'enseignement, de la gestion des bâtiments scolaires, d'inspection médicale et de suivi et évaluation.

La distinction entre coût direct, coût indirect et coût d'intervention a un intérêt évident du point de vue de l'analyse économique. En effet, ces différents coûts n'offrent pas le même degré de nécessité et de « compressibilité » : les dépenses de personnel enseignant constituent des frais inévitables, les dépenses d'intervention paraissent en général compressibles.

Par ailleurs, le problème n'a pas qu'un intérêt théorique. En effet, les dépenses indirectes d'éducation peuvent souvent atteindre des proportions considérables par rapport aux dépenses d'enseignement proprement dites. Au Sénégal, ces dépenses indirectes semblent particulièrement élevées. Les dépenses liées aux affaires communes représentent le troisième poste de dépense publique d'éducation, après les fonctions d'« enseignement préscolaire et élémentaire » et « enseignement supérieur », avec en moyenne 22% des dépenses d'éducation assurées par l'État sur la période 2013-2015 (figure 11).

En fait, la part des dépenses publiques allouées aux services communs d'éducation dépasse les parts réunies des dépenses consacrées à l'enseignement moyen secondaire et à la formation professionnelle et technique (tableaux 5 et 6). La part des dépenses communes d'éducation représentait en moyenne annuellement 5% du budget exécuté de l'État entre 2013 et 2015 ; soit en moyenne un peu moins de 1,65% du PIB par an sur la période considérée.

---

---

**Au Sénégal, le coût du pilotage système actuel semble excessif. Et ceci peut être relié à la nature complexe du système de gestion du secteur éducatif sénégalais.**

---

---

Au même moment, l'enseignement moyen secondaire et l'enseignement technique et professionnel ne recevaient respectivement que 3% et 1,2% des dépenses publiques totales, en moyenne annuellement.

La question du coût de management et de pilotage du système éducatif est d'une importance particulière pour au moins une raison : les ressources publiques disponibles sont limitées face à des besoins considérables. Alors, dans le cadre de la progression vers l'éducation pour tous, l'effort de l'État de financement de l'éducation doit être rationalisé et bien ciblé.

Au Sénégal, le coût du pilotage système actuel semble excessif. Et ceci peut être relié à la nature complexe du système de gestion du secteur éducatif sénégalais. Ce système fait intervenir un grand nombre d'entités en interactions locales et centrales souvent non-linéaires. Cette grande variété des entités intervenantes souvent éclatées en de multiples responsabilités contribue largement à la faiblesse de la gestion d'ensemble de l'offre de services éducatifs au Sénégal. C'est la source des difficultés propres à la gouvernance du secteur : défaillances de coordination et sous-optimalité du système.

Le modèle d'encadrement administratif et de pilotage du système éducatif sénégalais est ainsi très inefficace. Et, cette situation ne peut nullement favoriser la marche du pays vers l'atteinte des ODD. C'est dire qu'une grande réforme de la gouvernance du système est nécessaire pour s'attaquer à son organisation mais aussi, rationaliser l'emploi des moyens mobilisés en faveur du secteur de l'éducation. Il s'agit d'apporter toutes les ruptures et innovations utiles pour rendre le management du système éducatif plus efficace. Une telle réforme devrait permettre de générer un espace budgétaire, et les ressources ainsi économisées pourraient servir à financer l'amélioration de la qualité de l'offre éducative et l'expansion de cette offre afin de faire face à l'excès de demande d'éducation non satisfait. Toutefois, il est important de souligner qu'une telle réforme devra plus porter sur les dépenses d'administration générale et services communs et moins sur les dépenses d'intervention en raison de l'importance de ces dernières sur les performances des élèves.

***Alphabétisation, langues nationales et francophonie:***

Sur la période 2013-2015, les dépenses destinées au sous-secteur de l'Alphabétisation, des langues nationales et de la francophonie ont été très faibles, voire négligeables. En effet, ces dépenses représentaient en moyenne 0,2% par an des dépenses allouées à l'éducation sur cette période.



La figure 11 montre que la part des dépenses d'éducation allouée à ce sous-secteur dans le budget exécuté et le PIB de l'État est en moyenne respectivement 0,04% et 0,01% par an (tableau 6). Ces statistiques suggèrent que ce maillon du système éducatif n'est pas vraiment prioritaire pour l'État. Pourtant, il s'agit d'un secteur qui offre de réelles opportunités d'accès à l'apprentissage de la lecture et du calcul offertes aux adultes et aux jeunes non scolarisés ou déscolarisés de façon précoce. En d'autres termes, il permet d'offrir une seconde chance à ceux, souvent nombreux du fait des dysfonctionnements dont souffre l'éducation formelle, qui n'ont pu fréquenter l'école lorsqu'ils étaient en âge de le faire.

Le taux d'analphabétisme reste structurellement très élevé (57%) au Sénégal malgré d'importantes avancées dans le sous-secteur de l'éducation de base des jeunes et des adultes. Ce qui fait peser des risques réels sur les ambitions de développement du pays telles que spécifiées dans le PSE. En effet, l'analphabétisme favorise la persistance de freins importants aux initiatives de développement (démographie non maîtrisée, pauvreté, faible productivité, gaspillage et détérioration des ressources naturelles, mauvaise gouvernance...). Pour autant, le niveau du financement public en faveur du sous-secteur ne semble pas encore se situer à la hauteur de ces enjeux ni des engagements politiques nationaux et internationaux du pays dans ce domaine. La conférence de Bamako de 2007 sur le financement de l'éducation non formelle et l'alphabetisation recommande aux États africains de porter la part de ce sous-secteur à 3% des dépenses publiques d'éducation.

Plus d'efforts financiers de l'État pourrait permettre de booster ce sous-secteur et ainsi mieux étoffer l'offre éducative au Sénégal.

### IV.3. Répartition des dépenses publiques d'éducation par nature

Les dépenses relatives au système éducatif peuvent être réparties en trois grandes catégories : les dépenses de personnel, les frais de fonctionnement et autres dépenses courantes et les dépenses en capital. La clé de répartition du budget de l'éducation entre ces différents postes de dépenses influence de façon déterminante les conditions d'enseignement et la qualité du système éducatif.

Dans un contexte de forte pression syndicale, les ressources budgétaires sont souvent orientées vers les dépenses de personnel (en particulier et surtout pour répondre aux demandes d'augmentation de salaire) au détriment des dépenses en capital (par exemple, renoncer à la construction de nouvelles infrastructures scolaires) et de certaines dépenses courantes (renoncer à l'achat de matériel pédagogique, de fournitures scolaires et d'équipement ou à la maintenance des équipements existants).

Certes, consacrer une bonne partie des dépenses de personnel à la hausse des salaires et autres avantages peut être motivant pour le personnel enseignant et non enseignant. Toutefois, dans un contexte de pressions budgétaires, cela peut conduire à limiter ou différer le recrutement de nouveaux enseignants, compromettant ainsi l'élargissement de l'offre éducative. Renoncer à l'entretien des infrastructures scolaires ou à la construction de nouvelles (dépenses en capital) contribue aussi à limiter les capacités d'accueil du système. De même, des limitations sur les autres dépenses de fonctionnement, notamment l'achat de matériel pédagogique, peuvent contribuer à la dégradation de la qualité de l'enseignement.

Tous ces éléments justifient l'intérêt d'analyse de la répartition de budget de l'éducation entre les dépenses de personnel, les autres dépenses courantes et les dépenses en capital. La figure 16 donne la répartition annuelle de l'enveloppement globale des dépenses d'éducation au Sénégal entre ces différents postes sur la période 2013-2015.

#### IV.3.1. Répartition globale

Les dépenses de personnel représentent, avec en moyenne par an près de 222 milliards de Francs CFA, la partie prépondérante des dépenses publiques d'éducation au Sénégal. Ainsi, en moyenne annuellement, près de 40% du budget de l'éducation sont destinés aux dépenses de rémunération du personnel enseignant et non-enseignant du système éducatif, de l'enseignement primaire à l'enseignement tertiaire. Le personnel enseignant est constitué par toutes les personnes intervenant directement dans l'enseignement des élèves au niveau des différents ordres d'enseignement. Le personnel non-enseignant comprend le personnel intervenant indirectement dans le processus éducatif, de manière administrative ou technique : les directeurs d'établissements, les inspecteurs, le personnel administratif et les secrétariats, les conseillers pédagogiques, le personnel médical, le personnel spécialisé et tout autre personnel de soutien administratif ou technique. Sont également incluses dans cette catégorie toutes les personnes employées au sein des ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'enseignement technique et de la formation professionnelle et de leurs différents services et administrations.

L'évolution des dépenses de personnel n'est toutefois pas uniforme durant la période considérée. En 2013, elles représentaient près de 42% du budget de l'éducation avec 218 milliards de Francs CFA. En 2014, cette part est tombée à environ 37% des dépenses d'éducation malgré une hausse substantielle de la valeur absolue des dépenses de personnel. Celles-ci ont atteint 226 milliards de Francs CFA en 2014. En 2015, le ratio dépenses de personnel sur dépenses d'éducation est passé à 39% même si le volume des dépenses de personnel a baissé de près de 4 milliards, passant de 226 milliards en 2014 à 222 milliards en 2015.

Il faut toutefois noter que cette part des dépenses de personnel dans le budget de l'éducation reste largement sous-estimée. Une pratique courante dans le secteur de l'éducation consiste à enregistrer dans les rubriques « dépenses de fonctionnement » ou « dépenses d'investissement » les rémunérations de certaines catégories du personnel enseignant. Cette pratique brouille un peu la portée de l'analyse sur les décisions prises en matière d'affectation des ressources entre les différents types de dépenses et leur impact sur la qualité et les conditions dans lesquelles l'enseignement est dispensé. En effet, en minorant les dépenses de personnel tout en gonflant artificiellement les dépenses de fonctionnement, elle biaise certains indicateurs d'analyse des conditions d'éducation. Par exemple, un niveau élevé du ratio dépenses de fonctionnement sur dépenses de personnel peut suggérer des conditions d'éducation assez favorables avec un niveau satisfaisant de supports pédagogiques, d'équipements et autres biens et services mis à la disposition du personnel. Ce qui n'est vraisemblablement pas le cas.

Figure 16:

Répartition (%) par titre des dépenses publiques d'enseignement et de formation

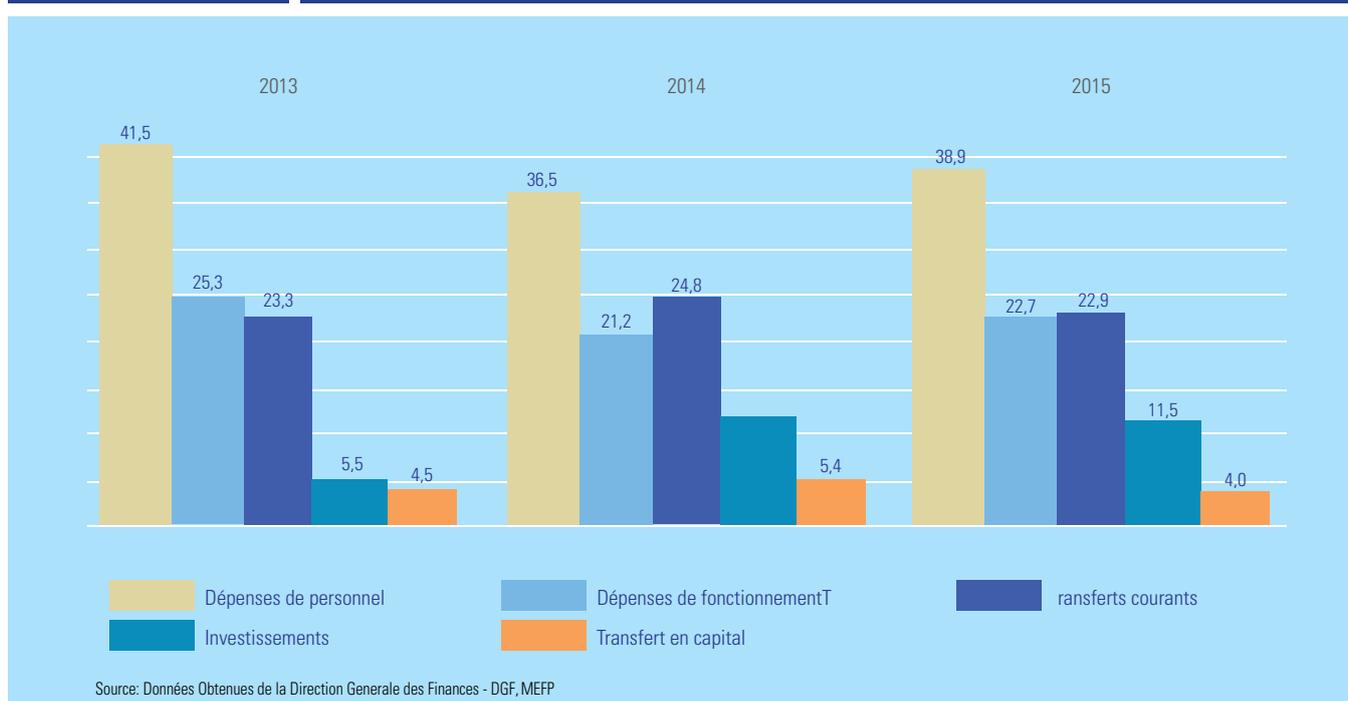


Figure 16 : Répartition des dépenses publiques d'éducation par nature

Par ailleurs, telles que disponibles, les données ne permettent pas de distinguer les parts de rémunération destinées aux deux types de personnel (enseignant et non-enseignant). Pourtant, une telle distinction est fort utile même s'il est très vraisemblable que l'essentiel de ces dépenses va au personnel enseignant. En effet, la part des dépenses de rémunération au profil du personnel non-enseignant permet de capturer en partie la taille des services administratifs et d'appui technique du système éducatif. C'est là un indicateur utile dans la quête des autorités publiques pour plus d'efficacité de la dépense et d'espace budgétaire pour augmenter la capacité du système à répondre aux besoins d'élargir l'offre éducative et d'en améliorer la qualité.

Une autre difficulté technique concerne la quantification de la proportion du personnel enseignant qui n'est pas effectivement présent dans les salles de cours. Cette catégorie d'enseignant est souvent opposée à celle dite des « enseignants, la craie à la main ». Ces derniers constituent les acteurs qui participent directement à l'offre éducative. La manière dont les enseignants passent de cette dernière catégorie (enseignants, la craie à la main) à la première reflète la qualité de la gestion des ressources humaines dans le système éducatif. Un filtrage relativement lâche ou laxiste peut conduire à détourner un personnel expérimenté et formé à la tâche d'enseignement vers des activités administratives routinières qui ne nécessitent pas un certain niveau de qualification. Ce qui constitue un double gaspillage pour le système à travers : i) la distraction du personnel qualifié au détriment de métier primitif de production de services éducatifs et ii) la perte de ressources financières liées à la sur-rémunération de tâches administratives courantes au-delà de leur productivité marginale.



*Les dépenses de fonctionnement et les transferts courants* représentent les postes de dépenses d'éducation les plus importants après les dépenses de personnel. *Les dépenses de fonctionnement* correspondent aux achats de biens et services consommés dans le cadre de l'enseignement qui doivent être renouvelés périodiquement pour assurer les services éducatifs. Elles représentent principalement des dépenses couvrant les acquisitions de matériel pédagogique, les frais de documentation et de fonctionnement des bibliothèques dans les différents établissements éducatifs, les frais courants d'exploitation et d'entretien des bâtiments scolaires, etc.

En 2013, les autres dépenses de fonctionnement représentaient 25% des dépenses d'éducation, soit 133 milliards de Francs CFA. En 2014, cette part baisse de 3 points de pourcentage, correspondant à une baisse en valeur de 2 milliards de Francs CFA. En 2015, le montant des ressources du budget de l'éducation consacrées aux dépenses de fonctionnement continuera de baisser passant à moins de 130 milliards (129,5 milliards plus précisément), même si leur part rapportée aux dépenses totales d'éducation augmente de 1,5 point de pourcentage.



Cette forte variabilité de la proportion des dépenses de fonctionnement dans le budget de l'éducation au cours de la période considérée suggère l'absence d'une stratégie consistante d'acquisition d'inputs courants pour améliorer les conditions d'enseignement. Comme souligné précédemment, les dépenses de fonctionnement sont en réalité faussement gonflées pour dissimuler des crédits destinés au paiement des salaires de certaines catégories d'enseignants. Ce qui suggère que l'évolution des parts du budget de l'éducation dévolues au fonctionnement augmentent vraisemblablement en fonction de décisions ponctuelles d'affectation de crédits pour le paiement de charges salariales.

*Les dépenses de transferts* comprennent les subventions du gouvernement central vers les exécutifs locaux dans le cadre des compétences transférées et les transferts en faveur des établissements d'enseignement publics ou privés dans l'enseignement primaire, secondaire tertiaire ainsi que dans l'enseignement technique et professionnel. Elles incluent aussi les paiements aux étudiants/ménages sous forme de bourses d'étude, d'aides financières aux élèves/étudiants, etc. Elles comprennent également les subventions à des structures privées autres que les ménages, comme par exemple des subventions à des entreprises ou des structures professionnelles organisant des programmes d'apprentissage et de formation.

La figure 16 montre que les dépenses de transferts représentent une part substantielle des dépenses d'éducation au Sénégal. En moyenne annuelle, près du quart du budget de l'éducation (24%) est consacré aux dépenses de transferts, soit 135 milliards en moyen par an. On note toutefois une évolution contrastée des montants de ces transferts au cours de la période 2013-2015. En 2013, ce sont un peu plus de 122 milliards de Francs CFA qui ont été versés par l'État au titre de transferts courants dans le secteur de l'éducation. En 2014, ce montant va fortement augmenter, passant à 153 milliards. En 2015, ces transferts vont baisser de plus de 20 milliards de Francs CFA, passant à 131 milliards. Cette évolution contrastée montre que les dépenses de transfert sont globalement difficiles à cerner. Il n'est pas aisé de répondre aux questions de savoir : A qui doit-on réellement transférer ? Et combien ?

*Les dépenses en capital* : La figure 16 montre une forte disparité dans la répartition des dépenses d'éducation entre dépenses courantes et dépenses en capital sur la période 2013-2015. En effet, les dépenses de personnel, de fonctionnement et de transferts courants représentent en moyenne annuellement 86% des dépenses publiques d'éducation. Les dépenses en capital n'en représentent qu'une infime fraction, répartie en dépenses d'investissement (10%) et dépenses de transferts en capital (5%) en moyenne annuelle. Ce qui est illustratif de la faiblesse des investissements en termes d'infrastructures et d'équipements éducatifs.

Certes, les dépenses publiques d'investissement dans l'éducation ont progressé à un rythme soutenu durant cette période. La part des dépenses d'investissement est passée à 5,5% à 11,5% entre 2013 et 2015, atteignant 12,1% en 2014. C'est dire que des efforts ont été faits pour construire de nouvelles infrastructures scolaires. Toutefois, il demeure que ces efforts restent encore faibles. À travers le pays, une forte proportion de structures éducatives reste encore sous des abris provisoires. En somme, l'expansion de l'offre éducative jusqu'ici n'est pas accompagnée d'une politique d'investissement en infrastructures et équipements éducatifs à l'échelle des objectifs poursuivis.

### IV.3.2. Répartition par ordre d'enseignement

La figure 17 montre des différences relativement marquées dans la ventilation des dépenses publiques d'éducation entre les différents ordres d'enseignement. Ces différences tiennent surtout à la façon dont la tutelle administrative et l'autonomie de gestion des établissements scolaires ou universitaires sont organisées dans chaque niveau d'enseignement.

Souvent dans l'enseignement supérieur, tout comme dans le secteur de la formation professionnelle et technique, les établissements d'enseignement ont un statut « d'établissement public » qui leur confère une relative autonomie de gestion de leur budget. La formule de l'établissement public correspond à une décentralisation fonctionnelle, aussi appelée décentralisation par service, consistant à transférer la gestion d'un service public aux personnes évoluant dans ce domaine. Elle répond à un besoin de rationaliser le fonctionnement des services publics et d'optimiser les prestations qu'ils fournissent. Les établissements publics sont donc des personnes morales qui relèvent du droit public et qui disposent d'une autonomie administrative et financière pour accomplir une mission d'intérêt général. Cette mission est définie de manière précise et s'exerce sous le contrôle de l'État. L'État dispose de ce fait d'un droit de regard et d'une marge d'intervention lui permettant d'orienter et/ou de redéfinir la politique et l'administration du service public à chaque fois qu'il le juge utile.

En fonction de leur activité, les établissements publics se répartissent entre établissements publics administratifs (EPA), établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), établissements publics professionnels (EPP), établissements publics scientifiques et technologiques (EPST) et établissements publics de santé (EPS). L'autonomie financière d'un établissement public est assurée par un budget propre qui peut être constitué de transferts de l'État, de redevances d'usagers, d'emprunt, etc.

Figure 17:

## Répartition par titre des dépenses publiques d'éducation par sous-secteur

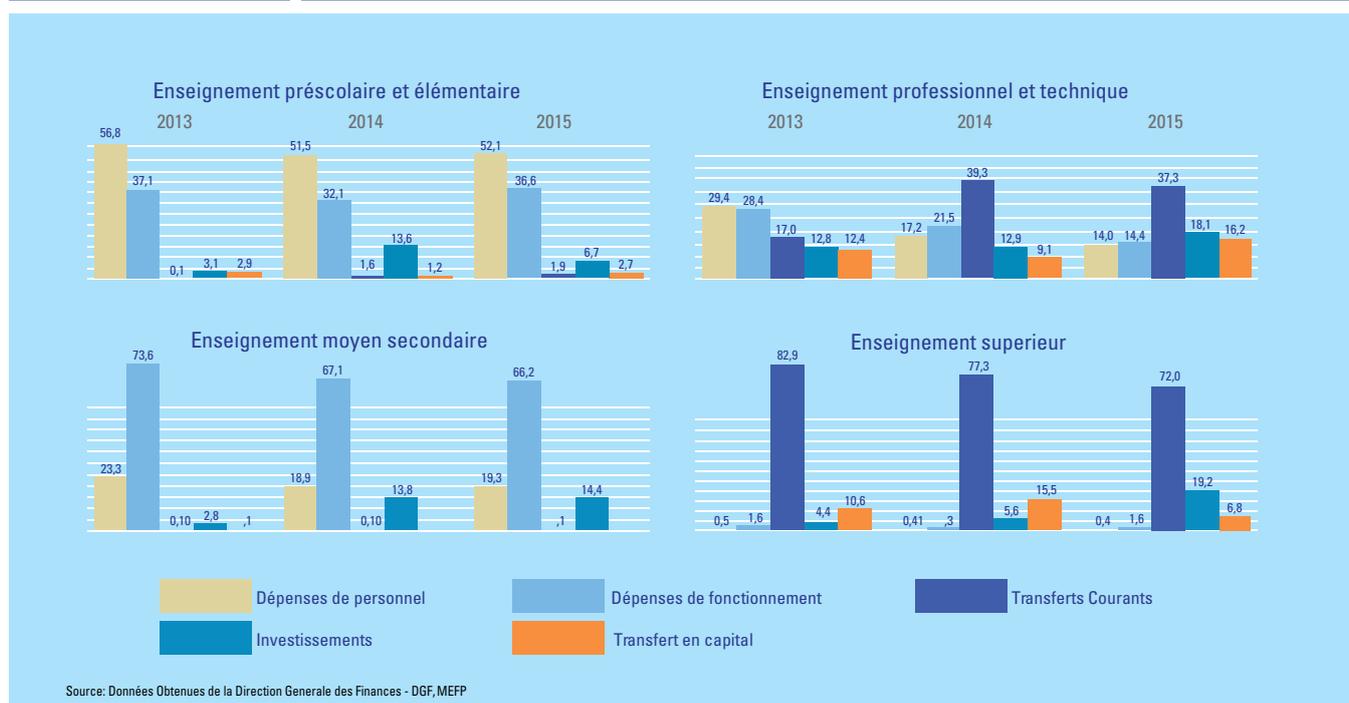


Figure 17 : Répartition du budget par titre et par ordre d'enseignement

**Enseignement supérieur :** La figure 17 montre que les transferts courants représentent, en moyenne annuellement plus de 75% de l'allocation budgétaire de l'État au profit de l'enseignement supérieur et de recherche. Les autres dépenses directes de l'État dans ce secteur consistent essentiellement en des dépenses en capital (investissement et transferts en capital). La prise en charge directement par l'État des dépenses de personnel et autres dépenses de fonctionnement reste négligeable. Le graphique montre également un certain réajustement dans la nature des interventions financières de l'État dans le secteur de l'enseignement supérieur. On note une baisse tendancielle de la part des transferts courants au profit des dépenses en capital. La part des transferts courants est ainsi passée de 83% en 2013 à 77% en 2014, puis elle est tombée à 72% en 2015. Sur la même période, les dépenses publiques en capital sont passées de 15% en 2013, à 21% en 2014 et à plus de 25% en 2015. Elles sont constituées principalement par la construction nouvelles centres universitaires (Dakar 2 et Sine-Saloum), l'agrandissement ou le réaménagement de bâtiments universitaires et de structures d'accueil et résidentielles pour les étudiants.

**Enseignement professionnel et technique :** Dans ce sous-secteur, les transferts courants représentent également le poste qui capte le plus de ressources publiques : 17% en 2013, 39% en 2014 et 37% en 2015. Et on constate que la proportion des dépenses directes de l'État en personnel et autres dépenses se réduit au fur et à mesure que les transferts courants prennent de l'importance. Ces tendances reflètent l'évolution des structures publiques de formation professionnelle et technique vers le statut d'établissement public.

**Enseignement préscolaire et élémentaire :** Dans ce sous-secteur, les transferts courants sont presque nuls. L'essentiel des dépenses publiques consiste en des dépenses de personnel et autres dépenses de fonctionnement. Le graphique 17 montre que les dépenses de personnel représentent annuellement plus de 50% de l'allocation budgétaire de l'État au profit du préscolaire et de l'élémentaire, et plus du tiers de cette enveloppe sert à financer les autres dépenses de fonctionnement. Les dépenses en capital (investissements et transferts en capital) absorbent une très faible proportion du budget de l'État consacré à l'enseignement préscolaire et élémentaire. En d'autres termes, l'État consacre peu de ressources dans le développement et la maintenance des infrastructures et équipements éducatifs au niveau du préscolaire et de l'élémentaire.

Le corollaire de ce faible niveau des dépenses publiques en capital dans le préscolaire et l'élémentaire est le nombre significatif d'écoles sous abris provisoires, le taux important de classes en mauvais état et le foisonnement des écoles élémentaires à cycle incomplet. Selon le RNSE (2014), plus de 8% des structures éducatives à travers le pays sont sous abris provisoires, avec une forte prévalence à Sédhiou (26,9%), Ziguinchor (17,8%), Kédougou (17,4%) et Kolda (13,9 %). En plus, 9% des salles utilisées sur le territoire national sont en mauvais état. Il s'agit pour la plupart de locaux construits avec du banco pour abriter provisoirement les élèves en attendant de disposer de bâtiment en dur. C'est particulièrement le cas à Sédhiou avec 26,0%, suivie de Ziguinchor (13,0%), St-Louis (12,0%), Tambacounda (11,4%) et Kaffrine (10,0 %). Aussi, près de 5% des salles de classe en bon état sur le territoire national (souvent des constructions nouvelles) sont non utilisées, faute d'équipements.

Par ailleurs, un nombre important d'écoles élémentaires sont à cycle incomplet. À travers le territoire national, elles sont 4298 écoles à cycle incomplet, soit près de 54% du réseau scolaire (RNSE, 2014). Parmi les élèves inscrits dans les établissements élémentaires publics du pays, seuls 78% sont accueillis dans des écoles offrant les six années d'étude. Cet état de fait risque de sérieusement compromettre la marche du pays vers l'atteinte des ODD. Les écoles à cycle incomplet présentent l'inconvénient d'une discontinuité de l'offre d'éducation limitant ainsi les opportunités d'accès et de maintien des élèves à l'école. En effet, ce type d'école ne permet pas le recrutement annuel des enfants en âge scolaire et n'autorise pas non plus le redoublement pour les élèves de niveau. C'est dire l'importance pour les autorités publiques d'investir davantage dans la construction, l'équipement et la maintenance de salles de classe pour assurer un service éducatif complet et continu à tous les enfants en âge scolaire.

**Enseignement moyen et secondaire :** Dans ce sous-secteur aussi, il n'y a presque pas de ressources de l'État allouées sous forme de transferts courants. L'explication principale est la quasi-totalité des établissements d'enseignement moyen et secondaire sont sous la tutelle directe du ministère et n'ont pas l'autonomie administrative et financière que confère le statut d'établissement public.

La figure 17 montre que les ressources de l'État allouées à l'enseignement moyen et secondaire sont essentiellement consacrées aux dépenses de fonctionnement courant hors personnel. Il s'agit en particulier des dépenses en matériels et équipements et des charges pour l'eau, l'électricité, les télécommunications, et autres. Plus des deux tiers des dépenses publiques pour l'enseignement moyen et secondaire servent, annuellement, à financer ces charges.

À contrario, les dépenses de personnel représentent moins de 20% de l'enveloppe budgétaire pour ce sous-secteur de l'éducation.

La quantité limitée des ressources humaines mobilisées par l'enseignement moyen et secondaire explique pourquoi les dépenses de personnel représentent cette part relativement limitée du budget global de ce sous-secteur de l'éducation. Le tableau 10 montre la répartition des enseignants entre les différents ordres d'enseignement et selon le

statut de l'établissement. On note que le nombre d'enseignants dans le niveau moyen et secondaire public ne représentent que le tiers des enseignants du secteur public tous ordres d'enseignements confondus, excepté le supérieur. Il convient de rappeler que les taux de scolarisation dans l'enseignement moyen et secondaire restent encore faibles. En 2013, le taux brut de scolarisation dans les cycles moyens et secondaires était de 62% et 29 %, respectivement. Ainsi donc, pour élargir l'offre d'éducation dans ce sous-secteur dans la perspective de l'ODD #4, un recrutement important d'enseignants semble impératif pour l'État.

Ce recrutement devra aussi s'accompagner d'un plus grand effort d'investissement pour la construction de nouvelles infrastructures et l'acquisition d'équipements éducatifs pour augmenter les capacités d'accueil. La figure 17 montre que le niveau des dépenses publiques en capital dans le budget global au profit de l'enseignement moyen et secondaire reste encore insignifiant : 3% en 2013 et 14% en 2014 et 2015. C'est dire que le niveau actuel des investissements publics dans cet ordre d'enseignement n'est pas encore suffisant pour absorber l'accroissement de la demande d'éducation dans le moyen et le secondaire propulsé par la croissance démographique et la hausse du taux de scolarisation dans l'élémentaire.

**Tableau 10 :** Répartition des enseignants selon le statut de l'école, en 2013

	Statut			Total
	Communautaire	Privé	Public	
<b>Petite enfance <sup>(a)</sup></b>				
Rural	1571	462	1312	3345
Urbain	1153	4789	1588	7530
National	2724	5251	2900	10875
<b>Élémentaire <sup>(a)</sup></b>				
Rural		1271	28605	29876
Urbain		8962	16681	25643
National		10233	45286	55519
<b>Enseignement moyen et secondaire général <sup>(a)</sup></b>				
Rural			9763	9763
Urbain			14753	14753
National			24516	24516
<b>Formation professionnelle et technique <sup>(b)</sup></b>				
Rural				
Urbain				
National		1829	2868	4697
Total	2724	17313	75570	95607

Sources : (a) Annuaire Statistique National : Année Scolaire 2012/2013, DPPE, MEN (2014b)

(b) Rapport National sur la situation de la Formation professionnelle et Technique 2015, MFPAA

Table 10 : Répartition des enseignants selon le statut de l'école, en 2013



#### IV.4. Coût cumulé théorique moyen de scolarités types

Dans la mesure où l'on se propose d'étudier l'éducation comme un « facteur » de développement, la connaissance des coûts unitaires apparaît comme une étape fondamentale de la recherche. Ainsi que le souligne un document récent de l'OCDE, il réside dans le fait que « les coûts unitaires » constituent des indicateurs de l'efficacité de la répartition des ressources. Le coût unitaire donne des éclairages sur la manière dont les ressources sont utilisées. Les dépenses ne sont pas vues seulement par rapport à un objectif de budget, mais en fonction d'une activité qui est appréhendée au travers de l'élève. L'élève est ainsi une unité ou un étalon de l'activité au cours d'une année.

##### IV.4.1. Dépense publique annuelle moyenne par élève-étudiant

En répartissant le volume total des dépenses publiques d'éducation sur l'ensemble des élèves et étudiants fréquentant l'école au Sénégal, il est possible de déterminer le coût moyen supporté annuellement par l'État pour l'éducation de chaque élève-étudiant. Le tableau 11 donne l'évolution annuelle de la dépense publique unitaire d'éducation entre 2013 et 2015.

Sur la période observée, la dépense globale de l'État pour chaque élève ou étudiant inscrit dans le système éducatif s'élevait, en moyenne annuelle, à 171822 Francs CFA (en valeur nominale) ; soit, en valeur réelle, 165554 Francs CFA. Toutefois, cette moyenne masque quelques fortes variations et une tendance à la baisse en 2015. En 2013, un élève ou étudiant du système éducatif « coûtait » globalement 167500 Francs CFA (en valeur nominale). En 2014, ce coût a connu une augmentation de plus de 18000 Francs, passant à 186122 Francs CFA. Toutefois, cette hausse ne fut pas durable. En 2015, la dépense publique d'éducation par élève ou étudiant a connu une baisse importante, passant même à un niveau plus bas qu'en 2013. En 2015, le coût moyen annuel par élève-étudiant à la charge de l'État est passé à 161856 Francs CFA, reflétant la contraction de la part relative des dépenses sociales dans le budget global de l'État.

##### IV.4.2. Dépense publique unitaire d'éducation en pourcentage du PIB par habitant

Plutôt que de se focaliser sur les dépenses unitaires en valeur absolue, il est plus illustratif de faire une analyse à partir d'un indicateur qui exprime ces dépenses en pourcentage du PIB par habitant. Un tel indicateur permet surtout de mieux apprécier l'importance de l'effort financier supporté par l'État pour offrir à chaque individu une année d'enseignement tenant compte de la capacité du pays à générer des ressources nouvelles.

En effet, dans une perspective de scolarisation universelle (ODD #4), il est important d'évaluer le volume de ressources que le Sénégal peut consacrer à sa population scolaire et étudiante par rapport à la dynamique économique du pays (c'est-à-dire dans la perspective d'une soutenabilité financière).

Le tableau 11 montre que, sur la période 2013-2015, la dépense publique d'éducation par élève-étudiant en proportion du PIB par habitant s'élevait en moyenne par an à 31%, tous niveaux d'éducation confondus. Cela signifie que, durant cette période, la scolarisation d'un individu pendant une année a coûté près du tiers des ressources produites en moyenne par habitant dans le pays. Dans un contexte de scolarisation non généralisée à aucun niveau d'enseignement, ce niveau de dépense publique consentie par élève/étudiant apparaît assez élevé. On peut dire ainsi que le Sénégal consacre une part relativement importante de ses richesses aux études d'un nombre relativement restreint de sa population scolarisable. Et de pareils coûts unitaires ne favorisent pas une couverture large des tranches d'âge concernées. À cet égard, le pays est exposé à un risque important de ne pas pouvoir atteindre une scolarisation universelle telle que souhaitée à travers les ODD en raison de la charge de ressources que cela induirait.

Certes un enseignement de grande qualité se traduit souvent par des coûts unitaires relativement élevés. En effet, pour être performant, le système éducatif doit pouvoir compter à la fois sur du personnel qualifié, talentueux et motivé (i.e. bien rémunéré), des programmes adaptés, de bonnes infrastructures scolaires et du matériel pédagogique adéquat. C'est pourquoi le coût unitaire est souvent perçu comme une contrainte sur laquelle on ne peut agir sans altérer la qualité. Toutefois, il est impératif pour les décideurs de concilier le maintien ou l'amélioration de la qualité de l'enseignement avec le souci d'élargir l'accès aux services d'éducation, surtout dans des pays où le nombre de jeunes d'âge scolaire reste encore élevé. Des coûts unitaires trop élevés pénalisent fortement la quantité d'éducation offerte. Il est alors important pour un pays comme le Sénégal d'identifier les marges de manœuvre éventuelle pour pouvoir les réduire et ainsi favoriser la généralisation de l'enseignement. Une première approche pourrait consister à identifier les facteurs d'organisation et de pilotage du système éducatif qui influent sur les coûts unitaires de scolarisation. Une analyse de la pertinence du poids de ces facteurs sur le niveau de la dépense publique d'enseignement par élève/étudiant devrait permettre d'identifier d'éventuelles possibilités de rationalisation.

#### IV.4.3. Dépense publique directe d'éducation par élève-étudiant

Cet indicateur est obtenu en divisant, par l'ensemble de la population scolaire et étudiante, la partie des dépenses destinées à l'éducation au sens strict c'est-à-dire les dépenses au titre des services d'éducation proprement dits dans chacun des niveaux d'enseignement. Ainsi, sont principalement exclues les dépenses liées aux services communs de l'administration et du pilotage du système éducatif.

Le tableau 11 montre que le coût unitaire direct supporté annuellement par l'État est en moyenne moins élevé de 38000 Francs CFA que le coût unitaire global (tous services confondus) c'est-à-dire incluant aussi les frais liés aux services généraux. Ce montant représente la dépense publique unitaire pour les services généraux consentie chaque année pour faire tourner le système éducatif. Rapportée au PIB par habitant, cette dépense s'élève en moyenne à 7% annuellement. Cela signifie que, durant cette période, pour chaque individu enrôlé dans le système pendant une année, l'État dépense en frais généraux l'équivalent de 7% des ressources produites en moyenne par habitant dans le pays. Les services généraux apparaissent ainsi relativement coûteux.

Tableau 11 : Dépense publique annuelle moyenne d'éducation

	2013		2014		2015	
	Valeur nominale FCFA	Valeur réelle FCFA	Valeur nominale FCFA	Valeur réelle FCFA	Valeur nominale FCFA	Valeur réelle FCFA
Dépense publique d'éducation (DPE) par habitant	38954.4	37277.0	44396.4	42936.6	39699.4	38356.9
DPE par élève-étudiant (DPEE)	167488.8	160276.3	186122.3	180002.2	161856.5	156383.1
DPEE hors services généraux	130810.3	125177.3	145849.0	141053.1	125042.3	120813.8
Part de la DPEE dans le PIB par habitant	30.89%		34.24%		28.87%	

Table 11 : Dépense publique annuelle moyenne d'éducation

#### IV.4.4. Dépense publique unitaire d'éducation par ordre d'enseignement

Les coûts unitaires globaux décrits précédemment doivent être nuancés car ils ont été estimés tous niveaux d'éducation confondus (préscolaire, élémentaire, secondaire, supérieur, alphabétisation) et indépendamment de la forme (générale, technique ou professionnelle) d'études suivies. Ces coûts globaux masquent de grandes différences entre les ordres d'enseignement dans les dépenses supportées annuellement par l'État pour scolariser un individu. Le tableau 12 donne les dépenses unitaires dans les différents ordres d'enseignement sur la période 2013-2015.

**Évolution :** Le tableau 12 permet d'analyser l'évolution des coûts unitaires au cours des dernières années à la fois en unités monétaires constantes, et en pourcentage de PIB par habitant pour les différents niveaux d'enseignement. En 2013, le coût moyen de l'année scolaire à la charge de l'État variait de 87902 Francs CFA par élève de l'enseignement préscolaire et élémentaire à 1021174 Francs CFA par étudiant de l'enseignement supérieur. Le coût annuel moyen le plus faible, 77394 Francs CFA par élève, est engendré par l'enseignement moyen et secondaire. Dans l'enseignement technique et la formation professionnelle, ce coût était de 423048 Francs CFA par élève. Cette année, les dépenses publiques unitaires d'éducation ont représenté une part dans le PIB par habitant égale à 16,2% dans le préscolaire et l'élémentaire, à 14,3% dans le moyen secondaire général et technique, à 78,0% dans l'enseignement technique et la formation professionnelle et 188,3% dans l'enseignement supérieur.

**Tableau 12 :**

Dépense publique d'éducation hors services généraux :  
Moyenne annuelle par ordre d'enseignement <sup>1</sup>

	2013		2014		2015	
	Valeur nominale FCFA	Valeur réelle FCFA	Valeur nominale FCFA	Valeur réelle FCFA	Valeur nominale FCFA	Valeur réelle FCFA
<b>Éducation préscolaire et élémentaire</b>						
DPE par élève du préscolaire et de l'élémentaire	87901.8	84116.6	92403.8	89365.4	86913.5	83974.4
Part dans le PIB par habitant	16.21%		17.00%		15.50%	
<b>Enseignement moyen secondaire général et technique</b>						
DPE par élève du moyen secondaire général et technique	77394.0	74061.3	80729.1	78074.5	61301.2	59228.2
Part dans le PIB par habitant	14.27%		14.85%		10.93%	
<b>Enseignement supérieur</b>						
DPE par étudiant	1021174.0	977200.0	1156853.0	1118813.0	861512.2	832378.9
Part dans le PIB par habitant	188.31%		212.85%		153.65%	
<b>Formation professionnelle</b>						
DPE par apprenant	423047.7	404830.3	634171.1	613318.3	703607.4	679813.9
Part dans le PIB par habitant	78.01%		116.68%		125.49%	

Table 12 : Dépense publique d'éducation hors services généraux par ordre d'enseignement

Entre 2013 et 2014, on constate, en termes nominaux comme réels, l'augmentation des dépenses unitaires d'éducation dans tous les niveaux d'enseignement. En valeurs nominales, les dépenses unitaires ont augmenté de 5,1% dans l'enseignement préscolaire et l'élémentaire, de 4,3% dans l'enseignement moyen secondaire général et technique, de 13,3% dans l'enseignement supérieur et de 50% dans l'enseignement technique et la formation

<sup>1</sup> Notons que ces coûts sont calculés à titre purement indicatifs. Les données budgétaires disponibles ne sont pas suffisamment désagrégées pour permettre une estimation fine par différent type d'enseignement. Les données sur certains ordres sont regroupées comme par exemple : l'enseignement élémentaire et le préscolaire ou : l'enseignement moyen secondaire général et technique.

professionnelle. Et ces hausses sont plus substantielles en termes réels : 6,2% dans l'enseignement préscolaire et l'élémentaire ; 5,4% dans l'enseignement moyen charge de l'État variait de 87902 Francs CFA par élève de l'enseignement préscolaire et élémentaire à 1021174 Francs CFA par étudiant de l'enseignement supérieur. Le coût annuel moyen le plus faible, 77394 Francs CFA par élève, est engendré par l'enseignement moyen et secondaire. Dans l'enseignement technique et la formation professionnelle, ce coût était de 423048 Francs CFA par élève dans le moyen et secondaire général et technique ; 14,5% dans l'enseignement supérieur et 51,5% dans l'enseignement technique et la formation professionnelle.

Ces hausses des dépenses unitaires annuelles à chaque niveau d'enseignement se sont, par ailleurs, traduites par de fortes variations des parts de ces dépenses dans le PIB par habitant, excepté pour l'enseignement pour l'enseignement moyen et secondaire et dans une moindre mesure pour l'enseignement préscolaire et l'élémentaire. En 2014, la part dans le PIB par habitant du coût moyen d'éducation que l'État a supporté par élève-étudiant est passé à 213% (contre 188% en 2013) dans l'enseignement supérieur et 117% (contre 78% en 2013) dans l'enseignement technique et la formation professionnelle. Dans l'enseignement préscolaire et l'élémentaire, la hausse de cette part fut très modeste : moins d'un point de pourcentage (16,2% contre 17%). Et dans le moyen et secondaire, la dépense publique d'éducation par élève-étudiant en proportion du PIB par habitant est restée sensiblement au même niveau.

Après ces hausses survenues entre 2013 et 2014, les dépenses unitaires d'éducation se sont réduites de façon significative entre 2014 et 2015 dans tous les niveaux d'enseignement, excepté l'enseignement technique et la formation professionnelle. Les baisses ont été tellement substantielles qu'elles ont annihilé les hausses intervenues précédemment. En 2015, les dépenses unitaires sont ainsi passées à des niveaux inférieurs à ceux atteints en 2013 dans pratiquement tous les ordres d'éducation. Cette année, l'année d'étude coûtait à l'État (en valeur nominale) : 86913 Francs CFA par élève de l'enseignement préscolaire et élémentaire ; 61301 Francs CFA par élève dans l'enseignement moyen et secondaire ; 861512 Francs CFA par étudiant de l'enseignement supérieur. Dans l'enseignement technique et la formation professionnelle, on observe à contrario une forte hausse de la dépense publique d'éducation par élève qui est passée de 634171 à 703607 Francs CFA.

**Comparaison :** Les données du tableau 12 mettent en évidence de nettes et substantielles disparités de coûts unitaires entre les différents niveaux d'enseignement. On constate que les coûts unitaires d'éducation sont relativement modérés aux niveaux inférieurs d'enseignement (préscolaire et élémentaire, moyen et secondaire). En revanche, les dépenses au niveau supérieur et dans la formation professionnelle et technique sont comparativement élevées.

On note, par ailleurs, que le coût unitaire de l'enseignement moyen et secondaire est particulièrement faible comparé à ce qui est observé dans l'enseignement préscolaire et l'élémentaire. Le coût unitaire du collège et lycée est resté globalement stable autour de 14% du PIB par habitant entre 2013 et 2014, avant de chuter à près de 11% en 2015. Au même moment, le coût unitaire du préscolaire et de l'élémentaire se situait en moyenne à près de 3 points de pourcentage



en plus que le coût observé dans le moyen et secondaire. La faiblesse relative du coût unitaire du moyen et secondaire, par rapport au préscolaire et l'élémentaire, tient en partie au différentiel de charges salariales observé entre les deux ordres enseignements.

On peut, par ailleurs, considérer que dans l'enseignement préscolaire et élémentaire, si on soustrait du coût unitaire le montant des dépenses liées au préscolaire, le coût unitaire de l'élémentaire serait en moyenne encore plus petit que le coût moyen observé dans le préscolaire et l'élémentaire pris ensemble. Le préscolaire ne profite en effet qu'à une proportion assez réduite d'individus ; soit moins que 6% des effectifs scolarisés, tous niveaux d'enseignements confondus. Le préscolaire dispose ainsi de meilleurs taux d'encadrement (ratios élèves/maîtres moindres) comparativement à l'élémentaire. D'où des niveaux de dépense unitaire relativement élevés dans le préscolaire.

Il est important cependant de souligner que les coûts unitaires observés dans ces deux niveaux d'enseignement restent en réalité globaux. En raison d'une absence de données désagrégées, il n'a pas été possible de séparer les dépenses unitaires par cycles d'études (préscolaire, élémentaire, moyen ou secondaire) et type d'enseignement (général ou technique). La situation est la même dans l'enseignement supérieur notamment pour les filières scientifiques telles que la médecine qui coûtent souvent chères ainsi que certaines filières scientifiques et techniques (Mines et Géologie, Agronomie, Travaux Publics, ...).

**Référence à l'enseignement préscolaire et élémentaire :** Une autre manière d'analyser les coûts, sans référence au niveau de richesse nationale, consiste à regarder leur structure en référence à l'enseignement préscolaire et élémentaire. Il s'agit d'attribuer la valeur de 1 aux coûts unitaires du préscolaire et élémentaire, et calculer le facteur relatif de multiplication pour chaque niveau. Pour obtenir chaque facteur de multiplication, le coût unitaire du niveau concerné est divisé par le coût unitaire du préscolaire et élémentaire pour la même année.

Ainsi, les rapports des coûts montrent que le coût unitaire d'un élève dans le moyen et secondaire représentaient moins d'une fois le coût d'un élève dans l'enseignement préscolaire et élémentaire. Le rapport des coûts s'élevait à 0,9 en 2013 et 2014, puis il s'est légèrement détérioré en 2015 passant à 0,7. À contrario, un étudiant de l'enseignement supérieur coûte au moins 10 fois plus qu'un élève dans l'enseignement préscolaire et élémentaire. Plus explicitement, sur la période 2013-2015, la dépense publique annuelle pour un étudiant inscrit dans un établissement d'enseignement supérieur au Sénégal équivalait en moyenne à celle d'un peu plus de 11 (onze) élèves inscrits dans l'enseignement préscolaire ou élémentaire. Aussi, les formations professionnelles et techniques ont tendance à coûter significativement plus chères que celles de l'enseignement préscolaire et élémentaire. Un élève-étudiant dans l'enseignement professionnel et technique coûte en moyenne un peu plus 6 fois plus qu'un élève du préscolaire ou de l'élémentaire.

#### IV.4.5. Coût cumulé théorique moyen de scolarités types

Le coût unitaire est un instrument pour évaluer le coût des différentes formations, soit selon un parcours théorique, soit selon la durée réelle moyenne que mettent les élèves pour obtenir un diplôme. Le cumul des dépenses annuelles par niveau d'enseignement permet d'estimer la dépense théorique totale de plusieurs scolarités types, sans redoublement.

Le tableau 13 donne les résultats des estimations des coûts cumulés théoriques (sans redoublement) moyens que l'État supporte pour différents types de scolarité sur la base des coûts unitaires de 2013 (en valeur nominale).

**Tableau 13 :**

Coût cumulé théorique moyen supporté par l'État par type de scolarité sur la base des coûts de 2013 (Valeur nominales en Francs CFA)

L'élève-étudiant a complété le cycle ...						
	Primaire	Moyen	Secondaire	Licence	Master	Coût total
Coût annuel moyen par élève-étudiant	87901	77394	77394	1021174	1021174	
Après ...	Durée du cycle (en années)					
... 6 ans de scolarité	6					527411
... 10 ans de scolarité	6	4				836987
... 13 ans de scolarité	6	4	3			1069169
... 16 ans de scolarité	6	4	3	3		4132691
... 18 ans de scolarité	6	4	3	3	2	6175039

Table 11 : Dépense publique annuelle moyenne d'éducation

Ainsi, pour un élève quittant l'enseignement élémentaire après 6 ans de scolarité (de la classe d'initiation maternel à la fin de la deuxième année du cours moyen), l'État du Sénégal dépense 527411 Francs CFA en moyenne. Si cet élève poursuit ses études et complète le cycle de l'enseignement moyen, il aura cumulé 10 années de scolarité. Ce qui engendre un coût moyen total de 836987 Francs CFA.

Le tableau 13 permet aussi d'évaluer les montants des dépenses publiques consommées par un élève quittant l'enseignement secondaire après 13 ans de scolarité (de la classe d'initiation à la Terminale). Pour cet élève, l'État dépense en somme 1069169 Francs CFA.

L'analyse se poursuit par le calcul des montants des dépenses publiques consommées par l'étudiant suivant le niveau d'étude supérieure. Dans l'enseignement supérieur, les études menant au titre de Licence (en 3 ans) et de Master (en 5 ans) engendrent un coût moyen total de 1021174 et de 1021174 FCFA par étudiant. Il faut toutefois savoir que ces estimations des coûts théoriques des parcours universitaires sont juste basées sur des structures moyennes des coûts unitaires, sachant que ceux-ci sont susceptibles de varier selon les disciplines suivies. De façon générale, à l'université, les formations les plus coûteuses sont celles des disciplines scientifiques, les formations dans les disciplines sociales et littéraires se font en moyenne à des coûts unitaires relativement moins élevés.

#### IV.4.6. Scolarisation universelle : Combien ça coûte ?

À travers les OMD, le Sénégal s'était engagé à atteindre l'enseignement primaire pour tous, à l'horizon 2015. A l'heure du bilan cet objectif ne fut pas réalisé. Malgré les progrès considérables accomplis en vue de l'atteindre, la scolarisation, notamment celle des filles, est loin d'être universelle et beaucoup d'enfants quittent l'école avant d'avoir achevé le cursus primaire. Le tableau 14 montre que, sur la base des chiffres du dernier recensement de la population, un peu moins de 500000 enfants en âge scolarisable dans le primaire ne fréquentaient pas l'école en 2013. Dans le préscolaire, la situation n'est guère meilleure. Seuls 191259 enfants sont inscrits dans des structures d'enseignement pour la petite enfance sur une population pré-scolarisable de 1357409 enfants âgés de 3 à 5 ans.

Tableau 14 : Demande théorique d'éducation non satisfaite en 2013

Enseignement préscolaire		Enseignement élémentaire	
Catégories	Effectifs	Catégories	Effectifs
Population pré-scolarisable (3 à 5 ans)	1357409	Population âgée de 6 à 11 ans	2286933
Population scolarisée	191259	Population scolarisée	1805170
<b>Population non-scolarisée</b>	<b>1166150</b>	<b>Population non-scolarisée</b>	<b>481763</b>

Table 14 : Demande théorique d'éducation non satisfaite en 2013

Parce que l'éducation de base est un droit reconnu dans la constitution et que l'éducation des enfants est bénéfique pour la société tout entière, le Sénégal continue à placer l'objectif de la scolarisation généralisée au cœur de ses stratégies de développement (PSE, PAQUET-EF, etc.). Un nouvel engagement de l'État du Sénégal est de « faire en sorte qu'à l'horizon 2030 toutes les filles et tous les garçons suivent, sur un pied d'égalité, un cycle complet d'enseignement primaire et secondaire gratuit et de qualité, qui débouche sur un apprentissage véritablement utile. » Par ailleurs, à travers diverses formes d'interventions, l'État s'engage à atteindre en 2025 un taux brut de préscolarisation nationale de 50%.

Toutefois, tous ces objectifs ne pourront pas être atteints si l'État ne mobilise pas les ressources qu'il faut pour les porter. Le manque de financements a été l'un des principaux obstacles à la réalisation des objectifs de l'Éducation pour tous (EPT) 2015. En 2010, le Rapport mondial de suivi sur l'EPT estimait qu'entre 2008 et 2015, il manquait aux 46 pays les plus pauvres 16 milliards de dollars des États-Unis par an, soit 1,5 % de

leur PIB, pour atteindre l'objectif d'enseignement primaire universel. Le retard de financement correspondant à l'achèvement universel du premier cycle de l'enseignement secondaire était estimé à 25 milliards de dollars des États-Unis par an pour la même période (Unesco, 2010 ; 2015).

L'analyse présentée dans le tableau 15 s'inspire de cet exercice de chiffrage des coûts pour estimer combien le Sénégal devait mobiliser de ressources additionnelles pour supporter les coûts de l'achèvement universel de l'enseignement élémentaire. Cet exercice de chiffrage porte aussi sur l'estimation des coûts nécessaires pour atteindre l'enseignement préscolaire universel. Il est important de souligner que l'objectif de cette estimation est purement illustratif. Il s'agit simplement de disposer d'un ordre de grandeur pour évaluer le financement nécessaire pour atteindre ces enfants laissés sur le bord de la route vers l'éducation pour tous. Il s'agit donc d'une estimation a minima, car basée sur l'hypothèse implicite que le coût unitaire d'éducation des enfants non scolarisés serait le même que celui observé avec les enfants déjà scolarisés. Seulement, en

**Tableau 15 :** Demande théorique d'éducation non satisfaite en 2013

	Population non-scolarisée (Unités)	Coût annuel de scolarisation élève-étudiant (Francs CFA)	Pour assurer un enseignement élémentaire (Milliards de Francs CFA)
Enseignement élémentaire	481763	87901.8	42.35
Enseignement préscolaire	1166150	87901.8	102.51

Table 15 : Dépenses publiques additionnelles à supporter pour combler la demande d'éducation non satisfaite

réalité, pour enrôler ces enfants exclus de l'école, il ne suffit pas de construire des écoles et de payer des enseignants. Il faut en plus d'autres dépenses d'encouragement à la fréquentation scolaire, allant notamment des frais de cantine aux bourses d'étude, y inclus les dépenses d'internats et de transport.

Cet exercice de calcul des coûts porte sur l'année 2013 qui est celle du dernier recensement général de la population. Ainsi, les données démographiques utilisées dans cette étude sont tirées des résultats de ce recensement. Les résultats du tableau 15 montrent que le Sénégal avait besoin d'au moins 42 milliards de Francs CFA pour intégrer dans le système éducatif les quelques 500000 enfants de 6 à 11 ans qui étaient hors de l'école en 2013. Ce montant correspond aux coûts directs nécessaires pour scolariser ces enfants pendant une année. Il équivaut à 2% des dépenses totales de l'État en 2013, soit 0,58% du PIB. Concernant la petite enfance, il aurait fallu investir 102,5 milliards de Francs CFA en 2013 pour rendre l'enseignement préscolaire universel.

## IV.5. Conclusion

Avec les objectifs de développement déclinés dans le PSE, le Sénégal a besoin d'une main-d'œuvre qualifiée importante pour assurer sa marche vers l'émergence. La demande sociale d'éducation est forte. Il s'agit d'y répondre en assurant à la fois un accès équitable, une bonne qualité des acquis des élèves et étudiants, le tout en adéquation avec le développement du pays et la modernisation en cours.

C'est dans cette perspective qu'une série d'initiatives ont été prises pour reformer et améliorer le système éducatif sénégalais : Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence du secteur de l'Éducation et de la Formation (PAQUET-EF) ; Réforme de l'enseignement supérieur ; Recommandations des assises nationales sur le secteur de l'éducation. Toutes ces initiatives s'attaquent à la fois à l'organisation et au financement de l'éducation mais aussi, à son orientation et à sa gouvernance.

L'analyse du niveau et de l'usage de la contribution financière de l'État dans le secteur montre que d'abord que les efforts de ce dernier ne sont pas à la hauteur des besoins du secteur pour satisfaire la demande d'éducation à tous les niveaux ou ordres d'enseignement.

Certes, le Sénégal est au premier rang parmi les pays d'Afrique sub-Saharienne (ASS) en matière d'effort financier de la part de l'État pour scolariser tous les enfants en âge scolaire. Entre 2013 et 2015, les dépenses publiques d'éducation représentaient en moyenne annuellement 22% du budget total de l'État. Ce qui correspondait en moyenne à 7% du PIB. Toutefois, cela n'a pas permis au Sénégal d'atteindre le deuxième Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD) qui visait à donner à tous les enfants, garçons et filles, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires à l'horizon de 2015. Le Sénégal devra ainsi mobiliser des financements supplémentaires pour tendre vers l'accès universel à l'enseignement élémentaire et à l'enseignement moyen et secondaire comme énoncé dans le quatrième Objectif de Développement Durable (ODD) ; et davantage s'il s'agit d'accroître l'accès à l'enseignement supérieur et d'universaliser l'accès à l'enseignement préscolaire.

En outre, on note une répartition dispersée et inégale du budget de l'éducation entre le préscolaire, l'élémentaire, le secondaire, le supérieur et les autres formes d'éducation et de formation. L'enseignement préscolaire et élémentaire capte la proportion la plus importante des dépenses publiques d'éducation avec en moyenne 7,3% du budget global de l'État et plus de 2,4% du PIB.



---

L'État consacre presque le même effort financier pour l'enseignement supérieur et la recherche que celui fait pour l'éducation préscolaire et élémentaire. Ce qui est assez disproportionné si l'on compare la part des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur et le nombre d'élèves dans l'enseignement préscolaire et élémentaire par rapport à la population totale des élèves et étudiants. En effet, l'enseignement préscolaire et élémentaire accueille en moyenne par an plus de 60% des effectifs du système national d'éducation, et les ressources que l'État y injecte représentent seulement 2,4% du PIB. Par contre, l'enseignement supérieur qui reçoit des ressources publiques à hauteur de 2% du PIB n'accueille en moyenne que 4% de la population des élèves et étudiants.

A l'inverse, les sous-secteurs de l'enseignement moyen secondaire et de la formation technique et professionnelle ne semblent pas être prioritaires pour les autorités publiques du Sénégal. En moyenne, seulement 13,3% des dépenses totales d'éducation sont consacrées à l'enseignement moyen secondaire sur la période 2013-2015. Ainsi, le Sénégal consacre par an deux fois moins de ressources à l'enseignement moyen secondaire qu'à l'enseignement supérieur alors que le premier sous-secteur accueille plus de 33% des effectifs du système national d'éducation, soit plus de 6 fois les effectifs du l'enseignement supérieur. Comparativement, l'enseignement préscolaire et élémentaire reçoit plus de deux fois plus de ressources publiques que l'enseignement moyen secondaire, avec moins de deux fois plus d'effectifs.

Parallèlement, les dépenses publiques dans le sous-secteur de la formation technique et professionnelle ne représentent qu'une petite proportion de la dépense totale en éducation de l'État ; soit 5,3% en moyenne par an sur la période considérée. Ce qui est révélateur de la place marginale de ce sous-secteur dans l'allocation sous-sectorielle des dépenses éducatives.

Concernant les dépenses indirectes i.e. liées aux affaires communes, elles sont particulièrement élevées. Elles constituent le troisième poste de dépense publique d'éducation, après les fonctions « enseignement préscolaire et élémentaire » et « enseignement supérieur », avec en moyenne 22% des dépenses d'éducation assurées par l'État sur la période 2013-2015 ; soit en moyenne un peu moins de 1,65% du PIB par an.

Par ailleurs, l'éducation préscolaire (petite enfance) ne s'avère réellement pas être prioritaire. L'État du Sénégal met peu de ressources dans le sous-secteur de l'enseignement préscolaire. Entre 2013 et 2015, le montant des dépenses publiques dans ce sous-secteur n'a jamais atteint 2 milliards de Francs CFA.

Ce qui correspond ainsi annuellement à moins de 1% des ressources publiques consacrées à au secteur l'éducation préscolaire et élémentaire dans son ensemble. Rapportée à chaque élève ou étudiant inscrit dans le système éduca-

tif, la dépense globale de l'État s'élevait, en moyenne annuelle entre 2013 et 2015, à 171822 Francs CFA en valeur nominale (soit, 165554 Francs CFA en valeur réelle), tous niveaux d'éducation confondus. Ce qui correspond en moyenne par an à 31% du PIB par habitant.

C'est dire que le Sénégal consacre une part relativement importante de ses richesses aux études d'un nombre relativement restreint de sa population scolarisable, considérant que la scolarisation n'y est pas généralisée. Ces niveaux de coûts ne favorisent pas une couverture large des tranches d'âge concernées. À cet égard, le pays est exposé à un risque important de ne pas pouvoir atteindre une scolarisation universelle telle que souhaitée à travers les ODD en raison de la charge de ressources que cela induirait.

Un exercice de chiffrage sur la base de ces coûts unitaires montre que le Sénégal avait besoin d'au moins 42 milliards de Francs CFA pour intégrer dans le système éducatif les quelques 500000 enfants de 6 à 11 ans qui étaient hors de l'école en 2013. Ce montant correspond aux coûts directs nécessaires pour scolariser ces enfants pendant une année. Il équivaut à 2% du dépenses totales de l'État en 2013, soit 0,58% du PIB. D'autre part, pour rendre l'enseignement préscolaire universel il aurait fallu mobiliser 102,5 milliards de Francs CFA.



# V DEPENSES PUBLIQUES DE SANTE ET DE PROTECTION SOCIALE

## POINTS SAILLANTS

- On note une forte croissance du volume de ressources publiques allouées à la protection sociale. Entre 2013 et 2015, le budget de la protection sociale a augmenté de près de 140%. En valeur absolue, ce budget s'élevait à un peu plus de 21 milliards de Francs CFA en 2013. L'année suivante, il a été porté à 32 milliards ; soit une hausse de 50%. Et en 2015, il est passé à 51 milliards.
- La part du sous-secteur de la protection sociale (y inclut les ressources allouées à la CMU) dans les dépenses globales de l'État pour la santé et la protection sociale est ainsi passée de 14% en 2013 à 19% en 2014, puis à 28% en 2015.
- Sur la période 2013-2015, le volume des ressources publiques consacrées annuellement au sous-secteur de la santé a très peu changé. En 2013, les dépenses publiques pour la santé étaient à 129 milliards de Francs CFA. En 2014, elles sont passées à 136 milliards, puis elles sont tombées à 132 milliards. C'est dire qu'entre 2013 et 2015, le budget pour le sous-secteur de la santé n'a progressé que de 2,3% contre 140% pour la protection sociale.
- En termes de part dans le PIB, les dépenses publiques de santé au Sénégal sont restées quasiment stables sur la période 2013-2015. Les dépenses globales de l'État dans le secteur de la santé s'élevaient à 1,8 % du PIB en 2013 et en 2014, soit un niveau bien en-deçà de la moyenne en Afrique sub-Saharienne (de 2,5 % en 2013 et 2,3% en 2014). Elles ont légèrement baissé en 2015 passant à 1,6%, l'embellie économique notée depuis 2013 n'ayant pas profité au secteur.
- La part des ressources nationales consacrée aux dépenses publiques de santé est même beaucoup plus faible si on déduit les dépenses liées aux services généraux. Les dépenses directes de santé supportées par l'État du Sénégal n'ont jamais atteint 1,5% du PIB courant sur la période considérée. En 2013, elles s'élevaient à juste 1% du PIB. Cette part a légèrement augmenté en 2014, atteignant 1,4% ; mais elle est retombée à 1,2% du PIB en 2015.
- La part du budget de l'État consacrée au secteur de la santé a substantiellement baissé sur la période 2013 et 2015. Les dépenses publiques de santé représentaient en 2013 environ 6 % du budget, puis sont passées à un peu plus de 5 % en 2014, pour tomber jusqu'à 4,7 % en 2015. Sur la période 2013 – 2015, la part des dépenses publiques de santé dans le budget total est ainsi restée considérablement éloignée de l'objectif de 15 % recommandé en 2001 par la résolution d'Abuja des chefs d'État Africain en 2001 et sur lequel l'État sénégalais s'est engagé. Et même si on tient compte des ressources consacrées à la CMU, la situation ne change significativement. La part du budget de l'État consacrée au secteur de la santé passe juste à 4,8% en 2015 contre 5,2% en 2014.
- En valeur nominale, la dépense moyenne par habitant allouée à la santé par l'État est passée de 9542 à 9758 Francs CFA entre 2013 et 2014 ; elle est ensuite tombée à 9188 Francs CFA en 2015. En termes réels, les niveaux de dépenses publiques de santé par habitant sont encore plus faibles. En 2013, la valeur réelle de la dépense publique de santé par habitant s'élevait à 9131 Francs CFA. Ce montant est passé à 9437 Francs CFA en 2014 et à 8877 Francs CFA en 2015.
- D'importantes disparités sont observées concernant le montant des dépenses publique par catégorie sectorielle de santé. En 2013, l'enveloppe budgétaire allouée à la santé se répartissait comme suit : 43% pour les frais d'administration des affaires générales de santé ; 21% pour la santé quaternaire ; 16% pour la santé tertiaire ; 2% pour la santé secondaire et 18% pour la santé primaire. Les années suivantes, cette répartition est restée presque identique, si ce n'est quelques réaffectations de lignes budgétaires opérées entre les « affaires générales » et la « santé quaternaire ».



## V.1 Tendances générales

**Champ et définition :** Pour rappel, le champ d'analyse de cette section concerne la contribution de l'État central à la dépense totale de santé et à la dépense de protection sociale. La dépense totale de santé comprend la dépense courante de santé et les dépenses d'équipement en infrastructures de soins de santé.

La dépense publique courante de santé mesure l'effort consacré par l'État au financement du système de santé au cours d'une année. Elle inclut les dépenses de soins et biens médicaux, les dépenses en faveur du système de soins, les dépenses de prévention, et les dépenses de gestion générale de la santé. La dépense de soins et biens médicaux correspond à la somme des dépenses consacrées aux soins hospitaliers, soins ambulatoires, transports sanitaires et aux médicaments et autres biens médicaux (prothèses, orthèses, véhicules pour handicapés physiques, lunetterie, etc.)

La dépense en faveur du système de soins se compose des dépenses publiques et privées consacrées à l'enseignement médical, paramédical, pharmaceutique et à la recherche médicale et pharmaceutique.

La dépense de prévention est composée des dépenses engagées en faveur des services prévention et de contrôle sanitaire : les services de médecine préventive et la prévention collective. Les services de médecine préventive contribuent aux activités de santé publique et regroupent principalement des activités de surveillance et de diagnostics médicaux individuels. L'essentiel des services de médecine préventive est à la charge de l'État.

Il s'agit notamment des services en charge de la lutte contre les épidémies (paludisme, tuberculose, onchocercose, etc.), du sida et des maladies vénériennes, des vaccinations, du planning familial, de la médecine scolaire, et des actions de prévention contre le cancer, l'alcoolisme, la toxicomanie, etc. D'autres services incluent la médecine du travail. Quant à la prévention collective, elle regroupe l'ensemble des services d'hygiène publique et de contrôle sanitaire.

La dépense de gestion générale de la santé comprend l'ensemble des frais de gestion des administrations publiques ou privées en charge de la santé.

Enfin, la dépense publique de protection sociale couvre toutes les prestations en espèces ou en nature fournies par les administrations publiques visant à alléger les charges des ménages et des individus, notamment et surtout les ménages à faible revenu, les enfants, les personnes âgées, les handicapés, les personnes malades, les chômeurs ou les jeunes.

*Évolution récente* : La figure 18 donne l'évolution, entre 2013 et 2015, des dépenses engagées par l'État du Sénégal en faveur dans les secteurs de la santé et de la protection sociale. On note d'abord une nette dissemblance entre la tendance des dépenses réellement engagées et celle des dépenses inscrites dans la LFI. Les dépenses réellement exécutées ont continuellement augmenté durant cette période passant de 150 milliards de Francs CFA en 2013 à 168 milliards en 2014, puis à 183 milliards en 2015. Soit une progression continue au taux annuel moyen de 6,7%.

Pendant ce temps, les dépenses inscrites dans la LFI ont évolué de manière relativement erratique. En 2013, les montants provisionnés dans le budget initial étaient de 135 milliards de Francs CFA. En 2014, ces provisions ont été beaucoup plus ambitieuses et ont été portées à un peu plus de 200 milliards, soit une augmentation de plus de 48% par rapport à l'année précédente. Toutefois, en 2015, les montants inscrits dans la LFI vont être largement révisés à la baisse par rapport à 2014, passant à un peu moins de 166 milliards ; soit une diminution de près de 18%.

Cette évolution erratique des dépenses inscrites dans la LFI pose le problème de la qualité du processus budgétaire et de prévision dans le secteur de la santé particulièrement.

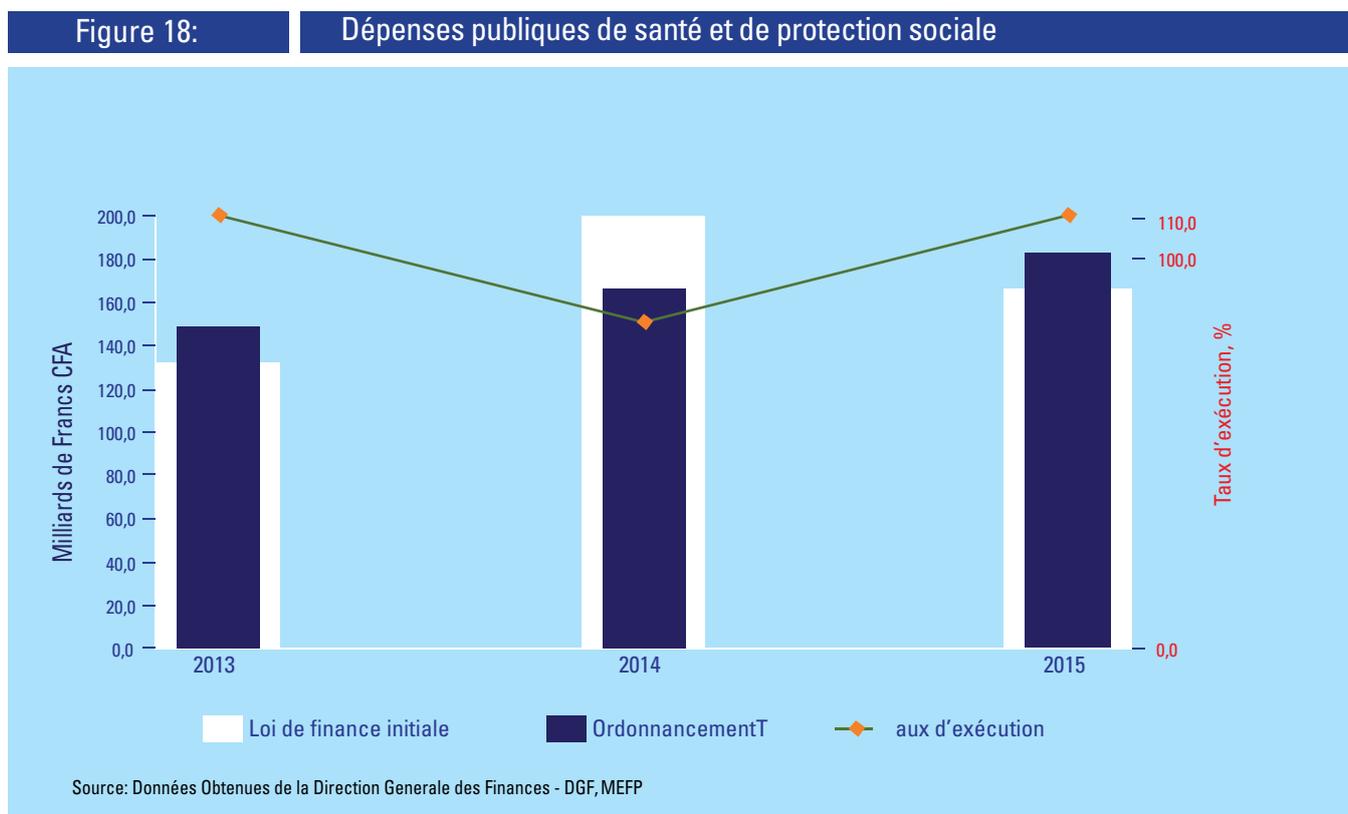


Figure 18 : Dépenses publiques de santé et de protection sociale



*Santé versus Protection sociale*<sup>1</sup> : La figure 19 donne la répartition sectorielle de l'enveloppe budgétaire consacrée aux secteurs de la santé et de la protection sociale. C'est qui est remarquable est la forte croissance du volume de ressources publiques allouées à la protection sociale, y inclut les dépenses pour la CMU. Entre 2013 et 2015, le budget de la protection sociale a augmenté de près de 140%. En valeur absolue, ce budget s'était à un peu plus de 21 milliards de Francs CFA en 2013. L'année suivante, il a été porté à 32 milliards ; soit une hausse de 50%. Et en 2015, il est passé à 51 milliards. Cette tendance est le reflet éloquent de l'engagement par les autorités publiques de placer la protection sociale au cœur de leurs politiques sociales. Quelques éléments phares de cet engagement sont le Programme national de bourses de sécurité familiale (PNBSF), la Couverture Médicale Universelle et la Gratuité des Soins pour les Enfants de moins de cinq ans. Concernant le PNBSF, la phase pilote de ce programme a été lancée en octobre 2013 avec près de 48.000 familles concernées. La mise à l'échelle a commencé en 2014. La part du sous-secteur de la protection sociale dans les dépenses globales de l'État pour la santé et la protection sociale est ainsi passée de 14% en 2013 à 19% en 2014, puis à 28% en 2015.

En fait, entre 2013 et 2015, la hausse de l'enveloppe globale consacrée à la santé et la protection sociale a plus profité à ce dernier sous-secteur qu'au premier. En effet, sur cette période, le volume des ressources publiques consacrées annuellement au sous-secteur de la santé a très peu changé. En 2013, les dépenses publiques pour la santé étaient à 129 milliards de Francs CFA. En 2014, elles sont passées à 136 milliards, puis elles sont réduites à 132 milliards. C'est dire qu'entre 2013 et 2015, le budget pour le sous-secteur de la santé n'a progressé que de 2,3% contre 140% pour la protection sociale. Cette différence de rythmes de croissance suggère un phénomène de rattrapage au profit du sous-secteur de la protection sociale. En effet, en 2013 par exemple, le volume des ressources publiques allouées à ce sous-secteur était 7 fois moins important que le budget consacré spécifiquement au sous-secteur de la santé.

<sup>1</sup> Notons que dans cette analyse, les dépenses publiques de protection sociale renvoient exactement aux dépenses de transferts non-contributifs de type assurance sociale distribués par l'État. Les autres dépenses publiques de protection sociale liées aux régimes contributifs formels sont déjà intégrées dans les dépenses de traitements du personnel.

Figure 19:

## Répartition sectorielle des dépenses publiques de santé et de protection sociale

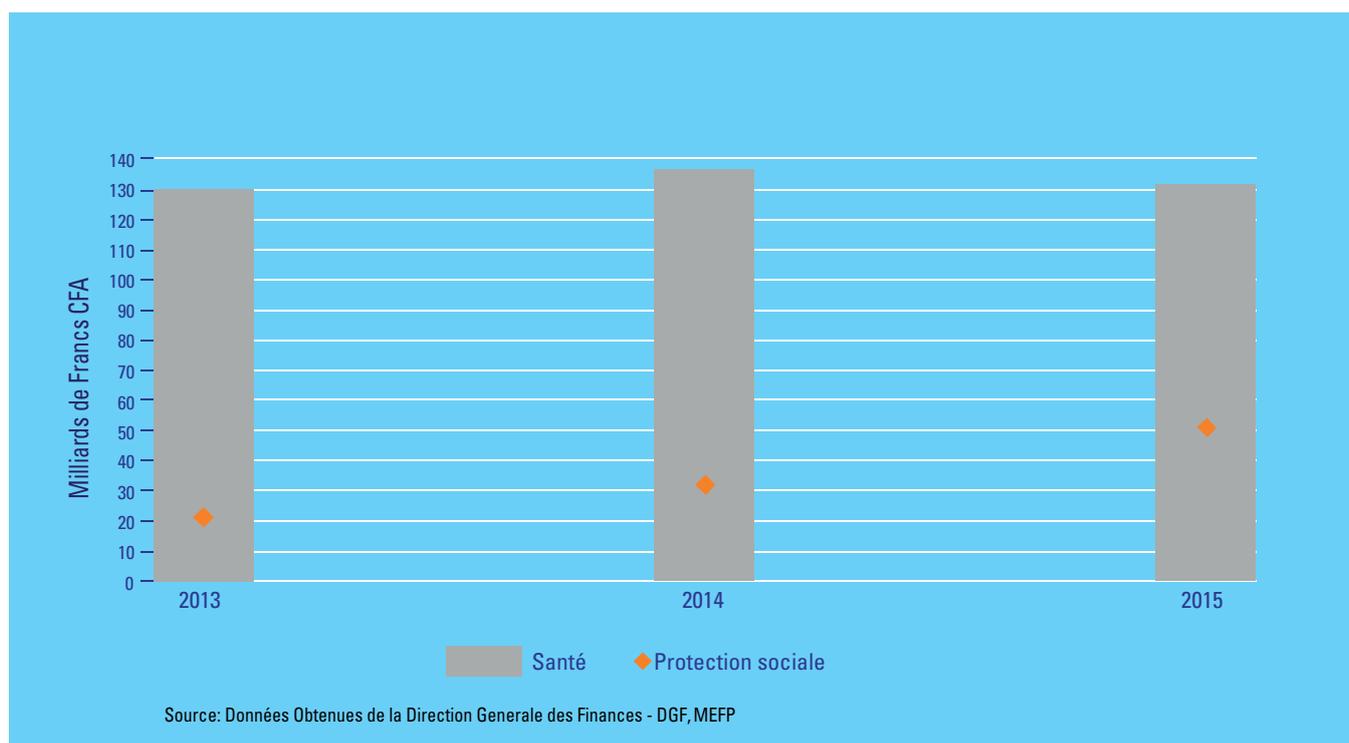


Figure 19 : Dépenses publiques de santé et de protection sociale

*Dépenses directes de santé versus services généraux* : Il est important de mentionner d'ailleurs que les ressources publiques directement consacrées à la santé sont moins importantes si on déduit les dépenses liées aux services généraux. Les dépenses directes de santé correspondent ainsi aux dotations directement destinées à produire et dispenser des biens, des services et des soins médicaux à la population. Les figures 20 et 21 montrent que les services généraux absorbent une part substantielle des ressources publiques allouées à la santé.

En 2013, le montant des ressources dépensées pour les services généraux était à plus de 55 milliards de Francs CFA, soit 37% de l'enveloppe globale pour la santé et la protection sociale. Au même moment, les ressources directes pour la santé s'élevaient juste à un peu plus de 70 milliards, soit 49% de ladite enveloppe. À partir de 2014, on note une réallocation de l'enveloppe budgétaire au profit des dépenses directes de santé. La part des dépenses directes de santé est ainsi passée à 63% du budget global pour la santé et la protection sociale, soit 106 milliard de Francs CFA en valeur absolue. Et ce fut la seule fois où les dépenses directes de santé ont franchi la barre des 100 milliards Francs CFA. L'année suivante, en 2015, le volume des dépenses publiques directes de santé est retombé à moins de 100 milliards, soit 99 milliards exactement. Au même moment, les dépenses publiques liées aux services généraux ont augmenté de 3 milliards, passant à 33 milliards de Francs CFA.



Figure 20:

Dépenses directes de santé

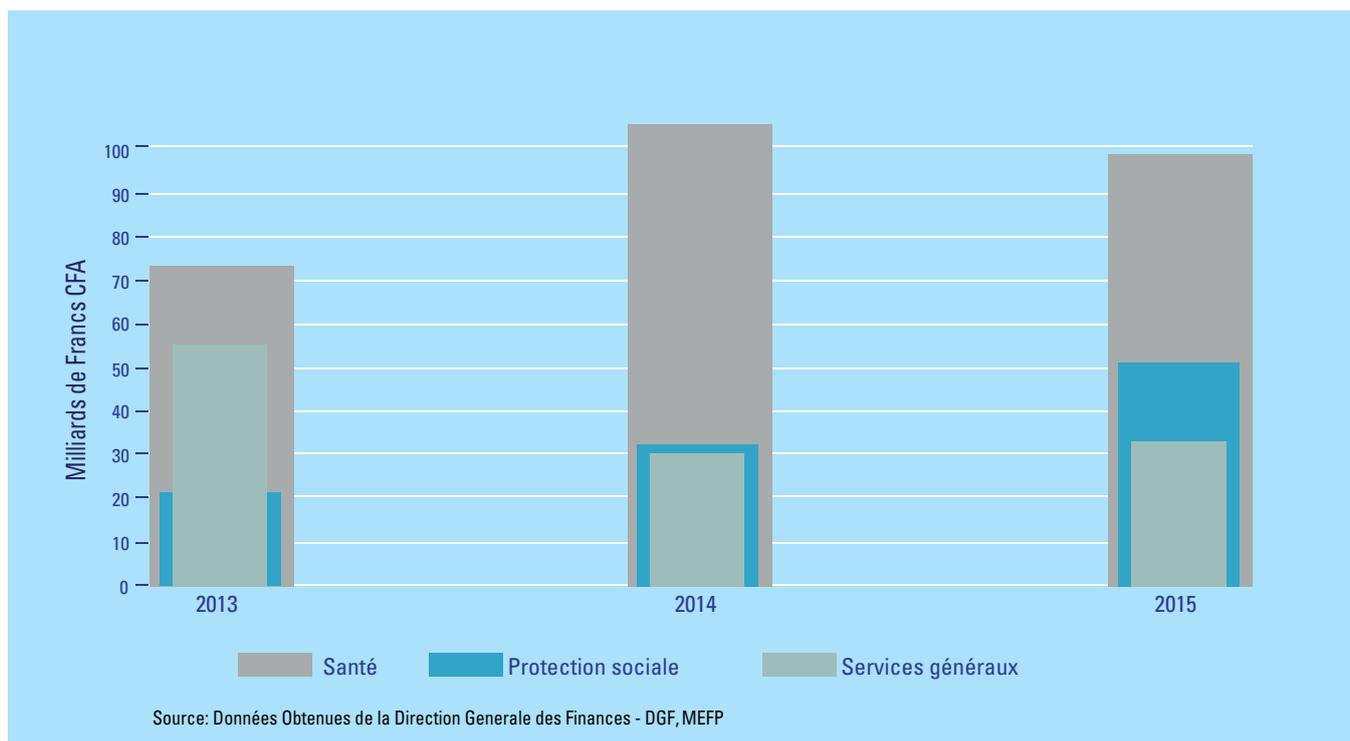


Figure 20 : Dépenses directes de santé, milliards de Francs CFA

Figure 21:

Dépenses directes de santé %

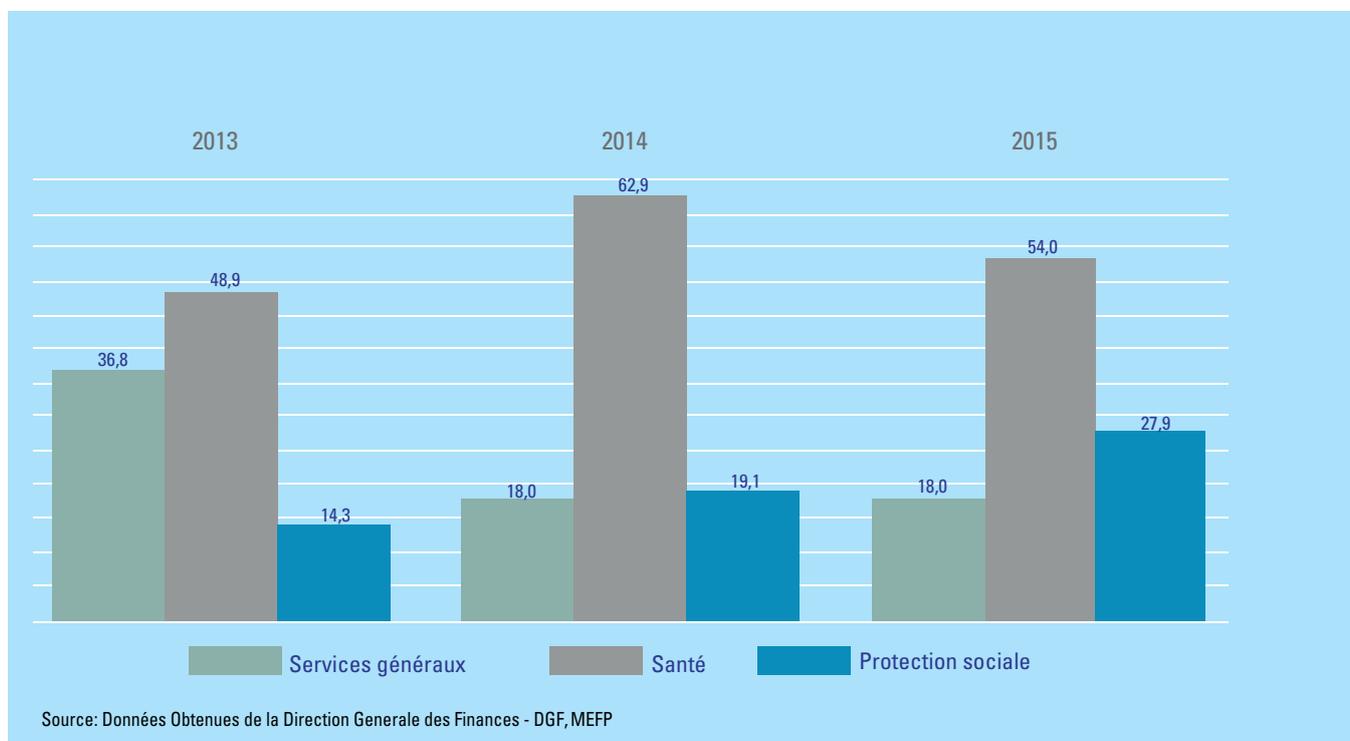


Figure 21 : Dépenses directes de santé, pourcentage

### ENCADRÉ N° 3 : Analyse des dépenses de services généraux dans le secteur de la santé

L'analyse du caractère opportun des dépenses de services généraux s'avère nécessaire pour diverses raisons liées à la mobilisation et la rationalisation des ressources dans le secteur de la santé. Toutefois, la grande difficulté est l'indisponibilité d'une information détaillée sur la nature de ces services, le type et la quantité des prestations fournies dans le cadre du management du secteur de la santé.

Nous avons alors examiné les sources de données disponibles pour savoir où va l'argent des dépenses liées aux services généraux et quelles sont les principales structures concernées. Il s'avère ainsi que les ressources publiques consacrées aux services généraux servent essentiellement aux paiements des salaires et traitements du personnel affecté aux structures en charge des services généraux. L'analyse des rubriques budgétaires montre que les principales lignes de dépenses portent sur : Soldes et accessoires, Prévisions pour avancement, Heures supplémentaires, Indemnités de Fonction, Indemnité de logement, Indemnités de judicature, Indemnités de risque, Indemnité de vacation, Indemnités de sujétion, Indemnités de représentation, Indemnité kilométrique, Autres Indemnités, Cotisations sociales FNR, IPRES et CSS, Allocations familiales personnel hors statut, Autres allocations familiales, Mission d'assistance et de conseil, Honoraires et commissions, etc. D'autres lignes de dépenses concernent l'acquisition et la maintenance de matériels, notamment de transport, de bureau, et informatique. Le tableau 16 donne la structure des dépenses liées aux services généraux par rubriques budgétaires.

**Table 16 :** Structures des dépenses liées aux services généraux

Rubriques	Années		
	2013	2014	2015
Bâtiments administratifs	0.01	0.04	0.02
Soldes et accessoire	47.53	51.11	52.30
Indemnités	35.09	36.48	38.20
Fournitures, Matériel, Entretien	4.55	7.82	4.50
Honoraires et commissions	0.39	0.35	0.29
Poste, Téléphone et communication	0.00	0.00	0.00
Billets d'avion et frais mission	0.16	0.00	0.00
Fêtes et cérémonies	0.00	0.57	0.00
Transferts aux autres administrations	2.53	0.64	0.61
Aides et secours	0.04	0.04	0.05
Autres	9.71	2.93	4.04

L'analyse ne permet pas de dresser le profil du personnel concerné, mais il est possible de constater que ce personnel travaille principalement dans :

- Cabinet du ministre
- Inspection interne
- Services et postes difficiles
- Service nationale de l'information sanitaire
- Bureau de gestion du siège du MSAS
- Service National de l'Éducation et de l'Information Sanitaire et Sociale
- Cellule de Passation des Marchés
- Cellule informatique
- Cellule de communication
- Unité mobile
- Cellule Comptes nationaux de la santé
- Direction des laboratoires
- Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement - DAGE
- Service des relations publiques et de la Documentation
- Direction des infrastructures, des équipements et de la maintenance
- Agence Nationale des Grands Projets Hospitaliers
- Appui à la mise en œuvre du plan national de développement sanitaire
- Appui aux établissements publics de sante / contrat de performance
- Appui à la direction des établissements publics de sante
- Direction de la Planification de la Recherche et des Statistiques
- Programme d'appui à la budgétisation sensible au genre
- Cellule de suivi et de coordination technique des projets
- Cellule d'Appui à la Couverture Maladie universelle
- Comité de coordination et de suivi du CDSMT

Encadre 3 : Analyse des dépenses de services généraux dans le secteur de la santé

## V.2. Dépenses publiques de santé

### V.2.1. Évolution récente

Ces trois dernières années, les dépenses publiques de santé ont progressé moins rapidement que la croissance économique et celle du budget de l'État. Entre 2013 et 2015, l'économie du Sénégal a connu un taux de croissance annuel moyen 3,5% ; soit une croissance de 4,4% entre 2013 et 2014 et de 6,2% entre 2014 et 2015. D'autre part, le budget global de l'État a augmenté en moyenne annuelle à taux d'un peu plus de 8% sur la même période.

Au même moment, le niveau des ressources publiques allouées à la santé a très peu progressé. Sur cette période, le taux de croissance annuel moyen du budget pour la santé était de moins de 1%, soit 0,8%. On note toutefois, une nette augmentation des dépenses directes pour la santé avec une progression annuelle moyenne de près de 10% entre 2013 et 2015. Seulement, cela est surtout le résultat d'une réallocation interne de l'enveloppe financière globale allouée au secteur. Entre 2013 et 2014, les ressources allouées aux services généraux ont fortement baissé au profit des dépenses directes de santé.

Tableau 17 : Évolution récente des agrégats économiques, démographique et sociaux

	Années			Variations annuelles (%)		Taux de Croissance Annuel Moyen (%)
	2013	2014	2015	2013-2014	2014-2015	2013-2015
PIB courant	7325,39	7569,16	8049,62	3,33	6,35	3,14
Déflateur	1,05	1,03	1,04	-1,05	0,10	-0,32
PIB réel	7009,94	7320,27	7777,41	4,43	6,24	3,46
Population	13508715	13926253	14356575	3,09	3,09	2,03
Dépenses totales de l'État	2216,46	2607,16	2825,06	17,63	8,36	8,09
Dépenses globales de santé	128,9	135,9	131,9	5,43	-2,94	0,77
Dépenses directes de santé	73,5	105,7	98,9	43,81	-6,43	9,89

Table 17 : Évolution récente des agrégats économiques, démographique et sociaux

Part dans le PIB : En termes de part dans le PIB, les dépenses publiques de santé au Sénégal sont restées ainsi quasiment stables sur la période 2013-2015. Les dépenses globales de l'État dans le secteur de la santé s'élevaient à 1,8 % du PIB en 2013 et en 2014 (figure 22), soit un niveau bien en-deçà de la moyenne en Afrique sub-Saharienne (de 2,5 % en 2013 et 2,3% en 2014)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Banque Mondiale : Dépenses en santé, publiques (% du PIB) ; <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SH.XPD.PUBL.ZS>

Elles ont légèrement baissé en 2015 passant à 1,6%, l'embellie économique notée depuis 2013 n'ayant pas profité au secteur.

La faiblesse du poids des dépenses publiques de santé dans l'économie du pays s'explique en partie par le fait que le PIB a crû plus rapidement que les dépenses de l'État pour la santé. Sur la période considérée, cet écart a même été très important : en moyenne, la croissance du PIB réel a été supérieure de près de trois points à celle des dépenses publiques de santé (tableau 17).

Si on comprend que les dépenses directes de santé sont les « dotations directement destinées à produire et dispenser des biens, des services et des soins médicaux à la population » ; et donc à améliorer l'état de santé de la population, il y a lieu de s'interroger sur ce faible niveau de l'effort de l'État qui contraste fortement avec les attentes actuelles et des défis futurs du secteur de la santé au Sénégal.

Un effort financier conséquent et soutenu doit être assuré pour envisager d'atteindre les objectifs déclinés dans le Plan National de Développement Sanitaires (PNDS), tout comme dans le PSE et les ODD.

Figure 22:

Parts des dépenses publiques de santé dans le budget et le PIB

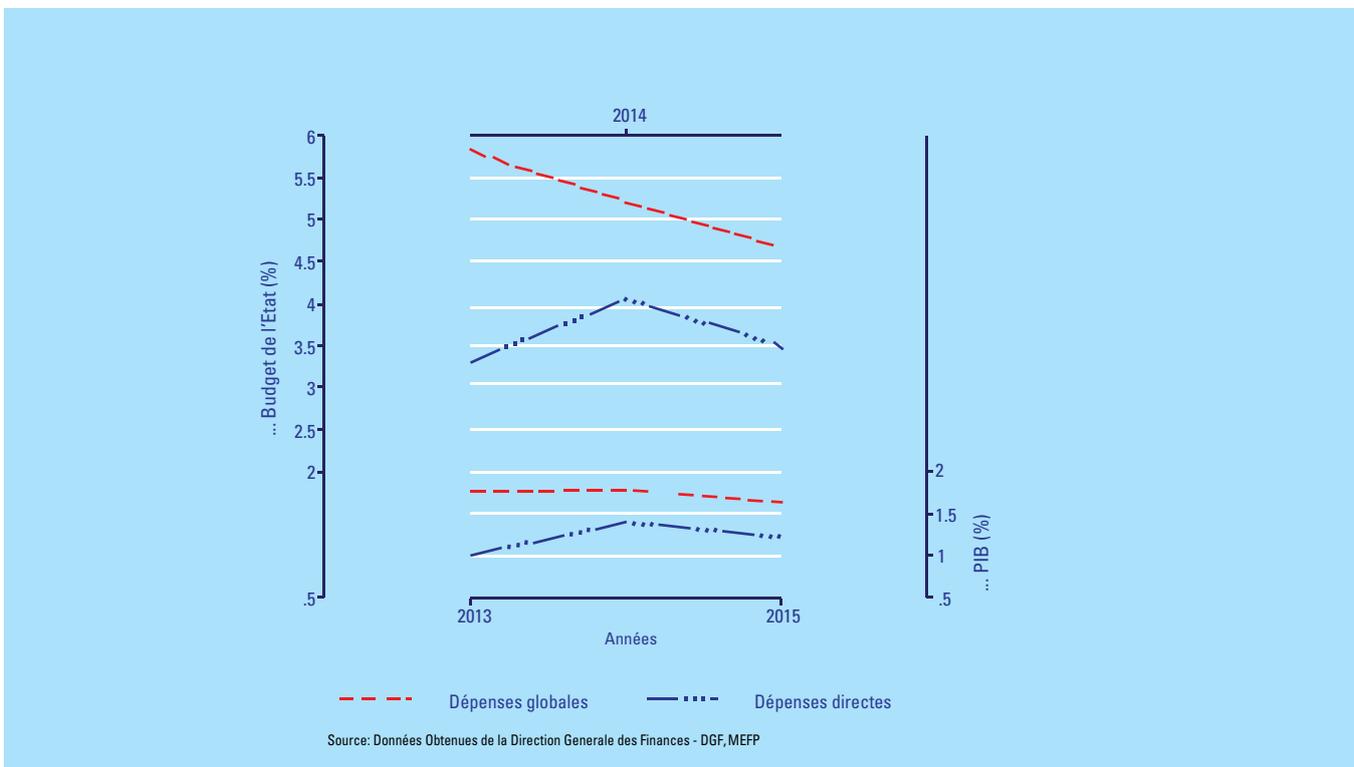


Figure 22 : Parts des dépenses publiques de santé dans le budget et le PIB

*Part dans le Budget* : La figure 22 montre que la part du budget de l'État consacrée au secteur de la santé a substantiellement baissé sur la période 2013 et 2015. Les dépenses publiques de santé représentaient en 2013 environ 6 % du budget, puis sont passées à un peu plus de 5 % en 2014, pour tomber jusqu'à 4,7 % en 2015. Sur la période 2013 – 2015, la part des dépenses publiques de santé dans le budget total est ainsi restée considérablement éloignée de l'objectif de 15 % recommandé en 2001 par la résolution d'Abuja des chefs d'État Africain en 2001 et sur lequel l'État sénégalais s'est engagé.

Les parts du budget de l'État consacrées aux dépenses directes de santé sont encore plus loin de cet objectif. Dans le budget de l'État, les dépenses directes de santé ont oscillé autour 3,6 % en moyenne annuelle entre 2013 et 2015. Ce niveau d'effort n'est sans doute pas dérisoire.

**Tableau 17 bis :** Parts des dépenses publiques de santé tenant compte des ressources allouées à la CMU

Années	Part dans le Budget, %		Part dans le PIB, %	
	Dépenses globales	Dépenses directes	Dépenses globales	Dépenses directes
2013	5.82	3.32	3.32	1.00
2014	5.21	4.05	4.05	1.40
2015	4.82	3.65	3.65	1.28

Néanmoins, l'insuffisance de la couverture sanitaire et la faiblesse de la qualité de l'offre de soins constatées révèlent la nécessité de plus gros efforts budgétaires de la part de l'État afin de doter le Sénégal d'un système sanitaire qui réponde convenablement aux besoins des populations.

*Poids de la CMU* : Le tableau 17bis reprend les indicateurs de la figure No 22 en ajoutant les dépenses allouées à la Couverture Maladie Universelle (CMU) dans les calculs. L'idée est de considérer ces dépenses comme des dépenses de santé et non de protection sociale. De manière générale, le fait de procéder ainsi ne semble pas avoir d'impact majeur sur le niveau des parts des dépenses publiques de santé dans le PIB ou dans le Budget.

*Dépenses de santé par habitant* : En termes de dépenses par habitant, l'État du Sénégal a dépensé chaque année moins de 10 000 Francs CFA par habitant sur la période considérés 2013 pour couvrir les besoins sanitaires des populations. En valeur nominale, la dépense moyenne par

habitant allouée à la santé par l'État est passée de 9542 à 9758 Francs CFA entre 2013 et 2014 (soit une hausse de 216 Francs CFA), ensuite elle est tombée à 9188 Francs CFA en 2015 (soit une baisse de 570 Francs CFA). En somme, ces oscillations ont donné lieu à une baisse nette de plus 350 Francs CFA, entre 2013 et 2015, de la dépense de santé allouée par l'État à chaque habitant. En termes réels, les niveaux de dépenses publiques de santé sont par habitant encore plus faibles. En 2013, la valeur réelle de la dépense publique de santé par habitant s'élevait à 9131 Francs CFA. Ce montant est passé à 9437 Francs CFA en 2014, soit une hausse de 400 Francs CFA. Toutefois, en 2015, la valeur réelle de la dépense de santé de l'État par tête d'habitant va sensiblement baisse, passant à moins de 9000 Francs CFA ; 8877 Francs CFA exactement.

**Tableau 18 :** Dépenses de santé par habitant

Années	Dépenses globales		Dépenses directes	
	Valeur nominale (Francs CFA)	Valeur réelle (Francs CFA)	Valeur nominale (Francs CFA)	Valeur réelle (Francs CFA)
2013	9542	9131	5442	5208
2014	9758	9437	7591	7341
2015	9188	8877	6888	6655

Table 18 : Dépenses de santé par habitant



Avec les dépenses directes de santé, le Sénégal est encore plus loin de cet objectif. Pour les activités de production directe de biens, services et soins médicaux, l'État du Sénégal n'a mis par tête d'habitant que 5442 Francs CFA en 2013, 7600 en 2014 et 6900 en 2015, en valeur nominale. En termes réels, cela correspond à 5208 Francs CFA en 2013, 7340 en 2014 et 6700 en 2015.

## V.2.2 Répartition sectorielle des dépenses de santé

### V.2.2.1 Répartition globale

D'importantes disparités sont observées concernant le montant des dépenses publique par catégorie sectorielle de santé (figure 23). Les dépenses liées à l'administration générale des affaires de la santé et à la santé quaternaire absorbent chaque année près de deux-tiers des ressources publiques consacrées au secteur de la santé. En 2013, l'enveloppe budgétaire allouée à la

santé se répartissait comme suit : 43% pour les frais d'administration des affaires générales de santé ; 21% pour la santé quaternaire ; 16% pour la santé tertiaire ; 2% pour la santé secondaire et 18% pour la santé primaire. Les années suivantes, cette répartition est restée presque identique, si ce n'est quelques réaffectations de lignes budgétaires opérées entre les « affaires générales » et la « santé quaternaire ».

Bien qu'il soit affirmé que la santé secondaire est un pilier crucial du système national de santé, l'État du Sénégal n'affecte que peu de ressources à ce sous-secteur. En moyenne, seulement 2 % des dépenses publiques totales de santé sont consacrés à la santé secondaire. Par contre, la santé primaire constitue un poste de dépenses publiques relativement important avec en moyenne plus de 15% des ressources de l'État consacrées à la santé. Toutefois, le niveau des ressources publiques consacrées à ce sous-secteur ne semble pas stable au fil du temps. En 2013, 18 % de l'enveloppe budgétaire allouée au secteur de la santé ont été destinées à la santé primaire. En 2014, cette part s'est accrue de trois points de pourcentage, atteignant 21% avant de diminuer considérablement et tomber à 16%.

Le sous-secteur de la santé tertiaire a aussi un poids relativement significatif dans le total de ces dépenses publiques de santé, même si c'est plus limité les postes « affaires générales »

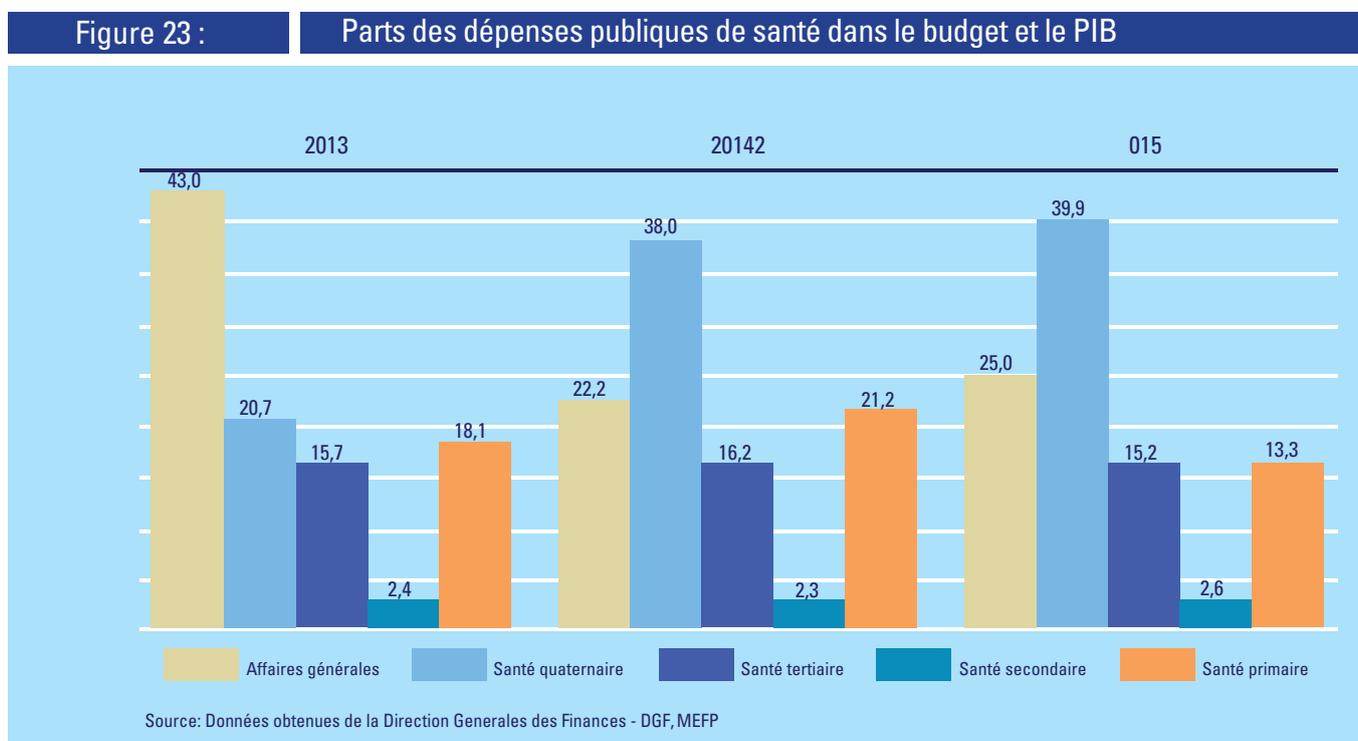


Figure 23 : Répartition intrasectorielle des ressources publiques

et « santé quaternaire ». Sur la période considérée, la part des ressources publique allouées à la sante tertiaire dans le budget global de santé de l'État est globalement stable autour de 16%, annuellement.

### V.2.2.2 Répartition intrasectorielle

Les données disponibles ne permettent une analyse plus fine de la répartition des dépenses publiques de santé entre les types de soins ou les différents programmes de santé. Toutefois il est possible de regrouper les dépenses publiques autour de quelques grandes rubriques.

*Santé quaternaire* : Le tableau No 19 donne un aperçu de l'allocation intrasectorielle des ressources de l'État dans le sous-secteur de la santé quaternaire.

Ce qui est remarquable est la forte progression des proportions des ressources publiques consacrées aux programmes de « Santé maternelle, infantile et santé de la reproduction » et de « Lutte contre les grands endémies ». Le volume des ressources publiques investies dans la santé maternelle, infantile et la santé de la reproduction est passée de 1 milliards de Francs CFA en 2013 à 13,6 milliards en 2014, pour atteindre finalement 14,1 milliards en 2015. Cette évolution reflète un repositionnement de la question de la santé de la mère, de l'enfant et de la santé de la reproduction dans la politique sanitaire du gouvernement. Le même effort financier est aussi constaté pour la lutte contre les grandes endémies.

De 5 milliards de Francs CFA en 2013, les ressources publiques allouées à ce programme sont passées à 20 milliards en 2014 et en 2015.

Tableau 19 :

Répartition intrasectorielle des ressources publiques dans le sous-secteur de la santé quaternaire

Rubriques	Part dans les dépenses publiques allouées à la santé quaternaire			Part dans les dépenses publiques totales de santé		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Administration générale de la santé quaternaire	55.2%	25.0%	24.5%	11.5%	9.5%	9.8%
Affaires hygiène publique	13.1%	6.6%	6.3%	2.7%	2.5%	2.5%
Gestion des médicaments, des mutuelles et des	1.4%	0.6%	2.5%	0.3%	0.2%	1.0%
Lutte contre les grandes endémies	18.6%	40.0%	38.0%	3.9%	15.2%	15.2%
Santé maternelle, infantile / Santé de la reproduction	3.8%	26.3%	26.8%	0.8%	10.0%	10.7%

Table 19 : Répartition intrasectorielle des ressources publiques dans le sous-secteur de la santé quaternaire

*Santé tertiaire* : Le tableau No 20 montre comment sont réparties les ressources publiques allouées à la santé tertiaire. Les hôpitaux de niveau national et les CHU absorbent la plus grande partie des ressources publiques disponibles. On note toutefois une grande variabilité dans les proportions des ressources publiques destinées à ces dits hôpitaux. On observe ainsi que la part des dépenses publiques de santé tertiaire allouées à ces structures a d'abord fortement augmenté entre 2013 et 2014, passant de 40 à 65%. Elle a ensuite beaucoup baissé entre 2014 et 2015 passant à 45% la dernière année.

Tableau 20 :

Répartition intrasectorielle des ressources publiques dans le sous-secteur de la santé tertiaire

Rubriques	Part dans les dépenses publiques allouées à la santé tertiaire			Part dans les dépenses publiques totales de santé		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Soins hospitaliers des CHU et hôpitaux nationaux	39.8%	65.0%	45.2%	6.3%	10.6%	7.3%
Soins hospitaliers des hôpitaux régionaux	32.0%	24.2%	33.5%	5.0%	3.9%	5.4%
Soins hospitaliers des institutions et centres	1.3%	2.1%	1.7%	0.2%	0.3%	0.3%
Soins hospitaliers des hôpitaux départementaux	19.5%	1.7%	12.8%	3.1%	0.3%	2.1%
Initiatives d'accès aux ARV	7.1%	6.6%	6.7%	1.1%	1.1%	1.1%
Autres affaires de la santé tertiaire	0.3%	0.3%	0.2%	0.0%	0.0%	0.0%

Source : Calculée à partir des données fournies par la DGF, MEFP

Table 20 : Répartition intrasectorielle des ressources publiques dans le sous-secteur de la santé tertiaire

Un point remarquable est le niveau très faible de la proportion des ressources publiques pour la santé qui est allouée aux institutions et centres hospitaliers spécialisés. Ces derniers regroupent des établissements comme le Centre national d'appareillage orthopédique, l'Hôpital psychiatrique de Thiaroye, le Centre Talibou Dabo, etc. Ces structures qui offrent principalement des services et soins spécialisés souvent assez coûteux. La faiblesse de l'effort financier de l'État au profit de ces établissements suggère ainsi le peu de priorité que ce dernier accorde à la prise en charge des maladies liées à leur domaine d'intervention.

*Santé secondaire* : Ce sous-secteur est celui qui le moins de ressources publiques en dépit de l'importance des centres de santé dans le système nationale de santé. Les centres de santé constituent les principaux attributaires des ressources publiques consacrées à la santé secondaire. Toutefois, ces ressources semblent réellement dérisoires en termes de parts dans le budget de l'État pour la santé. En moyenne, seulement 1% du budget de l'État pour la santé est destiné

à tous les centres de santé du pays (tableau No 21). En valeur nominale ces allocations correspondaient juste à 1,3 milliards de Francs CFA en 2013 ; 1,9 milliards en 2014 et à 1,3 milliards en 2015 pour tous les centres de santé du pays.

Table 21 : Répartition intrasectorielle des ressources publiques

Tableau 21 :

Répartition intrasectorielle des ressources publiques dans le sous-secteur de la santé secondaire

Rubriques	Part dans les dépenses publiques allouées à la santé secondaire			Part dans les dépenses publiques totales de santé		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Administration générale de la santé secondaire	1.9%	2.0%	1.2%	0.0%	0.0%	0.0%
Soins des centres de santé	40.5%	60.0%	39.1%	1.0%	1.4%	1.0%
Soins de santé des centres psychiatriques	0.5%	0.4%	0.5%	0.0%	0.0%	0.0%
Hôpitaux et centres médicaux militaires	5.9%	13.7%	10.5%	0.1%	0.3%	0.3%
Autres soins spécialisés du niveau secondaire	7.0%	9.3%	14.4%	0.2%	0.2%	0.4%
Autres affaires de santé secondaire	44.2%	14.6%	34.2%	1.1%	0.3%	0.9%

Source : Calculée à partir des données fournies par la DGF, MEFP

dans le sous-secteur de la santé secondaire

Santé primaire : Le tableau No 22 montre la répartition des ressources publiques destinées à la santé primaire. L'essentiel de ces ressources est destiné au poste relatif à l'administration générale du sous-secteur. Vu l'importance de la part de ces ressources allouées à cette ligne budgétaire, il y a lieu de s'interroger sur ce que recoupe ce poste. Toutefois, les données disponibles pour cette analyse ne permettent pas d'y apporter un plus grand éclairage.

Tableau 22 :

Répartition intrasectorielle des ressources publiques dans le sous-secteur de la santé primaire

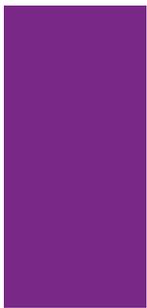
Rubriques	Part dans les dépenses publiques allouées à la santé secondaire			Part dans les dépenses publiques totales de santé		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Administration générale de santé primaire	65.1%	54.8%	55.8%	11.8%	11.6%	9.1%
Soins de santé des postes urbains	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Soins de santé des postes de santé ruraux	9.1%	8.9%	26.9%	1.6%	1.9%	4.4%
Soins de santé des cases de santé	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
Autres affaires de santé primaire	25.7%	36.2%	17.2%	4.7%	7.7%	2.8%

Source : Calculée à partir des données fournies par la DGF, MEFP

Table 22 : Répartition intrasectorielle des ressources publiques dans le sous-secteur de la santé primaire

### V.2.3. Répartition par titre des dépenses de santé

La figure 24 donne la répartition des dépenses publiques de santé en dépenses courantes et dépenses en capital. Les dépenses publiques de fonctionnement incluent les dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement hors ressources humaines et les transferts courants. Les dépenses en capital incluent les dépenses d'investissement et les transferts en capital.



Sur la période considérée, on observe une forte progression des dépenses en capital, notamment et surtout les dépenses d'investissement. La proportion des dépenses publiques d'investissement dans le budget de l'État pour la santé est passée d'une moyenne de 35 % en 2013 à une moyenne de 41 % en 2014, pour atteindre un record de 44 % en 2015. Au même moment, la part des transferts en capital dans les dépenses publiques de santé est restée globalement stable sur la période considérée, autour de 10%.

Concernant les dépenses de courantes, ce sont les dépenses de personnel et les transferts courants qui constituent les postes les plus importants. Les dépenses de personnel représentent en moyenne annuelle près du quart des dépenses publiques totales consacrées à la santé. Leur poids dans le budget de la santé est resté très stable au taux de 25% au fil des années sur la période considérée. En valeur absolue, le montant des dépenses publiques de santé consacrées au paiement du personnel est resté aussi presque constant à 32 milliards de Francs CFA. Cela suggère une bonne maîtrise des effectifs et des conditions de rémunération dans le secteur. Ce qui est une évolution très positive contrastant avec la situation qui était observée sur la période 2006-2013.

Figure 24 :

Répartition par titre des dépenses publiques de santé %

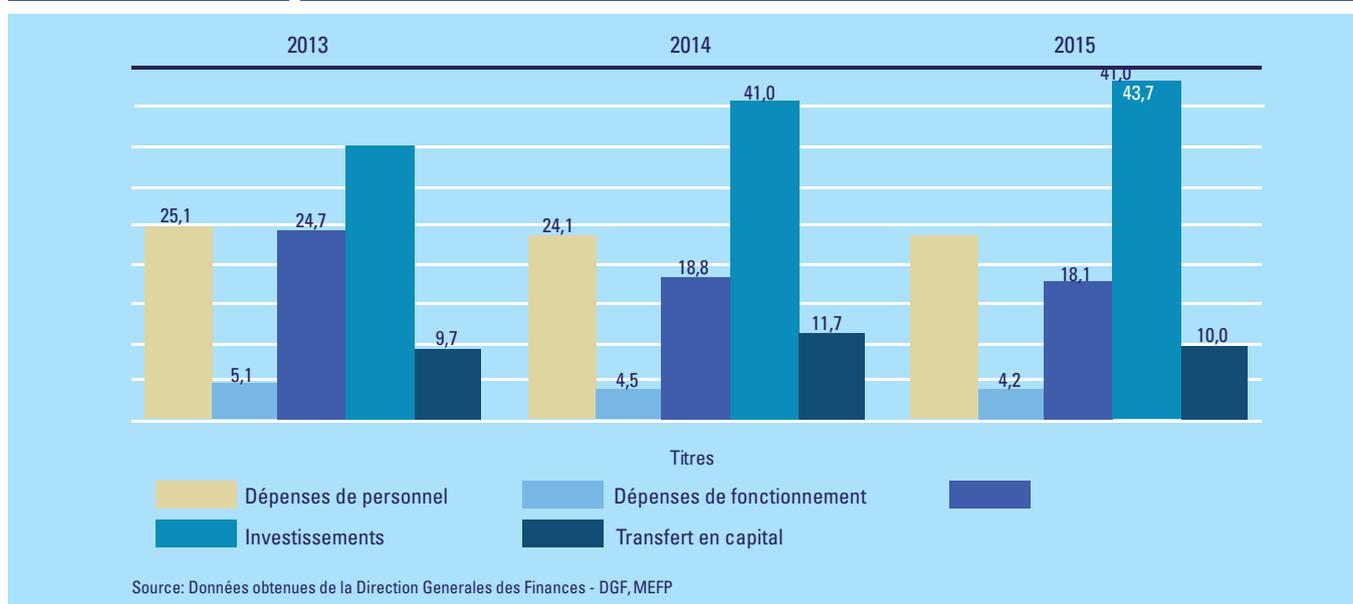


Figure 24 : Répartition par titre des dépenses de santé

La part des dépenses de transfert courants dans le budget de la santé est aussi restée assez stable après une baisse de près de 6 points de pourcentage entre 2013 et 2014. En 2013, les dépenses de transferts courants représentaient que 25% des dépenses publiques dans le secteur, presque à parts égales avec les dépenses de personnel. En 2014, leur poids dans le budget de la santé a fortement baissé, passant à 18% et est resté au même niveau l'année suivante. Cette baisse pourrait s'expliquer par une plus grande rationalisation des subventions accordées aux établissements de santé et aux programmes verticaux dépendant du Ministère de la santé et de l'Action Sociale.



Un aspect très remarquable sur la figure 24 est la faiblesse du poids des dépenses de fonctionnement hors personnel dans les dépenses publiques en faveur du secteur de la santé. Dans les dépenses de l'État pour la santé, si l'on écarte les charges de personnel, les subventions faites aux établissements de santé et les dépenses d'investissement, seulement près de 5% reste réservé pour l'achat des biens et services nécessaires au fonctionnement des structures sanitaires. Ce qui est très dérisoire et constitue un obstacle à l'ambition de doter le Sénégal d'un système sanitaire qui réponde convenablement aux besoins des populations. Et cette situation contraste fortement avec le rythme soutenu des investissements et des transferts en capital consentis dans le secteur. C'est dire que les charges récurrentes induites par ces dépenses en capital ne font pas ainsi l'objet d'une attention suffisante. Les incidences des nouveaux investissements sur le budget de fonctionnement ne sont donc pas prises en compte de façon rationnelle et systématique. Elles devraient pourtant commander le choix des investissements ou tout au moins figure parmi les premiers critères de choix. L'insuffisance de moyens consentis pour les frais de fonctionnement hors personnel peut en effet limiter l'efficacité des nouvelles installations ou infrastructures acquises.

#### V.2.4. Répartition institutionnelle des dépenses de santé

La répartition institutionnelle des dépenses permet de retracer la contribution relative de chaque structure institutionnelle dans le développement du système sanitaire national. La figure 25 montre que le Ministère de la santé et de l'Action Sociale constitue le principal acteur du système. Sur la période 2013-2015, l'essentiel du budget global de l'État pour la santé est géré par ce ministère, soit près de 95% en moyenne annuelle. D'autres acteurs non négligeables sont : la Primature, le Ministère des forces armées et le Ministère de la femme, de la famille et de l'enfance.

Figure 25 :

#### Répartition % institutionnelle des dépenses de santé

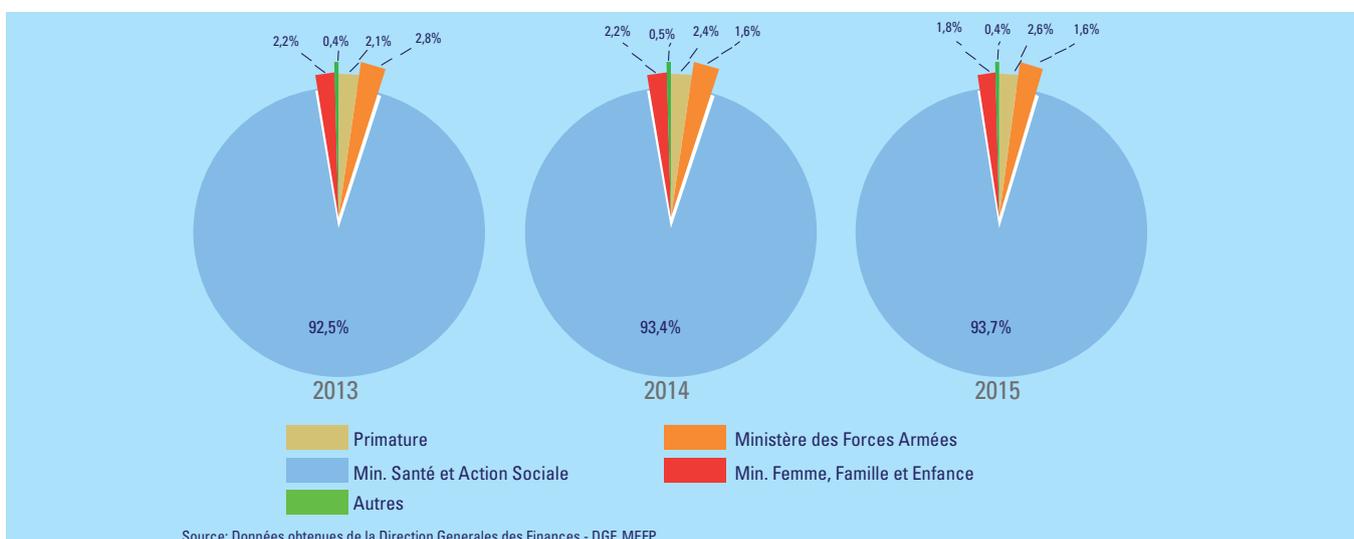


Figure 25 : Répartition institutionnelle des dépenses de santé

## V.2.5. Sources de financement des dépenses en capital

L'analyse de l'évolution des parts relatives des sources de financement des dépenses en capital révèle une prépondérance des ressources extérieures au cours de la période considérée. Les parts des financements d'origine extérieure tournent autour de près de deux-tiers des investissements faits dans le secteur de la santé : 60% en 2013 et 65% en 2014 et 2015.

Les dépenses en capital dépendent donc pour l'essentiel des bailleurs de fonds qui agissent surtout en suivant leur propre agenda et contraintes. Et cela peut justifier le défaut de prise en compte dans le budget de ressources suffisantes pour assurer le fonctionnement adéquat des nouvelles infrastructures ou matériels acquis sur la base de ces investissements.

Figure 26 :

: Sources de financement des dépenses en capital dans le secteur de la santé

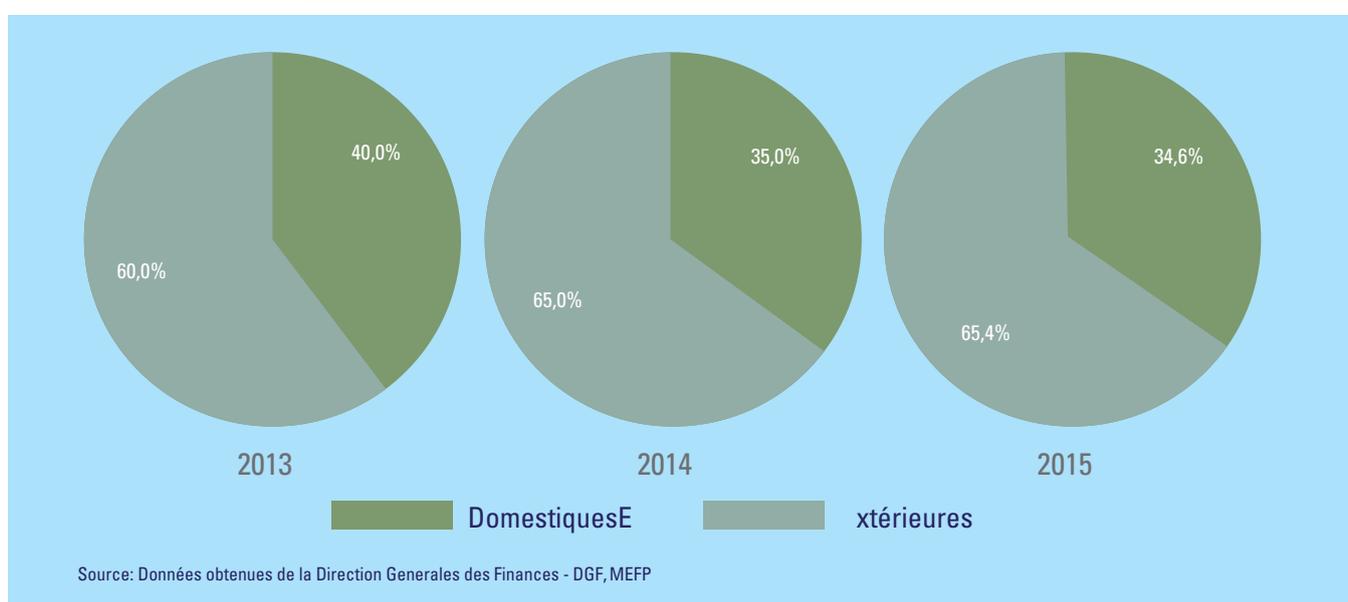


Figure 26: Sources de financement des dépenses en capital dans le secteur de la santé

Figure 26: Sources de financement des dépenses en capital dans le secteur de la santé

## V.3. Dépenses publiques de protection sociale

Le Sénégal ne dispose pas encore d'un système public à part entière de protection sociale bien articulé avec une gamme complète d'offres de couverture des risques sociaux et naturels. Les individus et les ménages comptent encore essentiellement sur des mécanismes informels de protection sociale constitués de la famille, du voisinage et des réseaux religieux et communautaires (coopératifs et associatifs) pour prévenir et atténuer les risques sociaux et naturels ou composer avec ces derniers.

Le système public de protection sociale au Sénégal est articulé autour de deux composantes. La première est sous forme d'assurance sociale à travers un ensemble de régimes contributifs par lesquels les participants, notamment les agents de l'État, acquièrent des droits à des transferts ou prises en charge pour couvrir des situations de maladie, d'accident ou d'invalidité, de retraite et de décès. La deuxième composante est un de type assistance sociale sous forme de transferts non contributifs en transferts en espèces ou en nature destinés à aider les individus et ménages à faible revenu et les groupes vulnérables.

Ce dernier sous-ensemble du système public de protection sociale au Sénégal est particulièrement fragmenté, se caractérisant par une juxtaposition de services, de programmes et d'instruments financiers nationaux, dont plusieurs sont sous-financés et ne peuvent donc pas faire face à la demande. Il comprend des programmes de protection de l'enfant, de bourses familiales, de couverture maladie universelle, quelques programmes pour faire face aux conflits et aux catastrophes naturelles, et des programmes sectoriels tels que l'éducation surveillée, l'équité et l'égalité de genre, la protection des handicapés et des groupes vulnérables, la lutte contre la pauvreté, etc.

Cette fragmentation rend le système public de protection sociale du Sénégal relativement brouillé, voire illisible. Les multiples instruments publics de protection sociale ne sont pas intégrés ni interconnectés. Ils se caractérisent par une extrême diversité en termes d'architectures institutionnelles, de risques couverts, de modes de financement, de répartition de la dépense, et de types d'instruments utilisés. Et cette situation rend difficile l'analyse de l'évolution des dépenses publiques de protection sociale.

En général, la taxonomie des systèmes nationaux de protection sociale repose sur l'un des trois piliers suivants :

- Le mode de financement : contributif, fiscal, etc. ;
- Les risques couverts : maladie, vieillesse, maternité, chômage, etc. ;
- Les types d'institutions qui gèrent ces systèmes : institutions d'État ; fonds communs de placement obligatoires parapublics ; mutuelles privées ; caisses de retraite et de santé ; assurance-marchés.

### V.3.1. Évolution récente des dépenses publiques de protection sociale

Ces dernières années, le gouvernement a déployé de nombreux efforts pour diversifier ses instruments d'intervention en vue de construire un système de protection sociale plus efficace et plus inclusif. De nouveaux programmes de transferts sociaux ont été ainsi établis pour compléter les dispositifs traditionnels déjà existants. Il s'agit notamment des programmes de bourses familiales et de la couverture maladie universelle. Ces efforts du gouvernement se sont aussi traduits par des moyens additionnels substantiels mobilisés pour financer le système.

La figure No 27 donne l'évolution récente des dépenses publiques de protection sociale sur la période 2013-2015. Sur cet intervalle, le volume des ressources publiques



consacrées aux différents programmes de protection sociale a fortement augmenté. Il est passé du simple à plus du double entre 2013 et 2015, soit de 21 à 51 milliards de Francs CFA. C'est donc dire qu'en moins de trois ans, les dépenses publiques pour la protection sociale ont progressé de plus de 140%. On remarque par ailleurs que l'essentiel de la hausse est intervenu entre 2014 et 2015, les dépenses publiques de protection sociale sont passées de 32 à 51 milliards de Francs CFA entre ces deux années.

La figure No 27 montre aussi que la progression de la part des dépenses publiques de protection sociale dans l'enveloppe budgétaire globale consacrée au secteur de la santé et de la protection sociale a été particulièrement rapide au cours de cette période. En 2013, cette part n'était que d'environ 15%. En à peine une année, soit entre 2013 et 2014 cette part s'est accru de plus de 5 points de pourcentage, passant à environ 20%. L'année suivante, soit entre 2014 et 2015, la progression a été beaucoup plus forte. La part de la protection sociale dans l'enveloppe globale de dépenses publiques de santé et de protection sociale est passée de près de 20% à 30%, soit une hausse de 10 points de pourcentage. Cette évolution résulte certes de l'augmentation en valeur absolue des ressources investies dans la protection sociale, mais aussi d'une meilleure imputation comptable de certaines dépenses souvent considérées comme de santé alors qu'en réalité elles concernent la protection sociale.

Figure 27 :

Évolution récente des dépenses publiques de protection sociale

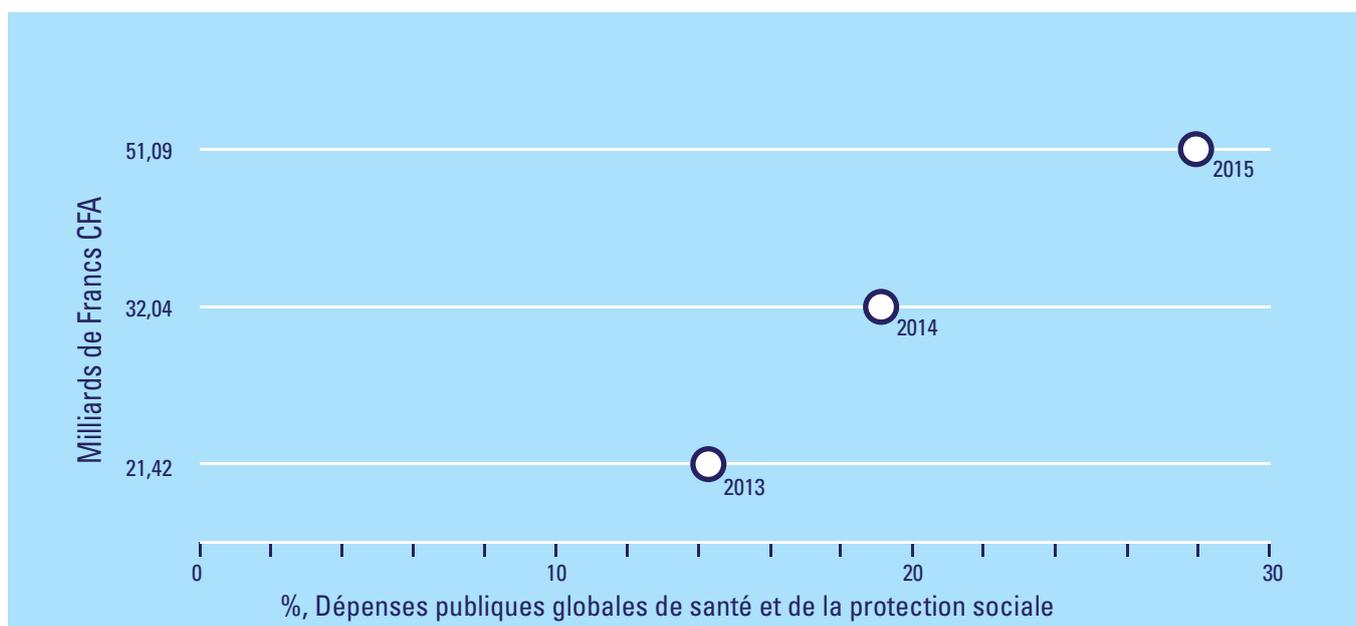


Figure 27 : Évolution récente des dépenses publiques de protection sociale



Il faut noter toutefois que ces efforts du gouvernement sont loin d'être à la hauteur des besoins de protection sociale des populations qui restent encore considérables. A titre illustratif, les résultats issus de l'enquête nationale « À l'écoute du Sénégal de 2014 » sur les conditions de vie des ménages, réalisée entre novembre 2014 et janvier 2015, indiquent que 56,5% des ménages s'estiment pauvres, parmi lesquels 45,7% se déclarent en situation d'extrême pauvreté (ANSD, 2015b). L'enquête révèle aussi une forte prévalence d'un sentiment d'insécurité alimentaire au niveau des ménages. Trois ménages sur cinq (58,4%) déclarent avoir eu peur de manquer de nourriture au cours des 12 derniers mois ayant précédé l'enquête.

Par ailleurs la précarité de l'emploi (une personne sur cinq travaille à plein temps au Sénégal), la volatilité des revenus des ménages, et la forte exposition à des événements défavorables exogènes (tant climatiques qu'économiques) n'offrent pas aux ménages sénégalais les conditions un niveau suffisant de sécurité économique. Et la grande majorité des ménages est dans l'incapacité à faire face et à surmonter les conséquences souvent coûteuses de ces risques.

C'est donc dire que les besoins en protection sociale sont énormes au Sénégal. Compte tenu des contraintes au niveau des ressources et des capacités de mise en œuvre, un ciblage approprié des bénéficiaires apparaît donc comme une dimension importante dans la perspective d'expansion du système public de protection sociale au Sénégal. Il est en effet essentiel de bien cibler les individus, ménages et/ou zones qui vivent le plus dans l'insécurité économique et l'extrême pauvreté pour s'acheminer vers un système de protection sociale à la fois efficace, efficient et inclusif.

### V.3.2. Poids des dépenses publiques de protection sociale

Aux fins cette analyse, deux indicateurs sont retenus pour mesurer de l'importance des dépenses publiques de protection sociale au Sénégal. Il s'agit des dépenses en pourcentage du PIB et des dépenses par habitant. Considérées de manière conjointe, ces deux mesures permettent d'évaluer adéquatement le poids relatif du système public de protection sociale. D'une part, les dépenses en pourcentage du PIB assurent le rapprochement entre le niveau des dépenses publique de protection sociale et la capacité financière d'une économie, alors que les dépenses par habitant permettent une comparaison directe du coût global des interventions de l'État au titre de la protection sociale.

Figure 28 :

## Parts des dépenses publiques de protection sociale dans ...

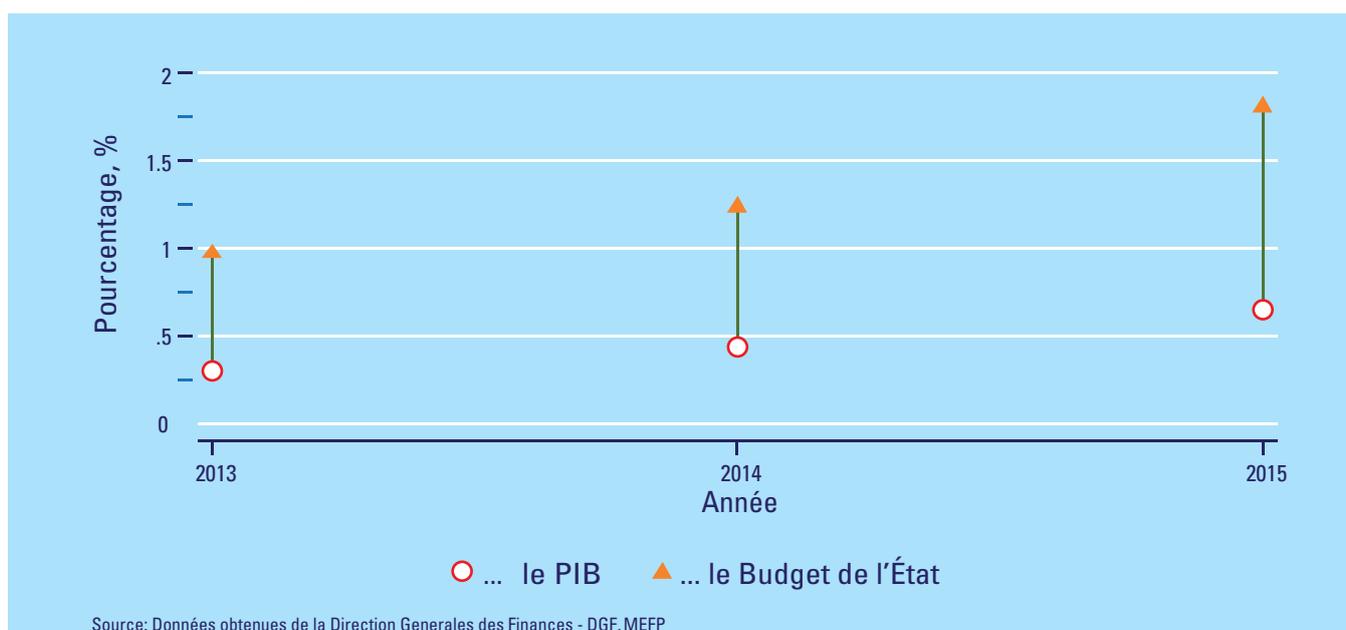


Figure 28 : Parts des dépenses publiques de protection sociale dans le PIB et dans le budget de l'État

Tableau 23 :

## Dépenses publiques de protection sociale par habitant

Années	Valeur nominale (Francs CFA)	Valeur réelle (Francs CFA)
2013	1 586	1 518
2014	2 300	2 225
2015	3 558	3 438

Table 23 : Dépenses publiques de protection sociale par habitant

Entre 2013 et 2015, les dépenses publiques de protection sociale par habitant sont passées de 1500 Francs CFA à près de 3500 Francs CFA en valeur réelle, ce qui représente une augmentation de plus de 130% ou près de 2000 Francs CFA de plus sur période de presque deux ans (tableau No 23). Les mêmes dépenses exprimées en pourcentage du PIB présentent toutefois une certaine stabilité sur la période considérée, se stabilisant à environ 0,5% au cours de cette période.

En somme si on analyse conjointement ces deux mesures du poids des dépenses publique de protection sociale, on constate qu'au cours de la période 2013-2015 les dépenses exprimées en % du PIB sont demeurées relativement stables, alors que les dépenses par habitant ont considérablement augmenté, ce qui implique que l'État a plutôt profité de la hausse de sa capacité de payer (son budget) pour financer les dépenses additionnelles observées (Figure NO 28). **Ce qui suggère qu'un taux de croissance élevé du PIB ne se traduit pas nécessairement par un accroissement des dépenses publiques de protection sociale.**

Et, il est important de noter que dans les allocations budgétaires au Sénégal, il n'y a pas de garanties d'allocations minimales pour la protection sociale dans le budget ni de recettes affectées (totalement ou partiellement) pour la protection sociale. Le montant des allocations budgétaires dépend jusqu'ici de l'engagement et du volontarisme des autorités de l'État. **Dans ces conditions, il est à craindre que les ressources budgétaires allouées à la protection sociale ne servent de variable d'ajustement, que l'on peut supprimer ou réduire en période de crise économique ou de contraintes budgétaires.** Il faut dire que jusqu'ici les prestations de protection sociale accordées par l'État s'apparentent plutôt à une faveur et non un droit pour les bénéficiaires.

### V.3.3. Les intervenants institutionnels



Le Sénégal ne dispose pas encore d'un système public unifié de mise en œuvre de sa politique de protection sociale. Les dépenses publiques de protection sociale sont ainsi réparties sur plusieurs programmes et instruments gérés par une multitude d'institutions.

La figure No 29 montre comment, annuellement, les dépenses publiques de protection sociale sont réparties entre ces différentes institutions. L'essentiel des instruments de protection sociale de grande envergure dépend de la Présidence de la République. Il s'agit notamment de :

- Délégation générale à la protection sociale ;
- Programme national de bourses de sécurité familiale ;
- Cellule d'Appui à la Protection de l'Enfance (CAPE) ;
- Comité national des Réfugiés, Rapatriés et personnes déplacées ;
- Commissariat Sécurité Alimentaire ;
- Fonds de solidarité nationale ;
- Programme d'appui aux initiatives de solidarité pour le développement. (PAISD) ;
- Projet d'appui au fonds social de développement (PAFSD).

De ce fait, la Présidence de la République gère presque près de la moitié des ressources budgétaires consacrées à la protection sociale, soit 40% en moyenne annuelle sur la période 2013-2015.

Le deuxième acteur institutionnel important en termes de ressources mobilisées est le Ministère en charge de la Femme, de la Famille, et de l'Enfance. La part des dotations budgétaires gérées par ce ministère a certes fortement baissé durant cette période, mais elle demeure encore importante, se situant à près d'un cinquième de des dépenses publiques de protection sociale. Ce ministère abrite ou coordonne une myriade de structures ou projets dont les interventions sont considérées comme à caractère de protection sociale. Il s'agit notamment :

- «Appui à l'accélération de l'abandon de l'excision»,
- «Projet genre»,
- «Office des/ Appui aux pupilles de la nation
- «Appui lutte contre la pauvreté (PRODES)»,
- «Centre d'Assistance et de Formation pour la Femme (CEDAF/CENAF)»,
- «Centre Ginddi»,
- «Direction de la famille»,
- «Direction du développement social et communautaire»,
- «Direction de la petite enfance»,
- «Direction de l'Équité et de l'Égalité des Genres»,
- «Direction Droits et Protection de l'enfance et Groupes vulnérables»,

- «Enfants de la rue»,
- «Initiative pour la protection sociale»,
- «Lutte contre la vulnérabilité des enfants»,
- «Programme intégré de développement économique et social (PIDES)»,
- «Projet d'alpha et apprentissage/ lutte contre la pauvreté (PALAM)»,
- «Projet d'appui à l'agence case des tout-petits»,
- «Projet de développement communautaire et d'inclusion sociale»,
- «Projet crédits femmes».

Figure 29 :

### Répartition institutionnelle du budget de protection sociale

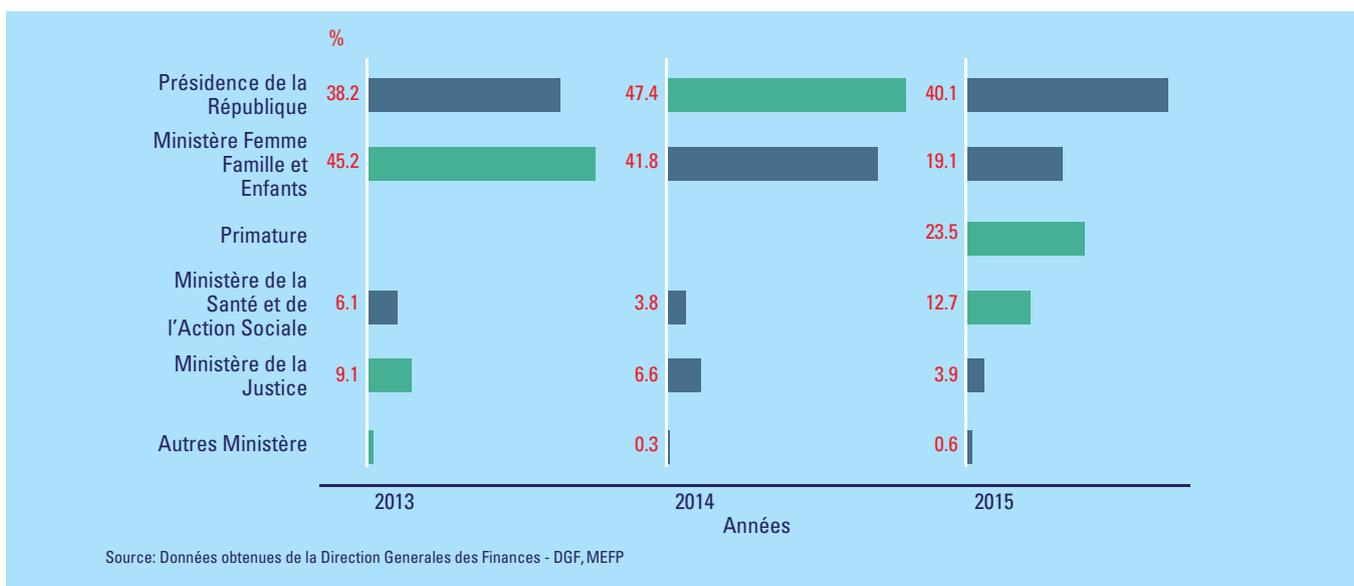


Figure 29 : Répartition institutionnelle du budget de protection sociale

Contre toute attente, le Ministère de la Santé et de l'Action Sociale (MSAS) n'apparaît pas comme un acteur majeur dans la mise en œuvre des interventions de protection sociale du gouvernement. En dépit d'être institutionnellement en charge de l'action sociale, ce ministère n'est attributaire que d'une très faible proportion des ressources publiques consacrées à la protection sociale. La hausse du niveau globale des dépenses publiques de protection sociale contraste ainsi avec la proportion des ressources gérée par ce ministère sur la période considérée. On constate ainsi qu'en 2015, celle-ci n'était que de 13%, soit près de la moitié de part attribuée à la Primature.

En réalité, le MSAS n'a en charge aucun programme de protection sociale d'envergure. Les différentes directions sous sa tutelle, notamment la Direction Générale de l'Action Sociale, ne sont pas suffisamment dotées de ressources et elles sont souvent dépourvues de moyens d'intervention au profit programmes et projets à la Présidence de la République ou au Ministère de la Famille, de la Femme et de l'Enfant.

#### V.4. Conclusion

Que faudrait-il retenir de cette analyse l'évolution des dépenses publiques consacrées au secteur de la santé et de la protection sociale ? Dans un premier temps, on a pu voir que les dépenses de l'État exécutées dans ce secteur ont continuellement augmenté durant la période considérée. Elles sont passées de 150 milliards de Francs CFA en 2013 à 168 milliards en 2014, puis à 183 milliards en 2015, soit une progression continue au taux annuel moyen de 6,7%. On a aussi pu voir que cette hausse a plus profité au sous-secteur de la protection sociale (y inclut les dépenses allouées à la CMU). Sur cette période, le volume des ressources publiques consacrées annuellement au sous-secteur de la santé a très peu changé. En 2013, ces ressources étaient à 129 milliards de Francs CFA, puis à 136 milliards en 2014 et à 132 milliards en 2015. Entre 2013 et 2015, le budget pour le sous-secteur de la santé n'a progressé que de 2,3% contre 140% pour la protection sociale.



Le financement public du secteur de la santé a ainsi certes augmenté cours de la période considérée, mais pas suffisamment pour accroître la part du budget de la santé dans le budget total de l'État qui reste inférieure aux 15 % recommandés dans la Déclaration d'Abuja. La part des dépenses publiques de santé dans les dépenses totales du gouvernement (à l'exclusion des fonds consacrés à la CMU) est passée d'environ 6 % en 2013 à 5 % en 2014, puis à 4,7 % en 2015. Lorsqu'on tient compte des montants à la CMU, les proportions ne changent presque pas : 6 % en 2013 ; 5,2 % en 2014 ; et 4,8 % en 2015. Ce niveau de dépenses (qui inclut le financement de la CMU) est inférieur à l'objectif d'Abuja, en dépit de l'engagement déclaré du gouvernement d'augmenter la part de l'allocation de santé dans le budget à 15% du budget total du gouvernement.

En 2013, les dépenses publiques de santé ne représentaient qu'environ 3,2% du PIB, alors que les allocations budgétaires de santé étaient réduites à 3,7% du PIB dans le budget 2015 contre 4% du PIB dans le budget 2014. La part des ressources nationales consacrée aux dépenses publiques de santé est même beaucoup plus faible si on déduit les dépenses liées aux services généraux. Les dépenses directes de santé supportées par l'État du Sénégal n'ont jamais atteint 1,5% du PIB courant sur la période considérée. En 2013, elles s'élevaient à juste 1% du PIB. Cette part a légèrement augmenté en 2014, atteignant 1,4% ; mais elle est retombée à 1,2% du PIB en 2015.

L'analyse montre aussi que les dépenses publiques de santé par habitant ont légèrement diminué, en termes tant nominaux que réels, entre 2013 et 2015. Les dépenses publiques de santé par habitant sont encore faibles et nettement inférieures coût minimum de 40 dollars US par personne et par an estimé par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour relever les défis en matière de santé. En termes nominaux, les allocations publiques de santé par habitant sont passées de 9500 Francs CFA en 2013 à 9760 Francs CFA en 2014 avant de chuter à 9200 Francs CFA en 2015. Les dépenses réelles publiques de santé par habitant sont passées de 9130 Francs CFA en 2013 à un sommet de 9440 Francs CFA en 2014, puis à 8877 Francs CFA en 2015, soit une baisse de 6 %. Si on estime que les États sont au premier chef responsable de financer et de garantir tous les biens et services essentiels au nom du droit à la santé, on peut considérer que le gouvernement du Sénégal doit mobiliser davantage de ressources publiques au profit du sous-secteur de la santé.

En détaillant les différents postes budgétaires, on constate aussi d'importantes disparités dans les volumes de ressources publique allouées à chaque catégorie sectorielle de

santé. En 2013, l'enveloppe budgétaire allouée à la santé se répartissait comme suit : 43% pour les frais d'administration des affaires générales de santé ; 21% pour la santé quaternaire ; 16% pour la santé tertiaire ; 2% pour la santé secondaire et 18% pour la santé primaire. Les années suivantes, cette répartition est restée presque identique.

Sur la période considérée, on observe une forte progression des dépenses en capital, notamment et surtout les dépenses d'investissement. La proportion des dépenses publiques d'investissement dans le budget de l'État pour la santé est passée d'une moyenne de 35 % en 2013 à une moyenne de 41 % en 2014, pour atteindre un record de 44 % en 2015. Au même moment, la part des transferts en capital dans les dépenses publiques de santé est restée globalement stable sur la période considérée, autour de 10%. Concernant les dépenses de personnel, leur poids dans le budget de la santé est resté très stable au taux de 25% sur la période considérée. En valeur absolue, le montant des dépenses publiques de santé consacrées au paiement du personnel est resté aussi presque constant à 32 milliards de Francs CFA. Cela suggère une bonne maîtrise des effectifs et des conditions de rémunération dans le secteur.



La part des dépenses de fonctionnement hors-personnel dans les dépenses publiques de santé est restée par contre relativement dérisoire. Si 'on écarte les charges de personnel, les subventions faites aux établissements de santé et les dépenses d'investissement, seulement près de 5% des dépenses de l'État pour la santé reste réservé pour l'achat des biens et services nécessaires au fonctionnement des structures sanitaires. Ce qui peut constituer un obstacle à l'ambition de doter le Sénégal d'un système sanitaire qui réponde convenablement aux besoins des populations. Et cette situation contraste fortement avec le rythme soutenu des investissements et des transferts en capital consentis dans le secteur. C'est dire que les charges récurrentes induites par ces dépenses en capital ne font pas ainsi l'objet d'une attention suffisante. Les incidences des nouveaux investissements sur le budget de fonctionnement ne sont donc pas prises en compte de façon rationnelle et systématique. L'analyse révèle aussi une forte poussée du volume de ressources publiques allouées à la protection sociale. Entre 2013 et 2015, le budget de la protection sociale a augmenté de près de 140%. La part du sous-secteur de la protection sociale (y inclut les ressources allouées à la CMU) dans les dépenses globales de l'État pour la santé et la protection sociale est ainsi passée de 14% en 2013 à 19% en 2014, puis à 28% en 2015.



Sur la même période, les dépenses publiques de protection sociale par habitant sont passées de 1500 Francs CFA à près de 3500 Francs CFA en valeur réelle, ce qui représente une augmentation de plus de 130% ou près de 2000 Francs CFA de plus sur période de presque deux ans. Les mêmes dépenses exprimées en pourcentage du PIB présentent toutefois une certaine stabilité sur la période considérée, se stabilisant à environ 0,5% au cours de cette période. Ce qui suggère qu'un taux de croissance élevé du PIB ne se traduit pas nécessairement par un accroissement des dépenses publiques de protection sociale. L'État a plutôt profité de la hausse de son budget global pour financer les dépenses additionnelles observées.

Il faut noter toutefois que ces efforts du gouvernement sont loin d'être à la hauteur des besoins de protection sociale des populations qui restent encore considérables. La précarité de l'emploi (une personne sur cinq travaille à plein temps au Sénégal), la volatilité des revenus des ménages, et la forte exposition des ménages et des individus à des événements défavorables exogènes (tant climatiques qu'économiques) n'offrent pas aux ménages sénégalais les conditions un niveau suffisant de sécurité économique. La grande majorité des ménages est dans l'incapacité à faire face et à surmonter les conséquences souvent coûteuses de ces risques.

L'analyse montre aussi l'absence de garanties d'allocations minimales pour la protection sociale au bénéfice des populations. Le montant des ressources budgétaires alloués à ce sous-secteur dépend jusqu'ici de l'engagement et du volontarisme des autorités de l'État. C'est alors à craindre que les ressources budgétaires allouées à la protection sociale ne servent de variable d'ajustement, que l'on peut supprimer ou réduire en période de crise économique ou de contraintes budgétaires. Il faut dire que jusqu'ici les prestations de protection sociale accordées par l'État s'apparentent plutôt à une faveur et non un droit pour les bénéficiaires.

Le Sénégal ne dispose pas encore d'un système public unifié de mise en œuvre de sa politique de protection sociale. Les dépenses publiques de protection sociale sont ainsi réparties sur plusieurs programmes et instruments gérés par une multitude d'institutions. De ce fait, c'est la Présidence de la République qui gère presque près de la moitié des ressources budgétaires consacrées à la protection sociale, soit 40% en moyenne annuelle sur la période 2013-2015.

## VI CONCLUSION GÉNÉRALE

Cette étude trace un portrait de l'évolution des dépenses publiques sociales au Sénégal sur la période de 2013 à 2015. Dans l'ensemble, les principales conclusions montrent le volume des dépenses publiques destinées aux secteurs sociaux n'a pas connu une amélioration soutenue sur la période 2013-2015. Le taux de croissance annuel moyen des dépenses publiques consacrées aux secteurs sociaux a été seulement de 3,4% entre 2013 et 2015. Ce qui est relativement modéré car dépassant de peu le taux de croissance démographique qui est de 2,5%.

Par ailleurs, le rythme de cette hausse semble beaucoup plus lent de taux d'accroissement du budget global de l'État. Sur la période considérée, le budget total (exécuté) de l'État s'est accru régulièrement entre 2013 et 2015 au taux annuel moyen d'un peu plus de 8%. Il est passé de 2216 milliards en 2013 à 2825 milliards en 2015. Il en résulte ainsi une baisse de la part du budget de l'État consacrée (i.e. sur la base du budget exécuté) aux secteurs sociaux entre 2013 et 2015. Cette part est passée de 33,2% en 2013 à 32,6% en 2014, puis à moins de 29% en 2015.

En détaillant les différents postes budgétaires, l'analyse montre que le secteur de l'éducation absorbe plus de la moitié du budget de l'État consacré aux secteurs sociaux. Toutefois, en dépit de ces montants importants consacrés à l'éducation, seule une proportion très dérisoire du budget national de l'éducation est utilisée pour financer le développement de la petite enfance, soit moins de 1%.

L'étude montre également une poussée des dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur qui prend presque le cinquième du budget social par an. En même temps, la part des dépenses publiques de santé dans le budget social est restée globalement stable autour de 16%. Sur cette période, le volume des ressources publiques consacrées annuellement au sous-secteur de la santé a donc très peu changé. En 2013, ces ressources étaient à 129 milliards de Francs CFA, puis à 136 milliards en 2014 et à 132 milliards en 2015. Entre 2013 et 2015, le budget pour le sous-secteur de la santé n'a ainsi progressé que de 2,3%.

Par contre, on note une forte progression des dépenses de protection sociale ; entre 2013 et 2015, la part des dépenses de protection sociale dans le budget social s'est de plus de 140%. Cette dynamique reflète l'engagement des autorités du Sénégal à repositionner la protection sociale comme un instrument phare de lutte contre la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale.

L'analyse montre également qu'en dépit de l'effort budgétaire de l'État pour les secteurs sociaux, les besoins de financement dans ces différents secteurs demeurent importants, notamment et surtout dans l'éducation, la santé et la protection sociale.

L'État du Sénégal devra mobiliser beaucoup plus de financements pour tendre vers l'accès universel à l'enseignement élémentaire et à l'enseignement moyen et secondaire comme énoncé dans le quatrième Objectif de Développement Durable (ODD) ; et davantage s'il s'agit d'accroître l'accès à l'enseignement supérieur et d'universaliser l'accès à l'enseignement préscolaire.

Dans le secteur de la santé, l'effort de l'État reste aussi insuffisant. La part du budget de la santé dans le budget total de l'État demeure inférieure aux 15 % recommandés dans la Déclaration d'Abuja. Par ailleurs, les dépenses publiques de santé par habitant sont encore faibles et nettement inférieures coût minimum de 40 dollars US par personne et par an estimé par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour relever les défis en matière de santé. Concernant, le sous-secteur de la protection sociale, il faut noter aussi que les efforts du gouvernement sont loin d'être à la hauteur des besoins des populations qui restent encore considérables. Plus de la moitié des ménages dans le pays estiment vivre dans la pauvreté, dont un quart dans l'extrême pauvreté. De plus, la précarité de l'emploi (une personne sur cinq travaille à plein temps au Sénégal), la volatilité des revenus des ménages, et la forte exposition des ménages et des individus à des événements défavorables exogènes (tant climatiques qu'économiques) n'offrent pas aux ménages sénégalais les conditions un niveau suffisant de sécurité économique. Ces ménages sont souvent dans l'incapacité à faire face et à surmonter les conséquences souvent coûteuses de ces risques.

En somme, il ressort de l'analyse que l'État devra allouer davantage de ressources aux secteurs sociaux pour permettre d'atteindre les objectifs énoncés dans l'axe 2 du PSE, et aussi honorer son engagement de réaliser les ODD d'ici 2030.

---

## VII RÉFÉRENCES :

- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie – ANSD (2013). *Rapport Définitif du Recensement Général de la Population et de l'Habitat, de l'Agriculture et de l'Élevage*, Dakar, Sénégal.
- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie – ANSD (2015a). *Note d'informations sur les résultats de la 1ère Enquête Nationale sur l'Emploi au Sénégal (ENES)*, Novembre 2015.
- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie – ANSD (2015b). *Pauvreté et condition de vie des ménages. 2015*.
- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie – ANSD (2015c). Enquête « *A L'Écoute Du Sénégal 2014* », *Rapport préliminaire*. Septembre 2015.
- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie – ANSD (2016). *Situation Économique et Sociale du Sénégal en 2013 – SES 2013* ». Février 2016.
- Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) et ICF International (2015). Sénégal : *Enquête Démographique et de Santé Continue (EDS-Continue 2012-14), Rapport Régional*. Rockville, Maryland, USA: ANSD et ICF International.
- Bloom, D. E., D. Canning et J. Sevilla (2003). *The Demographic Dividend: A New Perspective on the Economic Consequences of Population Change*. Population Matters Monograph MR-1274. Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- Canning, David, Sangeeta Raja et Abdo S. Yazbeck, éd. (2016). « *La transition démographique de l'Afrique : dividende ou catastrophe ?* » *Collection L'Afrique en développement*. Washington, DC : Banque mondiale. DOI : 10.1596/978-1-4648-0821-0. Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Eloundou-Enyegue, P. M. et S. C. Giroux (2013). "Schooling Dividends from Fertility Transitions. Early Evidence for Sub-Saharan Africa, 1990–2005." *Journal of Children and Poverty* 19 (1): 21–44.
- Flinn, C. J. (1993). "Cohort Size and Schooling Choice." *Journal of Population Economics* 6 (1) : 31–55.
- Fonds Monétaire International - FMI (2014). « *Sénégal : Septième revue de l'instrument de soutien à la politique économique* », Rapport du FMI No. 14/177. Washington, D.C.: Fonds Monétaire International, 2014.
- Global Partnership for Education - GPE (2016). « *L'action du GPE en faveur du financement intérieur de l'éducation* », Note d'orientation, Septembre 2016.
- Hanushek, E. A. (1992). "The Trade-Off between Child Quantity and Quality." *Journal of Political Economy* 100 (1): 84–117.
- International Monetary Funds - IMF (2015). *Making Senegal a Hub for West Africa*, prepared by an IMF staff team led by Alexei Kireyev and Ali Mansoor ... [et al.]. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2015.
- Knodel, J. et M. Wongsith (1991). "Family Size and Children's Education in Thailand: Evidence from a National Sample." *Demography* 28 (1): 119–31.
- Knodel, J., N. Havanon et W. Sittitjai (1990). "Family Size and the Education of Children in the Context of Rapid

---

*Fertility Decline.* "Population and Development Review 16 (1): 31–62.

Mason, A., R. Lee, A.-C. Tung, M.-S. Lai et T. Miller (2009). "Population Aging and Intergenerational Transfers: Introducing Age into National Accounts." In *Developments in the Economics of Aging*, ed. D. A. Wise. Chicago: University of Chicago Press.

Ministère de l'Éducation Nationale – MEN (2014a). *Rapport National sur la Situation de l'Éducation (RNSE) 2014*, Direction de la Planification et de la Réforme de l'Éducation - DPRE, MEN, Novembre 2014.

Ministère de l'Éducation Nationale – MEN (2014b). *Annuaire statistique national : Année scolaire 2012/2013*, Bureau des Statistiques Scolaires, Direction de la Planification et de la Réforme de l'Éducation - DPRE, MEN, Mars 2014.

Unesco (2010). *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous - EPT : Atteindre les marginalisés*. Paris : UNESCO.

Unesco (2015). *Rapport mondial de suivi sur l'Éducation pour tous - EPT : Éducation Pour tous 2000-2015 : progrès et enjeux*. Paris : UNESCO.



**DIRECTION GÉNÉRALE DE LA PLANIFICATION  
ET DES POLITIQUES ECONOMIQUES (DGPPE)  
OBSERVATOIRE DE SUIVI DU BUDGET SOCIAL (OSBS)**

64, Rue Carnot X Dr THEZE,  
en face BICIS PRESTIGE,  
2ème étage - BP 4010 Dakar - Sénégal

Courriel: [observatoire.budgetsocial@economie.gouv.sn](mailto:observatoire.budgetsocial@economie.gouv.sn)

**UNICEF, BUREAU DE PAYS SÉNÉGAL**

Route des Almadies,  
Immeuble Madjiguène  
Derrière l'hôtel King Fahd Palace  
BP 29720 Dakar - Sénégal

Courriel: [dakar@unicef.org](mailto:dakar@unicef.org)  
Tél: 33 831 02 00 - BP: 2972

Cette publication a été réalisée par la DGPPE et l'UNICEF dans le cadre des activités de l'Observatoire de Suivi du Budget Social.

La reproduction de toute partie de cette publication est autorisée avec la mention de la référence suivante : DGPPE et UNICEF (2019). Analyse du budget social au Sénégal sur la période 2013 – 2015.

Conception graphique par Talibouya DIAGNE ([talibouya@studiocrayon.com](mailto:talibouya@studiocrayon.com))