



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN



PROJET D'APPUI À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

NOTE DE SYNTHÈSE DU DÉBAT NUMÉRIQUE #4
Orientation budgétaire :
Priorisation des services
sociaux de base



Novembre 2023

INTRODUCTION :

Le Consortium LEGS-Africa / URAC, à travers sa contribution au projet USAID d'Appui à la gestion des finances publiques, a organisé une série de débats numériques abordant les enjeux et défis des politiques de finances publiques au Sénégal. Ainsi, ce quatrième e-panel portait sur : « **Orientation budgétaire : Priorisation des secteurs sociaux de base** ».

Avant d'introduire les principaux défis de la thématique, Monsieur Elimane Kane, Président Directeur Exécutif de LEGS-Africa, est revenu sur le contexte et les objectifs de la contribution du Consortium LEGS-Africa / URAC au projet d'Appui à la gestion des finances publiques. Il rappelle qu'à travers ce projet, le Consortium ambitionne de mettre en place un mécanisme local d'analyse et de suivi budgétaire pour promouvoir l'efficacité des dépenses dans les secteurs sociaux de base.

Cette phase de démarrage était également l'occasion de revenir sur les principaux objectifs du projet d'Appui à la gestion des finances publiques initié par le gouvernement américain à travers l'USAID pour appuyer l'État du Sénégal. Ainsi, Monsieur Mamadou Mansour Diagne, responsable de la Composante 1 du projet a rappelé que cette initiative a été lancée en janvier 2022 pour accompagner la réforme des finances publiques en rapport avec l'internalisation des directives de l'UEMOA et vise trois principaux objectifs dont :

- Améliorer la transparence budgétaire et la participation du publique au processus budgétaire ,
- Améliorer la programmation, la préparation, l'efficacité de la mise en œuvre du budget et la gestion de la réforme comptable ;
- Renforcer l'efficacité du contrôle interne et externe.

Ce qui fait du projet d'appui à la gestion des finances publiques un cadre permanent de partenariat avec le Ministère de l'économie et des finances, les ministères sectoriels, les organes de contrôles. Ces institutions bénéficient de l'appui à travers une assistance technique et des sessions de renforcement de capacités concourant à une meilleure prise en charge des réformes de finances publiques dans chaque domaine. Également, le projet d'Appui à la gestion des finances publiques engage les Organisations de la Société Civile à l'image du Consortium LEGS-Africa et URAC, hôte de cette session.

La séance, modérée par Khadidjatou Diakhaté, a enregistré la participation de la Direction de la Programmation Budgétaire (DPB), la commission des finances de l'Assemblée Nationale, la Commune de Taïba Ndiaye, le COSYDEP et un économiste spécialiste des politiques de protection sociale. Les panélistes ont principalement échangé sur : i) le Cycle de préparation du budget ; ii) le marathon budgétaire de l'Assemblée Nationale, iii) le débat d'orientation budgétaire au niveau local et iv) la priorisation des secteurs sociaux de base.

I. Le cycle de préparation du budget

Le panel a démarré avec une présentation du processus budgétaire effectuée par l'équipe technique de la Direction de la Programmation Budgétaire (DPB) du Ministère de l'économie et des Finances.

Orientation budgétaire : Priorisation des services sociaux de base

Dans son propos introductif, Monsieur Issakha Seck, Chef de division des secteurs de souveraineté de la DPB rappelle que le Sénégal est passé du budget moyen au budget programme. Désormais, tous les crédits sont adossés à des programmes, c'est-à-dire à un ensemble d'actions cohérentes et représentatives d'une politique publique pour plus d'efficacité de la dépense publique et une amélioration du vécu du citoyen.

Les documents de planification politique sont opérationnalisés par le budget. La planification se fait à trois niveaux : central, régional et départemental. Cette étape permet de dégager les grands axes de développement du pays en partant du document référence, le Plan Sénégal Émergent (PSE), décliné en Plan d'action prioritaire (PAP). Les ministères sectoriels élaborent leur stratégie partant de ce plan d'action et préparent ensuite une lettre de politique sectorielle qui sera déclinée en Programme de développement pluriannuel.

Le processus budgétaire est encadré par un décret portant préparation du budget. Il démarre au mois de mars et est échelonné sur plusieurs étapes. Le cycle budgétaire s'inscrit dans une chaîne dénommée Programmation, Budgétisation et Suivi (PBS), comptant cinq grandes phases : le cadrage budgétaire, le cadrage macroéconomique, le débat d'orientation budgétaire, la notification des enveloppes, la conférence budgétaire.

- **Le cadrage budgétaire** : Initialement, la programmation démarrait par une conférence des performances, cependant, cette étape a aujourd'hui fusionné avec le cadrage budgétaire. C'est un premier pas qui permet de faire le compte rendu de l'année n-1, présenter les difficultés d'exécution, les dépenses non exécutées et d'informer des reports de charges à considérer pour la nouvelle année. C'est également le moment pour les ministères de partager les premières versions du document de programmation pluriannuelle des dépenses et du projet annuel de performance ;

- **Le cadrage macroéconomique** : est marqué par les campagnes de budget économique par rapport à quatre sous-groupes. D'abord il y a le secteur réel capitalisant tous les agrégats macroéconomiques qui permettent d'évaluer le PIB (volume de production, niveau d'inflation, contribution des différentes branches de l'économie, ...). Ensuite, le secteur monétaire qui concerne la banque centrale, les banques de second rang et institutions de création de monnaies. Puis, la balance des paiements renvoie aux flux capitaux entre le pays et le reste du monde (Importations et exportations, investissements directs étrangers, ...). Et enfin, le tableau des opérations financières de l'État (recettes, dépenses, solde budgétaire, déficit budgétaire et son financement, ...).

Selon Monsieur Seck, ce qui intéresse réellement la Direction Générale du Budget ce sont les dépenses, stratifiées à 5 niveaux : les services financiers de la dette ; les dépenses du personnel ; les acquisitions de biens et services ; les dépenses d'investissement ; les transferts en capital.

Ces deux premières étapes permettent d'avoir une structure du budget et de définir les plafonds. Ce qui permet de préparer le Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle, communément appelé DPBEP. Il est une introduction de la troisième étape de ce processus, le débat d'orientation budgétaire. Cependant le DPBEP ne fait pas l'objet d'un vote à l'Assemblée Nationale.

- **Le débat d'orientation budgétaire** : C'est un moment de partage entre le gouvernement et l'Assemblée Nationale sur les priorités de l'État sur les trois prochaines années suivant les 10 grandes fonctions de l'État. C'est également le lieu de revenir sur la trajectoire de l'endettement et les stratégies mises en place pour gérer la dette. Il s'agit aussi d'évaluer l'équilibre financier de l'administration centrale, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organismes de sécurité sociale. Ce qui est important pour une bonne gestion des risques.

Orientation budgétaire : Priorisation des services sociaux de base

- **La notification des enveloppes** : Les résultats des travaux de cadrage sont pris en charge dans la limite des plafonds de dépenses fixées. Les enveloppes budgétaires sont triennales et indicatives. Une fois qu'elles sont bouclées, une notification par programme et par nature économique est envoyée aux ministères sectoriels. Ces derniers, à travers un dialogue de gestion en interne, procèdent à la répartition des enveloppes suivant leurs priorités. Ils ont la liberté de se mouvoir entre les programmes dans le respect des plafonds de dépenses. Cet exercice de répartition induit une mise à jour du Projet Annuel de Performance du programme (PAP) et du Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD), sous contrainte de l'enveloppe budgétaire qui leur a été allouée. Ces documents sont ensuite revus avec la Direction de la programmation budgétaire lors des conférences budgétaires.

- **La conférence budgétaire** : ou le temps des arbitrages. Un exercice qui consiste à analyser les demandes faites par les ministères dans le but d'éclairer les décisions de l'autorité. Un premier document est produit par les Directions concernées du ministère des finances, revue par le Ministre de tutelle ensuite transmis au Premier Ministre puis discuté et adopté en Conseil des Ministres.

Le document est ensuite retourné avec les orientations et des dépenses à prendre en compte ce qui permet d'ajuster les PAP et DPPD. Cette étape est suivie de la finalisation de la loi des finances qui est élaborée par le ministère des finances et du budget et à laquelle sont annexées entre autres les versions finales des PAP et DPPD de chaque ministère.

Le Marathon budgétaire est la conséquence de cette dernière étape et implique la contribution des différentes commissions du parlement, le vote du budget, le décret de promulgation.



II. Le Marathon budgétaire de l'Assemblée Nationale

Honorable Alphonse Mané Sambou, Député à l'Assemblée Nationale et Vice-président de la commission des finances et du contrôle budgétaire, a apporté des informations supplémentaires concernant le mécanisme d'approbation et adoption du budget par le Parlement Sénégalais. Aussi affirme-t-il que le projet de loi des finances est déposé à l'Assemblée Nationale une dizaine de jours avant le démarrage des examens des crédits des ministères. L'examen des parlementaires se fait en deux étapes : la conférence des présidents de commissions et la plénière.

La première étape est dirigée par le Président de la commission des finances. Les sessions se tiennent en présence du ministère des finances, chargé de répondre aux éventuelles questions sur la loi de finances. Pareillement, le ministre du travail assiste aux séances bien qu'il n'intervienne qu'au moment de défendre le budget de son ministère.

À huis clos, les commissions examinent les crédits et votent le budget des institutions telles que la Présidence, l'Assemblée Nationale, la Cour des comptes, la Primature et le Conseil Constitutionnel. Ce même procédé est appliqué à chaque secteur et au projet de loi des finances.

S'ensuit les plénières qui, à quelques différences près, suivent le même mécanisme que les commissions. En effet, durant ces sessions ouvertes, le débat parlementaire démarre toujours par un examen des recettes, des dépenses et de la dette publique. Généralement durant les plénières, l'Assemblée recevait un ministère par jour, ce qui a été changé cette année-ci. Pour plus d'efficacité, l'intervention des ministères est limitée dans le temps.

Il faut noter qu'une fois déposé à l'Assemblée Nationale, les parlementaires ne peuvent apporter aucune modification sur le budget. Ils peuvent ne pas partager les orientations prises, mais cela ne cause aucun incident sur les crédits alloués aux différents ministères, sauf en cas d'erreur majeure décelée. Et à ce moment-là, le ministère des finances peut initier les modifications nécessaires.

Ainsi l'Assemblée Nationale a une mission d'évaluation de la loi de finances et de vote des crédits. Néanmoins, le parlement doit également être au bout du processus à travers le suivi et contrôle de la mise en œuvre du budget. Cependant depuis un bon moment les parlementaires ne peuvent pas exercer pleinement ce rôle.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale mène également un débat d'orientation budgétaire qui se tient en une seule journée, avec l'ensemble des parlementaires. Cette rencontre fait face à certains défis qui empêchent de tenir un débat de fonds qui aurait pu permettre de faire des équilibres ou procéder à une affectation efficiente des ressources. Parmi ces difficultés on peut citer entre autres la durée de l'exercice qui est jugée courte ainsi que le déficit de formation des parlementaires.

III. Le Débat d'orientation budgétaire au niveau local

Le Débat d'orientation budgétaire (DOB) est, selon Monsieur Abdoulaye Fall, secrétaire municipal de la Commune de Taïba Ndiaye, un outil de la démocratie participative et est l'un des éléments essentiels de la gouvernance des Collectivités Territoriales. C'est une pratique qui permet aux citoyens de participer à la gestion des affaires de la communauté en faisant le diagnostic de leur propre situation économique et sociale.

Orientation budgétaire : Priorisation des services sociaux de base

Le DOB est une prévision de l'article 253-01 du Code Général des Collectivités Territoriale et revêt alors un caractère obligatoire dont le non-respect entraînerait l'invalidité du budget quelles que soient les conditions de sa préparation et son adoption. Il est généralement effectué en deux phases :

- Les consultations populaires ou conseils de quartier : qui permettent de préparer le DOB et présentent des opportunités de recueillir les attentes et besoins prioritaires des communautés.

En préparation de la session, l'exécutif local doit établir la situation de l'année en cours auprès de la perception, recueillir les données concernant les transferts de l'État vers les collectivités territoriales et faire le point sur l'expression des besoins des populations et les services de la collectivité.

- **Le débat d'orientation budgétaire** : Lors de cette session, le maire ou le président du conseil départemental peut introduire les débats avec une proposition de la politique de mobilisation des ressources financières qu'il envisage de mettre en œuvre. Les échanges porteront également sur les priorités en matière d'investissement, la rationalisation des dépenses de fonctionnement et surtout les besoins exprimés par la population. Ensuite les conseillers discutent les propositions présentées. Cette session ne requiert pas de délibération.

Par ailleurs, il faut noter que lorsque la collectivité ne dispose pas des ressources nécessaires pour tenir les consultations populaires, elle peut, à titre exceptionnel, donner la parole aux citoyens lors du DOB pour recueillir leurs préoccupations et orientations.

IV. Priorisation des secteurs sociaux de base : Exemple éducation

L'État du Sénégal a pris plusieurs engagements en matière d'éducation. À l'international, le gouvernement s'est engagé, à travers l'objectif 4 des ODD¹, à assurer un enseignement de qualité public gratuit aux moins de 19 ans. Un objectif qui trouve son prolongement dans la loi 2004-37 du 15 décembre 2004 stipulant en son article 3 que la « scolarité est obligatoire pour tous les enfants des deux sexes âgés de 06 ans à 16 ans ».

Or, selon Monsieur Cheikh MBOW, Directeur Exécutif de COSYDEP², ces engagements sont aujourd'hui difficilement respectés pour des raisons principalement budgétaires. De manière simple on peut définir le budget comme l'outil par lequel l'État planifie le financement de ses interventions. Dans la palette des interventions de l'État il y a ce que l'on appelle les interventions sociales qui ne sont pas seulement des postes budgétaires mais aussi des investissements sociaux destinés à transformer la situation sociale du pays. À noter que les bénéfices de ces investissements ne sont pas toujours immédiats.

Il faut lire le budget par rapport à sa cible première qui est la population. Concernant l'éducation, Monsieur Ousmane Faye, Économiste, rappelle que le budget du secteur s'élevait en 2023 à 1220 milliard. Ce montant ramené aux +7000 milliard du budget global de l'État, ne représente que 17%, ce qui est très faible sachant que plus de la moitié de la population a moins de 19 ans.

En effet, sachant que l'éducation concerne au moins quatre ministères, ce volume de ressources bien que visiblement important, ne prend pas en charge les besoins réels du terrain. Cet état de fait est principalement dû

1- Objectifs de Développement Durable 4 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/education/>

2- Coalition des Organisations en SYnergie pour la Défense de l'Éducation Publique

Orientation budgétaire : Priorisation des services sociaux de base

à la répartition de cette enveloppe budgétaire. Au niveau le plus bas, les enjeux sont relatifs à la proximité des infrastructures scolaires, à la disponibilité et l'accessibilité des outils scolaires, etc. qui peuvent présenter des exigences économiques difficilement soutenables pour une population déjà vulnérable. À cela s'ajoutent les problématiques d'eau et assainissement, de sécurité entre autres facteurs qui concourent au respect des engagements en matière de qualité de l'enseignement.

Le gouvernement a certes pris beaucoup d'initiatives pour élargir le budget de l'éducation, cependant ces efforts semblent ne pas être à l'aune des engagements pris. On peut constater par exemple que le PSE³ prévoit d'orienter ⅓ des jeunes dans la formation professionnelle et technique et paradoxalement, seul 7% des ressources de l'éducation sont destinés à l'enseignement technique et professionnel.

Si la finalité de nos engagements est de réaliser une transformation économique et sociale à l'horizon 2035, il faut consentir plus d'efforts, mettre les éléments de financement nécessaire à la réalisation de ces objectifs. Et il faudrait que la commande publique contiennent des minimas budgétaires qui permettent d'avoir une loi de finance effectivement sociale.

L'efficacité budgétaire est aujourd'hui cruciale. Les acteurs se sont accordés sur la nécessité d'évaluer l'importance et l'impact de certains postes qui semblent être budgétivores, afin d'optimiser nos ressources qui sont déjà insuffisantes.

V. Discussions et recommandations

À la suite des débats, les participants ont manifesté un certain intérêt par rapport au cycle budgétaire et les opportunités d'intervention du public, la possibilité de diagnostiquer le budget suivant la méthode SWOT⁴. Également, le public a soulevé certaines problématiques de la participation citoyenne au débat d'orientation budgétaire local. Des contraintes relatives à l'accès à l'information, la compréhension de l'information budgétaire ou encore les influences politiques qui freinent la prise en charge effective des préoccupations et/ou propositions des populations.

Ainsi, quelques recommandations ont été formulées notamment :

- Renforcer les capacités des parlementaires pour une meilleure compréhension de la loi de règlement et favoriser le plein exercice de leur rôle de suivi et contrôle ;
- Effectuer une analyse citoyenne du budget en fonction des secteurs sociaux de base et des principes d'équité ;
- Impulser une synergie d'actions entre l'administration et les autres acteurs du développement qui sont désormais force de proposition ;

In fine, on peut retenir de cette session que le cœur de la réforme du processus budgétaire c'est le cadrage budgétaire. La DPB⁵ travaille en étroite collaboration avec les ministères pour rationaliser le cadre de performance, réfléchir sur le choix des indicateurs qui puissent vraiment renseigner sur les politiques publiques mises en œuvre et qui devraient impacter le citoyen.

3- Plan Sénégal Émergent

4- L'outil d'analyse SWOT permet d'identifier les forces, faiblesses, opportunités et menaces d'un projet donné, à concevoir un plan stratégique et à garder une longueur d'avance sur les tendances du secteur.

5-Direction de la Programmation Budgétaire

Orientation budgétaire : Priorisation des services sociaux de base

Personnes ressources

- **Mamoune DIOP**
Conseiller Technique, Direction de la Programmation budgétaire du Ministère de l'économie et des finances
- **Issakha SECK**
Chef de division des secteurs de souveraineté, Direction de la Programmation budgétaire du Ministère de l'économie et des finances
- **Ndeye Mayé DIOUF**
Cheffe de la division des secteurs sociaux, Direction de la Programmation budgétaire du Ministère de l'économie et des finances
- **Honorable Alphonse Mané Sambou**
Député et Vice-Président de la commission finances et du contrôle budgétaire
- **Cheikh MBOW**
Directeur Exécutif de COSYDEP
- **Abdoulaye FALL**
Secrétaire municipal de la Commune de Taïba Ndiaye
- **Dr Ousmane Faye**
économiste, chercheur consultant international
- **Khadidjatou DIAKHATÉ**
Mme Gaye - Modératrice

Equipe Projet

- **Elimane Haby KANE**
Président Directeur exécutif de LEGS-Africa
- **Bigué Marcel FALL**
Chargée de projet et de capitalisation
- **Georges Assyoty COLY**
Chargé de communication / social media manager
- **Marem KANTE**
Consultante en communication, Graphiste / Designer



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN



Yoff, 4 Route de l'Aéroport , 2ème étage
Tel : 33 860 24 87 // 77 414 17 65
Email : legs.africa2063@gmail.com
Email : legs.@legs-africa.org
Dakar - Sénégal

_____/_____
www.citizenlegs.org
www.uracsenegal.sn