

1995-13/T

**EVALUATION DE L'IMPACT DES REVUES DES DEPENSES PUBLIQUES  
ETUDE PAYS - LE CAS DU SENEGAL**

**P. ESCLATINE**

**S. MESPLE-SOMPS**

**Avril 1995**

## TABLE DES MATIERES

	<b>PAGE</b>
<b>I- INTRODUCTION</b>	<b>3</b>
<b>II. LA MISE EN OEUVRE DE LA REVUE DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LE CONTEXTE SENEGALAIS</b>	<b>4</b>
<b>A. Déroulement et impact spécifique de la RDP</b>	<b>4</b>
<b>B. Les faiblesses de la RDP menée au Sénégal</b>	<b>6</b>
<b>III. PROGRAMMATION ET EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES</b>	<b>7</b>
<b>A. Le budget de fonctionnement</b>	<b>7</b>
<b>B. Le budget d'investissement</b>	<b>12</b>
<b>IV. EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES</b>	<b>14</b>
<b>A. Les contraintes économiques et financières</b>	<b>15</b>
<b>B. La structure des dépenses a-t-elle évoluée dans le sens recommandé par la RDP ?</b>	<b>19</b>
<b>V. CONCLUSIONS</b>	<b>25</b>
<b>Annexe N° 1</b> <b>Termes de références</b>	<b>27</b>
<b>Annexe N° 2</b> <b>Lettres envoyées en préparation de la mission</b>	<b>39</b>
<b>Annexe N° 3</b> <b>Liste des personnes rencontrées</b>	<b>43</b>
<b>Annexe N° 4</b> <b>Tableau résumé des réponses apportées par le rapport aux questions de l'annexe 1 des termes de référence</b>	<b>45</b>
<b>Annexe N° 5</b> <b>Circulaire sur l'exécution du budget</b>	<b>50</b>
<b>Annexe Statistique</b>	<b>54</b>

## I - INTRODUCTION

1. Le groupe de travail sur les dépenses publiques du programme spécial d'aide à l'Afrique (SPA) a décidé d'effectuer une analyse de l'efficacité du processus de revue des dépenses publiques (RDP) mis en oeuvre dans différents pays d'Afrique en vue de définir les aménagements susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'utilité de cette procédure.

2. La conduite de l'étude a été confiée à l'Union Européenne qui a décidé d'éclairer l'analyse conceptuelle par des évaluations menées in situ dans certains pays cibles : pour le Sénégal cette mission a été confiée au groupement d'intérêt scientifique DIAL et menée à Dakar par deux experts français, Melle MESPLE-SOMPS macro-économiste et M. Pierre ESCLATINE, contrôleur d'Etat, du 6 au 17 février 1995.

3. Au Sénégal une seule revue des dépenses publiques a été menée en 1991. L'étude locale devait, selon les termes de référence de la mission (Annexe 1) porter principalement sur l'évaluation par les autorités du pays d'accueil de la procédure de revue des dépenses publiques, sur la place et le rôle qu'y avaient tenu les bailleurs de fonds publics, sur son impact en matière de procédure budgétaire et de programmation des équipements. Elle devait en outre réunir et analyser les données statistiques disponibles relatives aux dépenses publiques.

4. Avant leur départ les experts ont disposé d'une part d'une version provisoire en langue française de la RDP et de sa version définitive seulement en anglais ; d'autre part, également en anglais des documents-cadres de politique économique 1991, 1992 et 1994, des termes de référence de la mission et du rapport intermédiaire de MM. Van der WINDT et MARTENS du Netherlands Economic Institute.

5. La mission avait été préparée par l'envoi d'une lettre demandant à la représentation locale de l'Union Européenne de planifier à l'avance des rendez-vous avec un certain nombre d'interlocuteurs prioritaires fonctionnellement identifiés. Cette demande a été répercutée sur les ministres et bailleurs concernés (Annexe 2), mais n'a pas donné lieu à une réponse en temps utile. Les missionnaires ont donc dû, dès leur arrivée, construire le programme d'entretiens auprès des correspondants que la délégation a bien voulu leur indiquer.

6. Il ne leur a pas été possible de rencontrer le ministre des finances, ni celui chargé du budget qui étaient absents de Dakar à cette période. L'impossibilité de rencontrer des responsables politiques gouvernementaux, ainsi que les conditions d'élaboration et de diffusion du rapport de revue des dépenses publiques ont amené la mission à ne pas prévoir d'entretien avec des personnalités locales extérieures à l'administration.

7. En revanche la mission a eu des entretiens avec les principaux directeurs en charge du budget et de la planification tant au ministère du Budget que dans certains ministères techniques (Education - Santé - Agriculture). Elle a également été reçue par les représentants des principaux bailleurs de fonds (Banque mondiale, FMI, Mission française de coopération, USAID, délégation de l'Union Européenne). (cf. Annexe 3)

8. La mission ne pouvait avoir l'ambition, dans le temps qui lui était imparti et celui qu'ont bien voulu lui accorder ses interlocuteurs, de réaliser une étude de l'ensemble des procédures et des structures budgétaires, ni d'approfondir les évolutions sectorielles. Elle s'est donc plutôt attachée aux aspects qu'avait dénoncé la revue des dépenses publiques et qui justifiaient ses recommandations.

9. Au terme de ses entretiens, la mission doit admettre que la revue des dépenses publiques telle qu'elle a été réalisée au Sénégal n'a pas eu un impact important ni par sa méthodologie,

ni par ses recommandations, en partie pour des raisons inhérentes au processus lui-même (Section II). Cependant tant dans le domaine des procédures budgétaires (III) que dans celui de la structure des dépenses publiques (IV) il apparaît que si beaucoup des problèmes évoqués demeurent, d'autres ont connu des évolutions ou font l'objet d'études qui vont dans le sens des recommandations formulées.

## **II - LA MISE EN OEUVRE DE LA REVUE DES DEPENSES PUBLIQUES DANS LE CONTEXTE SENEGALAIS.**

### **A - Déroulement et impact spécifique de la RDP**

10. Il convient de relever tout d'abord que la mission n'a pratiquement pas retrouvé de documents sur la phase de préparation de la RDP. Les témoignages eux-mêmes ont été difficiles à réunir parce que la plupart des acteurs locaux de ces travaux avaient changé de fonction et d'implantation et que les autres n'en avaient conservé que des souvenirs très incomplets.

11. A cet égard une source essentielle a été la rencontre rapide d'un des membres de la mission RDP actuellement en fonction à la représentation locale de la Banque mondiale. Elle a été complétée par les entretiens avec divers responsables sénégalais. C'est donc à partir de bribes d'informations qu'a dû être reconstitué le déroulement du processus.

12. La revue des dépenses publiques a, semble-t-il, été précédée dès 1986 d'un projet de lettre de mission (termes de référence) qui a été discutée par les autorités gouvernementales.

13. La mission elle-même a été menée en avril-mai 1991 sur une période de 6 semaines, par une équipe de 4 membres assistée de trois experts, d'un collaborateur local et d'un statisticien stagiaire. Les travaux statistiques ont été accomplis en collaboration avec une équipe locale de cinq personnes (2 de la direction de la statistique, 1 de la direction du budget et 2 conseillers techniques) pour procéder notamment à l'actualisation de travaux antérieurs de ce type. Il ne semble pas que les bailleurs bilatéraux aient été associés à cette phase de préparation.

14. Le projet de rapport a été examiné au cours de deux réunions collectives avec des responsables locaux. Sa version française provisoire a été discutée surtout avec les services du Premier Ministre et du Ministre des Finances qui ont pu faire connaître leurs observations lorsqu'ils ont disposé du pré-rapport daté du 31 décembre 1991.

15. Le rapport définitif daté du 27 mai 1993 a été adressé sous timbre confidentiel au Ministre des Finances et aux principaux bailleurs. Sa diffusion interne dans l'administration sénégalaise paraît avoir été tardive (1994) et limitée aux directions budgétaires du seul ministère des Finances. En revanche les directions des ministères sectoriels, même si elles avaient participé à son élaboration technique, n'ont pas disposé du rapport.

16. Le rapport final partait de la constatation statistique que, dans la décennie antérieure, les structures des masses budgétaires n'avaient pas évolué dans un sens favorable aux objectifs que s'était fixé le gouvernement dans divers programmes. L'amélioration de la situation budgétaire globale avait été obtenue au prix de sacrifices excessifs sur les dépenses de fonctionnement (hors salaires) et d'équipement, susceptibles de compromettre la durabilité des résultats.

17. Après analyse consolidée des dépenses des secteurs prioritaires, la RDP recommandait à l'horizon 1995 des redistributions de moyens inter et intrasectorielles conduisant à une réduction drastique des secteurs non prioritaires.

18. En matière de procédure budgétaire la revue préconisait une programmation pluriannuelle, la simplification des procédures d'exécution, l'évolution vers des budgets d'objectif. Pour

les investissements la recommandation principale portait sur l'amélioration de leur sélection selon des critères objectifs de rentabilité économique ou d'efficacité sociale. Elle renvoyait en beaucoup de domaines à des études complémentaires dont elle recommandait la mise en chantier.

19. Par la suite la revue de dépenses publiques n'a fait l'objet d'aucun suivi direct, ni dans le cadre de la mission elle-même, ni dans un cadre purement national. Les analyses statistiques globales et sectorielles élaborées à l'occasion du rapport n'ont pas été poursuivies par les services statistiques.

20. La RDP ne contenait pas de recommandations directes en matière d'assistance technique. A la connaissance des experts aucune assistance technique particulière n'a été mise en place en relation directe avec les conclusions de la RDP. Le tableau évaluant l'impact d'une telle assistance, annexé aux termes de référence de la mission, paraît donc largement sans objet.

21. Les quelques autorités administratives rencontrées qui avaient été associées à la procédure de la RDP et qui disposaient du rapport final estiment que sa durée totale a été trop longue (1986-1993), que le rapport ne conclue pas sur des observations et recommandations suffisamment claires et qu'il a eu, en définitive, peu d'impact en termes pratiques et opératoires.

22. Elles reconnaissent cependant la pertinence des objectifs généraux qu'énonce le rapport sur le rééquilibrage souhaitable entre les dépenses salariales et les dépenses de fonctionnement et d'équipement et sur la priorité à accorder aux secteurs sanitaire et éducatif. Elles notent que certaines de ces orientations ont été utilisées dans la confection de programmes spécifiques (le programme de lutte contre la pauvreté donne une priorité au secteur santé ; le programme de développement des ressources humaines met l'accent sur l'enseignement élémentaire) même si des contraintes d'ordre politique n'ont pas permis le réexamen des moyens affectés aux missions régaliennes. Elles soulignent aussi que certaines évolutions récentes, amorcées sous la pression de programmes d'action structurelle, s'inscrivent dans ces objectifs.

23. De leur côté, les bailleurs de fonds rencontrés estiment que la revue des dépenses publiques peut être utile pour analyser et améliorer la chaîne des procédures de dépenses et apprécier périodiquement l'impact réel des politiques sectorielles dans le cadre général du budget. Il leur semble pourtant que l'efficacité de cette procédure est largement dépendante de l'implication des autorités gouvernementales dans sa mise en oeuvre et de leur adhésion à ses conclusions.

24. Il convient enfin de rappeler que depuis la réalisation de la RPD le contexte économique et la situation des finances publiques ont conduit à deux séries d'ajustements drastiques : en 1993 un plan d'urgence défini en accord avec le Fonds monétaire et la Banque mondiale a comporté une rectification sensible de la loi de finances en cours pour en restreindre notamment les charges ; l'intervention en 1994 de la dévaluation du franc CFA a également rendu nécessaires des modifications des prévisions budgétaires traduites par une loi de finances rectificative et n'a pas été sans incidence sur la loi de finances initiale pour 1995. Un document-cadre de politique économique 1994-1997 a intégré les conséquences de la dévaluation.

25. Il est donc vraisemblable que l'impact potentiel des recommandations de la RDP aurait de toute façon été atténué par la priorité et l'urgence particulières que les bailleurs de fonds et les responsables locaux ont donné, depuis 1993, au rétablissement des grands équilibres économiques et financiers.

26. *En résumé l'enquête sur la procédure de revue des dépenses publiques mise en oeuvre au Sénégal s'est révélée décevante. La procédure elle-même, déjà ancienne, a été longue et peu internalisée par les autorités locales ; le rapport a reçu une diffusion restreinte et nombre des responsables administratifs rencontrés n'en avaient même pas eu connaissance ; pour ceux qui en ont eu connaissance ses conclusions et recommandations ont paru peu directement exploitables et n'ont,*

*en tous cas, pas servi à piloter des actions qui en auraient été directement induites ; elles n'ont pas davantage été mises à profit pour améliorer la coordination de l'action des bailleurs. (Cf. Annexe 4).*

27. Faute de pouvoir approfondir les recherches sur une procédure qui à l'évidence n'avait marqué de façon durable ni les esprits, ni les méthodes administratives, la mission s'est demandé dans quelle mesure celle-ci avait pu porter en elle-même les germes de cet insuccès.

### **B - Les faiblesses de la RDP menée au Sénégal**

28. Autant que la mission ait pu en juger, il lui semble que des insuffisances relatives au déroulement même du processus, à la définition des outils statistiques, et à l'imprécision des recommandations formulées ont pu nuire à l'efficacité de la RDP.

29. Dès l'avant-propos de sa version finale le rapport indique que son contenu reflète les opinions des experts de la Banque, mais que la convergence de vue entre ces experts et ceux du Sénégal sur les données statistiques peuvent laisser espérer que le diagnostic porté sera partagé. Cette indication confirme le témoignage de l'expert rencontré selon lequel l'élaboration du rapport a été assumée pour l'essentiel par la mission. Il est donc vraisemblable qu'un déficit en matière de concertation et de conviction, peut être moins sur les objectifs que sur les moyens de les atteindre, joint à la longueur du délai qui a séparé les travaux d'élaboration de la disponibilité du rapport final, explique la très faible appropriation de son contenu et de ses conclusions par les autorités locales.

30. C'est peut-être également pour cette raison que le rapport paraît avoir surestimé la malléabilité des effectifs et de la masse salariale.

31. A l'époque de son élaboration (1991) le rapport ne pouvait escompter l'aggravation des difficultés économiques du Sénégal (il les relève lors de sa transmission en 1993) qui allaient conduire à mettre l'accent davantage sur l'urgence de rétablir les grands équilibres que sur la répartition sectorielle et fonctionnelle des dépenses budgétaires. De même l'intervention de l'ajustement monétaire en 1994 a entraîné une croissance presque mécanique de la masse salariale, de certains postes de dépense et de la charge de la dette qui, en réduisant les ressources disponibles pour les dépenses de fonctionnement, a rendu d'autant plus difficile et aléatoire une redistribution des moyens entre secteurs, laquelle n'est plus, dès lors, apparue comme un objectif accessible.

32. Dans ces conditions le suivi de la RDP, qui devait d'ailleurs faire l'objet de discussions ultérieures entre la Banque mondiale et les autorités sénégalaises (cf. § XVI de l'avant-propos), n'a même pas donné lieu à une actualisation spontanée des informations statistiques élaborées à son occasion, peut être parce que la convergence de vues sur les données n'était pas aussi parfaite que l'estimait le rapport.

33. La mission RDP a utilisé des données répertoriées dans le TOFE élaboré par la direction de la statistique et le FMI, et des séries concernant les programmes sectoriels fournis par la direction du budget et celle de la dette et des investissements. Le travail statistique a donc consisté pour la période 1980/81 à 1989/90 en un calage des données visant à réduire les écarts constatés entre les dépenses d'investissement recensées dans le budget consolidé d'investissement (BCI) et celles comptabilisées dans le TOFE, et en une classification et consolidation des dépenses par fonction et catégorie.

34. Les clés de répartition utilisées en 1991 n'ont pas été explicitées dans le rapport et les fonctionnaires locaux chargés du suivi de l'exécution des investissements n'ont pu avoir une idée précise sur les choix opérés et les sources retenues en définitive. Par exemple, dans le cas du secteur de l'agriculture l'expert a construit un budget consolidé où sont notamment reclassés en fonctionnement une part des dépenses dites d'investissement selon des méthodes qui ne sont pas suffisamment indiquées. L'imprécision des méthodes employées affaiblit donc la portée des conclusions et limite leur impact.

35. Si par la suite les analyses statistiques ainsi élaborées n'ont pas été utilisées par les services statistiques c'est faute sans doute de motivation, certainement de disponibilité en moyens humains, mobilisés en priorité pour l'élaboration des informations macro-économiques, mais aussi par manque de méthodologies.

36. Le rapport semble également pêcher par le caractère peu directement opératoire de beaucoup de ses recommandations.

37. Dans sa partie macro-économique le rapport se borne à analyser l'évolution des grandes masses de dépenses pendant la décennie antérieure pour en tirer un diagnostic prolongeant celui du document-cadre de politique économique 1990/91 - 1991/92 qu'avait approuvé le Sénégal.

38. La partie sectorielle se fonde également sur une analyse consolidée des évolutions passées pour dénoncer en termes parfois très critiques leurs résultats actuels. Elle est assortie de recommandations détaillées et précises pour corriger ces errements à l'horizon 1995. Mais elle subordonne le plus souvent la redistribution des dépenses publiques par sous-secteur à d'importantes réformes structurelles. Elle implique surtout, pour respecter le cadrage macro-économique, une réduction globale drastique (20% en termes réels) des dépenses des secteurs régaliens dont elle ne fournit pas les voies en admettant "qu'ils ne se plient pas facilement à la logique économique".

39. Dans le domaine de la procédure budgétaire le rapport assigne surtout des objectifs généraux à la pratique administrative, mais formule peu de recommandations directement opératoires. Il renvoie essentiellement à des travaux complémentaires pour identifier les changements institutionnels nécessaires et effectuer une analyse plus détaillée des dépenses dans les secteurs non prioritaires.

40. *Au total le rapport paraît avoir une tonalité plus critique que constructive, définir davantage des objectifs que les moyens de les atteindre (sauf dans ses approches sectorielles) et nécessiter dans beaucoup de domaines des études complémentaires. Premier rapport de ce type fait au Sénégal, il a eu certainement le mérite de sensibiliser les autorités locales à des problèmes de programmation des dépenses publiques que le contexte macro-économique de l'époque ne mettait peut-être pas suffisamment en lumière.*

### **III- PROGRAMMATION ET EXECUTION DES DEPENSES PUBLIQUES**

41. Comme dans le rapport RDP l'examen des procédures portera successivement sur les phases de préparation d'exécution et de suivi de cette programmation en distinguant les dépenses de fonctionnement et celles d'investissement.

#### **A - Le Budget de fonctionnement**

42. La revue des dépenses publiques relevait les contraintes dont souffrait la procédure de préparation du budget en soulignant son manque d'encadrement macro-économique, le manque de souplesse du processus d'affectation des dépenses et le caractère peu cohérent de la présentation des données d'ensemble sur les dépenses publiques.

43. La préparation du budget s'insère dorénavant dans un cadrage macro-économique cohérent. En effet elle s'accompagne de prévisions macro-économiques (budgets économiques) destinées à apprécier en fonction du contexte de l'environnement international et des comportements des agents intérieurs, les possibilités d'évolution des bases imposables, l'impact des dépenses publiques et plus généralement des mesures de politique économique, qu'elles aient un coût budgétaire direct ou non. Les budgets économiques constituent la base d'information permettant au

ministère des finances d'arbitrer les recettes et les mesures en dépenses. Le rapport économique et financier joint au projet de loi de finances traduit le résultat de ces travaux.

De plus les capacités du ministère des finances en matière d'analyse économique vont être renforcées avec la mise en place d'une unité de politique économique, rattachée au cabinet du ministre des Finances et cofinancée par le PNUD et la Banque mondiale avec la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique.

44. L'approche budgétaire s'est modifiée depuis 1993. Fondée jusqu'alors sur la fiction de l'équilibre, elle s'est désormais orientée vers une présentation analysant recettes et dépenses et faisant apparaître éventuellement le déficit prévisible. Cette approche s'est également efforcée de rendre plus cohérents le budget de l'Etat et le tableau des opérations financières (TOFE).

Dans le même temps et moyennant une prolongation de 6 mois de l'exercice précédent, l'année budgétaire qui allait de juillet à juillet, a été calée sur l'année civile. Ce nouveau calendrier nécessite sans doute des adaptations de la gestion, notamment au ministère de l'Education puisqu'il ne correspond plus à celui de l'année scolaire.

45. En revanche, à la différence du budget d'investissement, la construction du budget de fonctionnement ne procède pas d'une programmation pluriannuelle glissante, même sous la forme de document de travail interne. De la même façon il n'est pas réalisé systématiquement d'analyses sectorielles ni de suivi global des effectifs budgétaires de la fonction publique à ce niveau. (Il est sans doute assuré par ailleurs par le ministère de la fonction publique et des réformes administratives).

46. Cependant la restructuration du système informatique de la direction générale des finances qui est actuellement en cours grâce à un projet d'assistance technique (le matériel est disponible et les agents sont en formation) permettra de doter la direction du budget de moyens susceptibles d'ouvrir des perspectives nouvelles en matière de travaux budgétaires.

47. La reconduction automatique d'une année sur l'autre de la plus grande partie des crédits de fonctionnement constituerait un obstacle aux adaptations de la dépense en réduisant l'importance des mesures nouvelles qui seules peuvent permettre d'atténuer les rigidités et de traduire les priorités sectorielles.

Il apparaît que le volume relatif des services votés reste particulièrement important :

<b>Part en % dans les crédits budgétaires</b>	<b>Loi Finance Rectificative 1994</b>	<b>Loi Finance Initiale 1995</b>
Des services votés	94	98,5
Des mesures nouvelles	6	1,5

mais ce volume n'est pas sans justification et n'exclut pas, en principe, les redistributions de moyens.

48. Les services votés correspondent en effet "au minimum de dotations, jugé indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions approuvées l'année précédente par l'Assemblée nationale<sup>(1)</sup>". Ils comportent donc en priorité des dépenses inéluctables comme la masse salariale ou la charge de la dette auxquelles s'ajoutent les crédits de fonctionnement des services.

<sup>(1)</sup> article 34 de la loi organique relative aux lois de finances

49. Ce sont principalement ces derniers qui pourraient comporter des redistributions dans l'affectation des moyens. Les circulaires budgétaires et les instructions gouvernementales recommandent d'ailleurs aux ministres de construire leurs propositions sur une base zéro pour les inciter à définir leurs priorités. Mais la redistribution paraît très limitée compte tenu de l'exigüité des enveloppes de crédits de fonctionnement. En outre elle reste le plus souvent interne à chacun des ministères et ne permet pas de réels rééquilibrages sectoriels.

50. Le volume des mesures nouvelles est en réalité un solde défini dans le cadrage général, après imputation sur les ressources prévisibles des dépenses inéluctables, (services votés et investissements). Il traduit, par les arbitrages rendus, un choix parmi l'ensemble des demandes présentées par les ministères dont le total est très supérieur.

51. Le tableau suivant illustre pour la loi de finances 1995 les apports respectifs des services votés et des mesures nouvelles à l'évolution de la structure des dépenses budgétaires. Pour chaque type de dépense identifié par la loi de finances :

- la colonne 2 indique sa part dans les crédits ouverts en LFR 1994
- la colonne 3 indique la variation en % des services votés 95 par rapport au crédit 1994
- la colonne 4 indique la variation en % des mesures nouvelles par rapport au crédit 1994
- la colonne 6 indique la part que chaque type de dépense prend dans les crédits ouverts en LFI 1995.

	LFR 94				LFI 95	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Nature de la dépense	Milliards FCFA	%	SV	MN	Milliards FCFA	%
<b>Personnel</b>						
<b>Matériel</b>	149	39,2	+5%	0	157,5	42,6
<b>Entretien</b>	23,6	6,2	0	+9%	26	7,0
<b>Transferts</b>	4,8	1,3	+1%	+9%	5,2	1,4
<b>Diverses</b>	180,1	47,7	-12%	0	159,3	43,0
	21,4	5,6	-8%	+10%	21,6	5,8
<b>Total</b>						
	<b>379,8</b>	<b>100</b>	<b>-4%</b>	<b>+1,4%</b>	<b>369,7</b>	<b>100</b>

Une analyse de ce type ne serait pas significative pour les lois de finances antérieures qui sont affectées par des éléments exceptionnels : durée de 18 mois en 1992, plan d'urgence en 1993, dévaluation en 1994.

52. La RDP soulignait également la mauvaise coordination entre budget d'investissement et budget de fonctionnement pour ce qui concerne les charges récurrentes de fonctionnement des nouveaux équipements. Ce problème n'est toujours pas résolu et il paraît bien y avoir encore peu de lien entre l'évaluation, en principe systématique, des charges de fonctionnement induites par les projets et leur inscription au budget. La mission n'a pas pu déterminer si cette lacune résultait principalement de la mauvaise appréhension de la dépense par les ministères utilisateurs dans leur demande de moyens supplémentaires ou de la difficulté à faire entrer ces dépenses dans l'enveloppe restreinte des mesures nouvelles.

53. Ne disposant pas d'analyses consolidées des dépenses, la mission n'a pu mesurer l'évolution éventuelle de l'articulation entre le budget général, les comptes d'affectation spéciale et les établissements publics que la revue des dépenses publiques estimait peu satisfaisante. Il semble pourtant que soient intervenues diverses améliorations sous la forme de budgétisation de certains comptes spéciaux (fonds de l'habitat, fonds pastoral, fonds d'aide aux artistes, fonds d'aide au monde

rural...) et d'inscription au budget de certaines dépenses en atténuation de recettes, bien que n'y figurent toujours pas les exonérations fiscales.

54. Alors que la structure budgétaire des dépenses de fonctionnement y serait sans doute favorable, puisqu'elle individualise les crédits de fonctionnement (personnel et matériel) par unité administrative, elle n'est pas utilisée pour rapprocher les coûts des résultats atteints. Une étude est cependant actuellement en cours pour revoir l'ensemble de la chaîne informatique utilisée pour le suivi de l'exécution des dépenses et il est envisagé, à cette occasion, de réviser les nomenclatures budgétaires de fonctionnement pour les affiner par type de moyens en vue de mieux vérifier leur adéquation aux objectifs.

55. Au niveau de l'exécution du budget la revue des dépenses publiques dénonçait la lourdeur et la lenteur de la procédure qui incitaient ministères et fournisseurs à la contourner et générait à la fois des surcoûts et des arriérés liés au retard des paiements. Elle recommandait donc un allègement de ces procédures, tout en souhaitant que celles-ci continuent à prévoir l'exigence d'un bon d'engagement préalable et la vérification de la réalité des prestations avant paiement.

56. Bien qu'elle puisse paraître complexe en raison de ses quatre phases successives et centralisées (engagement, liquidation, ordonnancement, paiement), la procédure en vigueur paraît offrir des garanties en ce qui concerne le suivi de la dépense globale, sa régularité et son effectivité, que présenterait sans doute à un moindre degré une procédure plus simplifiée et décentralisée.

57. D'ailleurs diverses procédures exorbitantes du droit commun sont prévues pour des cas exceptionnels : absence d'ordonnancement préalable pour les traitements et salaires, régies d'avance, demande de mise en règlement immédiat et paiement par anticipation. D'autre part la décentralisation auprès des ministères du contrôle et du visa financier par les inspecteurs des affaires financières (IOF) a accéléré les phases d'instruction de la dépense et amélioré l'impact des instructions budgétaires.

58. Il semble donc que les retards et les dérives relevées se soient rattachés plus largement aux modalités de mise en oeuvre de la procédure qu'à sa conception même. Elle paraît en effet avoir été utilisée comme un instrument de régulation de la dépense globale en fonction des disponibilités existantes pour y faire face. Il en est résulté des lenteurs délibérées et une accumulation d'arriérés correspondants soit à des différés volontaires de règlement, soit à des pratiques extra-réglementaires hors engagement.

59. Depuis 1993 une budgétisation plus rigoureuse a, en principe, limité les engagements de dépense aux montants des recettes attendues. A la même époque un mécanisme global de régulation des dépenses a été mis en place sous la forme d'un échéancier fixant le pourcentage maximum des engagements cumulatifs autorisés à la fin de chaque trimestre (Annexe 5) et une instruction du même type est en préparation pour 1995. Une meilleure coordination interministérielle est également recherchée par une réunion hebdomadaire des ministres en vue de les sensibiliser aux contraintes budgétaires et d'apprécier les problèmes de cohérence entre les dépenses sectorielles et le cadrage macro-économique conjoncturel.

60. On doit enfin noter que la loi de finances rectificative pour 1993 a rappelé dans son article 18 la règle fondamentale selon laquelle "Tout acte de dépense qui engage les finances d'une personne morale de droit public est subordonné à l'existence de crédits suffisants et au respect des règles organisant les dépenses publiques qui sont: l'engagement, le contrôle, la certification du service fait, la confirmation de sa régularité et de sa prise en charge par l'ordonnateur, la liquidation et le paiement. Tout contrat conclu en violation de ces obligations est nul et de nullité absolue".

61. Par ailleurs, avec l'aide des bailleurs, a été entamé un processus de résorption progressive des arriérés ; on espère que l'encadrement budgétaire actuel et les plus grandes réticences des fournisseurs à accepter de s'exonérer des procédures réglementaires en éviteront la reconstitution.

62. La revue des dépenses publiques soulignait également l'importance des virements et transferts qui faussent la structure des dépenses prévue au budget et qui correspondent plus à des opérations de trésorerie qu'à des réorientations fonctionnelles. Une observation analogue était faite pour les reports.

63. La procédure de virements et transferts prévue par la loi organique est placée sous l'autorité du Ministre des finances. Les transferts ne modifient pas la nature de la dépense mais le service responsable de son exécution, les virements modifient la nature de la dépense au sein d'un même chapitre et exceptionnellement entre chapitres. Par définition ces opérations n'altèrent pas le total des charges ni l'équilibre général du budget. L'usage de ces procédures, assez fréquent auparavant, revêtirait maintenant un caractère plus exceptionnel.

64. D'autres mesures intervenant en cours d'année affectent normalement la structure initiale des crédits : elles opèrent l'affectation aux chapitres d'accueil des crédits globaux dont la répartition ne peut être déterminée au moment où ils ont été votés.

65. Au budget de 1994 l'ensemble des mesures de redistribution interne aux seules dépenses de fonctionnement (hors salaires) ont concerné en cours d'année 3% du montant des crédits votés.

66. La procédure de report de crédits de paiement d'une année sur l'autre est encadrée par la réglementation comptable et doit faire l'objet d'un arrêté du Ministre des finances. Elle serait assez limitée en matière de dépenses de fonctionnement dont le taux de consommation est généralement maximum (de l'ordre de 95%). Les reports sont plus habituels en matière de dépenses d'investissement, mais après avoir revêtu un certain automatisme, ils seraient depuis 1993 plus strictement réduits, par des arbitrages, au minimum indispensable. La mission n'a pas disposé des arrêtés de report concernant les dernières années.

67. Le suivi des dépenses budgétaires s'opère à plusieurs niveaux. L'administration du budget établit mensuellement selon la nomenclature de la loi de finances un état comportant les crédits ouverts, leurs modifications, le montant des engagements, les crédits disponibles, le montant des ordonnancements intervenus depuis le début de l'année. Le suivi physique et financier des opérations d'investissement est assuré distinctement (cf. infra).

68. La direction du Trésor tient par ailleurs pour l'information du ministre et du gouvernement des situations de trésorerie périodiques (hebdomadaires et mensuelles).

69. Au niveau macro-économique le suivi des flux de recettes, du déficit budgétaire, et de son financement s'effectue trimestriellement à travers les TOFE, dont la cohérence avec le budget a été améliorée depuis 1993.

70. En revanche le rapport final et exhaustif sur le budget constitué par la loi de règlement "qui constate les résultats financiers de chaque année budgétaire et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances", connaît un retard très important. La dernière loi de règlement votée en 1987 concernait l'exercice 1981/82, les projets relatifs aux deux gestions suivantes sont encore en cours d'examen, et celui de l'exercice 86/87 en cours de préparation. Il en résulte une absence de contrôle global a posteriori des comptes publics qui puisse utilement éclairer les décisions budgétaires.

## **B - Le budget d'investissement**

71. Il convient tout d'abord de rappeler que depuis les réformes intervenues en 1987 la programmation des investissements s'inscrit dans un processus pluri-annuel.

Une loi plan fixe à échéance de 6 ans les objectifs et priorités qui doivent être poursuivis à travers les investissements.

Un programme glissant triennal des investissements publics (PTIP) regroupe pour chacune des années de la période et par secteur les projets qui ont été retenus. Les projets doivent avoir fait l'objet d'une évaluation économique et de faisabilité, chiffrer les charges de fonctionnement qu'ils induiront et prévoir un financement. Les projets devaient être en principe étudiés, évalués et organisés par les ministères techniques, puis approuvés par un comité de sélection et suivis par un comité de relance.

Le Budget consolidé d'investissements (BCI) annuel est constitué par la première année du PTIP. Il est techniquement éclaté entre un budget national d'équipement (BNE) qui affecte aux projets autonomes et aux contreparties sénégalaises l'enveloppe globale de financement sur ressources intérieures transférée du budget de fonctionnement, et deux comptes annexes qui regroupent les opérations financées sur ressources extérieures dont le Trésor public n'est pas assignataire et dont les dépenses sont par construction équilibrées soit par des subventions, soit par des prêts-projets.

72. La revue des dépenses publiques soulignait que ce processus ne fonctionnait pas de manière satisfaisante : l'évaluation des projets retenus était médiocre, leur rentabilité faible, l'estimation de leurs coûts de fonctionnement incertaine, les ressources humaines affectées à ces tâches insuffisantes ou problématiques, la coordination avec les bailleurs de fonds insuffisante.

73. L'évaluation ex ante des projets, continue, semble-t-il, à rencontrer des difficultés malgré l'existence d'un manuel d'évaluation. Tout d'abord les moyens d'évaluation ont été supprimés dans la plupart des ministères à l'occasion d'une réforme de structure intervenue en 1990. Ils ne perdurent actuellement qu'au ministère de la santé et au ministère de l'éducation où existent des directions de la planification et au ministère de l'agriculture où a été créée une unité de politique agricole (UPA) qui joue le même rôle. Beaucoup de projets parviennent ainsi à la direction de la planification du ministère des finances sans avoir fait préalablement l'objet d'une évaluation, laquelle doit donc être conduite à ce niveau.

74. Les méthodes d'évaluation restent aussi médiocres qu'en 1991 et les études entreprises en ce domaine dans les secteurs de la santé et celui des transports sont toujours en cours. Les normes d'évaluation qualitatives pour les projets du secteur non marchand n'ont toujours pas été définies.

75. Les ressources humaines affectées à l'évaluation restent insuffisantes et précaires : la division compétente fonctionne essentiellement avec des agents (7 agents sur 12) rémunérés sur un projet d'assistance technique PNUD qui arrive à échéance : leur remplacement par des fonctionnaires locaux est aléatoire en raison du manque de poste budgétaire. Le recours à des expertises extérieures reste exceptionnel en raison de son prix.

Un projet d'appui institutionnel a été mis en place, afin de renforcer les capacités des directions en charge de la programmation, et du suivi des projets d'investissement (plan, DCEF et DDI) mais il semble qu'il n'ait donné que de faibles résultats dans le seul domaine de l'initiation à l'informatique.

Pour les projets sur fonds extérieurs l'évaluation est souvent faite par les bailleurs eux-mêmes, directement ou par des cabinets d'étude. Ils proposent alors aux ministères techniques des dossiers complets tant en études techniques qu'en programme de financement. Dans ces conditions les choix de ces ministères risquent alors de s'exercer plus en fonction de l'existence et du caractère opératoire des projets que de leur insertion dans les priorités sectorielles, notamment lorsque les bailleurs poursuivent des priorités qui leur sont propres.

76. Bien que la direction de la planification vérifie la conformité des projets proposés au programme prioritaire défini par le gouvernement avant leur inscription au PTIP, il apparaît que le rôle des bailleurs de fonds reste déterminant dans les choix et conduit encore parfois à l'inscription de projets hors des procédures normales.

77. Le contenu même des projets inscrits au PTIP n'est pas exempt de défauts. Ils comportent encore souvent des dépenses de fonctionnement qui ne sont pas isolées comme telles, ce qui rend incertaine l'appréciation du volume réel de formation brute de capital fixe.

78. Le comité de sélection des projets qui devait jouer un rôle central dans le processus de sélection ne s'est réuni que quatre ou cinq fois au début de la période pour des projets d'une ampleur particulière puis a été mis en sommeil. Le comité de relance ne paraît pas avoir été mis en place.

79. Le PTIP paraît cependant, au moins en ce qui concerne les projets publics qui doivent faire l'objet d'une inscription budgétaire ou d'une convention de financement, être plus complet que précédemment parce que moins de projets lui échappent. Il constitue un cadre général d'intervention apprécié par les bailleurs que la mission a rencontré.

80. La coordination des bailleurs devrait être assurée, compte tenu des priorités gouvernementales dans le cadre du PTIP. En fait leur concertation se réalise actuellement plutôt en dehors de ce cadre, de façon informelle, soit périodiquement et globalement sous l'égide du PNUD, soit sectoriellement à l'initiative du bailleur principal intervenant. Un groupe consultatif, souhaité par les autorités locales (lettre d'intention) et réunissant les bailleurs de fonds et les représentants du gouvernement, devrait cependant se réunir au mois de juillet prochain sous l'égide de la Banque mondiale.

81. Le budget consolidé d'investissement (BCI) ne comporte en principe que des projets dont le financement global est acquis et les crédits de paiement ou droits de tirage prévus. Il semble pourtant y avoir un problème d'articulation entre les projets sur fonds extérieurs et les dépenses de contrepartie qui doivent être inscrites au budget national d'équipement. Ces contreparties correspondent soit à des exigences des bailleurs, soit à la couverture des taxes afférentes aux dépenses du projet. Leur mobilisation est sans doute problématique lorsque les projets n'ont pas été inscrits au PIP, mais aussi pour les projets inscrits dans la mesure où elles viennent, au sein du budget d'équipement, en concurrence avec d'autres charges et peuvent subir les retards de paiement entraînés par la situation de trésorerie.

82. En ce qui concerne le suivi des investissements, la revue des dépenses publiques notait que l'étude envisagée sur les problèmes d'exécution des projets n'avait pas été réalisée et que la qualité du suivi des programmes, notamment sous la forme de bilans d'exécution, avait tendance à se dégrader.

83. L'étude sur l'exécution des projets n'a toujours pas été réalisée. Cependant le rapport économique et financier annexé au projet de la loi de finances pour 1995 prévoit la mise en place d'un système de gestion et de suivi des projets afin de limiter les projets faiblement productifs.

84. La procédure actuelle est sans doute rendue complexe d'une part par l'exigence au niveau de l'exécution des investissements d'une ventilation des dépenses par poste et par payeur qui pourrait plus utilement être faite en amont s'il existait un budget de projet, d'autre part par l'obligation de respecter les diverses contraintes comptables qui peuvent être exigées par les bailleurs (périodicité, trésorerie, audit, principes comptables...).

85. Bien que le taux global d'exécution du PTIP indiqué par les services soit en légère amélioration (70% en 1993 contre 63% indiqués par la RDP pour 1990), l'information sur l'exécution des projets reste perfectible.

86. Sans que l'administration centrale puisse en indiquer son champ exact, le suivi de l'exécution physique des projets paraît rester partiel et porter en priorité sur les projets les plus importants. Les bailleurs de fonds réalisent souvent par eux-mêmes l'évaluation ex post des projets qu'ils ont financés. Le compte rendu d'exécution de certains projets peut n'être destiné, en cas de financement direct, qu'au bailleur, qui ne le répercute pas toujours sur les responsables nationaux. Faute de moyens il n'y a pas eu de publication de bilan d'exécution depuis 1991, mais le service affirme que l'information est disponible et d'ailleurs fournie aux directions intéressées.

87. Le suivi financier est inégal selon le processus de financement des projets. Pour les dépenses dont le comptable public est assignataire, c'est-à-dire principalement celles qui sont imputées sur le budget national d'équipement, les procédures comptables normales y pourvoient. Pour les autres dépenses leur suivi est assuré toutes les fois que leur ordonnancement est soumis, en accord avec le bailleur, au visa de la direction de la dette et des investissements, mais elle l'est moins lorsqu'il y a paiement direct par le bailleur. Il n'a pas été loisible à la mission d'apprécier la proportion d'information sur l'exécution financière des projets qui échappe au service responsable. Celui-ci se propose cependant d'adresser à l'ensemble des bailleurs une lettre leur demandant de lui communiquer systématiquement le taux d'exécution physique et financière de tous les projets réalisés sur des crédits ayant fait l'objet d'une convention de financement.

*88. L'examen de la situation actuelle des procédures de programmation et d'exécution des dépenses publiques révèle un plus grand souci d'améliorer les outils concourant à la maîtrise et à l'efficacité de ces dépenses. Des progrès restent à accomplir dans la plupart des domaines où des insuffisances avaient été relevées par la RDP, mais les évolutions qui s'y dessinent paraissent tendre vers les objectifs préconisés sans encore permettre un réel pilotage d'ensemble des dépenses sectorielles.*

#### **IV - EVOLUTION DES DEPENSES PUBLIQUES**

89. Il convient d'abord de relever que les évolutions récentes s'inscrivent le plus souvent dans le cadre de programmes d'ajustement structurels ou sectoriels assortis de conditionnalités. On peut citer par exemple le plan d'urgence de 1993, le document-cadre de politique économique 1994-1997, le programme d'ajustement sectoriel dans l'agriculture (PASA) qui pourrait conduire à un programme d'investissements dans le secteur agricole (PISA), le programme d'ajustement sectoriel dans les transports (PAST), le programme de développement des ressources humaines, le programme de lutte contre la pauvreté... La multiplicité de ces programmes paraît rendre d'autant plus nécessaire que leur cohérence en matière de dépense publique et leur compatibilité avec les objectifs généraux soient vérifiées ou établies au niveau de documents de synthèse tels que le PTIP ou le Budget.

90. Nous examinerons successivement les évolutions intervenues depuis la RDP tant au niveau macro-économique qu'à celui des structures globales et sectorielles des dépenses publiques telles qu'elles peuvent être dégagées des informations statistiques disponibles.

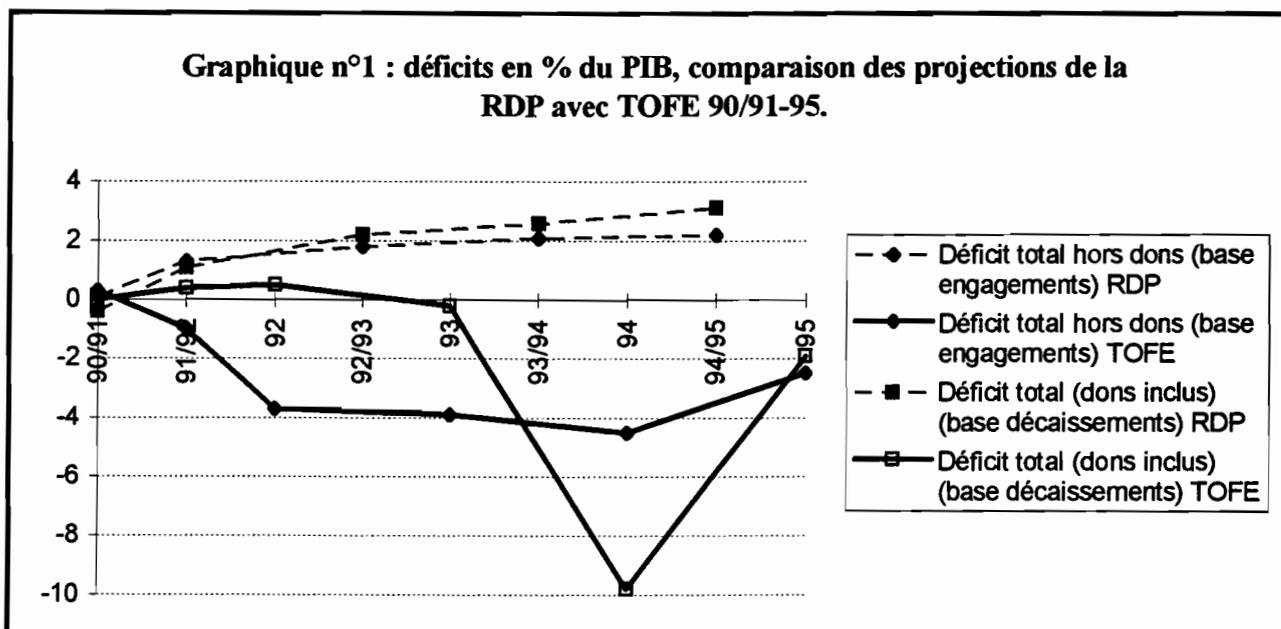
## A - Les contraintes économiques et financières

91. L'appréciation du contexte macro-économique à moyen terme effectué lors de l'élaboration de la RDP s'est fondé sur le dernier document cadre de politique économique 1990/91 - 1991/92 qui fut approuvé par le gouvernement sénégalais, le Fonds et la Banque en septembre 1991. Ce document mettait l'accent sur la nécessité de poursuivre les ajustements internes déjà engagés durant les cinq années antérieures. En matière d'équilibre budgétaire, il prévoyait une diminution du déficit fondé sur une réduction des dépenses en pourcentage du PIB alors que les recettes étaient elles-mêmes évaluées à la baisse pour tenir compte des faibles possibilités d'améliorer l'effort fiscal. La poursuite d'un désengagement du secteur public de l'économie devait permettre de dégager une épargne, d'accroître les incitations du secteur privé et d'en augmenter les investissements.

92. De plus le rapport estimait que trois données pouvaient sérieusement nuire à la poursuite de l'ajustement : la précarité des progrès réalisés au niveau de l'équilibre budgétaire ; la surévaluation du taux de change réel ; le recours relativement aisé à des financements extérieurs qui aurait rendu moins urgents les ajustements structurels nécessaires des finances publiques et la recherche d'une meilleure efficacité des dépenses.

93. Même si les principales contraintes au redressement de l'économie ont bien été reconnues par le rapport, celui-ci a surestimé les possibilités de réformes fiscales et budgétaires, et n'a pu prévoir les effets de la dévaluation. Notamment on notera que les PIB prévus par le TOFE à partir de 1994 sont largement supérieurs à ceux de la RDP (tableau n° 1).

94. Alors qu'il était prévu une amélioration constante, en pourcentage du PIB, du solde budgétaire hors dons, base engagements et du solde dons inclus, base décaissements, le déficit du premier solde n'a cessé de croître tandis que le second solde, après deux ans de légers excédents, a connu un déficit important les deux dernières années<sup>(1)</sup> (graphique n° 1). Cette évolution s'explique à la fois par une forte diminution de la pression fiscale et par une faible élasticité des dépenses à la baisse.



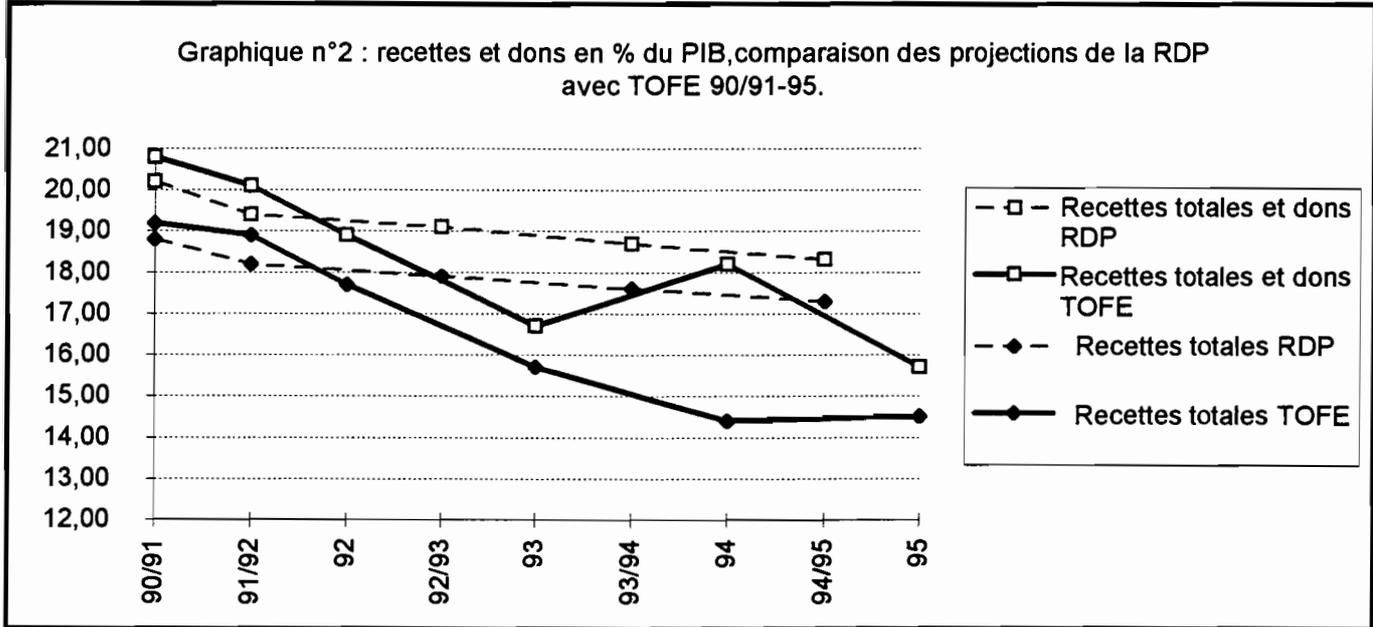
<sup>(1)</sup> Ceci s'explique par l'apurement des arriérés accumulés les années antérieures : 206,2 milliards de FCFA en 1994 et 15 en 1995.

**Tableau n°1 : Opérations du gouvernement central en % PIB; comparaison RDP et TOFE actuel**

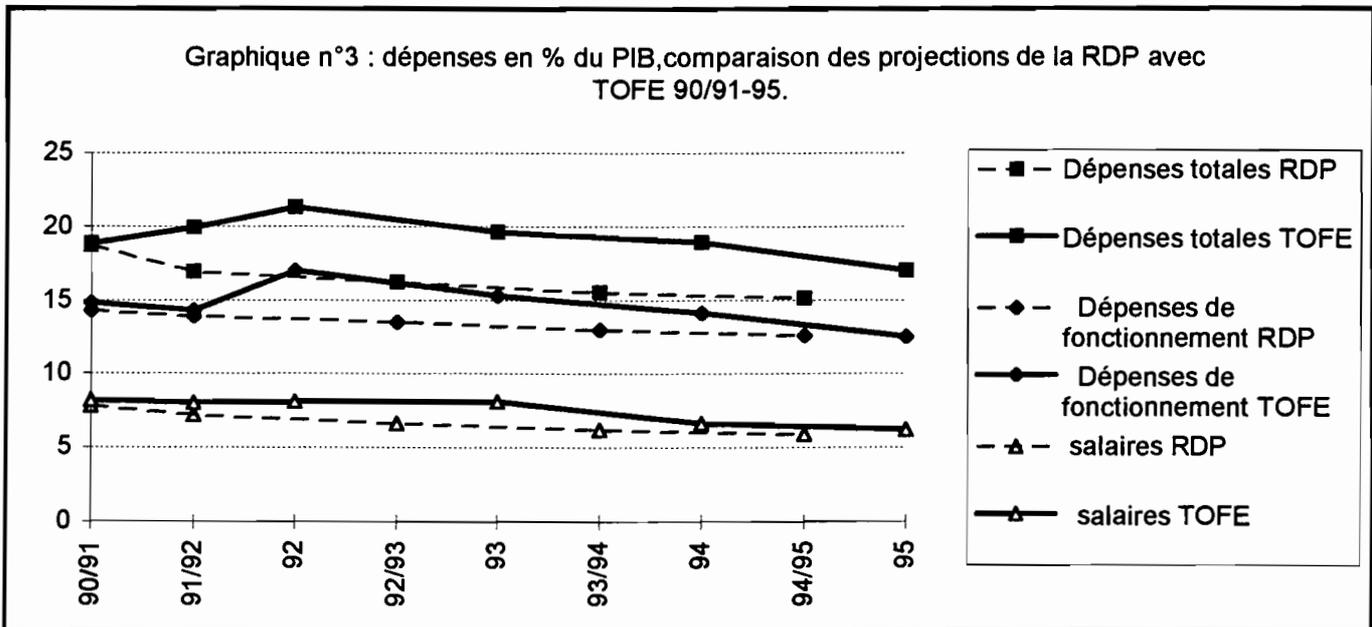
	90/91	90/91	91/92	91/92	92	92/93	93	93/94	94	94/95	95
	RDP	TOFE	RDP	TOFE	TOFE	proj RDP	TOFE	projRDP	TOFE	projRDP	TOFE
<b>Recettes totales et dons</b>	<b>20,2</b>	<b>20,8</b>	<b>19,4</b>	<b>20,1</b>	<b>18,9</b>	<b>19,1</b>	<b>16,7</b>	<b>18,7</b>	<b>18,2</b>	<b>18,3</b>	<b>15,7</b>
Recettes totales	18,8	19,2	18,2	18,9	17,7	17,9	15,7	17,6	14,4	17,3	14,5
fiscales	15,7	15,4	15,6	16,2	14,9	15,4	13,5	15,3	12,4	15,1	12,7
Dons	1,4	1,7	1,2	1,2	1,2	1,1	1	1,1	3,7	1	1,2
<b>Dépenses totales</b>	<b>18,7</b>	<b>18,8</b>	<b>16,9</b>	<b>19,9</b>	<b>21,3</b>	<b>16,2</b>	<b>19,6</b>	<b>15,5</b>	<b>18,9</b>	<b>15,1</b>	<b>17,0</b>
Dépenses de fonctionnement	14,3	14,8	13,9	14,3	17	13,5	15,3	13	14,1	12,6	12,5
dont salaires	7,8	8,2	7,2	8	8,1	6,6	8,1	6,2	6,6	5,9	6,2
intérêts	2,5	2,4	2,3	2,2	1,9	2	2,1	1,8	3,3	1,7	2,8
Dépenses d'équipement	2,4	2,8	2,4	4,4	5	2,4	4	2,3	4,7	2,3	4,5
Autres (CST+ réf. bcaire + dép. vol.)	2	0,0	0,6	-0,7	0,7	0,3	-0,3	0,2	-0,1	0,2	0,0
<b>Déficit total hors dons (base engagements)</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>1,3</b>	<b>-1</b>	<b>-3,7</b>	<b>1,8</b>	<b>-3,9</b>	<b>2,1</b>	<b>-4,5</b>	<b>2,2</b>	<b>-2,5</b>
<b>Déficit total (dons inclus) (base décaissements)</b>	<b>-0,4</b>	<b>0</b>	<b>1,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>2,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>2,6</b>	<b>-9,8</b>	<b>3,1</b>	<b>-1,9</b>
<b>Financement</b>	<b>0,4</b>	<b>0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>-2,2</b>	<b>0,2</b>	<b>-2,6</b>	<b>9,8</b>	<b>-3,1</b>	<b>1,9</b>
Financements extérieurs	-0,3	0,5	0,5	2	1,4	1,4	0,5	-1,5	10,4	-1,4	-0,9
Financements internes	-0,7	-0,4	-3,2	-2,4	-1,9	-0,8	-0,4	-1	-0,6	-4,6	-0,6
<b>Déficit de financement</b>	<b>1,3</b>	<b>0</b>	<b>1,6</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>3,4</b>
<b>Solde du compte courant</b>	<b>-9,2</b>		<b>-6,2</b>		<b>-9,3</b>	<b>-5,3</b>	<b>-9,9</b>	<b>-4,4</b>	<b>-9,8</b>	<b>-3,9</b>	<b>-7,8</b>
<b>PIB nominal</b>	<b>1596,1</b>	<b>1571,8</b>	<b>1716,4</b>	<b>1626,2</b>	<b>1661,4</b>	<b>1820,4</b>	<b>1634,2</b>	<b>1933</b>	<b>2266,1</b>	<b>2050,9</b>	<b>2558,1</b>

Sources : RDP, FMI, Direction de la statistique.

95. Le graphique n°2 met en évidence la baisse importante de la pression fiscale. Alors que les prévisions anticipaient, à l'horizon 94/95 17,3% du PIB de recettes totales, le TOFE 1995 escompte un taux de 14,5%, soit un écart de plus de 16%. Cette faible performance dans la collecte des recettes s'explique par l'impossibilité d'élargir la base fiscale, l'érosion de l'assiette fiscale et la croissance du secteur informel.



96. Du côté des dépenses, même si les dépenses totales, (fonctionnement et investissement) n'ont pas cessé de diminuer en % du PIB (graphique n 3), leur baisse est restée inférieure aux ajustements prévus par le cadrage macro-économique utilisé dans la RDP. Cependant on notera que la part dans le PIB des dépenses de fonctionnement (salaires compris) s'est alignée sur les projections et leur est quasi-conforme.



97. Les premiers impacts sur les finances publiques de la dévaluation du franc CFA réalisée en janvier 1994 ont été de deux ordres :

1. La chute des recettes constatée de 1991 à 1993 paraît au moins être stoppée, même si elles évoluent de manière lente par rapport aux effets attendus de la mesure.
2. Les dépenses nominales se sont accrues en fonction d'une part du contenu en importations de ces dépenses et, d'autre part de la politique salariale d'accompagnement menée. De plus la charge de la dette due à l'extérieur, sur la part de l'endettement restant après les annulations ou retraitement de la dette, a doublé.

98. Une des limites importantes aux restructurations des dépenses publiques a donc résultée de la baisse continue des recettes budgétaires qui n'a été que modérément anticipée par le cadrage macro-économique élaboré lors de la RDP. Ceci explique que les réformes engagées ont rencontré une contrainte de financement plus forte que prévu et que le Sénégal a mis l'accent davantage sur l'urgence à rétablir les grands équilibres traduits dans le TOFE.

99. Une autre explication, évoquée par la RDP de l'insuffisance de l'ajustement des dépenses durant la décennie 80 et du manque de reconnaissance par les autorités du caractère prioritaire de certains secteurs était un recours important au financement extérieur. Comme le montre le tableau ci-dessous, il semble que cette analyse reste valable puisque le financement du déficit public sur fonds externes, tant par dons que par prêts, ne cesse de croître. De plus ces données sous-évaluent l'importance de l'aide extérieure car, étant issues des TOFE, elles sous-estiment les dépenses en capital financées par des fonds externes.

*Tableau n° 2 : structure du financement du déficit (en %)*

	Moy. 79-85	Moy. 85-90	Moy. 90-94
Financement Extérieur	68,6	112,5	219,5
Prêts	72,6	90,6	218,0
Dons	13,5	33,8	104,6
Amortissement	-42,6	-77,6	-240,0
Rééchelonnement	25,0	55,0	92,3
Autres <sup>1</sup>	0,0	10,8	44,6
Financement Intérieur	31,4	-12,5	-119,5
Banque	34,1	-1,4	-133,7
Autres	-2,7	-11,1	14,2

Source : TOFE

<sup>1</sup> Annulation, différé (Club de Paris)

100. Au niveau macro-économique les évolutions constatées, en pourcentage du PIB, durant la période sous examen (y compris la projection 1995) n'ont pas entièrement réalisé le schéma élaboré par la RDP. La baisse des recettes a été plus importante que prévue. Elle s'est accompagnée d'une moindre réduction globale des dépenses, concentrée sur les dépenses de fonctionnement en raison de l'alourdissement des charges d'intérêt et d'investissement entraîné par l'ajustement monétaire. Il en résulte une persistance des déficits alors qu'était prévu une situation excédentaire.

101. L'examen de la répartition sectorielle des dépenses devrait permettre d'apprécier dans quelle mesure leur évolution dans ce contexte macro-économique a été conforme aux recommandations quantitatives du rapport RDP.

## **B - La structure des dépenses a-t-elle évolué dans le sens recommandé par la RDP ?**

102. Les informations statistiques qui ont pu être collectées sont les situations d'ordonnement des dépenses de fonctionnement (hors personnel) au 31 décembre 1993 et au 31 décembre 1994, les crédits de dépense de personnel ouverts dans la loi de finances rectificative 1994 et dans la loi de finances initiale pour 1995. Nous disposons ainsi d'une répartition par ministère et par catégories (personnel, matériel, entretien et transferts) des dépenses hors investissement. Les années 1991 et 1992 n'ont pu être fournies, l'exercice budgétaire 1991 ayant été porté à 18 mois, afin de permettre le passage à une année budgétaire identique à l'année civile (de janvier à janvier).

103. En ce qui concerne les dépenses d'investissement, les bulletins d'exécution du BCI ne sont plus publiés depuis 1991. Nous disposons cependant d'un état des flux d'investissement exécutés et financés à la fois par des ressources internes et externes de 89/90 à 1994 et du BCI 1995. Un doute subsiste cependant sur la qualité de l'information. Il s'agit en effet d'un suivi physique des projets d'investissement ; mais la direction en charge de ce suivi (la direction de la coopération économique et technique) n'ayant pas les moyens de l'assurer pour l'ensemble des projets, les statistiques fournies sont vraisemblablement des estimations de taux d'exécution calées sur l'échantillon des quelques projets suivis. De plus, durant les premiers programmes d'investissement public, beaucoup de projets ont été financés hors programme et ne sont donc ni recensés ni suivis.

104. Enfin la notion d'investissement doit être prise dans un sens très large : il s'agit d'un côté de dépenses inscrites au budget national d'équipement qui sont les projets d'investissement financés entièrement sur ressources internes et les contreparties nationales des projets des bailleurs de fonds et, d'un autre côté des projets financés sur fonds extérieurs quelle qu'en soit leur nature. Donc cette notion regroupe à la fois de la formation de capital fixe, des dépenses de fonctionnement d'études et d'expertise afférentes à la mise en route du projet, et des dépenses d'assistance technique.

105. Compte tenu de ces remarques sur la fiabilité des données, toute analyse de l'évolution des dépenses doit rester prudente, notamment lorsqu'on tente de mettre en rapport les objectifs fixés par la RDP avec les évolutions récentes<sup>(1)</sup>.

### **Evolution de la masse salariale.**

106. La RDP soulignait l'importance de la masse salariale tant en proportion des recettes intérieures qu'en part du PIB et ce malgré les baisses en termes réels du salaire public moyen intervenues depuis le début des années 1980. Elle recommandait donc de joindre une réduction des effectifs du secteur public à une maîtrise des rémunérations compatible avec la motivation des agents.

107. On constate qu'il n'y a pas eu de modifications structurelles de la masse salariale, le niveau des effectifs et la structure salariale n'ayant pas été remis en cause. Les dépenses de personnel constituent toujours environ 50% des dépenses totales de fonctionnement (intérêt compris, tableau n° 3). Le recrutement de nouveaux fonctionnaires se limite aux sortants des écoles administratives mais il n'a pas été opéré de suppressions de postes, l'objectif étant plutôt de stabiliser les effectifs globaux à leur niveau actuel.

108. Les réductions de salaires résultant du plan d'urgence de 1993 ont été annulées et les salaires augmentés de 10% en 1994 dans le cadre des mesures d'accompagnement de la dévaluation. Les données ci-dessous montrent que les hypothèses retenues pour l'année 1995 conduisent ainsi seulement à ramener la part des salaires dans les dépenses de fonctionnement à son niveau de 89/90, même si elles représentent un pourcentage inférieur du PIB.

---

<sup>(1)</sup> Voir en annexe statistique la méthode de construction des séries adoptée pour les années récentes.

Tableau n° 3 : évolution de la masse salariale et des effectifs.

	89/90	90/91	91/92	92	93	94	95
Masse salariale <sup>1</sup> en milliards FCFA nom.	126,8	129,5	130,3	133,9	132,3	149	157,5
Taux de croissance (en %)		2,1 %	0,6 %	2,8 %	-1,2 %	12,6 %	5,7 %
en % des dép. de fonc.	49,9	55,8	55,9	47,5	53,0	46,7	49,2
en % des recettes	48,8	43,0	42,4	45,6	51,7	45,6	42,4
en % du PIB	8,4	8,2	8,0	8,1	8,1	6,6	6,2
	89	90	91	92	93	94	95
Effectif <sup>2</sup>							
Nbre des fonctionnaires	66 471	65 668	65 625	65 280	67 059	66 696	67 000 <sup>3</sup>
Taux de croissance		-1,2	-0,1	-0,5	2,7	-0,5	0,5

<sup>1</sup> Source : TOFE

<sup>2</sup> Source : Direction générale des finances

<sup>3</sup> Objectif 95

109. On doit signaler cependant qu'un audit physique et comptable des fichiers de paye des agents publics est actuellement en cours et qu'il est envisagé de le compléter par un audit organisationnel de la fonction publique.

#### Politiques sectorielles.

110. La RDP a étudié en détail les domaines d'intervention publique considérés comme prioritaires que sont les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'agriculture et des ressources naturelles de l'énergie et des transports. Ces secteurs ont été retenus sur la base des priorités du gouvernement définies dans l'étude de perspective à long terme intitulée "Sénégal 2015" (ministère du plan, 1989).

111. Chaque secteur prioritaire a fait l'objet d'une investigation et de propositions détaillées. L'évaluation des besoins s'est fondée sur des déclarations de politiques sectorielles des autorités sénégalaises. L'approche suivie a consisté à vérifier si les dépenses effectuées les années précédentes correspondaient aux objectifs fixés et à proposer les réformes et la structure de dépenses souhaitables dans chaque secteur pour atteindre ces objectifs à l'horizon de 1995.

112. Ne disposant ni des moyens, ni du temps nécessaires pour actualiser ces études sectorielles, la mission s'est efforcée dans la mesure du possible, d'apprécier les principales évolutions décelables dans les seuls secteurs de la santé, de l'éducation et de l'agriculture.

113. Dans le domaine de la santé, la RDP estimait que la poursuite des objectifs généraux définis à partir de la déclaration de politique sanitaire adoptée en 1989 exigerait notamment une augmentation importante des dépenses de matériel et d'entretien et de médicaments. En ce qui concerne le programme d'investissement, elle prévoyait un triplement de l'enveloppe globale afin que le secteur de la santé représente 6,1% du budget global d'investissement. Le PFP 94-97, tout en ne faisant pas référence aux recommandations de la RDP de manière explicite, en reprend la teneur.

114. On observe sur la période une augmentation constante de la part du budget de la santé dans le total du budget de fonctionnement (hors intérêt) qui est passée d'environ 4,6% en 89/90 à 7% en 1995. Cette part a cru de 0,5 point entre 1994 et 1995. La répartition des dépenses entre personnel et matériel s'est sensiblement modifiée mais de manière insuffisante par rapport aux objectifs de la RDP (tableau n° 4).

**Tableau n° 4 : Structure du budget de fonctionnement du ministère de la santé.**

	89/90	Proposition 95 RDP	95
Personnel	0,74	0,48	0,58
Matériel et entretien	0,21	0,30	0,26
Médicaments	0,05	0,21	0,16 <sup>1</sup>
<b>TOTAL</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>	<b>1,00</b>

<sup>1</sup> Faute d'indications plus précises il a été considéré que le poste transfert du budget de la santé correspondait aux dépenses de médicaments.

Source : RDP, direction générale des finances

115. La RDP préconisait également une présentation budgétaire plus opérationnelle qui permettrait notamment d'identifier clairement les crédits affectés à chaque district sanitaire et hôpital et d'isoler les enveloppes destinées aux médicaments. Il semble qu'une présentation de ce type établie par le ministère de la santé n'ait pas été avalisée par le ministère des finances ; elle reste donc interne à ce ministère qui l'utilise pour des discussions avec la Banque mondiale.

116. Au niveau du programme d'investissement, il apparaît que la part des dépenses de santé dans le budget total se maintient à plus de 5% (dépenses d'étude, de recherche et d'assistance technique exclues), niveau légèrement inférieur au niveau souhaité (6,1%).

**Tableau n° 5 : part du secteur de la santé dans les dépenses d'investissement (dépenses d'étude, de recherche et d'assistance technique exclues)**

En %	89/90 (Exécution)	90/91 (Exécution)	92 (Exécution)	93 (Exécution)	94 (Exécution)	95 (BCI)
	5,2	4,0	4,4	5,3	5,9	5,6

Source : RDP, DECEF.

117. Dans le domaine de l'éducation, le budget prévisionnel proposé par la RDP a été estimé compte tenu des objectifs fixés par la commission nationale de réformes de l'éducation et de la formation et sur la base des données du projet de développement des ressources humaines (PDRH2). Il était principalement prévu pour l'enseignement primaire un taux de scolarisation de 65% en 1995, et un accroissement des fournitures scolaires entraînant une augmentation légère du coût par élève (de 5%), pour l'enseignement secondaire un maintien du coût par élève à son niveau 89/90 ; pour l'enseignement supérieur, une réduction de 20% du niveau 89/90 des dépenses de fonctionnement et de fournitures, et la privatisation de certains services. Compte tenu des modifications envisagées, le budget général de l'éducation devait représenter 28,5% de l'ensemble des dépenses ordinaires (intérêt compris) au lieu de 22,7% en moyenne au cours des quatre dernières années.

118. Comme le montre le tableau ci-dessous, il semble que cet objectif n'ait pas été atteint, la part du budget de l'éducation dans les dépenses ordinaires ayant tendance à diminuer ces deux dernières années tout en restant inférieure aux recommandations. Faute d'avoir pu disposer d'une répartition des dépenses par niveau d'enseignement, il n'a pas été possible d'apprécier si un rééquilibrage intra-sectoriel a été opéré. Toutefois il semblerait que peu de changements soient intervenus puisque le PFP 94-97 formule à peu près les mêmes recommandations que la RDP et repousse à l'horizon 1997/98 l'objectif d'un taux de scolarisation de 65%. Une partie de ces mesures sont cependant entrées en

vigueur récemment avec la privatisation des restaurants universitaires et l'élimination des listes d'étudiants boursiers de "faux étudiants".

**Tableau n° 6 : part du budget de l'éducation dans les dépenses ordinaires (intérêt compris).**

En %	Moy. 86-89	Prop. RDP 95	93	94	95
	22,7	28,5	28,3	23,8	24

Sources : RDP, Direction générale des finances

119. Dans le secteur de l'agriculture et des ressources naturelles, l'analyse faite par la RDP reposait sur une consolidation des dépenses engagées dans le secteur agricole résultant du budget de fonctionnement et du budget d'investissement mais aussi de dépenses extra-budgétaires de diverses institutions publiques. Ici encore ce travail de consolidation étant hors de portée de la mission, elle a limité son examen à l'évolution des seules dépenses de matériel et d'entretien inscrites au budget de fonctionnement (hors traitements et salaires) tout en ayant conscience que ces évolutions peuvent, en réalité, être altérées par la part des dépenses de fonctionnement éventuellement inscrites aux budgets d'investissement.

120. Sous cette réserve on constate que la part du budget de l'agriculture dans les dépenses totales a diminué, les dépenses de fonctionnement étant celles qui ont diminué le plus. Le déséquilibre apparent du budget de fonctionnement s'est accentué puisque les dépenses de matériel et d'entretien ne représentent plus qu'environ 3% des dépenses ordinaires, alors que les transferts ont beaucoup progressé.

**Tableau n° 7 : caractéristiques du budget de l'agriculture et des ressources naturelles.**

en %	89/90	93	94	95
Agriculture sur dépenses totales	14,4	14,1	10,4	13
dont fonctionnement	2,1	2,1	1,6	1,7
dont investissement	12,3	12	8,7	11,2
<b>Structure du Budget de fonctionnement</b>				
Personnel	71,3	66	69,6	69,2
Matériel	7,1	3	2,8	3,5
Transferts	21,6	31	27,6	27,3
TOTAL	100	100	100	100

Sources : RDP, Direction Générale des finances, DECEF.

### **Restructuration d'ensemble de la dépense.**

121. Afin d'apprécier la restructuration d'ensemble des dépenses publiques, il aurait été souhaitable d'analyser l'évolution de la part des différents secteurs dans le total du budget et dans le PIB et de vérifier si elle se révèle conforme aux orientations souhaitées par le rapport de la RDP.

122. Malheureusement les informations nécessaires n'ont pu être collectées et d'ailleurs les méthodes de consolidation des données et de construction du tableau d'ensemble du rapport (p.41 et 42) ne sont pas suffisamment précisées pour pouvoir être commodément reproduites. Il n'est donc pas possible de confronter utilement la structure de dépenses projetée par la RDP pour 1995 avec les données disponibles.

123. Faute de pouvoir utiliser cette référence, la mission a retenu celle de la structure de dépenses pour l'année 1989/90 figurant dans les tableaux n° 11 et 12 de l'annexe statistique de la RDP (dépenses de fonctionnement et d'équipement par catégorie fonctionnelle). Dans le tableau n°8 elle a donc rapproché de ces chiffres les données équivalentes disponibles pour les trois dernières années en établissant d'une part leur rapport au PIB et d'autre part leur poids relatif dans le total des dépenses.

124. On note une tendance à la baisse des dépenses totales en pourcentage du PIB de 22,5 à 18,7 % (soit environ 16,8%) entre 1989/90 et 1995 qui s'explique par la diminution des ressources disponibles, déjà mentionnée plus haut. L'ensemble des secteurs prioritaires voient leur part dans le PIB baisser de 9,8 % à 9,1 %, soit 7 % sur les cinq ans tandis que celle des secteurs non prioritaires diminue de 9,9 % à 6,7 % soit 32%. Les services publics des secteurs prioritaires semblent donc avoir été relativement bien protégés et c'est particulièrement le cas pour la santé et les transports dont les dépenses de fonctionnement se maintiennent et celles d'investissement s'accroissent. Les dépenses destinées aux paiements des intérêts de la dette constituent une part à peu près constante et relativement importante du PIB.

125. Ces tendances sont confirmées par les évolutions en pourcentage du total. Alors que la part des secteurs prioritaires représentait 43% des dépenses totales en 1989/90, ce pourcentage est passé, en moyenne à 48,7% sur les trois dernières années. Inversement tandis que les autres services constituaient 44% du budget il n'en représentent plus que 37%. Ainsi les services régaliens (services publics généraux, défense et sécurité) diminuent d'environ 28% à 23% du total. C'est le secteur de la santé qui connaît la plus forte évolution à la hausse. Les dépenses de fonctionnement du ministère de l'éducation accusent une légère baisse mais qui semble compensée par l'accroissement des investissements.

*126. En résumé on observe donc sur la période 1989-1995 une baisse du poids global de la dépense publique dans le PIB, une charge relative croissante des intérêts de la dette publique, une légère croissance des secteurs prioritaires plus sensible pour les équipements que pour le fonctionnement, et une réduction des autres secteurs.*

**Tableau n°8 : Evolution des dépenses en pourcentage du PIB et en pourcentage du total**

<b>en % du PIB</b>	<b>89/90</b>	<b>93</b>	<b>94</b>	<b>95</b>	<b>95(1)</b>
<b>Secteurs prioritaires</b>	9,8%	10,4%	10,0%	11,3%	9,1%
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	5,0%	5,2%	4,4%	4,1%	4,1%
<b>Education</b>	3,8%	4,0%	3,3%	3,0%	3,0%
<b>Santé</b>	0,6%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
<b>Agriculture</b>	0,5%	0,4%	0,3%	0,3%	0,3%
<b>Transport</b>	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%
<b>Dépenses d'équipement</b>	4,8%	5,1%	5,6%	7,2%	5,0%
<b>Education</b>	0,4%	0,3%	0,6%	1,0%	0,7%
<b>Santé</b>	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,5%
<b>Agriculture</b>	2,9%	2,5%	1,8%	3,0%	2,1%
<b>Transport</b>	0,6%	1,6%	2,0%	2,1%	1,5%
<b>Energie</b>	0,4%	0,3%	0,5%	0,5%	0,3%
<b>Intérêts</b>	2,9%	2,1%	3,3%	2,8%	2,8%
<b>Secteurs non prioritaires</b>	9,9%	8,0%	7,8%	7,1%	6,7%
<b>dont services régaliens (2)</b>	6,2%	5,5%	4,3%	4,2%	4,2%
<b>Dépenses totales</b>	22,5%	20,5%	21,2%	21,3%	18,7%
<b>fonctionnement</b>	15,3%	14,2%	13,7%	12,5%	12,5%
<b>investissement</b>	7,2%	6,3%	7,5%	8,8%	6,1%
<b>en % du total</b>	<b>89/90</b>	<b>93</b>	<b>94</b>	<b>95</b>	<b>95(1)</b>
<b>Secteurs prioritaires</b>	43,3%	50,6%	47,3%	53,1%	49,0%
<b>Dépenses de fonctionnement</b>	22,2%	25,5%	20,7%	19,2%	22,0%
<b>Education</b>	17,0%	19,6%	15,4%	14,1%	16,1%
<b>Santé</b>	2,6%	3,2%	3,2%	3,2%	3,7%
<b>Agriculture</b>	2,2%	2,0%	1,6%	1,5%	1,7%
<b>Transport</b>	0,4%	0,6%	0,4%	0,4%	0,5%
<b>Dépenses d'équipement</b>	21,1%	25,2%	26,6%	33,8%	27,0%
<b>Education</b>	1,8%	1,6%	3,0%	4,6%	3,7%
<b>Santé</b>	1,7%	2,3%	2,9%	3,1%	2,5%
<b>Agriculture</b>	13,0%	12,0%	8,7%	14,1%	11,3%
<b>Transport</b>	2,7%	7,6%	9,6%	9,8%	7,8%
<b>Energie</b>	1,9%	1,6%	2,4%	2,2%	1,7%
<b>Intérêts</b>	12,9%	10,4%	15,7%	13,3%	15,2%
<b>Secteurs non prioritaires</b>	43,8%	39,0%	37,0%	33,6%	35,8%
<b>dont services régaliens (2)</b>	27,7%	26,6%	20,4%	19,9%	22,3%
<b>Dépenses totales</b>	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
<b>fonctionnement</b>	68,0%	69,4%	64,8%	58,8%	67,1%
<b>investissement</b>	32,0%	30,6%	35,2%	41,2%	32,9%

(1) hypothèse d'un taux d'exécution du BCI de 70%.

(2) services régaliens = services publics généraux, défense et sécurité.

Sources : RDP, Direction générale des finances, DCEF, TOFE.

## V- CONCLUSION

127. La revue des dépenses publiques réalisée en 1991 au Sénégal ne paraît exemplaire ni dans son processus, ni dans ses impacts directs. Elle constitue néanmoins un important travail de mise en relation des structures de dépenses avec les objectifs sectoriels définis par le gouvernement, et un véritable audit des procédures de programmation de ces dépenses. Malgré ses imperfections opérationnelles elle a ouvert la voie à nombre de réformes de procédures ou de structures réalisées ou amorcées à d'autres titres, mais qui lui doivent sans doute beaucoup.

128. Au terme des travaux qu'elle a mené sur le seul cas particulier du Sénégal, la mission a été conduite à une réflexion de caractère plus général sur les finalités de la revue des dépenses publiques.

129. Il apparaît que ce processus comporte en définitive une phase méthodologique et une phase opératoire.

130. La phase méthodologique, consiste à vérifier l'existence et la fiabilité des instruments de connaissance, de prévision et de pilotage des dépenses publiques ou à susciter la création de tels instruments lorsqu'ils font défaut.

131. Elle suppose donc d'abord que ces outils soient clairement définis, voire modélisés par accord entre les autorités locales et les principaux bailleurs pour pouvoir par la suite constituer un instrument de dialogue et de coordination reconnu par tous.

132. Ces outils ne devraient donc pas être mis en oeuvre de façon épisodique et extérieure, mais périodique et interne. Ces caractéristiques impliquent que l'appropriation par les autorités et services nationaux soit la plus complète possible et que ces analyses se greffent donc fructueusement sur la culture administrative existante.

133. Enfin les instruments retenus devraient être suffisamment cohérents et faciles à utiliser pour permettre tant au niveau déconcentré qu'au niveau central d'apprécier dans chaque secteur l'efficacité de la dépense, l'adéquation des moyens, les évolutions constatées et les inflexions souhaitables.

134. Le volet opératoire doit définir les restructurations des dépenses et réformes budgétaires souhaitables. Même si les méthodes d'analyse permettent de l'éclairer, il se révèle plus délicat car la définition des objectifs généraux est souvent plus facile que celle des moyens permettant de les atteindre. Les politiques sectorielles ne peuvent être considérées isolément : elles doivent s'insérer dans les contraintes budgétaires résultant notamment du niveau des recettes. Elles font donc partie d'un ensemble dont la cohérence prévisionnelle est assurée par le budget de l'Etat : c'est dans ce cadre qu'est arrêté, selon des choix essentiellement politiques guidés par la conjoncture, le poids relatif des divers secteurs où s'exerce l'intervention publique.

135. C'est dire que ce volet exige soit l'adhésion spontanée des autorités locales qui ont fixé elles-même les actions à entreprendre dans le cadre des possibilités existantes, soit l'existence de conditionnalités de nature à les inciter et à leur permettre de réaliser des mesures à la détermination desquelles elles ont été associées.

136. La RDP peut éclairer les choix spontanés, mais elle ne paraît pas pouvoir constituer un instrument pertinent de conditionnalité ou de contractualisation. Plutôt que se focaliser sur des secteurs particuliers, elle devrait appréhender finalement l'affectation sectorielle de tous les moyens budgétaires sous la contrainte globale des ressources disponibles. Elle pourrait alors devenir un instrument de vérification de la cohérence des impacts sur les finances publiques des divers programmes d'ajustement généraux et sectoriels et constituer pour la structure des dépenses publiques l'équivalent de ce qu'est le TOFE pour les grands équilibres financiers. Mais précisément cet instrument existerait dans les services chargés d'élaborer le budget de l'Etat si ceux-ci s'étaient dotés des instruments d'information et de programmation nécessaires.

137. Il semblerait donc souhaitable que les RDP conduites par la Banque le soient dans un premier temps avec le souci pédagogique de montrer l'intérêt d'un tel exercice aux différents bailleurs et aux responsables nationaux. A ce stade la procédure viserait essentiellement à permettre aux administrations locales de se doter des outils et techniques nécessaires pour, à terme, être à même de prendre en charge ce travail. La Banque pourrait, ensuite se contenter de RDP menées de façon ponctuelle pour vérifier a posteriori la pertinence des évolutions.



**ANNEXE N° 1**

## Terms of Reference for country studies to assess the impact of PERs

### A Introduction

The Special Program of Assistance for Africa (SPA) has established the Working Group on Public Expenditure (WGPE) in 1991. The WGPE was reconvened in 1993 with the following objectives:

- to analyze the techniques and modalities that have been employed in carrying out public expenditure reviews, both with respect to the role of the donor community and that of the recipient countries;
- to identify ways that the donor community can effectively assist the SPA countries to build their capacity in the area of public expenditure, both with regard to the effective targeting of public expenditure and with respect to management and accounting aspects.

During the January, 1994 meeting in Paris, the WGPE has decided to execute a study on the effectiveness of the Public Expenditure Reviews (PERs) and relevant capacity building efforts in the SPA countries. The study should: (i) carry out a comprehensive assessment of past experience with PERs, including capacity building efforts in the area of budgeting and planning, and (ii) make recommendations for improving the conduct of PERs and for more effective support of planning and management of public expenditure.

In the study two research phases can be distinguished: (i) a desk study in Washington; and (ii) country studies in a number of SPA countries. These two phases address the same issues and, therefore the Terms of Reference (ToR) as specified here for the second phase, follow to a large extent the ToR for the overall study<sup>1</sup>. The first phase of the study has been carried out during the period July-September 1994. The consultants who carried out the first phase will also coordinate the second phase of the study.

In a third phase recommendations will be formulated and guidelines for the conduct of future PERs will be drafted. The third phase of the study will be based on the findings of the desk study and the country studies. The proposed guidelines for the future PERs will have to be endorsed by the WGPE.

During the first phase in Washington relevant World Bank and IMF documents have been collected and studied; discussions were held with World Bank, IMF and CEC officials and as far as possible also representatives of bilateral donor agencies were contacted. The findings of the first phase of the study are summarized in an interim report that functions as a background paper for the country studies.

---

<sup>1</sup> The Terms of Reference of the overall study are attached.

## B Context

Improvement in expenditure allocation in SPA countries is a pre-requisite for SPA donors to gradually shift towards general budget support with less reliance on specific targeting of programme aid. Donors are accountable for the use of public funds and need to justify the budgetary support by having actual expenditures analyzed and by providing technical assistance to ensure improvement in efficiency and integrity of public expenditures.

The PERs have been a major vehicle to strengthen the recipient country's capacity to plan and monitor public expenditure. However, there is a feeling amongst SPA donors that the PER process itself needs improvement to (1) focus more strongly on poverty issues; (2) strengthen the links between intersectoral allocation issues, macroeconomic planning and sectoral policies; (3) ensure better internalisation by the recipient country.

The country studies will concentrate on the problem of internalisation and will therefore, in particular, focus on the recipient country's view on their role in the PER process and on their view on the major constraints to improve public expenditure planning and management. Special attention will be paid to differences in perception of the staff of the World Bank, IMF, CEC and bilateral donors on the one hand and the recipient country officials on the other hand. The World Bank and most bilateral donors undertake a collaborative approach as the leading principle for all their operations. Involvement of recipient governments is sought in the process of carrying out a PER. However, the implicit assumptions of donors and the World Bank with regard to the major constraints on improved public sector management do not necessarily concur with the constraints the recipient governments actually experience. Capturing these differences is a particular objective of the country studies.

Another issue which is important to better understand the context of the country studies, is the *management of the expenditure process*. Donors and lending agencies finance a substantial part of public expenditures in most SPA countries. For recipient governments this complicates the planning process of expenditures for several reasons: the uncertainty about the level of donor support from year to year, the tendency of donors to earmark counterpart funds of import support, the tendency to bypass government procedures in planning and executing projects (which may reduce the country's ownership of these projects) and the variability and multiplicity of donor and lending agencies' aims and regulations.

## C Objectives of the country studies

The country studies are part of a comprehensive study, which will be used by the WGPE to establish concrete guidelines for the conduct of PERs and other budget capacity building efforts. Within this context the country studies should:

- establish a systematic view on the way the recipient countries have perceived the PER process by evaluating which factors government officials and other persons involved identify as the budget management constraints;

- establish a systematic view on how the recipient countries appraise the effectiveness of the technical advice (in the form of PERs and budget capacity building efforts, such as TA projects that are related to the PER process) to improve budget management;
- assess to what extent the technical advice has been internalized by the recipient country and has influenced the budget management capacity;
- identify which recommendations of the PER were followed up, and if they were not implemented identify the reason(s) why not;
- assess the recent changes and the development of the public expenditures and the budget structure against the background of (the recommendations of) the PERs.

## D Methodology

Generally it is difficult to differentiate the impact of the PER process from the impact of other aid programs and operations. Other operations of donors and lending agencies influence the way the PER process is perceived by the recipient country. As far as possible these general aspects should be taken into consideration. The country studies should, however, be concentrated on the experience specifically related to the PER or PERs which have been carried out in the country and the capacity building efforts in the field of public expenditure management that were related to the PER process.

At the start of the country study the following documents will be made available to the consultants involved in the country study:

- the last PER as carried out in the country (if possible also the before last PER; if there is a recent Public Investment Review, this document should be available as well);
- the interim report of the coordinating consultants based on the first phase of the study.

It will be important that the findings of the country studies can be compared to be able to draw legitimate conclusions. Therefore, a questionnaire is prepared to systematize both the research and the expected findings of the country studies (see annex 1).

Information should be gathered through available documentation and interviews with government officials, especially those officials that were (or are) involved with PERs through participation in a PER Task Force or a PER counterpart group. Officials should be selected from:

- the ministry of finance;
- the ministry or agency (agencies) for macro-economic and sectoral planning;
- the sectoral ministries.

As far as possible officials should be interviewed who are involved in the several stages of the budget, i.e. the preparation, execution, monitoring and auditing phase. Furthermore information should be gathered as much as possible through interviews with resident missions of donors and lending agencies, experts and other officials involved in the budget management process.

In the first phase of the study an inventory has been made of the issues and problems, that are related to strengthening the recipient government's capacity to budget, monitor and plan expenditures. Some of these issues in the interim report are:

- the scope of the PERs; the limited scope of the PERs *might* have a negative impact on the strengthening of the budget process as a whole (including the revenue collection process) and the introduction of cost recovery policies.
- the extent to which the recipient government is actually responsible for expenditures (the ownership of the expenditures).
- the technical and official aspects of bilateral donor involvement in PERs.
- the involvement of the IMF in the PER process and the technical assistance for public expenditure management provided by the IMF.

To evaluate the PERs as have been carried out in the country and the way the recipient country perceived the PER process, the ToR for the overall study mention that the following issues will need to be addressed.

The country studies would have to establish the recipient government's view on:

- the evolution and trends in PERs as far as more than one PER has been carried out in the country;
- the extent to which the PERs have identified and taken account of the existing constraints on effective public expenditure management;
- the objectives set for the PERs and the impact the PERs have had on in terms of public expenditure budget structure and budget management capacity;
- the degree to which the objectives fixed for PERs have been consistent with public expenditure objectives of the government;
- the role of donors in the PER process and the possibility of introducing contractual relationships between donors and recipient countries to effect PER recommendations;
- the involvement of recipient countries during the entire PER process;
- the extent to which PERs focused on the budgetary process including institutional aspects and procedures for preparing and executing the budget;
- the internal and external auditing of the budget and the budget monitoring process;
- the relevance and role of non-government actors; particularly Parliament and interest groups;
- the incorporation of poverty alleviation and social policy considerations in the PER process;
- the budget capacity building efforts, that have been carried out in relation to the PER process.

Capacity building efforts often take the form of missions of IMF, the World Bank or donors and technical assistance projects. Given the urgent need of improved public sector management it is important that the country studies will help to enlarge insights in the effectiveness of budget capacity building efforts. In annex 1 a special section is reserved to systematize the assessment of the budget capacity building efforts.

Most PERs pay attention to the public investment program (PIP). The planning and project selection process is discussed and recommendations to improve planning and selection procedures are provided.

The country study will have to evaluate the developments within this process and the impact of the technical assistance and the PERs on this process with special attention for the following aspects:

- the extent to which financial and economic analysis takes place before projects are included in the PIP;
- the consideration of the implications of the investment budget for recurrent costs and debt service capacity;
- the extent to which the PIP includes donor funded projects;
- the extent public investment program is integrated into the budget process and the medium term macroeconomic framework; and
- the existence and the status of a pipeline of projects to be appraised prior to inclusion in the official PIP.

#### *Data collection on government expenditures*

The effectiveness of budget management support (in the form of PERs and technical assistance in the area of planning and budgeting) will have to be considered against the background of actual government expenditure patterns.

During the field visits data on government expenditure will need to be collected. The country studies will not have to generate these data, but should collect readily available data. These data will be an important part of the country study with the purpose to determine (see ToR of overall study):

- shifts in economic composition of actual expenditure (excluding debt service) away from wages and salaries;
- shifts in functional composition of actual expenditure towards the social sectors and away from defense, internal security and administration;
- degree of correspondence of expenditure and actual outcomes (by shares according to economic and functional classification as well as overall expenditure);
- share of debt service (foreign and domestic) in total actual expenditure; and
- share of total actual expenditure as a percentage of GDP.
- developments in the civil service employment;
- average civil service salaries (for different skill levels) in relation to private sector wage levels (for similar skill levels); and
- developments in real average civil service wage level;
- relation of average civil service wage level to GDP or GNP per capita.

As mentioned in the paragraph B (Context) of these ToR it will be important to assess the actual ownership of the expenditure process. For this purpose data should be gathered to determine the share of total actual government expenditure financed by external sources.

The availability of data in many countries may be problematic<sup>2</sup>. As such the scarce and delayed availability of data will be one of the aspects to be discussed when the constraints for improved budget management are analyzed.

<sup>2</sup> Recent PERs in general provide data. A systematic cross country comparison could be possible by consulting 'Africa Development Indicators', UNDP/World Bank publication.

## E Timetable

The country studies will be carried out by two experts (except for some cases, which will be decided in consultation with the coordinating consultants). It is expected that each expert at least will be involved for a total of three person weeks per country (6 person weeks per country).

As part of the preparation all consultants involved are invited to have a meeting with the coordinating consultants to discuss the purpose and the methodology of the study. Before the country visits the (draft-)interim report (based on discussions with World Bank, IMF, CEC and bilateral officials involved in budget management and PERs) will be made available for all the consultants.

The visits to the specific country are expected to last about two weeks.

## Annex 1

*Issues list to be discussed with government officials and other persons involved in the government budget management process, and with resident bilateral and lending agencies officials as far as appropriate.*

### *The PER and the budget management process*

- What do the authorities consider as the major existing constraints on effective public expenditure management improvement? If possible distinguish with regard to the:
  - . budget preparation phase;
  - . budget execution phase;
  - . budget monitoring phase; and
  - . budget auditing process.
  
- If obstacles can be identified, it might be possible to indicate a certain ranking, ranging from very general obstacles to more specific and identifiable problems:
  - . political circumstances (political uncertainty, instability and social unrest);
  - . economic environment (inflation, negative economic growth, shrinking real wages);
  - . lack of interest in improvement of public expenditure management (improvement in this respect is not high on the political agenda);
  - . inadequate public expenditure management system;
  - . lack of motivation of civil servants;
  - . lack of skilled civil servants;
  - . lack of computer facilities;
  - . lack of computer skills.
  
- Did the (last) PER identify existing constraints on effective public expenditure management?
  
- Did programs of technical assistance respond to these constraints?
  
- Did the PER according to the authorities identify the key characteristics of effective public expenditure
  
- Did the PER provide *implementable* recommendations? (e.g., was a program of follow-up actions formulated; did the PER specify how to monitor the implementation of recommended actions?)
  
- Which recommendations were followed up and to what extent were they followed up; why were these recommendations followed up and why were other recommendations not followed up?
  
- Do the authorities have a view on how to make recommendations of PERs more effective?
  
- Were the objectives of the PER clearly explained?

- If the authorities have had experience with more than one PER, how do they evaluate the trends and evolution of the PERs. Has there been a change in focus of the PER from analysis of public expenditure to more attention for institutional aspects and the budget process (i.e. the procedures for preparing and executing and monitoring the budget)?
- Did the PER process and the PER report have an impact on the budget process? If yes, what was the impact and why did the PER process have an impact? If possible distinguish with regard to the:
  - . budget preparation phase;
  - . budget execution phase;
  - . budget monitoring phase; and
  - . budget auditing process.
- Did the PER process and the PER report have an impact on the job-performance of government officials involved?
- Did the PER process and the PER report have an impact on how bilateral donors provide aid and how donors provide information to the government budget on their planned and actual disbursements.
- Was it discussed during the PER mission that the conclusions from the review might become conditionalities for further operations/lending by the World Bank?
- Could it be useful to consider the introduction of specific contractual relationships between donors and recipient countries to effect PER recommendations? What form could these relationships be given?
- Do the authorities perceive that the World Bank and donors focus too much on expenditure management (rather than focus on strengthening of revenue collection)? And if yes, is this perceived as an obstacle for the efforts of the government to improve the revenue collection process and to increase revenues?
- How do the authorities assess the incorporation of poverty alleviation and social policy issues in the PER process?
- Was there a long period between the PER mission and the moment that the PER report became available? Did the length of this period weakened the impact of the PER report?
- To what extent is the (last) PER report readily available for interested persons (officials and non-officials) in the country? To what extent was other information relevant in the PER process disseminated?

*(Bilateral) donors and the PER*

- What is the role of bilateral donors in the PER process? Did the PER help in coordinating donor activities?

- What are - according to the view of the recipient government - the World Bank's and the donors's primary objectives of the PER. Were these objectives for the PER consistent with public expenditure objectives of the government?
- Are donor's priorities conceived as consistent over time?
- Is there uncertainty about the level of donor support from year to year? And if yes, is this a constraint to plan future expenditures?
- Are donors still earmarking their program support? If so, why?
- Are donors often bypassing the planning process within the government? Do donors negotiate directly with sector ministries without submitting the project proposals to the project management cycle within the PIP?
- Are procedures established to ensure that donor funded projects enter the PIP? If not, could these procedures be designed or are obstacles in place that prevent that donors can submit the proposed projects to the planning authorities?

#### *Involvement of the recipient country with PER process*

- What was the involvement of recipient countries during the PER process with regard to:
  - the initiation phase
    - Did they receive the PER issues paper on time before the PER mission arrived and did they comment on the issues paper?
  - the preparation phase
    - How were the local counterparts organized. Were special task forces or committees installed? Were these ministerial or inter-ministerial groups? (were the members of these groups receiving additional remuneration/supplements for working in these groups; if so, is the practice of paying supplements for joining task forces an accepted policy; were the supplements for the PER task force equivalent to supplements for other task forces?). Did the PER mission end with the signing of an Aide Memoire?
  - the follow up-phase
    - This phase can involve through an ongoing dialogue consultations on the implementation strategy for developing a more appropriate budgetary system, on which progress reports can be prepared. Was there an ongoing dialogue after the PER mission? In what way the government did receive technical assistance and advice at the actual moment of preparation of the (last) budget? Was this advice useful for the government and did the advice have any impact on budgeted allocations? Was this advisory work linked to the PER?
- Were the contributions of government officials used as an actual input for the final PER report?
- If local expertise was hired in the PER preparation, what was their impact on the PER report and the PER process?

- Have there been meetings with non-governmental organizations (e.g. Parliaments and interest groups) during the PER process?

#### *Public investment planning process*

- How are projects for the PIP being selected; to what extent projects are evaluated and is there an increasing share of projects that is being selected on the basis of economic criteria (economic rate of return, cost benefit ratio, etc.)?
- Is there an effort to undertake macroeconomic medium term planning of expenditure and is the PIP included in this medium term planning process?
- Is there a systematic consideration within the investment budget of the implications of future recurrent costs and debt service obligations?
- Is there a pipeline of projects to be appraised prior to inclusion in the official PIP.
- Are guidelines set up for the submission of projects or project proposals by the sector ministries? What is the status of these guidelines and to what extent are they adhered to? Are these guidelines differentiated for donor and government funded projects?

#### *Assessment of budget capacity building efforts*

In Table 1 18 different components in the process budget management are distinguished. In the first column the strength of the country's capacity in the specific field should be assessed. In the second column it should be indicated if technical advice was provided in this field in the form of:

- IMF or World Bank or other missions (indicate: IMF-M, WB-M, or O-M; or
- long term or short term (less than 2 person months) technical assistance (indicate LT or ST).

In the third column the impact of the capacity building efforts in the specific field should be assessed. Indicate in the last column whether the impact is expected to be temporary (T), i.e. only for about the duration of the TA project or permanent (P).

Indicate the strength of the country and impact of the capacity building efforts within a range of 5-0; very strong and positive impact can be indicated as 5; weak capacity and no impact at all can be indicated as 0.

Table 1. Assessment of capacity building efforts

	1	2	3	4
1. Establishment of consistent macroeconomic framework:				
2. Formulation of medium term expenditure plans consistent with macroeconomic framework:				
3. Establishment of sectoral priorities for medium term expenditure plans:				
4. Linkage of medium term plans to annual budget preparation:				
5. Mobilization of donor funds in support of medium term expenditure plans:				
6. Coordination of donor assistance:				
7. Preparation of annual budgets consistent with expected donor funding, medium term expenditure plans and macroeconomic framework:				
8. Monitoring budget implementation (execution phase) to ensure outcomes consistent with budget plans:				
9. Reporting with a reasonable time-lag on commitment, execution and payment of expenditures:				
10. Auditing to check ex post compliance with budget allocations:				
11. Execution of budget related sectoral studies				
13. Establishment of sectoral priorities for medium term expenditure plans				
14. Computerization of the budget preparation				
15. Computerization of the monitoring process of the budget				
16. Performance of regular (e.g. monthly) liquidity planning				
17. Development of budget information systems				
18. Development of program budgeting (instead of line budgeting)				

1. Strength (5 for very strong; 0 for very weak)
2. Technical Advice
3. Impact (5 for strongly positive impact; 0 for no impact of the technical advice)
4. Permanent (P) or Temporary (T) impact

**ANNEXE N°2**



**UNION EUROPEENNE**  
DELEGATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE  
EN REPUBLIQUE DU SENEGAL

*Le Chef de Délégation*

Dakar, le 26 janvier 1995

GD/ma N° 301

**Monsieur Papa Ousmane SAKHO**

**Ministre de l'Economie,  
des Finances et du Plan**

**Ordonnateur National du FED**

**DAKAR**

**Objet :    Revues des Dépenses Publiques  
              - Mission d'évaluation**

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous adresser, ci-joint, copie du fax annonçant la mission à Dakar, du 05 au 17 février 1995 de Monsieur P. ESCLATINE et Mademoiselle S. MESPLE-SOMPS du Groupement d'Intérêt Scientifique Développement des Investigations sur Ajustement à Long terme (DIAL).

Je vous saurais gré des dispositions que vous voudrez bien prendre pour que cette mission se déroule dans les meilleures conditions.

Dans cette attente, je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, en l'assurance de ma haute considération.

Le Chef de Délégation,

André VANHAEVERBEKE

Le groupe de Travail sur les dépenses publiques du "Special Program of Assistance for Africa" (SPA) a, au cours de sa réunion de janvier 1994, décidé d'effectuer une analyse de l'efficacité du processus des Revues de Dépenses Publiques (RDP). La conduite de cette étude a été confiée à l'Union Européenne. L'étude comprend plusieurs phases, dont l'évaluation auprès des pays cibles des Revues de Dépenses Publiques passées (voir les termes de référence qui vous ont été envoyés le 10-11-94 en annexe d'un premier fax de notre part). Pour le Sénégal, cette évaluation a été confiée par la Division 3 de la DGVIII (Mr J. L. Lacube) au groupement d'intérêt scientifique DIAL. Elle concernera la RDP qui a eu lieu en avril/mai 1991 et a donné lieu à une publication définitive (couverture grise) en mai 1993.

Pour ce faire Mr Pierre Esclatine et Melle Sandrine Mesplé-Somps effectueront une mission à Dakar du 5 février au 17 février. L'efficacité de la mission serait grandement accrue si un certain nombre de contacts pouvait être planifié à l'avance. C'est pour cela que nous nous permettons de vous demander de prendre rendez-vous avec les principaux services et institutions concernés par le processus de RDP. Il serait essentiel que ces services et institutions identifient et préviennent, dès à présent, les fonctionnaires ayant participé au processus de RDP tant au niveau de la préparation, de l'élaboration et du suivi.

Un certain nombre d'interlocuteurs prioritaires ont été identifiés :

- **Ministère de l'Economie des Finances et du Budget :**
  - Cabinet du Ministre délégué chargé du budget
  - Direction du Budget
  - Direction de la Prévision et de la Statistique : Mme Awa Thiongane
  - Direction de la Planification : Mr Aboubacry Demba LOM
  - Unité de Politique Economique auprès du Cabinet du Ministre Sakho
- **Ministère de l'Education Nationale**
  - Direction de la Planification et de la Budgétisation
  - Direction des Affaires Administratives et Financières
- **Ministère de la Santé**
  - Direction de la Planification et de la Budgétisation
  - Direction des Affaires Administratives et Financières
- **Ministère de l'Agriculture**
  - UPA { Direction de la Planification et de la Budgétisation
  - Direction des Affaires Administratives et Financières
- **Assemblée Nationale**
  - Rapporteur du Budget
- **Bailleurs de Fonds**
  - Délégation de l'Union Européenne
  - Représentation de la Banque Mondiale
  - Représentation du FMI
  - Mission Française de Coopération
  - Représentation de l'USAID

Nous laissons à votre appréciation l'opportunité de la présentation de la mission au niveau du Ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, Mr Sakho et du Ministre délégué chargé du Budget Mr Loum. Cependant il nous paraît opportun de les rencontrer.

Dans la mesure du possible il serait souhaitable de disposer de quelques documents, dès le début de la mission. Il s'agirait, prioritairement du TOFE et du PIP les plus récents, de la Loi de Finance 1995 ainsi que du décret de répartition. De même, notre mission comportant un volet d'évaluation de l'assistance technique dans le domaine des procédures budgétaires et de la programmation des dépenses de fonctionnement et d'investissement, pourriez-vous nous informer sur l'existence éventuelle d'une telle assistance technique et sur sa forme?



UNION EUROPEENNE  
DELEGATION DE LA COMMISSION EUROPEENNE  
EN REPUBLIQUE DU SENEGAL

26 JAN. 1995

A276

Dakar, le 26janvier 1995  
GD/ma N° 316

**TELECOPIE**

Transmise par Télécopieur n° (221) 23.68.85

ADRESSEE à

GIS-DIAL  
à l'attention de Monsieur LOUP

33.1.42.08.81.60

Nombre de pages + page de couverture = 1

Objet : Mission RDP du 05 au 17 février 1995Réf. : V/fax n° D022 du 23.01.95

Voici les dispositions qui ont été prises pour préparer la mission de M. ESCLATINE et de Melle MESPLE-SOMS :

- Une lettre a été envoyée aux Ministres et aux Bailleurs de Fonds cités dans votre fax pour leur annoncer la mission.
- Une réservation a été faite pour les deux missionnaires à l'Hôtel TERANGA, place de l'Indépendance (téléphone : 23.10.44).

Par contre, nous ne pourrons aller accueillir la mission à l'aéroport le 05 février, ceci n'étant pas prévu pour les bureaux d'études.

Le Conseiller,

Gilles DESESQUELLES

**ANNEXE N°3**

## Entretiens

Mr Bramé	Direction de la Coopération Economique et Financière
Mr Gilles Desesquelle	Conseiller économique Délégation Européenne
Mr Mamadou Woury Dialho	Directeur de la Direction de la Dette et des Investissements
Mr Baba Dioum	Directeur de l'Unité de Politique Agricole
Mr Allouy Faye	Direction de la Prévision et de la Statistique
Mr J. C. Fouillant	Conseiller Technique auprès du Directeur Général des Finances
Mr Abdou Bame Gueye	Directeur Général des Finances
Mr David Jones	Représentant Banque Mondiale
Mr Aboubacry Demba Lom	Directeur de la Planification
Mr Amacoudou Ndiaye	Direction de la Coopération Economique et Financière
Mr Diatourou Ndiaye	Direction de la Coopération Economique et Financière
Mr Kifle Negash	USAID
Mr Ousmane Sane	USAID
Mr Lamine Seydi	Directeur DAGE Minsitère de la Santé Publique et de l'Action Sociale
Mr Maguette Sow	Directeur DAGE Ministère de l'Education
Mr Mamadou Abdoulaye Sow	Directeur de cabinet Ministère délégué chargé du budget
Mr Max Tabouillot	Conseiller Technique auprès du Directeur Général des Finances
Mr Daouda Tandian	Directeur du Budget
Mr Thiam	Représentant FMI
Mme Awa Thiongane	Directeur de la Prévision et de la Statistique
Mr Serge Tomasi	Conseiller économie-finances Coopération Française

**ANNEXE N°4**

**Tableau résumé des réponses apportées par le rapport aux questions**  
**de l'annexe 1 des termes de référence**

<p><b><u>I. RDP et procédure budgétaire</u></b></p> <p>Quels obstacles à une amélioration de la gestion budgétaire sont considérés comme les plus importants par les autorités ?</p>	<p>1- Contrainte économique générale. Face à des recettes fiscales stagnantes, la poursuite des grands équilibres a conduit à une réduction des dépenses de matériel et de fonctionnement peu propices à une redistribution sectorielle. De plus la dévaluation a entraîné presque mécaniquement un alourdissement de la masse salariale et de la charge de la dette.</p> <p>2- Difficultés de trésorerie conduisant à allonger les procédures d'exécution de la dépense, et à retarder les paiements en générant des arriérés.</p> <p>3- Manque de moyens en ressources humaines, en nombre et en compétence.</p> <p>4- Equipements informatiques en cours de restructuration.</p>
<p>- La RDP identifie-t-elle ces obstacles ?</p>	<p>Oui, en partie</p>
<p>- La RDP définit-elle les caractéristiques d'une dépense publique efficace ?</p>	<p>Pas de définition pour les dépenses de fonctionnement. En revanche, pour les investissements réponse indirecte en mettant l'accent sur la nécessité d'évoluer et de hiérarchiser les projets en termes économiques, et pour les projets non marchands selon des critères objectifs à définir.</p>
<p>- La RDP fournit-elle des recommandations applicables (programme d'actions) ?</p>	<p>Insuffisamment : elle fournit plutôt des orientations sur les améliorations à rechercher et les études à entreprendre.</p>
<p>- Quelles recommandations ont été suivies ?</p>	<p>La RDP ne paraît pas avoir eu d'effets directs en termes opératoires. Ses recommandations d'objectifs ont cependant pu inspirer les études actuellement entreprises dans divers domaines (chaines informatiques sur la question des dépenses publiques, études sur la comptabilité publique et les nomenclatures budgétaires, audit de la fonction publique, priorité accordée au secteur santé et à celui de l'enseignement...)</p>

<p>- Les autorités ont-elles une idée pour rendre les recommandations de la RDP plus efficaces ?</p>	<p>Bien qu'aucune réponse n'ait été apportée directement il paraît résulter des entretiens que l'efficacité de la RDP serait accrue : par une meilleure concertation, non seulement sur les objectifs mais sur les moyens, par une formulation plus opératoire des recommandations.</p>
<p>- Les objectifs de la RDP étaient-ils clairement définis?</p>	<p>Apparemment oui pour ce qui concerne les objectifs généraux (rééquilibrage des dépenses, priorités sectorielles...) mais les outils statistiques employés n'ont pas été clairement explicités. Non pour la procédure budgétaire car elle renvoyait souvent à des études complémentaires (budgétisation pluri-annuelle, changements institutionnels).</p>
<p>- La procédure RDP et son suivi ont-ils eu un impact sur les procédures budgétaires ?</p> <p>- Sur les méthodes de travail ?</p> <p>- Sur les comportements des bailleurs bilatéraux ?</p>	<p>Non</p>
<p>A-t-il été envisagé que la procédure RDP puisse devenir une conditionnalité des prêts de la Banque mondiale ? Peut-on envisager d'introduire des relations contractuelles entre bailleurs et gouvernement ?</p>	<p>Il ne semble pas qu'il ait été envisagé de donner un caractère de conditionnalité à la procédure RDP. En revanche certaines de ses recommandations ont pu être reprises dans des programmes d'ajustement sectoriel spécifiques et des documents-cadre de politique économique. Les bailleurs bilatéraux paraissent apprécier l'encadrement des projets par le PIP et ne pas envisager d'autres relations contractuelles que celles résultant de conventions de financement</p>
<p>- Les autorités estiment-elles que les bailleurs s'intéressent davantage aux dépenses budgétaires qu'aux recettes fiscales ?</p>	<p>Pas de réponse directe. La pratique budgétaire adoptée depuis 1993 qui fait apparaître l'écart entre recettes et dépenses privées ne peut que contribuer à sensibiliser les ministères dépensiers et les bailleurs à l'importance que revêt le volume des ressources budgétaires.</p>
<p>- Comment est pris en compte par la RDP l'objectif de diminution de la pauvreté et de politique sociale ?</p>	<p>Cette prise en compte ne résulte que de la priorité donnée par la RDP aux secteurs de l'éducation et de la santé.</p>
<p>- S'est-il écoulé une longue période entre la RDP et la disponibilité du rapport ?</p> <p>- Cette période a-t-elle nui à l'efficacité de la RDP ?</p>	<p>Oui 1986-1993</p> <p>Oui. C'est ainsi que le rapport est parvenu au Directeur Général des Finances après qu'ait été arrêté le budget pour 1995.</p>
<p>- le rapport RDP a-t-il été facilement disponible pour les personnalités locales intéressées ?</p>	<p>Non</p>

<b>II- Les bailleurs de fonds et la RDP</b>	
- Quel a été le rôle des bailleurs bilatéraux dans le processus RDP ?	Aucun
- Le processus les a-t-il aidé à coordonner leurs activités ?	Non
- Les priorités des bailleurs sont-elles conçues comme cohérentes dans le temps ?	Cette cohérence est assurée chez certains bailleurs par une programmation indicative pluri-annuelle établie selon leur procédure propre.
- Y-a-t-il une incertitude sur le niveau de l'apport des bailleurs d'une année sur l'autre ? Est-ce un obstacle à la programmation des dépenses ?	Les bailleurs sont tenus par leur propre contrainte d'annualité budgétaire. En outre leurs apports peuvent être soumis à des conditionalités. En matière d'investissements, les projets inscrits au PIP font l'objet d'une programmation.
- Les bailleurs contournent-ils souvent la procédure de programmation du gouvernement ? Négocient-ils directement avec les ministères sectoriels sans se soumettre à la procédure du PIP ?	Bien que des projets échappent toujours à la procédure normale de programmation, il semble qu'ils soient moins nombreux qu'auparavant. Les bailleurs négocient souvent leurs projets avec des ministères sectoriels à charge cependant pour ceux-ci d'en proposer l'inscription au PIP.
Existe-t-il des procédures assurant que les projets des bailleurs entrent dans le PIP ?	La procédure même du PIP a cet objet. L'établissement de conventions de financement pour les projets financés par prêts, lorsqu'il est prévu le visa des ordonnancements d'exécution de ces projets, l'inscription au BNE des crédits de contreparties peuvent être favorables à l'inscription au PIP. En revanche ces procédures sont inopérantes pour les projets financés sur dons dont le trésor n'est pas assignataire et qui sont exécutés et payés directement par les donateurs.
<b>III- L'implication du pays dans les processus de la RDP</b>	
- Phase initiale	Oui, il y a eu envoi d'un document préparatoire très antérieur à l'arrivée de la mission.
- Phase de préparation : l'interlocuteur local	Il ne semble pas y avoir eu création d'une structure locale ad hoc. La mission a été assistée par une équipe locale (5 personnes) pour la confection des travaux statistiques. L'esquisse de rapport a été présentée dans deux réunions collectives comprenant des responsables locaux. Il n'y a pas eu, à la fin, de signature d'un aide-mémoire.
- Phase de suivi	Il n'y a pas eu de suivi
- Y-a-t-il eu des réunions avec des autorités non gouvernementales.	Non

<p><b>IV- <u>Planification des investissements publics</u></b></p> <p>- Sélection des projets PIP</p>	<p>En principe, la sélection est faite selon des critères économiques et de priorité d'objectifs sur la base d'évaluations ex ante. En fait les évaluations sont souvent insuffisantes et les choix sont exercés davantage en fonction du "bouclage" technique et financier du projet qu'en fonction de critères économiques. Il existe un manuel d'évaluation peu ou mal appliqué.</p>
<p>- Plan macro-économique à moyen terme de dépenses publiques.</p>	<p>Le PIP est le seul véritable instrument utilisé pour la planification à moyen terme des dépenses publiques.</p>
<p>- Prise en compte des coûts de fonctionnement induits.</p>	<p>Pour être inscrits au PIP les projets doivent comporter une évaluation des charges de fonctionnement récurrentes. Mais cette évaluation est incertaine, faute notamment de normes ; elle est mal raccordée à l'établissement du budget de fonctionnement.</p>
<p>- Y-a-t-il un stock de projets à évaluer ?</p>	<p>Il ne semble pas exister de stock de projets au-delà de l'horizon triennal du PIP.</p>

**ANNEXE 5**

REPUBLIQUE DU SENEGAL  
MINISTERE DE L'ECONOMIE,  
DES FINANCES ET DU PLAN  
DIRECTION GENERALE DU BUDGET ET  
DE L'ASSISTANCE AU DEVELOPPEMENT  
DIRECTION DU BUDGET

DAKAR, le 29 Janvier 1993

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN

- \_\_\_\_/(-)
- Mesdames, Messieurs les Ministres,
  - Monsieur le Secrétaire général de la  
Présidence de la République,
  - Monsieur le Secrétaire général du  
Gouvernement.

O B J E T / Exécution du budget 1993.

-S-S-S-

Dans le cadre de la poursuite de l'effort d'assainissement des finances publiques de l'Etat, un budget d'austérité a été adopté en 1993.

Pour faciliter sa mise en oeuvre, des mesures vigoureuses de régulation des dépenses publiques doivent être appliquées.

Aussi ai-je décidé de moduler les propositions d'engagement suivant l'échéancier ci-joint.

Cet échéancier fixe le pourcentage maximum des engagements cumulatifs que vous êtes autorisés à proposer à la fin de chaque trimestre pour l'ensemble des crédits inscrits pour votre département aussi bien pour les dépenses de fonctionnement que pour les dépenses d'investissement.

.../..

En revanche, la solidarité peut jouer entre les différents articles d'un même chapitre et, le cas échéant, entre les chapitres de fonctionnement ou d'investissement d'un même ministère.

En tout état de cause, la règle du pourcentage des engagements cumulatifs à proposer à la fin de chaque trimestre, au titre du budget de chaque ministère, ne souffre d'aucune dérogation.

Je vous invite, par conséquent, à définir vos priorités de dépenses et à veiller personnellement au respect strict de ces mesures.

P.J. :

ANNEXE - Echancier des propositions  
d'engagement au titre de la  
loi de finances 1993.

AMPLIATIONS :

- M<sup>r</sup>. le Président de la République
- M<sup>r</sup>. le Premier Ministre.

Le Ministre de l'Economie  
des Finances et du Plan



Famara Ibrahima SAGNA

ECHEANCIER DES PROPOSITIONS D'ENGAGEMENT  
AU TITRE DE LA LOI DE FINANCES 1993  
-S-S-S-S-S-S-

I.- BUDGET DE FONCTIONNEMENT

<u>ECHEANCE</u> :	31/03/1993	30/06/1993	30/09/1993	31/12/1993
Pourcentage maximum des crédits à engager	20 %	45 %	75 %	100 %

II.- BUDGET D'INVESTISSEMENT

<u>ECHEANCE</u> :	31/03/1993	30/06/1993	30/09/1993	31/12/1993
Pourcentage maximum des crédits à engager	12 %	25 %	63 %	100 %

**ANNEXE STATISTIQUE**

## Annexe statistique

### Construction des séries

Les sommes globales de dépenses de fonctionnement (salaires, matériel...) sont celles inscrites au TOFE. Donc il n'a pas été possible, comme cela a été fait pour la RDP d'exclure les données relatives aux dépenses de matériel et entretiens des régions et des missions diplomatiques et de déduire de la masse salariale les dépenses d'hospitalisation et de transport des fonctionnaires. Les dépenses d'investissement reprennent, comme la RDP, la somme totale des investissements inscrits au PTIP et aux BCI.

Nous avons suivi la classification définie par le FMI (in manuel on government finance statistics) pour construire la répartition fonctionnelle des dépenses de fonctionnement. Cependant certains regroupements ont été fait, le découpage ministériel sénégalais ne correspondant pas toujours à la nomenclature du FMI. Il en a été de même pour les investissements qui sont comptabilisés par secteurs et sous-secteurs et non par ministères. Des sommes relativement importantes pour chaque secteur sont répertoriées sous les rubriques "études et recherches" et "appui institutionnel". Nous avons choisi de les ventiler par sous-secteurs au pro rata. Dans la RDP, ces dépenses ont, semble-t-il, été soustraites des sommes sectorielles, mais nous n'avons pu définir où elles ont été reventillées.

#### Classement des ministères :

Rubriques	Ministères
Services publics généraux	Présidence de la République Assemblée nationale Conseil économique et social Conseil constitutionnel Conseil d'Etat Cour de cassation Primature Affaires étrangères Economie finances et plan Modernisation technologie
Défense	Défense
Sécurité et ordre public	Intérieur Justice
Services d'éducation	Education nationale
Services de santé et d'action sociale	Santé publique et action sociale Femme enfant et famille
Services du logement et aménagement des collectivités	Urbanisme et habitat Ville
Culture et affaires religieuses	Jeunesse et sport Culture
Agriculture	Agriculture

Energie mines industries et construction	Pêche transports maritimes Environnement protection nature
Transports et communication	Energie mines industrie Tourisme transport aérien Communication Equipement transports terrestres Hydraulique
Autres services économiques	Emploi travail formation professionnelle Commerce artisanat
Dépenses non ventilées	Dépenses communes

**Classement des investissements :**

Rubriques	Secteurs
Services publics généraux	Equipements administratifs
Services d'éducation	Education
Services de santé et d'action sociale	Santé Développement social
Services du logement et aménagement des collectivités	Hydraulique urbain assainissement Habitat
Culture et affaires religieuses	Culture et jeunes
Agriculture	Agriculture Elevage Eaux et forêts Pêche Hydraulique rural agricole
Energie mines industries et construction	Energie Mines Industrie Commerce
Transports et communication	Transport routier Transport ferrovier Transport maritime Transport aérien Postes et télécommunication
Autres services économiques	Artisanat Tourisme

**Tableau n°1.A : répartition sectorielle des investissements**

	90/91	92	93	94	95	95(1)
	exécution	exécution	exécution	prévision	BCI (CP+PT)	
<b>Services publics généraux</b>						
équip admini	8 917	6 722	2 377	5 213	5 346	3 742
études et recherches	93	64	21	46	40	28
appui institu	2 542	3 020	1 029	2 124	1 881	1 316
<b>total</b>	<b>11 552</b>	<b>9 806</b>	<b>3 428</b>	<b>7 383</b>	<b>7 266</b>	<b>5 086</b>
<b>Services d'éducation</b>						
éducation	5 315	1 495	3 744	10 038	18 539	12 977
études et recherches	55	14	33	88	137	96
appui institu	1 515	672	1 621	4 091	6 522	4 565
<b>total</b>	<b>6 885</b>	<b>2 181</b>	<b>5 399</b>	<b>14 217</b>	<b>25 198</b>	<b>17 638</b>
<b>Services de santé</b>						
santé	5 879	5 168	5 427	9 900	12 600	8 820
études et recherches	61	49	49	87	93	65
appui institu	1 676	2 322	2 350	4 034	4 432	3 103
<b>total</b>	<b>7 616</b>	<b>7 539</b>	<b>7 826</b>	<b>14 022</b>	<b>17 125</b>	<b>11 988</b>
<b>Services sociaux</b>						
dvt social	3 370	2 209	1 414	1 527	2 577	1 804
études et recherches	35	21	13	13	19	13
appui institu	961	992	612	622	907	635
<b>total</b>	<b>4 366</b>	<b>3 222</b>	<b>2 039</b>	<b>2 163</b>	<b>3 503</b>	<b>2 452</b>
<b>Services du logement et aménagement des collectivités</b>						
Hydro urbain assainis	1 687	3 250	1 923	7 355	9 239	6 467
Habitat	8 489	4 999	3 868	9 583	5 736	4 015
études et recherches	106	78	52	149	111	77
appui institu	2 901	3 706	2 508	6 903	5 268	3 687
<b>total</b>	<b>13 183</b>	<b>12 033</b>	<b>8 351</b>	<b>23 990</b>	<b>20 353</b>	<b>14 247</b>
<b>Culture et affaires religieuses</b>						
culture et jeunes	570	250	40	75	757	530
études et recherches	6	2	0	1	6	4
appui institu	162	112	17	31	266	186
<b>total</b>	<b>738</b>	<b>365</b>	<b>58</b>	<b>106</b>	<b>1 029</b>	<b>720</b>
<b>Energies</b>						
énergie	13 992	9 440	4 098	8 966	9 100	6 370
études et recherches	933	931	1 226	2 026	1 478	1 034
appui institu	751	420	121	318	1 192	834
<b>total</b>	<b>15 676</b>	<b>10 791</b>	<b>5 445</b>	<b>11 310</b>	<b>11 770</b>	<b>8 239</b>
<b>Mines industrie et construction</b>						
mines	2 714	450	200	1 020	970	679
industries	2 160	1 849	3 139	4 920	3 896	2 727
commerce	0			0	0	0
études et recherches	325	227	999	1 342	790	553
appui institu	261	102	99	211	637	446
<b>total</b>	<b>5 461</b>	<b>2 628</b>	<b>4 437</b>	<b>7 493</b>	<b>6 293</b>	<b>4 405</b>
<b>Agriculture, pêche et forêt</b>						
agriculture	29 987	16 143	19 305	21 850	41 076	28 753
élevage	811	1 197	707	1 566	1 807	1 265
eaux et forêt	7 995	4 079	3 426	3 021	5 531	3 872
pêche	3 878	1 459	669	350	3 143	2 200
hydr. rural agri	3 646	7 939	8 372	6 299	15 916	11 141
études et recherches	2 588	2 445	1 581	1 581	1 975	1 383
appui institu	6 811	7 773	6 044	7 241	7 460	5 222
<b>total</b>	<b>55 716</b>	<b>41 035</b>	<b>40 104</b>	<b>41 908</b>	<b>76 908</b>	<b>53 836</b>
<b>Transports et communication</b>						
transport routier	16 834	16 532	11 475	30 086	35 891	25 124
transport ferrov	1 318	2 570	3 302	6 563	4 966	3 476
transport maritime	527	1 222	3 818	2 144	1 963	1 374
transport aérien	2 025	308		1 158	6 009	4 206
postes et télécom	5 856	6 222	3 504	4 858	2 257	1 580
études et recherches	135	214	288	257	1 061	742
appui institu	241	348	2 975	1 050	1 165	816
<b>total</b>	<b>26 936</b>	<b>27 415</b>	<b>25 361</b>	<b>46 116</b>	<b>53 312</b>	<b>37 318</b>
<b>Autres services économiques</b>						
artisanat	131	36	10	160	1 152	806
tourisme	240	179	25	25	215	151
études et recherches	10	5	3	36	192	134
appui institu	9	4	4	6	156	109
<b>total</b>	<b>390</b>	<b>224</b>	<b>42</b>	<b>228</b>	<b>1 714</b>	<b>1 200</b>
<b>TOTAL</b>	<b>148 518</b>	<b>117 238</b>	<b>102 489</b>	<b>168 936</b>	<b>224 471</b>	<b>157 130</b>

Source : DCEF

**Tableau n° 2.A : Répartition fonctionnelle des dépenses  
de fonctionnement et d'investissement  
(en milliards de F CFA nominal)**

	93	94	95	95(1)
	ordonnements		projet LF	
	personnel : crédits ouverts			
<b>Services publics généraux</b>				
personnel	16 851	19 084	20 033	20 033
matériel	6 641	5 449	7 608	7 608
entretien	2 439	356	2 798	2 798
transferts	2 833	3 728	3 906	3 906
dépenses diverses	2 631	1 765	2 344	2 344
dépenses spéciales	1 160	1 160	580	580
total fonction.	32 555	31 543	37 269	37 269
investissement	3 428	7 383	7 266	5 086
<b>TOTAL</b>	<b>35 983</b>	<b>38 927</b>	<b>44 536</b>	<b>42 356</b>
<b>Défense</b>				
personnel	26 742	30 207	33 070	33 070
matériel	5 980	4 801	6 878	6 878
entretien	289	373	376	376
transferts	65	65	65	65
dépenses diverses				
total fonction.	33 076	35 446	40 389	40 389
<b>TOTAL</b>	<b>33 076</b>	<b>35 446</b>	<b>40 389</b>	<b>40 389</b>
<b>Sécurité et ordre public</b>				
personnel	16 526	19 118	19 966	19 966
matériel	2 163	2 287	2 407	2 407
entretien	34	39	40	40
transferts	2	91	91	91
dépenses diverses	1 305	2 136	988	988
total fonction.	20 029	23 671	23 492	23 492
<b>TOTAL</b>	<b>20 029</b>	<b>23 671</b>	<b>23 492</b>	<b>23 492</b>
<b>Services d'éducation</b>				
personnel	44 833	49 977	52 009	52 009
matériel	2 475	1 402	2 001	2 001
entretien	398	349	350	350
transferts	17 868	22 183	22 492	22 492
dépenses diverses				
total fonction.	65 575	73 912	76 852	76 852
investissement	5 399	14 217	25 198	17 638
<b>TOTAL</b>	<b>70 974</b>	<b>88 129</b>	<b>102 050</b>	<b>94 490</b>
<b>Services de santé</b>				
personnel	8 623	9 517	10 106	10 106
matériel	1 976	4 005	4 544	4 544
entretien	0	0	0	0
transferts	262	1 900	2 822	2 822
dépenses diverses	0	0	0	0
total fonction.	10 861	15 422	17 471	17 471
investissement	7 826	14 022	17 125	11 988
<b>TOTAL</b>	<b>18 687</b>	<b>29 444</b>	<b>34 597</b>	<b>29 459</b>
<b>Services sociaux</b>				
investissement	2 039	2 163	3 503	2 452
<b>TOTAL</b>	<b>2 039</b>	<b>2 163</b>	<b>3 503</b>	<b>2 452</b>
<b>Services du logement et aménagement des collectivités</b>				
personnel	544	659	672	672
matériel	46	64	72	72
entretien	1	2	2	2
transferts	0	0	0	0
dépenses diverses	0	0	0	0
total fonction.	591	725	746	746
investissement	8 351	23 990	20 353	14 247
<b>TOTAL</b>	<b>8 941</b>	<b>24 715</b>	<b>21 100</b>	<b>14 994</b>
<b>Culture et affaires religieuses</b>				
personnel	2 317	2 571	3 133	3 133
matériel	408	629	409	409
entretien	39	43	43	43
transferts	134	348	412	412
dépenses diverses	22	27	28	28
total fonction.	2 919	3 619	4 025	4 025
investissement	58	106	1 029	720
<b>TOTAL</b>	<b>2 977</b>	<b>3 726</b>	<b>5 054</b>	<b>4 745</b>

<b>Energie</b>				
investissement	5 445	11 310	11 770	8 239
<b>TOTAL</b>	<b>5 445</b>	<b>11 310</b>	<b>11 770</b>	<b>8 239</b>
<b>Agriculture, pêche et forêt</b>				
personnel	4 505	5 479	5 722	5 722
matériel	200	219	283	283
entretien	4	3	3	3
transferts	2 113	2 169	2 259	2 259
dépenses diverses	0	0	0	0
total fonction.	6 822	7 870	8 267	8 267
investissement	40 104	41 908	76 908	53 836
<b>TOTAL</b>	<b>46 926</b>	<b>49 778</b>	<b>85 175</b>	<b>62 103</b>
<b>Mines industries et construction</b>				
personnel	172	189	199	199
matériel	224	173	102	102
entretien				
transferts				
dépenses diverses				
total fonction.	396	363	301	301
investissement	4 437	7 493	6 293	4 405
<b>TOTAL</b>	<b>4 833</b>	<b>7 856</b>	<b>6 594</b>	<b>4 706</b>
<b>Transports et communication</b>				
personnel	1 524	1 754	1 779	1 779
matériel	279	241	328	328
entretien	0	0	3	3
transferts	121	107	109	109
dépenses diverses	0	0	0	0
total fonction.	1 923	2 102	2 219	2 219
investissement	25 361	46 116	53 312	37 318
<b>TOTAL</b>	<b>27 285</b>	<b>48 218</b>	<b>55 530</b>	<b>39 537</b>
<b>Autres services économiques</b>				
personnel	1 960	2 473	2 842	2 842
matériel	104	68	158	158
entretien	10	3	50	50
transferts	365	416	383	383
dépenses diverses	0	0	0	0
total fonction.	2 439	2 960	3 433	3 433
investissement	42	228	1 714	1 200
<b>TOTAL</b>	<b>2 481</b>	<b>3 188</b>	<b>5 148</b>	<b>4 633</b>
<b>Dépenses communes</b>				
personnel	7 703	7 972	7 970	7 970
matériel	1 167	819	1 248	1 248
entretien	184	640	1 580	1 580
transferts*	3 943	18 037	4 557	4 557
dépenses diverses	7 048	10 408	17 680	17 680
total fonction.	20 045	37 876	33 035	33 035
<b>TOTAUX</b>				
personnel	132 300	149 000	157 500	157 500
matériel	21 664	20 158	26 036	26 036
entretien	3 396	1 809	5 247	5 247
transferts	27 705	49 046	37 097	37 097
dépenses diverses	11 006	14 337	21 041	21 041
dépenses spéciales	1 160	1 160	580	580
total fonction.	197 231	235 510	247 500	247 500
investissement	102 489	168 936	224 471	157 130
intérêt	34 700	75 200	72 600	72 600
<b>TOTAL</b>	<b>334 420</b>	<b>479 646</b>	<b>544 571</b>	<b>477 230</b>

\* transferts hors dotations CAA et BCI FNF et avals et garanties  
(1) hypothèse d'un taux d'exécution du BCI de 70%.

Sources : Direction générale des finances, DCEF.

**Tableau n° 3.A : Répartition fonctionnelle des dépenses  
de fonctionnement et d'investissement  
(en pourcentage du total)**

	93	94	95	95(1)
	ordonnements		projet LF	
	personnel : crédits ouverts			
<b>Services publics généraux</b>				
personnel	5,04%	3,98%	3,68%	4,20%
matériel	1,99%	1,14%	1,40%	1,59%
entretien	0,73%	0,07%	0,51%	0,59%
transferts	0,85%	0,78%	0,72%	0,82%
dépenses diverses	0,79%	0,37%	0,43%	0,49%
dépenses spéciales	0,35%	0,24%	0,11%	0,12%
total fonction.	9,73%	6,58%	6,84%	7,81%
investissement	1,02%	1,54%	1,33%	1,07%
<b>TOTAL</b>	<b>10,76%</b>	<b>8,12%</b>	<b>8,18%</b>	<b>8,88%</b>
<b>Défense</b>				
personnel	8,00%	6,30%	6,07%	6,93%
matériel	1,79%	1,00%	1,26%	1,44%
entretien	0,09%	0,08%	0,07%	0,08%
transferts	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	9,89%	7,39%	7,42%	8,46%
<b>TOTAL</b>	<b>9,89%</b>	<b>7,39%</b>	<b>7,42%</b>	<b>8,46%</b>
<b>Sécurité et ordre public</b>				
personnel	4,94%	3,99%	3,67%	4,18%
matériel	0,65%	0,48%	0,44%	0,50%
entretien	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
transferts	0,00%	0,02%	0,02%	0,02%
dépenses diverses	0,39%	0,45%	0,18%	0,21%
total fonction.	5,99%	4,94%	4,31%	4,92%
<b>TOTAL</b>	<b>5,99%</b>	<b>4,94%</b>	<b>4,31%</b>	<b>4,92%</b>
<b>Services d'éducation</b>				
personnel	13,41%	10,42%	9,55%	10,90%
matériel	0,74%	0,29%	0,37%	0,42%
entretien	0,12%	0,07%	0,06%	0,07%
transferts	5,34%	4,62%	4,13%	4,71%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	19,61%	15,41%	14,11%	16,10%
investissement	1,61%	2,96%	4,63%	3,70%
<b>TOTAL</b>	<b>21,22%</b>	<b>18,37%</b>	<b>18,74%</b>	<b>19,80%</b>
<b>Services de santé</b>				
personnel	2,58%	1,98%	1,86%	2,12%
matériel	0,59%	0,84%	0,83%	0,95%
entretien	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
transferts	0,08%	0,40%	0,52%	0,59%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	3,25%	3,22%	3,21%	3,66%
investissement	2,34%	2,92%	3,14%	2,51%
<b>TOTAL</b>	<b>5,59%</b>	<b>6,14%</b>	<b>6,35%</b>	<b>6,17%</b>
<b>Services sociaux</b>				
investissement	0,61%	0,45%	0,64%	0,51%
<b>TOTAL</b>	<b>0,61%</b>	<b>0,45%</b>	<b>0,64%</b>	<b>0,51%</b>
<b>Services du logement et aménagement des collectivités</b>				
personnel	0,16%	0,14%	0,12%	0,14%
matériel	0,01%	0,01%	0,01%	0,02%
entretien	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
transferts	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	0,18%	0,15%	0,14%	0,16%
investissement	2,50%	5,00%	3,74%	2,99%
<b>TOTAL</b>	<b>2,67%</b>	<b>5,15%</b>	<b>3,87%</b>	<b>3,14%</b>
<b>Culture et affaires religieuses</b>				
personnel	0,69%	0,54%	0,58%	0,66%
matériel	0,12%	0,13%	0,08%	0,09%
entretien	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
transferts	0,04%	0,07%	0,08%	0,09%
dépenses diverses	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
total fonction.	0,87%	0,75%	0,74%	0,84%
investissement	0,02%	0,02%	0,19%	0,15%
<b>TOTAL</b>	<b>0,89%</b>	<b>0,78%</b>	<b>0,93%</b>	<b>0,99%</b>

<b>Energie</b>				
investissement	1,63%	2,36%	2,16%	1,73%
<b>TOTAL</b>	<b>1,63%</b>	<b>2,36%</b>	<b>2,16%</b>	<b>1,73%</b>
<b>Agriculture, pêche et forêt</b>				
personnel	1,35%	1,14%	1,05%	1,20%
matériel	0,06%	0,05%	0,05%	0,06%
entretien	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
transferts	0,63%	0,45%	0,41%	0,47%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	2,04%	1,64%	1,52%	1,73%
investissement	11,99%	8,74%	14,12%	11,28%
<b>TOTAL</b>	<b>14,03%</b>	<b>10,38%</b>	<b>15,64%</b>	<b>13,01%</b>
<b>Mines industries et construction</b>				
personnel	0,05%	0,04%	0,04%	0,04%
matériel	0,07%	0,04%	0,02%	0,02%
entretien	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
transferts	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	0,12%	0,08%	0,06%	0,06%
investissement	1,33%	1,56%	1,16%	0,92%
<b>TOTAL</b>	<b>1,45%</b>	<b>1,64%</b>	<b>1,21%</b>	<b>0,99%</b>
<b>Transports et communication</b>				
personnel	0,46%	0,37%	0,33%	0,37%
matériel	0,08%	0,05%	0,06%	0,07%
entretien	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
transferts	0,04%	0,02%	0,02%	0,02%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	0,58%	0,44%	0,41%	0,46%
investissement	7,58%	9,61%	9,79%	7,82%
<b>TOTAL</b>	<b>8,16%</b>	<b>10,05%</b>	<b>10,20%</b>	<b>8,28%</b>
<b>Autres services économiques</b>				
personnel	0,59%	0,52%	0,52%	0,60%
matériel	0,03%	0,01%	0,03%	0,03%
entretien	0,00%	0,00%	0,01%	0,01%
transferts	0,11%	0,09%	0,07%	0,08%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	0,73%	0,62%	0,63%	0,72%
investissement	0,01%	0,05%	0,31%	0,25%
<b>TOTAL</b>	<b>0,74%</b>	<b>0,66%</b>	<b>0,95%</b>	<b>0,97%</b>
<b>Dépenses communes</b>				
personnel	2,30%	1,66%	1,46%	1,67%
matériel	0,35%	0,17%	0,23%	0,26%
entretien	0,05%	0,13%	0,29%	0,33%
transferts*	1,18%	3,76%	0,84%	0,95%
dépenses diverses	2,11%	2,17%	3,25%	3,70%
total fonction.	5,99%	7,90%	6,07%	6,92%
<b>TOTAUX</b>				
personnel	39,56%	31,06%	28,92%	33,00%
matériel	6,48%	4,20%	4,78%	5,46%
entretien	1,02%	0,38%	0,96%	1,10%
transferts	8,28%	10,23%	6,81%	7,77%
dépenses diverses	3,29%	2,99%	3,86%	4,41%
dépenses spéciales	0,35%	0,24%	0,11%	0,12%
total fonction.	58,98%	49,10%	45,45%	51,86%
investissement	30,65%	35,22%	41,22%	32,93%
intérêt	10,38%	15,68%	13,33%	15,21%
<b>TOTAL</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>

\* transferts hors dotations CAA et BCI FNF et avals et garanties  
(1) hypothèse d'un taux d'exécution du BCI de 70%.

Sources : Direction générale des finances, DCEF.

<b>Agriculture, pêche et forêt</b>				
personnel	0,28%	0,24%	0,22%	0,22%
matériel	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
entretien	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
transferts	0,13%	0,10%	0,09%	0,09%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	0,42%	0,35%	0,32%	0,32%
investissement	2,45%	1,85%	3,01%	2,10%
<b>TOTAL</b>	<b>2,87%</b>	<b>2,20%</b>	<b>3,33%</b>	<b>2,43%</b>
<b>Mines industries et construction</b>				
personnel	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
matériel	0,01%	0,01%	0,00%	0,00%
entretien	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
transferts	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%
investissement	0,27%	0,33%	0,25%	0,17%
<b>TOTAL</b>	<b>0,30%</b>	<b>0,35%</b>	<b>0,26%</b>	<b>0,18%</b>
<b>Transports et communication</b>				
personnel	0,09%	0,08%	0,07%	0,07%
matériel	0,02%	0,01%	0,01%	0,01%
entretien	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
transferts	0,01%	0,00%	0,00%	0,00%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	0,12%	0,09%	0,09%	0,09%
investissement	1,55%	2,04%	2,08%	1,46%
<b>TOTAL</b>	<b>1,67%</b>	<b>2,13%</b>	<b>2,17%</b>	<b>1,55%</b>
<b>Autres services économiques</b>				
personnel	0,12%	0,11%	0,11%	0,11%
matériel	0,01%	0,00%	0,01%	0,01%
entretien	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
transferts	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	0,15%	0,13%	0,13%	0,13%
investissement	0,00%	0,01%	0,07%	0,05%
<b>TOTAL</b>	<b>0,15%</b>	<b>0,14%</b>	<b>0,20%</b>	<b>0,18%</b>
<b>Dépenses communes</b>				
personnel	0,47%	0,35%	0,31%	0,31%
matériel	0,07%	0,04%	0,05%	0,05%
entretien	0,01%	0,03%	0,06%	0,06%
transferts*	0,24%	0,80%	0,18%	0,18%
dépenses diverses	0,43%	0,46%	0,69%	0,69%
total fonction.	1,23%	1,67%	1,29%	1,29%
<b>TOTAUX</b>				
personnel	8,10%	6,58%	6,16%	6,16%
matériel	1,33%	0,89%	1,02%	1,02%
entretien	0,21%	0,08%	0,21%	0,21%
transferts	1,70%	2,16%	1,45%	1,45%
dépenses diverses	0,67%	0,63%	0,82%	0,82%
dépenses spéciales	0,07%	0,05%	0,02%	0,02%
total fonction.	12,07%	10,39%	9,68%	9,68%
investissement	6,27%	7,45%	8,77%	6,14%
intérêt	2,12%	3,32%	2,84%	2,84%
<b>TOTAL</b>	<b>20,46%</b>	<b>21,17%</b>	<b>21,29%</b>	<b>18,66%</b>

Sources : Direction générale des finances, DCEF.

\* transferts hors dotations CAA et BCI FNF et avals et garanties

(1) hypothèse d'un taux d'exécution du BCI de 70%.

**Tableau n° 4.A : Répartition fonctionnelle des dépenses  
de fonctionnement et d'investissement  
(en pourcentage du PIB)**

	93	94	95	95(1)
	ordonnancements		projet LF	
	personnel : crédits ouverts			
<b>Services publics généraux</b>				
personnel	1,03%	0,84%	0,78%	0,78%
matériel	0,41%	0,24%	0,30%	0,30%
entretien	0,15%	0,02%	0,11%	0,11%
transferts	0,17%	0,16%	0,15%	0,15%
dépenses diverses	0,16%	0,08%	0,09%	0,09%
dépenses spéciales	0,07%	0,05%	0,02%	0,02%
total fonction.	1,99%	1,39%	1,46%	1,46%
investissement	0,21%	0,33%	0,28%	0,20%
TOTAL	2,20%	1,72%	1,74%	1,66%
<b>Défense</b>				
personnel	1,64%	1,33%	1,29%	1,29%
matériel	0,37%	0,21%	0,27%	0,27%
entretien	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%
transferts	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	2,02%	1,56%	1,58%	1,58%
TOTAL	2,02%	1,56%	1,58%	1,58%
<b>Sécurité et ordre public</b>				
personnel	1,01%	0,84%	0,78%	0,78%
matériel	0,13%	0,10%	0,09%	0,09%
entretien	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
transferts	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
dépenses diverses	0,08%	0,09%	0,04%	0,04%
total fonction.	1,23%	1,04%	0,92%	0,92%
TOTAL	1,23%	1,04%	0,92%	0,92%
<b>Services d'éducation</b>				
personnel	2,74%	2,21%	2,03%	2,03%
matériel	0,15%	0,06%	0,08%	0,08%
entretien	0,02%	0,02%	0,01%	0,01%
transferts	1,09%	0,98%	0,88%	0,88%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	4,01%	3,26%	3,00%	3,00%
investissement	0,33%	0,63%	0,99%	0,69%
TOTAL	4,34%	3,89%	3,99%	3,69%
<b>Services de santé</b>				
personnel	0,53%	0,42%	0,40%	0,40%
matériel	0,12%	0,18%	0,18%	0,18%
entretien	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
transferts	0,02%	0,08%	0,11%	0,11%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	0,66%	0,68%	0,68%	0,68%
investissement	0,48%	0,62%	0,67%	0,47%
TOTAL	1,14%	1,30%	1,35%	1,15%
<b>Services sociaux</b>				
investissement	0,12%	0,10%	0,14%	0,10%
TOTAL	0,12%	0,10%	0,14%	0,10%
<b>Services du logement et aménagement des collectivités</b>				
personnel	0,03%	0,03%	0,03%	0,03%
matériel	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
entretien	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
transferts	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	0,04%	0,03%	0,03%	0,03%
investissement	0,51%	1,06%	0,80%	0,56%
TOTAL	0,55%	1,09%	0,82%	0,59%
<b>Culture et affaires religieuses</b>				
personnel	0,14%	0,11%	0,12%	0,12%
matériel	0,02%	0,03%	0,02%	0,02%
entretien	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
transferts	0,01%	0,02%	0,02%	0,02%
dépenses diverses	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
total fonction.	0,18%	0,16%	0,16%	0,16%
investissement	0,00%	0,00%	0,04%	0,03%
TOTAL	0,18%	0,16%	0,20%	0,19%
<b>Energie</b>				
investissement	0,33%	0,50%	0,46%	0,32%
TOTAL	0,33%	0,50%	0,46%	0,32%