



## **LES DEPENSES PUBLIQUES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT SOCIAL**

*S. MESPLE-SOMPS  
Novembre 1991*

---

### **I. INTRODUCTION**

La prise de conscience que la croissance économique ne s'accompagnait pas automatiquement de la résorption de la pauvreté a amené les pouvoirs publics à intervenir de plus en plus en matière de développement social. Depuis le début des années 80, la plupart des Etats africains sont en phase d'ajustement structurel. La question de l'importance et de l'efficacité des dépenses publiques dans les domaines sociaux se pose alors.

Le PNUD définit les dépenses sociales comme celles "consacrées à l'éducation, à la santé, au bien-être, à la protection sociale, à l'approvisionnement en eau, aux services sanitaires et aux services collectifs" (p 49 - PNUD 1991). En Afrique ce sont l'éducation et la santé qui constituent les principaux postes de dépenses sociales.

Ces dépenses ont pour objet à la fois la satisfaction des besoins essentiels des populations et la croissance du revenu national. Donc leur finalité est généralement double : il s'agit de concilier une stratégie de "développement humain" avec une stratégie de croissance. En effet ces deux optiques sont complémentaires et indissociables l'une de l'autre : les dépenses sociales améliorent les conditions de vie et permettent, par la hausse de la productivité du travail une croissance du revenu et vice versa. Cependant on doit admettre que les relations entre l'éducation, la santé et le développement sont souvent complexes et ambiguës et donc difficilement cernables d'un point de vue empirique (cf Guillaumont 1985 vol 2).

Ces effets multiples des dépenses sociales sont difficiles à évaluer et sont peu maîtrisés par les décideurs publics. De plus, en général, les mesures touchant aux conditions de vie ont des effets à plus long terme que celles destinées à augmenter le revenu. Les dépenses publiques en matière de développement social ont donc un impact à la fois difficilement cernable et à horizons multiples.

Dans l'optique d'un développement humain le PNUD, après avoir construit un indice de développement humain, étudie pour la première fois les dépenses sociales publiques. Son approche est présentée en deuxième section. Bien que cette analyse a le mérite d'être relativement simple, elle pose des problèmes statistiques et, surtout, ne prend pas en compte la notion d'efficacité du service public en matière de développement social.

La Banque Mondiale, consciente de l'importance de l'efficacité et du ciblage des interventions étatiques, a lancé un programme intitulé "programme du noyau dur des dépenses publiques" (core public expenditure program – CPEP). Même s'il est unique en son genre, il soulève des interrogations d'ordre méthodologique, statistique et analytique. L'approche de la Banque Mondiale et ses critiques font l'objet de la troisième section.

## II. L'approche du PNUD.

### A. Présentation

Le PNUD analyse, pour la première fois dans son rapport sur le développement humain (1991) les dépenses publiques; l'objectif est de fournir une méthode d'examen des structures actuelles des dépenses étatiques en matière de développement social. Ainsi on peut lire page 4 : "Les possibilités d'accès au revenu et une affectation adéquate des dépenses publiques constituent les composantes essentielles des politiques de développement humain." Afin de montrer l'importance des dépenses publiques et d'analyser leur impact sur le développement humain, quatre ratios sont construits :

G/Y : taux de dépenses publiques; % du revenu national consacré aux dépenses publiques.

So/G : taux des dépenses sociales; % des dépenses publiques consacrées aux services sociaux

H/So : taux des priorités sociales; % des dépenses sociales destinées aux priorités en matière de développement humain. Il s'agit de la part des dépenses sociales en soins de santé primaire et en éducation de base.

H/Y : taux des dépenses de développement humain; % du revenu national consacré aux questions prioritaires en matière de développement humain.

On a :  $H/Y = G/Y \cdot So/G \cdot H/So$ . Le 4ième ratio est le produit des 3 autres.

Généralement on s'attend à ce que plus le taux de dépenses sociales est élevé, plus le développement humain sera assuré. Ces ratios permettent de déceler les déséquilibres du budget expliquant la faiblesse du % du revenu national consacré aux questions sociales prioritaires. Ainsi, si les dépenses publiques sont élevées mais si le taux des dépenses sociales est faible, il faut restructurer le budget de façon à réduire certaines dépenses comme celles de défense ou d'entreprises publiques déficitaires. Si le taux des dépenses sociales semble élevé mais que les incidences sur le développement humain sont faibles, alors il faudra renforcer le taux des priorités sociales. Plus précisément cela peut se traduire dans le domaine de l'éducation par une augmentation des fonds destinés à l'enseignement primaire et une baisse de ceux de l'enseignement supérieur ou, dans le domaine de la santé par un rééquilibrage des dépenses vers les soins de base préventifs.

Afin de relativiser les résultats en fonction du niveau de développement des populations concernées, le taux des dépenses de développement humain est associé au montant absolu de ces dépenses par habitant. Ainsi le taux de dépenses prioritaires peut être faible mais le montant absolu par habitant élevé.

De l'analyse de ces ratios il est déduit des recommandations pour l'action gouvernementale, comme celle de fixer le taux de dépenses de développement humain à 5% si des incidences réelles sont attendues.

### B. Critiques

On doit tout d'abord admettre la simplicité et la clarté de cette approche statistique. De simples ratios permettent, semble-t-il, de voir l'importance des priorités sociales dans le budget public et leurs impacts sur le développement humain. Cependant deux remarques peuvent être faites.

1- Le rapport reconnaît les lacunes statistiques en matière de dépenses publiques, et donc souligne les difficultés d'élaborer de tels ratios. C'est pour ces raisons d'ailleurs que ne sont incluses dans les dépenses de priorité sociale que les dépenses des gouvernements centraux en éducation primaire et en soins de santé de base. Les budgets locaux et provinciaux sont omis alors que dans des états fédérés ou décentralisés leur part peut être relativement importante. Les dépenses de planning familial, de subventions alimentaires, d'approvisionnement en eau et d'assainissement qui peuvent être considérées comme prioritaires sont forcément exclues. Il est toutefois nécessaire de s'interroger sur les statistiques employées. En effet, les dépenses d'enseignement sont définies comme "les dépenses engagées pour le fonctionnement, l'administration, l'inspection et l'appui des écoles maternelles, primaires et secondaires; des universités et des instituts d'enseignement supérieur; des établissements d'enseignement professionnel, technique et autre; et de l'administration générale des services annexes" (p. 212 PNUD 1991).

Les dépenses de santé sont celles consacrées "aux hôpitaux, aux centres de santé et aux dispensaires, aux systèmes d'assurance maladie et à la planification familiale" (p. 212 PNUD 1991).

Les paiements des fonctionnaires (enseignants et personnels soignants) sont-ils pris en compte dans ces définitions? Ne comprennent-elles principalement que les frais de maintenance et non pas les investissements? Afin d'avoir une vision exacte des dépenses publiques ces questions doivent être éclaircies car elles renvoient à la notion d'efficacité de l'action gouvernementale : si l'investissement n'est plus assuré ou si les salaires des employés sont trop bas pour que leur productivité soit satisfaisante l'intervention publique sera alors certainement inefficace. Ces problèmes d'ordre statistique et méthodologique seront reprises dans la section suivante.

2- Alors que l'objectif premier est l'amélioration du niveau de vie des populations, on peut s'interroger sur la pertinence du moyen utilisé pour l'atteindre. En d'autres termes, quel est le degré d'efficacité des pouvoirs publics? Même si dans un premier temps il est dit que c'est avant tout l'accroissement du revenu qui permettra le développement humain, le problème de l'efficacité des dépenses publiques est évoqué mais très peu abordé.

Des modèles construits par la Banque Mondiale (cités dans Banque Mondiale 1991 p. 186) montrent que l'accroissement du revenu a plus d'impact sur les variables sociales que les dépenses publiques voire que seul cet effet est significatif. Ces résultats doivent amener à se préoccuper davantage de l'efficacité des dépenses publiques dans la réalisation du développement humain et aussi dans l'accroissement du revenu. En effet, ce constat ne doit pas être interprété comme un échec total des dépenses publiques et donc comme un désengagement obligé de celles-ci, mais comme le signal pour une meilleure analyse de leurs effets et de leur efficacité.

Une critique qui renforce la remarque précédente est celle d'un manque, a priori, d'analyse des fondements économiques sous-jacents aux propositions. Ainsi de quelle manière le seuil de 5% du taux de dépenses en développement humain est-il fixé? Quels sont les différents paramètres qui influencent un tel indicateur? Il semblerait que ce ratio ait été déterminé grâce à un examen statistique de différents pays et à une comparaison de leurs résultats en matière d'objectifs sociaux. Aucun lien de causalité n'est explicité entre les indices définissant l'indicateur de développement humain (IDH)- le revenu, l'espérance de vie et l'éducation- et les dépenses publiques. Par exemple, l'indice d'éducation est calculé en pondérant le taux d'alphabétisation des adultes avec la durée moyenne de la scolarité. Une analyse de la part explicative des dépenses publiques d'éducation dans les taux de scolarisation et d'alphabétisation permettrait une meilleure opérationnalité des conclusions proposées. Cela pourrait s'effectuer par des études économétriques chronologiques sur plusieurs pays en confrontant les dépenses publiques à d'autres variables comme celle du niveau du PIB par tête.

### III. L'approche de la Banque Mondiale.

Il est généralement admis qu'il est difficile d'atteindre les couches les plus défavorisées et la plupart du temps selon les études de la Banque Mondiale et du PUND, ce sont les "riches" qui profitent des dépenses publiques en matière de développement social.

#### A. Présentation.

Le programme de "noyau dur des dépenses publiques", lancé dans le cadre de la dimension sociale des PAS de la Banque Mondiale, témoigne du soucis de prendre en compte ce facteur. L'objet du CPEP est triple :

- \* élaborer un appareil statistique permettant de déceler les catégories sociales à privilégier et les dépenses publiques à préserver en montrant les liens existant entre pauvreté et dépenses sociales;
- \* mettre en place des outils opérationnels;
- \* enfin, construire des indicateurs pouvant vérifier la fiabilité et la justesse des politiques et des priorités opérées.

S'insérant dans l'optique du programme de noyau dur des dépenses publiques, Kanbur et Ferroni (1990) dressent un bilan de l'évolution des dépenses publiques en Afrique Sub-Saharienne durant la décennie d'ajustement, et développent un schéma théorique de ciblage des dépenses publiques pour une diminution de la pauvreté. Enfin une application est faite dans le cadre de la Côte d'Ivoire.

Les statistiques employées sont celles des Government Financial Statistics Yearbooks du FMI. Dans un premier temps, les auteurs montrent que les dépenses réelles discrétionnaires des gouvernements (c'est à dire les dépenses totales moins les paiements du service de la dette) ont augmentées durant la décennie 80 (sauf en 83-84), malgré les conditions d'austérité imposées par la Banque Mondiale et le FMI. Cependant, par tête, ces dépenses ont diminuées à partir de 1983 avec un redressement en 1987 (mais qui ne permet pas de retrouver les niveaux de 1982). Une analyse sectorielle des dépenses fait apparaître cette même évolution pour les dépenses de santé et d'éducation. Ainsi les dépenses sociales ne semblent pas avoir été touchées par les coupes budgétaires. Selon les auteurs cela confirme l'hypothèse formulée par Hicks et Kubsch (1984) de protection des dépenses sociales en période de difficultés économiques. Cela ne permet en aucun cas de conclure à une diminution quelconque du niveau de pauvreté. La faiblesse des effets sur la pauvreté ne peut pas s'expliquer en principe par le manque de ressources, mais plutôt par une distribution inadéquate entre secteurs, par une faiblesse des programmes de distributions vers les catégories les plus défavorisées et par une mauvaise adéquation du ratio des dépenses récurrentes sur dépenses en capital.

Après avoir montré que certaines dépenses publiques (éducation, santé) profitent plus aux catégories favorisées qu'aux pauvres avec un coût fort élevé, ils mettent l'accent sur la notion d'efficacité des

dépenses publiques. Par exemple, même si le nombre de fonctionnaires reste inchangé, les salaires ont souvent baissé (du fait des restrictions budgétaires); les salariés sont alors moins motivés et la qualité des services publics en pâtit. Une diminution des dépenses de maintenance entraîne une productivité décroissante du capital investi, une dégradation des infrastructures. Au Rwanda, entre 1982–88, 80% du budget de l'éducation a été alloué aux salaires, contre seulement 3–4% à l'investissement en biens matériels et moins de 1% à la maintenance... De plus, dans la plupart des pays africains, le ratio des dépenses récurrentes sur l'investissement a augmenté. Les conséquences à long terme sur la croissance de cette baisse des dépenses en capital sont difficiles à cerner.

La conclusion essentielle de cette étude est que les dépenses publiques ont un impact minime sur le niveau de la pauvreté. Cela provient de la faiblesse des dépenses récurrentes, de la non-allocation des dépenses vers les catégories les plus défavorisées, d'une mauvaise gestion et de combinaisons d'inputs sous optimales entraînant une inefficacité des services publics.

Une fois cette analyse statistique effectuée, les auteurs construisent un schéma théorique permettant de restructurer les dépenses publiques vers des objectifs de lutte contre la pauvreté. La difficulté de ce genre de modèle réside :

- \* dans la multitude des interactions existant entre les différentes dépenses sociales publiques et les différents facteurs influençant le niveau de vie,
- \* dans les effets complexes qu'exerce une amélioration des conditions de vie sur le revenu et la productivité, et vice versa.

Le schéma théorique essaie d'englober tous ces facteurs. Toutes les relations sont linéaires. Les besoins essentiels sont à la fois fonction des dépenses sociales et du revenu. Le revenu est une fonction des besoins essentiels et des dépenses productives publiques. Le niveau de vie est déterminé par les besoins essentiels et le revenu.

Le gouvernement décide de restructurer l'équilibre de ses dépenses entre celles qui sont dites productives et celles destinées aux besoins sociaux. Le problème est de savoir dans quelle direction le choix s'effectuera. En fait il dépendra des élasticités de comportement des agents économiques et de leurs importances relatives.

Dans un troisième temps le cas de la Côte d'Ivoire est analysé à travers les exemples de l'alimentation en riz, le logement social et l'éducation. Les conclusions sont les suivantes :

- étant donné que la proportion de pauvres qui plantent le riz est plus élevée que celle des pauvres qui se nourrissent de riz il est préférable d'augmenter le prix aux producteurs que de réduire le prix aux consommateurs. De plus, comme il semble que les pauvres ne soient pas mangeurs de riz, taxer le prix de vente aux consommateurs leur ferait moins de dommage;
- comme les pauvres ont très peu bénéficié du programme de logement social de l'Etat, son désengagement de ce secteur leur serait probablement peu nuisible;

– en matière d'éducation, l'enseignement primaire est profitable aux pauvres tandis que les subventions accordées à l'éducation supérieure ont très peu d'impact sur eux, car les universités se situent dans les centres urbains (en général plus riches que les milieux ruraux).

### B. Critiques.

A notre connaissance le CPEP est une des rares études à tenter de conceptualiser le problème de restructuration des dépenses publiques dans une optique de lutte contre la pauvreté. Cette approche peut-être cependant critiquée en trois points.

#### 1- Problèmes méthodologique et statistique

Il semble que les fondements du CPEP suppose une approche plutôt microéconomique que macroéconomique. Or le modèle théorique de Kanbur et Ferroni est une analyse macroéconomique du problème. Les résultats reposent sur des élasticités déduites de relations entre agrégats macroéconomiques et non pas en fonction de comportements microéconomiques. En effet, comme le soulignent Koulibaly et Mahieu (1990) les auteurs confondent données statistiques et comportements humains. Les élasticités comme celle des besoins essentiels aux variations des dépenses sociales, ou celle du revenu aux variations des besoins essentiels montrent uniquement des relations statistiques et non pas des comportements de réaction des agents économiques. Or ce sont ces élasticités qui permettent de faire les choix fondamentaux en matière d'affectation des recettes.

Il est clair que le traitement d'un tel programme implique, dès le départ, un appareil statistique très développé, constitué d'enquêtes-ménages...qui, malheureusement, font souvent défaut dans les pays en voie de développement.

En outre le modèle n'est pas déterminé, il est circulaire, les variables étant dépendantes les unes des autres. Cela explique peut-être que les auteurs ne le testent pas empiriquement. Ils illustrent la "justesse" de leur modèle par des exemples précis qui reflètent bien mal le caractère "globalisant" que prend la présentation de l'analyse théorique. Cela justifie aussi le fait que les auteurs se permettent de ne pas définir d'une façon précise les variables du modèle théorique (besoins essentiels, revenu, dépenses sociales et dépenses d'investissement).

Les statistiques employées sont essentiellement celles du FMI. Or il semblerait qu'elles ne prennent pas en compte la spécificité des budgets des Etats africains. Leur présentation est institutionnelle. Généralement sont distingués le budget général de fonctionnement (BGF) et le budget d'investissement (le budget spécial d'investissement et d'équipement, BSIE en Côte d'Ivoire). Dans le premier ne sont incluses que des charges récurrentes, tandis que les dépenses d'investissement seront comptabilisées dans le second. Ainsi les dépenses sociales effectives sont réparties entre plusieurs lignes budgétaires, entre de multiples sous-budgets mais aussi surtout entre des institutions para-

budgétaires (cf Mahieu 1983). Les statistiques du FMI ne tiennent pas compte de ces spécificités car, selon Koulibaly et Mahieu (1990), elles ne recensent que le BGF.

De ce fait, afin de tester la validité des conclusions de l'étude de la Banque Mondiale, une analyse plus approfondie des budgets des Etats africains est nécessaire. De plus un document de travail du COBEA (1991) aboutit à des résultats opposés à ceux de Kanbur et Ferroni. En effet cette étude démontre, en utilisant les mêmes statistiques du FMI, un désengagement de l'Etat en matière de dépenses sociales.

Ces conclusions opposées montrent l'absence de réponse simple au problème posé et traduisent le manque de cohérence des analyses effectuées jusqu'à présent. Pour remédier à cela il serait tout d'abord nécessaire d'élargir la période d'étude à ces dernières années; le travail de Kanbur et Ferroni s'achève en 1987 et celui du COBEA en 1988. Ensuite, dans la mesure du possible, les statistiques disponibles doivent être étudiées plus en détail. Par exemple l'accent doit être mis sur la notion de qualité du service public en examinant le lien entre salaire, dépenses récurrentes et dépenses d'investissement.

## 2- L'analyse est-elle adéquate ?

D'une part les conclusions de la Banque Mondiale reviennent à montrer que les PAS n'ont aucune part de responsabilité dans les problèmes de satisfaction des besoins essentiels (puisque les budgets sociaux n'ont pas diminué) et donc que la responsabilité incombe à la gestion propre des finances publiques de chaque pays. Le raisonnement va même plus loin : puisque les engagements étatiques dans certains secteurs sociaux (par exemple le logement en Côte d'Ivoire) ont été inefficaces dans la lutte contre la pauvreté, l'Etat doit se retirer. Il semble que ce genre de conclusion soit hâtif et manque de fondements sérieux. L'échec de l'Etat n'implique pas forcément son retrait, mais suppose que son action soit rendue plus efficace et soit mieux ciblée vers les catégories défavorisées, surtout dans des domaines où rares sont les exemples de réussite du secteur privé. Il est étrange que les conclusions aillent dans ce sens puisqu'à l'origine la préoccupation était justement l'efficacité et le ciblage des interventions publiques.

D'autre part la conclusion essentielle est que les dépenses sociales profitent en majorité aux plus riches et aux groupes urbains et donc qu'il est normal que les riches paient. C'est l'approche de l'échange volontaire qui l'emporte sur celle du service public. Or, notamment en Côte d'Ivoire la séparation entre riches et pauvres n'est pas si simple, un système de transfert entre catégories sociales étant assez répandu (cf Mahieu 1990).



### 3- Le problème est-il bien posé ?

Puisque des études notamment de la Banque Mondiale, montrent que la hausse du revenu a un impact significatif sur la dimension sociale du développement, les CPEP ne doivent pas se limiter uniquement aux dépenses publiques sociales mais doivent inclure des investissements prioritaires comme les infrastructures, les voies de communication...

## **IV. CONCLUSION**

Les réflexions actuelles sur le rôle des dépenses publiques en matière de développement social viennent d'être présentées. On constate qu'elles sont peu nombreuses et juste à leur début. Le PNUD évalue l'importance des préoccupations sociales dans les finances publiques et ainsi explique, en partie, les indices de développement humain constatés dans chaque pays. La Banque Mondiale dans un souci d'efficacité et de ciblage des interventions étatiques a lancé le CPEP. Il s'agit de rationaliser les dépenses sociales dans une optique de réduction de la pauvreté.

On admet que les relations entre les variables sociales telles que l'éducation, la santé et la croissance sont complexes et difficiles à mettre en évidence et que dans ce domaine les statistiques sont largement insuffisantes. Cependant, les méthodes d'analyse de l'impact des dépenses publiques sur le développement social ainsi que les conclusions sont criticables.

En général la restructuration des dépenses publiques des pays sous ajustement s'opère par le biais d'une diminution des dépenses de fonctionnement et par une réallocation des investissements publics vers des postes dits prioritaires et qui incitent l'investissement privé. Si l'investissement public est renforcé dans un domaine alors que les dépenses de fonctionnement sont réduites, l'efficacité de l'action gouvernementale sera sérieusement réduite et l'objectif escompté ne sera pas atteint. De plus, étant donnée l'absence d'harmonie dans les études déjà effectuées, il faut voir dans quelles mesures les budgets sociaux sont atteints. Donc une analyse approfondie des statistiques disponibles est nécessaire afin d'examiner les interactions entre la réduction des dépenses courantes (notamment salariales) et celles d'investissement.

Donc rationaliser la gestion des dépenses publiques doit signifier avant tout une analyse appropriée de l'action étatique sur les variables sociales afin de ne pas, au nom des restrictions budgétaires, sacrifier le développement humain des pays concernés.

---

## REFERENCES

- Banque Mondiale, (1991), Rapport sur le développement dans le monde 1991; le défi du développement; Economica, Paris.
- COBEA, (1991), Poids de l'Etat et réformes budgétaires dans les pays du CILSS; premier bilan de la décennie écoulée. Les documents de travail du COBEA, Paris.
- Ferroni M., Kanbur R. (1990), Poverty-conscious restructuring of public expenditure; SDA working paper n°9, Banque Mondiale, Washington.
- Guillaumont P., (1985), Economie du développement, vol 2, PUF, Paris.
- Hicks N. and A. Kubisch, (1984), Cutting government expenditures in LDCs. Finance and Development, september.
- Koulibaly M., Mahieu F. R. (1990), Commentaires sur Ferroni et Kanbur (1990); Nice.
- Mahieu F. R. (1983), Introduction aux finances publiques de la Côte d'Ivoire, Les nouvelles éditions africaines, Abidjan.
- Mahieu F. R. (1990), Les fondements de la crise économique en Afrique; L'harmattan, collection logiques économiques, Paris.
- PNUD (1991), Rapport mondial sur le développement humain 1991, Economica, Paris.