

**République de Djibouti**

**Ministère de l'Economie, des Finances  
Et de la Planification Chargée de la Privatisation**

**ANALYSE DES DEPENSES DE L'EDUCATION  
ET DE LA SANTE**

**Direction des Finances**

*MAI 2010*

## **INTRODUCTION**

Les études rétrospectives sur les différentes régions du monde en développement ont clairement établi que la croissance ne peut s'installer de façon durable sans une production préalable suffisante de capital humain. L'éducation et la santé constitue un facteur clé pour la croissance économique et le développement d'un pays : elle conditionne la modification des comportements sociaux et des modes de production, elle est source de productivité et de compétitivité.

A Djibouti, les dépenses des secteurs sociaux représentent une part considérable sur les dépenses publique totales. Ces derniers constituent l'un des principaux moyens utilisés par le gouvernement pour lutter contre la pauvreté de sorte à atteindre les objectifs visés par l'Initiative Nationale de Développement Sociale (INDS).

Depuis une décennie, le gouvernement Djiboutien a inscrit l'Education Nationale et la Santé Publique dans leur agenda politique au rang de priorité nationale. Cette tendance politique s'est traduite au cours de ces dernières années par un accroissement de leurs crédits budgétaires.

Concernant le secteur éducatif, dans le souci de préserver un enseignement de qualité et doter le pays de cadres de haut niveau, depuis 1999, le ministre de l'Education Nationale a entrepris un examen fondamental du système éducatif Djiboutien dans l'optique d'universaliser l'accès à l'enseignement fondamental et de le rendre plus conforme aux besoins de développement du pays.

L'amélioration de l'état de santé de la population constitue un facteur endogène de croissance économique et de développement. Ainsi pour donner à la population accès à des soins de santé de qualité, dispensés par des professionnels qualifiés et formés de façon à pouvoir répondre à leurs besoins.

Cette croissance des dépenses des secteurs sociaux, dans le budget national s'explique essentiellement, par le programme décennal du ministère de l'éducation nationale, par la loi d'orientation générale de la santé ainsi que par les réformes entreprises.

Cependant, ce présent rapport consiste en l'analyse des secteurs sociaux, plus particulièrement celui du ministère de la Santé et du ministère de l'Education.

Pour cela, on adoptera une démarche en trois étapes. Dans un premier temps nous analyserons les dépenses de l'Education. La deuxième étape consistera à l'analyse des dépenses de la Santé et finalement en dernier lieu nous analyserons l'impact de ces dépenses publiques sur les indicateurs de DSRP.

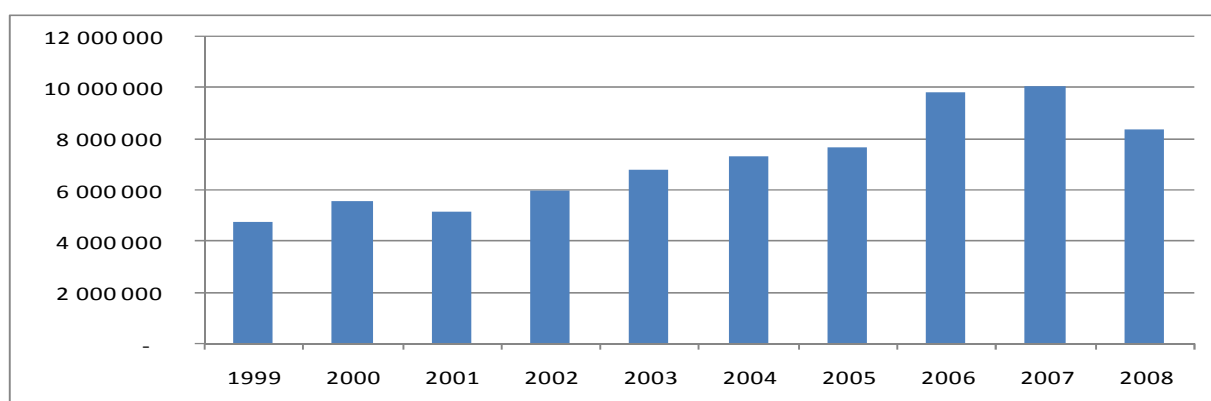
## I. Analyse des dépenses de l'Education

Ces dernières années, les efforts des autorités publiques se sont portés sur l'action sociale à travers le développement des ressources humaines, le gouvernement Djiboutien a inscrit au cœur de sa feuille de route de manière prioritaire deux secteurs en l'occurrence l'éducation et la santé comme des leviers puissant pour le développement. Le soutien indéniable que le gouvernement accorde à ces deux secteurs s'est traduit budgétairement, à eux seuls ils présentent quasiment le 1/3 du budget de l'Etat. A Djibouti, et plus particulièrement les dépenses de l'Education, d'une manière générale, la tendance budgétaire montre les dépenses de l'Education Nationale croissantes – elles sont passées de l'ordre de 4.749 milliards FD du budget national en 1999 à 8.370 milliards FD du budget en 2005.

La période 2005-2006-2007 correspond à la période de mise en œuvre du premier Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Le graphique ci-dessous nous montre que cette période s'est accompagnée d'une augmentation des dépenses de l'Education.

Toutefois, on peut souligner que cette tendance n'est pas maintenue car l'année 2008 présente une diminution de dépenses de **17%** par rapport à l'année 2007.

**Graphique 1 : Evolution des dépenses de l'éducation de 1999-2008 (en milliards de FD)**



## 1. Dépenses par structure

Les dépenses de l'Education englobent les dépenses de salaires, de matériels, de transferts et d'investissement. Les dépenses d'investissement stimulent la croissance économique du pays dans la mesure où elle améliore la prestation des services publics et la mise en place des infrastructures. Nous soulignons que les dépenses d'investissements retenus dans notre analyse sont les dépenses d'investissements sur Fond Propre et non sur la contrepartie nationale ni sur les ressources extérieurs.

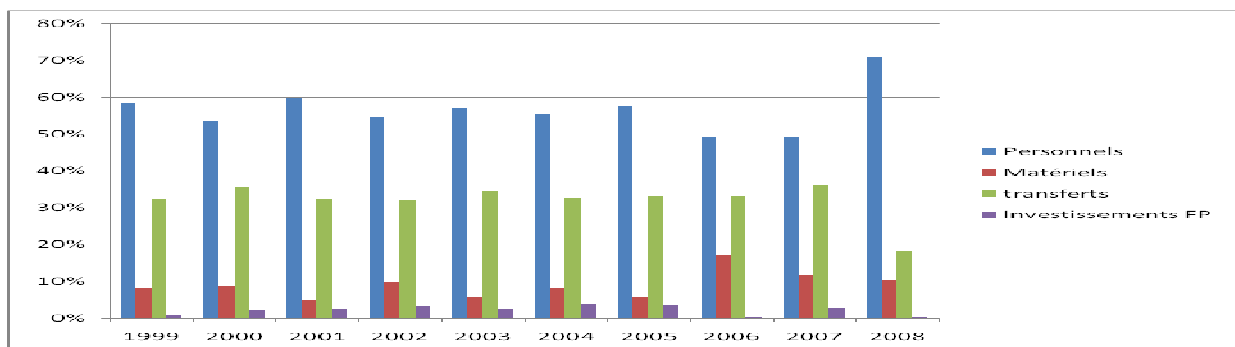
Le graphique ci-dessous nous montre que généralement les dépenses de salaires sont les 1<sup>ères</sup> sources de dépenses de l'Education. Sur la période 1999-2009, ces dépenses concentrent à elles seules plus de **50%** des dépenses totales de l'Education.

Outre les salaires, les dépenses qui représentent une part importante des dépenses de l'éducation et qui arrive en deuxième plan sont les dépenses de transferts. Celles-ci affectent directement le revenu des ménages. Elles représentent en moyenne **32%** des dépenses totales.

En troisième niveau arrive les dépenses de matériels. Elles représentent en moyenne **9%** des dépenses totales sur la période 1999-2008.

En dernière position arrive les dépenses d'investissements. D'après le graphique 2, nous remarquons que la part des dépenses d'investissements financé sur fonds propres représente une part négligeable face aux autres types de dépenses.

Graphique 2 : Evolution de la structure des dépenses de l'éducation (%).



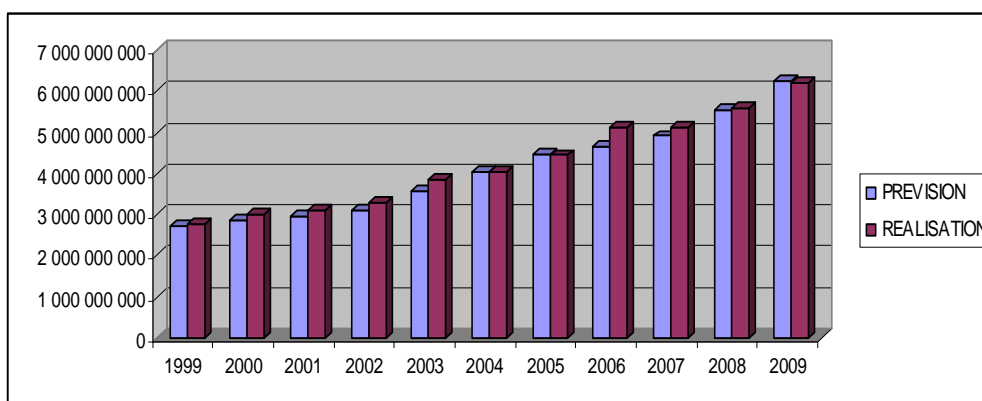
### *a. Dépenses de Salaires*

L'examen de l'évolution des dépenses de personnel du ministère de l'Education National montre une croissance régulière entre 1999 et 2009. Celles-ci ont enregistré une croissance de **114%** entre 1999 et 2009, passant d'un montant de **2,777 Milliards** FD en 1999 à **6,195 Milliards** FD en 2009. Cela s'explique par la politique volontariste du gouvernement visant à satisfaire les besoins éducatifs et sanitaires de la population.

Conformément au tableau ci-dessous, la masse salariale réelle globale au titre de l'exercice 2009 du ministère de l'Education Nationale s'élève à **6 195 288 060 FD** et accuse une augmentation globale de **+596 343 851 FD** par rapport aux réalisations 2008 arrêtées à **5 598 944 209 FD**. Cette hausse de dépenses de personnel de l'année 2009 s'explique principalement par les mesures additionnelles et le déblocage des avancements autorisé par le gouvernement pour soutenir le pouvoir d'achat. En d'autre terme les recrutements sont prédominants dans l'augmentation des dépenses de salaire du ministère de l'Education Nationale.

<b>ANNEE</b>	<b>PREVISION</b>	<b>REALISATION</b>	<b>ECART</b>
<b>1999</b>	2 730 156 000	2 777 193 461	47 037 461
<b>2000</b>	2 874 155 000	3 000 239 660	126 084 660
<b>2001</b>	2 964 155 000	3 104 185 789	140 030 789
<b>2002</b>	3 111 181 000	3 281 824 438	170 643 438
<b>2003</b>	3 588 065 000	3 872 240 240	284 175 240
<b>2004</b>	4 036 061 000	4 056 992 060	20 931 060
<b>2005</b>	4 448 725 240	4 443 094 025	-5 631 215
<b>2006</b>	4 662 139 000	5 103 006 310	440 867 310
<b>2007</b>	4 911 462 000	5 127 183 985	215 721 985
<b>2008</b>	5 546 546 000	5 598 944 209	52 398 209
<b>2009</b>	6 264 488 000	6 195 288 060	-69 199 940

**Graphique 3 : Evolution des dépenses de Salaire de l'éducation (en Milliards de FD)**



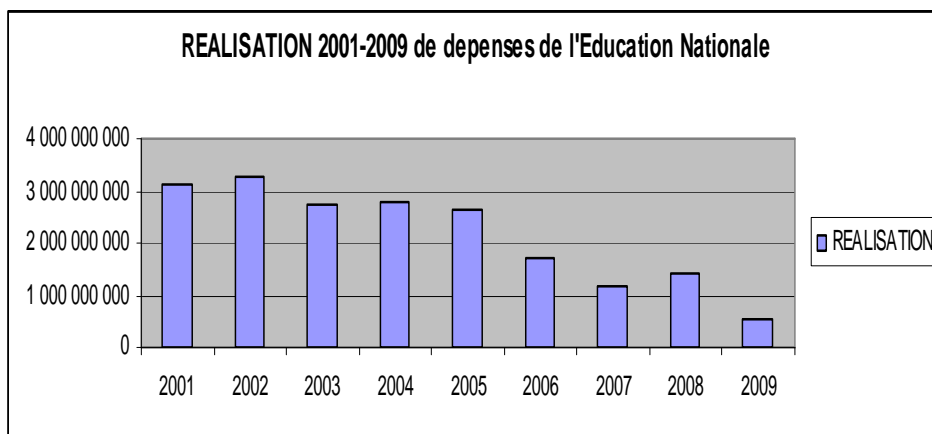
***b. Les dépenses de Matériel***

L'analyse des dépenses de matériel au cours de la période sous revue (2001 à 2009) enregistre d'une part une croissance des dépenses de **152 %** avec un pic en 2009 et d'autre part depuis 2006, on observe également une tendance à la baisse soit une réduction de **25%** en moyenne par année. Ceci découle de la politique de réduction des dépenses menée par le gouvernement Djiboutienne pour maîtriser l'équilibre des finances publiques.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, les dépenses de matériel au titre de l'exercice 2009 est arrêtée provisoirement à **513 521 377 FD** et accuse une réduction de **881 976 640 FD** par rapport aux réalisations de 2008 fixées à **1 395 498 017 FD** soit une réduction de **71%**.

**Graphique 5 : Evolution des dépenses de Matériels de l'éducation (en Milliards FD)**

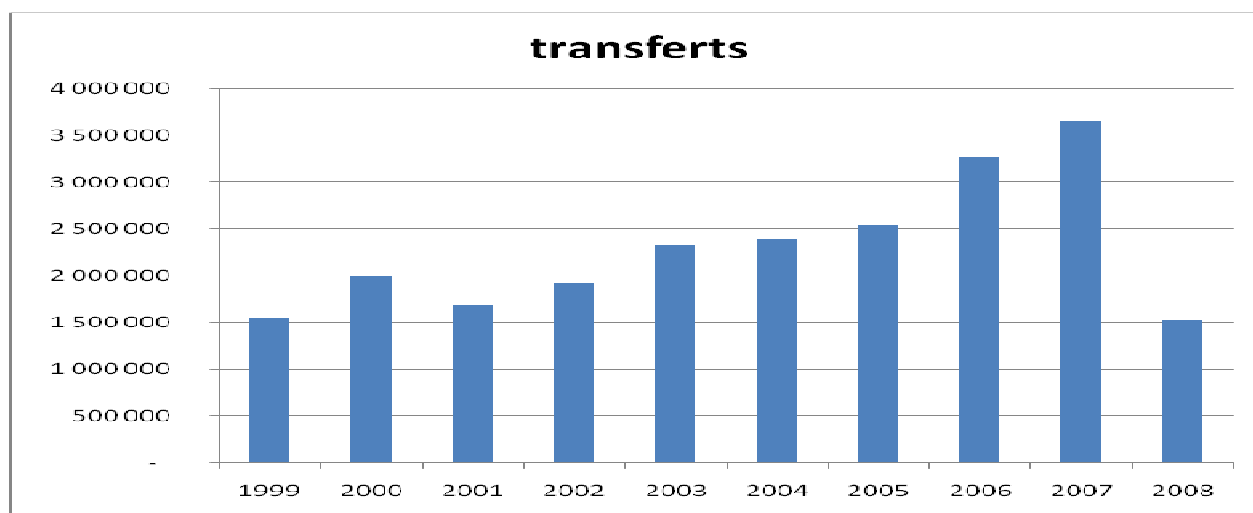
ANNEE	PREVISION	REALISATION	ECART
2001	2 964 155 000	3 104 185 798	140 030 798
2002	3 111 181 000	3 281 824 483	170 643 483
2003	3 606 336 000	2 754 812 113	-851 523 887
2004	2 869 738 000	2 790 069 625	-79 668 375
2005	2 867 490 000	2 643 342 318	-224 147 682
2006	1 637 490 000	1 703 171 920	65 681 920
2007	1 160 962 000	1 195 061 000	34 099 000
2008	1 454 643 000	1 395 498 017	-59 144 983
2009	1 456 290 000	513 521 377	-942 768 623



*c. Dépenses de transferts*

En matière des dépenses de transferts du ministère de l'Education Nationale, l'analyse de dépenses fait ressortir deux caractéristiques : une croissance substantielle courant de la période 1999 et 2007 soit une hausse globale de 137% et une chute considérable entre 2007 et 2009. Depuis 2008, les autorités publiques sont allées vers une plus grande rationalisation de dépenses. Cette politique de gestion active de dépenses a permis de dégager une marge de manœuvre au budget de l'Etat.

**Graphique 4 : Evolution des dépenses de Transferts de l'éducation (en Milliards de FD)**

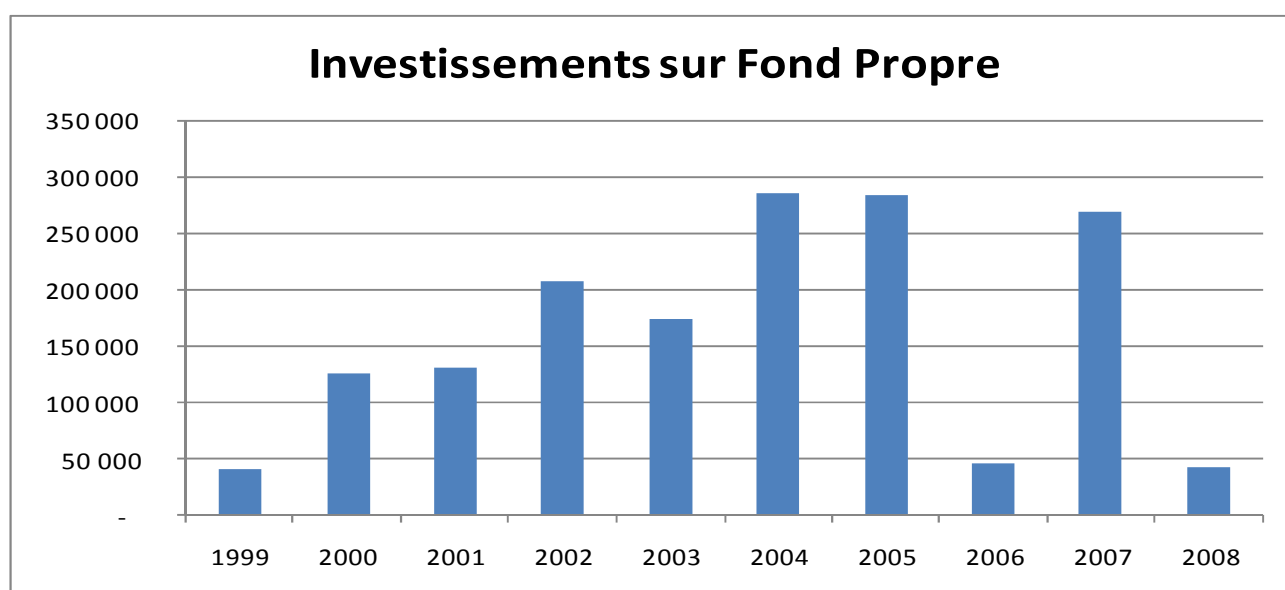


#### ***d. Les dépenses d'investissements***

Avec l'appui des partenaires extérieurs et des institutions de Brettons Woods, le ministère de l'Education Nationale s'est investi dans des vastes et ambitieux chantiers de reformes pour développer le capital humain de notre pays et à travers une politique d'éducation visant à donner l'accès au savoir, l'amélioration du niveau de vie. Dans le budget de l'Etat, les dépenses d'investissements (graphique 6) financées sur fond propre qui viennent en dernière position des sources de dépenses de l'Education ont connu une évolution en yoyo depuis 1999. Ces dépenses représentent **2%** des dépenses totales de l'Education sur la période d'étude.

Entre 1999 et 2009 le taux de croissance des dépenses d'investissement sur financement intérieur a été de **6%**. Ce faible taux représente en grande partie les contre parties que le gouvernement paie dans le grand projet d'investissement. Tous ces programmes d'investissement sont dus essentiellement aux efforts et au soutien budgétaire considérable de la communauté internationale.

**Graphique 6 : Evolution des dépenses de Matériels de l'éducation (en Milliards FD)**



## II. Analyse des dépenses de la Santé

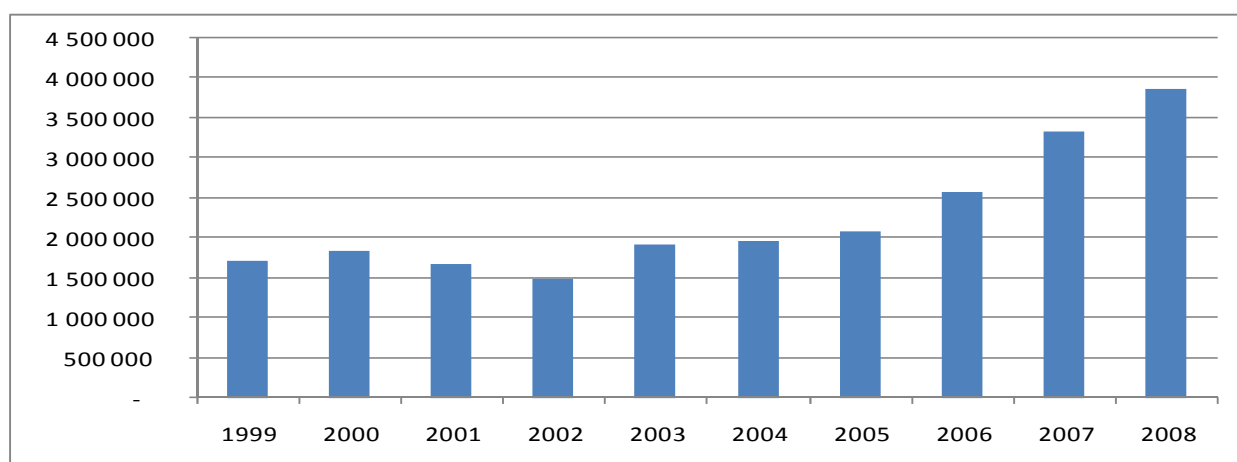
L'humain est au cœur de la stratégie de développement prônée par le gouvernement à travers l'accès des populations aux soins de santé primaires et aux médicaments de base. Dans le domaine de la santé, d'importants efforts budgétaires ont déjà été déployés pour offrir une meilleure santé possible et favoriser l'accès de des médicaments aux plus démunis à de plus faible coût.

Depuis 1999 les dépenses de la Santé publique ne suivent qu'une tendance à la hausse. Elles ont passé de **1,726 Milliards FD** à **3,871 Milliards FD** sur la période 1999-2008 après avoir fléchies en 2001-2002. Nous notons une progression de **23%** en moyenne annuelle sur la période 2006-2007-2008.

Contrairement aux dépenses de l'Education qui avaient fléchi en 2008 par rapport aux dépenses de l'année antérieure (2007) les dépenses de la santé ont par contre suivie la tendance à la hausse présentant une hausse de **16%** par rapport à 2007.

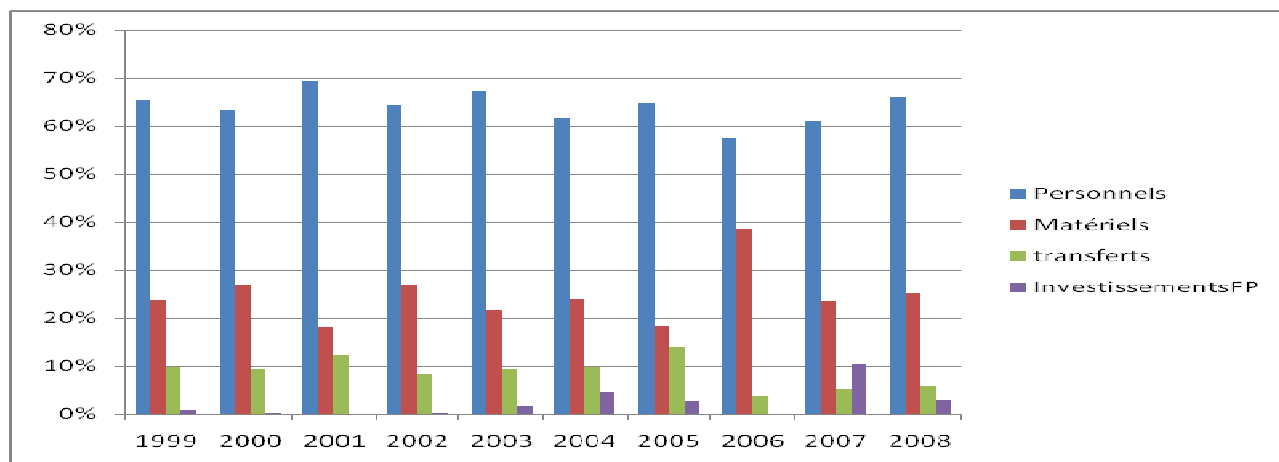
Depuis le 1<sup>er</sup> DSRP de la République de Djibouti adopté en mai 2004, la période de mise en œuvre se reflète par l'accroissement des dépenses de la Santé. Celles-ci ont passé de **1,964 Milliards FD** en 2004 à **3,871 Milliards FD** en 2008 soit une augmentation de **97%**.

Graphique 7 : Evolution des dépenses de la Santé de 1999-2008 (en milliards de FD)



## 2. Dépenses par structure

Graphique 8 : Evolution par structure des dépenses de la Santé



Si nous analysons les différents types de dépenses de Santé au fil des années, nous observons que les dépenses de personnels de la santé, comme pour les dépenses de l'Education, occupent une part importante des dépenses totales. Ces dépenses représentent en moyenne de **65%** des dépenses totales entre 1999-2009.

En deuxième place arrive les dépenses de Matériels qui constituent une source de dépenses importante quoique celles-ci soient nettement inférieures à celles des salaires. Ces dépenses représentent en moyenne **25%** des dépenses totales de la Santé. Nous observons toutefois un pic de ces dépenses de matériels en 2006.

Arrive en troisième place les dépenses de transferts qui représentent en moyenne.

### a) Les dépenses de salaires

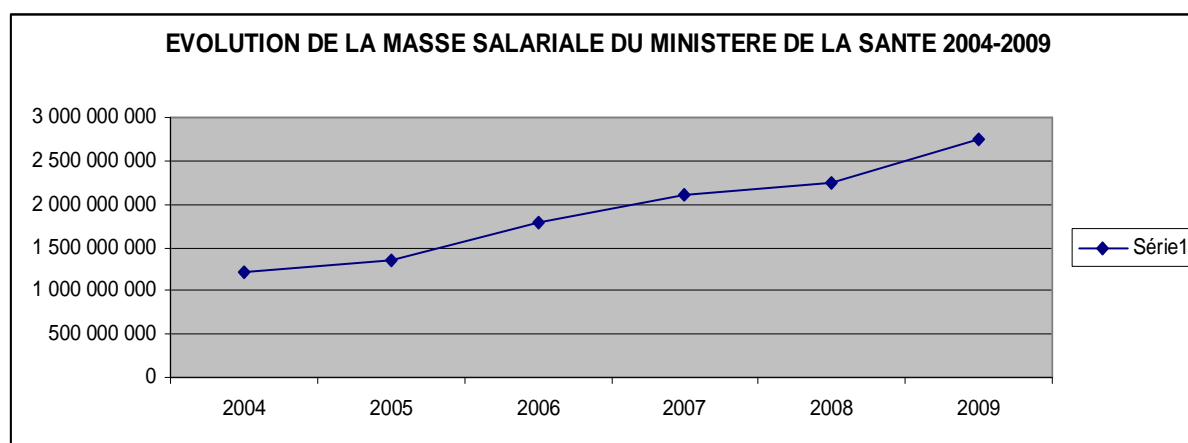
Les dépenses de la santé, parallèlement à ceux de l'éducation sont généralement concentrées au niveau des dépenses des salaires. La part des dépenses de salaires sur les dépenses totales de la santé représente en moyenne **64%** sur la période 2004-2009. Cependant, ces dépenses ont augmenté de **125%** entre 2004 et 2009. L'exécution des dépenses de personnel du ministère de la santé au titre de l'année budgétaire 2009 s'élève à hauteur **2 738** millions FD contre **2 242** millions FD en 2008 et enregistre une augmentation de **496** millions FD.

### Evolution de dépenses de personnels

ANNEES	2004	2005	2006	2007	2008	2009
DEPENSE DE PERSONNEL	1 209	1 349	1 786	2 113	2 242	2 738

Le graphique ci-dessous nous montre que le véritable saut a été vers la fin du 1<sup>er</sup> DSRP en 2007 et a continué jusqu'en 2008. La croissance des deux dernières années a été respectivement de **37%** et de **26%** entre 2007 et 2008.

Graphique 9 : Evolution des dépenses de personnels

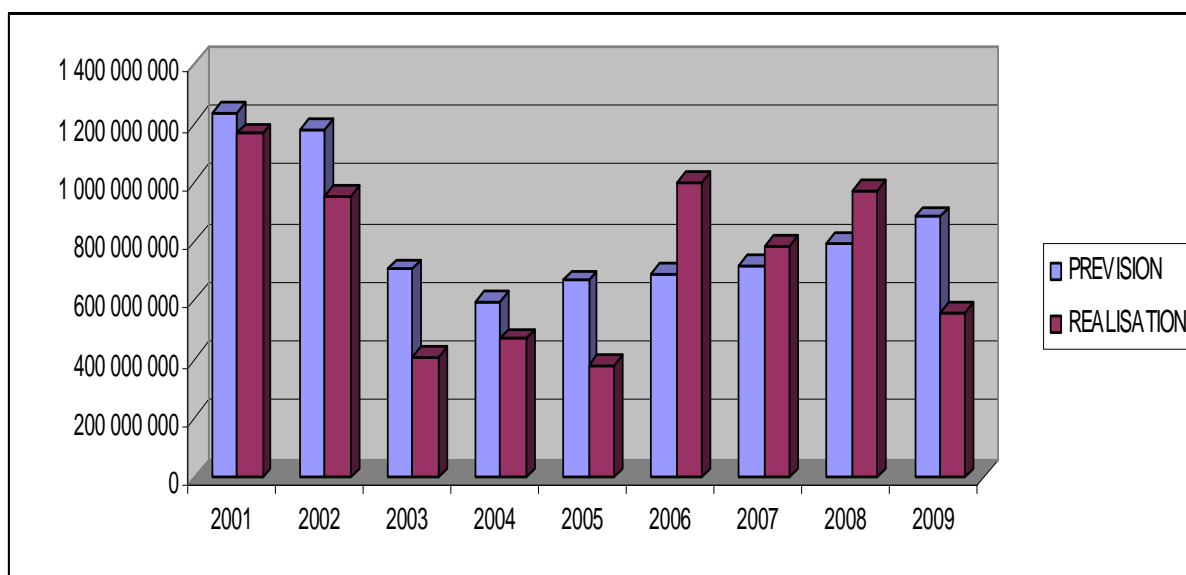


#### b) Les dépenses de matériels

Contrairement aux dépenses de l'Education ou les dépenses en transfert occupaient la deuxième place des dépenses les plus importantes après les dépenses de salaires, pour la Santé publics, les dépenses de matériels occupent la deuxième place des dépenses les plus importantes après les dépenses de salaires. Entre 2001-2009, les dépenses de matériels ont diminué de **28%** en moyenne annuelle. Ces dépenses ont passé de **1 235 Millions FD** en 2001 à **560 Millions FD** en 2009 soit une réduction de **121%**. Comme pour les dépenses de Matériels de l'Education, nous observons une chute considérable des dépenses en Matérielle entre les périodes 2003-2009.

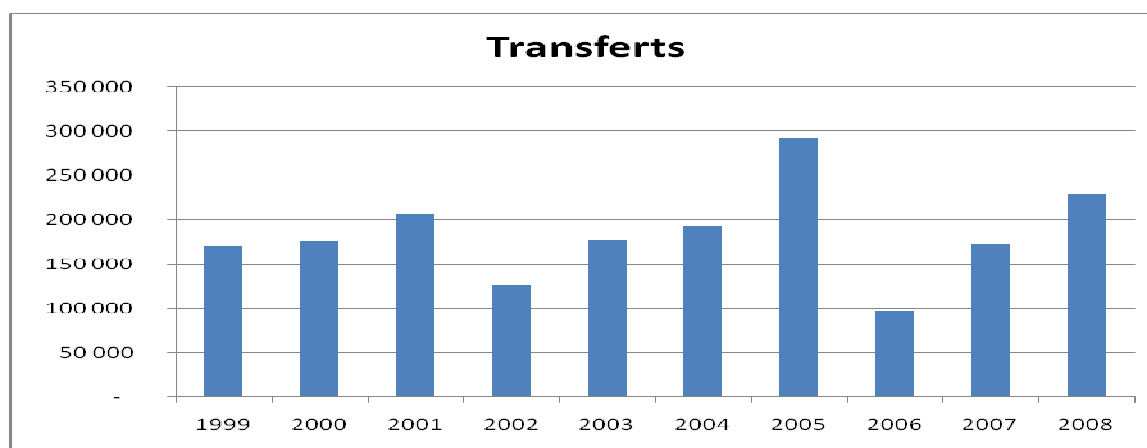
ANNEE	PREVISION	REALISATION	ECART
2001	1 235 958 000	1 166 968 371	-68 989 629
2002	1 177 698 000	953 985 735	-223 712 265
2003	704 707 000	411 178 285	-293 528 715
2004	593 724 000	469 988 413	-123 735 587
2005	666 372 000	383 050 976	-283 321 024
2006	689 303 000	998 307 681	309 004 681
2007	715 525 000	787 739 746	72 214 746
2008	795 525 000	973 352 290	177 827 290
2009	884 686 000	560 023 464	-324 662 536

Graphique 10 : Evolution des dépenses en Matériels



c) Les dépenses de transferts

Graphique 11 : Evolution des dépenses en Transfert



Les dépenses de transfert qui sont la 3ème source de dépenses ont présenté une évolution plus ou moins stable, représentant en moyenne **25%** des dépenses de la Santé. Si nous analysons dans le temps l'évolution de ces dépenses nous observons que ces dépenses affichent une croissance de **34%** sur la période 1999-2008, passant de **170 Millions FD** en 1999 à **229 Millions FD** en 2008.

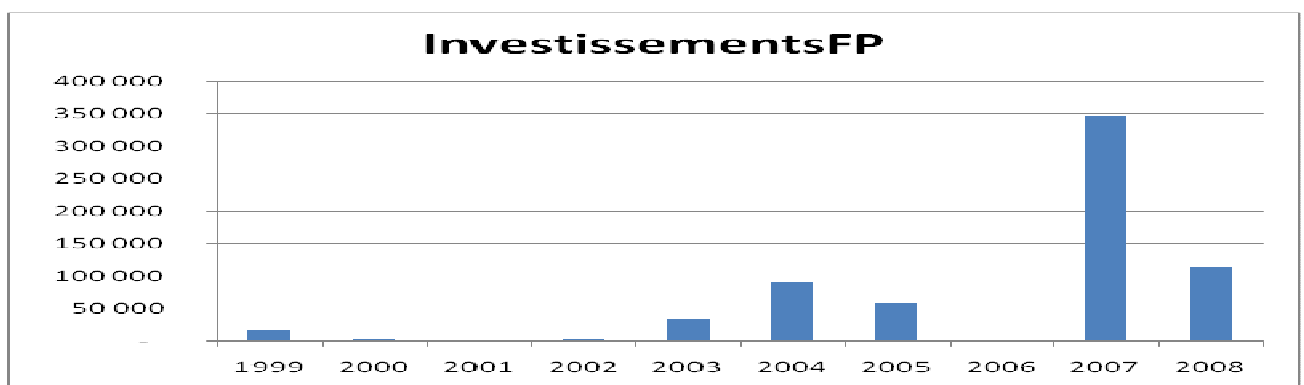
Or, ces dépenses de transferts représentent en moyenne annuelle **9%** des dépenses totales de la Santé.

Selon le graphique 4, nous observons un pic de ces dépenses en 2005, juste après l'adoption du 1<sup>er</sup> DSRP, donc nous pouvons justifier ce pic comme un accompagnement de la mise en œuvre Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté. Cependant, cette tendance n'a pas été maintenue car l'année suivante (2006) les dépenses de transfert ont enregistré une diminution significative avant de reprendre cette tendance à la hausse en 2007 et sera maintenu jusqu'en 2008.

*d) Les dépenses d'investissements sur Fonds propres*

Les dépenses d'investissement sur fond propre viennent en dernière position au niveau des structures des dépenses de la Santé quoique ces dépenses soient les plus importantes en termes de pourcentage de croissance, soit de l'ordre de **583%** entre 1999-2009.

**Graphique 12 : Evolution des dépenses en d'investissement**



Il apparaît donc opportun, au vu de ces constats, d'apprécier l'impact des tendances des dépenses publiques sur les indicateurs du DSRP.

### ***III. Analyse de l'impact des dépenses sur les indicateurs du Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté***

Les Dépenses publiques influencent la croissance économique à travers différents mécanismes.

A court terme, l'action des dépenses publiques passe par l'effet demande. A moyen et longs termes, il y a un effet sur l'offre par le biais de l'augmentation de la capacité productive de l'économie. La manière dont les dépenses publiques sont financées (prélèvement fiscal, emprunt, etc.) agit également sur la croissance. Il est aussi nécessaire de tenir compte de l'orientation des dépenses publiques car ce n'est pas la totalité des dépenses publiques qui améliorent les capacités de production de l'économie.

Sur cette base, pour rendre compte de l'impact des dépenses publiques sur la croissance et la réduction de la pauvreté, le système des indicateurs doit permettre de faire ressortir leur niveau, leur composition et la manière dont elles sont financées.

L'analyse du rôle des indicateurs dans l'identification des liens entre les dépenses publiques et les objectifs de réduction de la pauvreté doit tenir compte de ces éléments.

#### **1. Les indicateurs de la santé**

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) reconnaît que la bonne santé est fondamentale à la lutte contre la pauvreté. Au regard de la situation sanitaire, des préoccupations exprimées par les populations et des actions déjà entreprises, les objectifs globaux visés par la stratégie de l'INDS sur la période 2008-2012 dans le secteur de la santé portent sur l'amélioration (i) de la qualité et de

l'accessibilité des services et des soins de santé, (ii) de la participation communautaire et de l'utilisation des services de santé, (iii) de la prise en charge des populations pauvres et indigentes. De façon plus précise, il est attendu des améliorations notables dans les domaines de la couverture sanitaire et de l'organisation de la pyramide sanitaire, de la gestion des ressources du secteur, de même que de la qualité des soins et du traitement des principales maladies.

La mesure de l'efficacité des dépenses publiques dans le secteur de la santé est complexe du fait de la difficulté de lier les performances obtenues aux allocations budgétaires. Toutefois, certains indicateurs de performance du système sanitaire devraient permettre de faire une liaison entre efficacité et allocation budgétaire si les résultats obtenus sont proches des objectifs.

Dans un premier temps, il est possible d'apprécier l'impact des dépenses publiques à travers la construction des hôpitaux et autres centres de santé, l'équipement des différents hôpitaux, par l'évolution des différents indicateurs que sont le taux de mortalité maternelle, le ratio de couverture du personnel médical qui reflète la qualité des services proposés et les efforts du gouvernement de mobilisation de ressources.

Cependant, il importe d'appréhender la manière dont ces différents facteurs influencent le niveau de santé de la population. Dans ce cas, il est possible de procéder à l'implémentation d'un indicateur synthétique au niveau de la santé qui permette d'apprécier de manière globale l'amélioration de l'état sanitaire des populations.

## **2. Les indicateurs de l'éducation**

Dans le domaine de l'éducation, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) s'inscrivent dans le programme Education Pour Tous (EPT).

L'augmentation des dépenses publiques d'éducation a été implicitement considérée comme un instrument pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'éducation, et ainsi contribuer à la réduction de la pauvreté. La forte croissance démographique, qui se traduira à moyen terme par une augmentation de la demande de services éducatifs, renforcera la nécessité d'accroître les ressources publiques en faveur de ce secteur.

Les indicateurs de performance du système éducatif sont nombreux et difficiles à relier aux objectifs et activités du programme. Les indicateurs les plus délicats sont ceux liés à l'impact, aux produits et aux résultats, à la fois en terme de mesures et de conceptualisation. Le taux brut de scolarisation, le coût unitaire de l'éducation, le ratio élèves/enseignant et le ratio livres/élève sont classés comme indicateurs de résultats. Toutefois, ces indicateurs pourraient contribuer à apprécier l'effort qui est fait en matière de mobilisation de ressources. Il est donc crucial que les pays établissent des priorités parmi ces indicateurs afin d'orienter la collecte des données.

Le taux de scolarisation en dernière année d'enseignement primaire, est un indicateur d'impact alors que le taux d'achèvement du primaire est considéré comme un indicateur de résultat. Ainsi, le taux d'achèvement du primaire est retenu comme indicateur principal de la réussite scolaire.

La réussite à l'école primaire est liée à l'inscription en première année d'école et une progression dans l'échelle de l'enseignement. L'inscription en première année primaire, les abandons et les redoublements devront donc être considérés comme indicateurs intermédiaires des performances éducationnelles.

Les renseignements sur le nombre d'élèves sont en général accessibles dans le système d'informations de gestion de l'enseignement, par des enquêtes scolaires annuelles ou par des enquêtes auprès des ménages. Les données sur le nombre d'enfants de la même classe d'âge sont quant à elles issues du dernier recensement général de la population ou d'enquêtes auprès des ménages.

L'analyse du bilan de trois années de mise en œuvre du DSRP permet de relever un certain nombre d'avancées significatives, mais aussi de constater que des faiblesses chroniques continuent à entraver les efforts de développement du pays. Cependant, certains indicateurs ont été étudiés pour analyser l'évolution de la situation en matière d'éducation et d'alphabétisation. Il s'agit : du taux brut de scolarisation, du taux d'alphabétisation, du taux brut d'admission à l'école primaire, du ratio élèves/maître, du taux d'enfant ayant terminé le cycle primaire.

S'il est évident que l'amélioration de ces indicateurs dépend des moyens financiers (publics ou autres) mis en œuvre, il n'en demeure pas moins vrai que des critères comme l'organisation des structures et l'efficacité de la dépense agit fortement sur l'évolution des indicateurs. C'est pourquoi ceux-ci ne permettent pas toujours d'appréhender de manière évidente l'impact des dépenses publiques. Il faut aussi rechercher ici les liens de causalité entre les différentes dépenses publiques en éducation (dépenses courantes et dépenses d'investissement) et les différents indicateurs de rendement du système éducatif, notamment le taux brut de scolarisation.