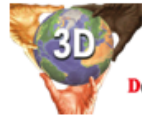




USAID
DU PEUPLE AMERICAIN



ONG-3D
Démocratie - Droits Humains - Développement Local



COSYDEP
Sénégal

PROGRAMME USAID/SunuBudget

SESSION NATIONALE D'ANALYSE DU BUDGET DU SECTEUR DE L'EDUCATION

RAPPORT TECHNIQUE

Juillet 2017

INTRODUCTION

Dans le cadre du programme *SunuBudget* mis en œuvre par la COSYDEP, en partenariat avec l'ONG 3D, et avec l'appui de l'USAID, un atelier sur le suivi du budget du secteur de l'Éducation a permis de réaliser la première phase des sessions de formation portant sur les techniques et méthodes de suivi budgétaire.

Il convient de constater que l'information sur le budget national au Sénégal s'est bien développée ces dernières années avec plusieurs moyens d'accès. Comprendre l'élaboration et le suivi du budget est certes indispensable et utile, mais il faut aussi savoir l'analyser afin d'apprécier aisément la situation des différentes phases de son exécution.

L'étude sur l'exécution du budget général est sans nul doute d'un intérêt certain pour tout citoyen et cet intérêt tient du fait que l'analyse nationale budgétaire est au cœur de toute prise de décision de l'Etat. Il faut souligner que la conception et l'exécution du budget étant particulièrement complexes à assurer, il serait nécessaire de savoir comment elles ont été réalisées.

Au préalable, il convient d'établir une nette comparaison entre budget privé et budget public. Ces deux documents présentent des différences importantes tant du point de vue des objectifs que des moyens, techniques et méthodes. Si les objectifs visés par le budget privé sont la recherche d'un profit maximal, ceux poursuivis par celui de l'Etat visent, avant tout, la satisfaction de l'intérêt général pour le bien-être économique et social des citoyens. En ce qui concerne les moyens, l'Etat se trouve dans l'obligation de mobiliser beaucoup plus de moyens que les privés pour bien assurer sa mission en priorité régaliennne ; à savoir l'éducation, la santé et la sécurité.

Enfin les méthodes et techniques qui régissent le budget de l'Etat sont prédominées par l'équilibre sain, alors que les déterminants pour le budget privé s'articulent autour des notions de maîtrise des coûts de rentabilité et de rendement. Il est donc utile de préciser que l'objectif de recherche du bien être pour les citoyens, même s'il n'est pas absolument réaliste demeure un idéal pour tout gouvernement. C'est là, le point de départ d'une servitude à laquelle aucun Etat ne peut se soustraire.

Cette situation préoccupe profondément la COSYDEP qui s'est investie dans un ambitieux programme de capacitation pour une amélioration de la participation citoyenne au processus budgétaire dans le secteur de l'éducation et de la formation.

Dans un pays comme le Sénégal où le fonctionnement des institutions est tributaire de l'exécution du budget central, il est facile de constater des problèmes qu'on peut qualifier de non contrôlables. Il convient par ailleurs de souligner qu'il est nécessaire de s'imprégner de quelques règles de bonne gouvernance assises sur l'efficacité et l'efficience au-delà des problèmes non contrôlables.

L'analyse du budget de l'Etat est donc délicate mais nécessaire en raison de son importance sur les différentes réalisations des missions étatiques. Partant de cette idée, nous évoquons le Programme d'Amélioration de la Qualité, de l'Équité et de la Transparence du secteur de l'Éducation et de la Formation (PAQUET- EF)¹ horizon 2013 – 2025 au titre duquel s'est investi le gouvernement du Sénégal.

Cet ambitieux programme qui vise à bâtir «un système d'éducation et de formation équitable, efficace, efficient, conforme aux exigences du développement économique et social, plus engagé dans la prise en charge des exclus et reposant sur une gouvernance inclusive, une responsabilisation plus accrue des collectivités locales et des acteurs à la base»² doit reposer sur les principes fondamentaux d'exécution du budget d'Etat. Lesdits principes s'articulent autour de (i) l'annuité budgétaire ; (ii) l'équilibre budgétaire ; (iii) l'universalité budgétaire ; (iv) l'unité budgétaire ; (v) la spécialité budgétaire.

¹ANSD / RGHAE, 2013

²COSYDEP, Rapport Atelier de formation et d'élaboration d'outils et de méthodes budgétaires du secteur de l'éducation – février 2017

Eu égard à toutes ces considérations, la COSYDEP, dans le cadre du dit –programme, a déjà tenu, en février, des sessions de renforcement de capacités des acteurs locaux afin de leur permettre d’une part de maîtriser le processus d’élaboration et d’exécution du budget et d’autre part l’utilisation des outils et instruments pour la collecte de données pertinentes d’analyse scientifique. Dans la même lancée, et en perspective de la production du premier rapport alternatif de suivi de l’exécution du budget de l’éducation, des fora ont été organisés aux mois de mars et mai dans deux régions couvertes par le Programme (Tambacounda et Kolda). Ces fora visaient à fournir un cadre multipartite pour discuter sur les besoins, priorités, ressources mobilisées, réalisations et difficultés dans chaque région. Ils ont également été l’occasion d’auditionner les managers de centre de responsabilité sur la mobilisation et l’exécution des ressources qui leur sont allouées.

Conscient de la pertinence de ce programme et s’inspirant des modèles performants d’analyse de budget d’Etat, avec comme référence les recommandations de la directive N° 06/2009/CM/UEMOA de l’UEMOA portant lois de finances au sein de l’UEMOA, une session d’analyse du budget de l’éducation a été organisée les 10 et 11 juillet 2017. A l’issue de cette session, un rapport semestriel de suivi de l’exécution du budget de l’éducation destiné aux décideurs sera produit.

Le rapport semestriel de suivi constitue pour les décideurs, un outil d’aide à une décision éclairée. Il permettra de faire une comparaison à une date donnée entre un budget prévisionnel et les dépenses réalisées en vue d’apporter des actions correctives qui les amènent soit à (1) aménager le budget dans la limite des contraintes (dépenser moins ou plus), (2) à ajuster les activités ou encore (3) à optimiser l’utilisation des ressources. Le rapport semestriel alternatif s’appuiera sur la loi de finance et le budget de l’éducation 2017, les rapports des fora régionaux, le rapport trimestriel de l’État, les informations et données recueillies par les antennes régionales.

RAPPELS DES OBJECTIFS DE L’ATELIER

La session avait pour objectif général de faciliter une maîtrise d’ensemble de l’analyse de l’exécution du Budget national et notamment celui de l’Education en perspective du premier rapport semestriel alternatif de suivi budgétaire. Il s’agissait :

- d’identifier et de comprendre les principes d’exécution budgétaire ;
- de différencier les objectifs du budget d’Etat par rapport aux budgets privés ;
- de maîtriser la démarche de l’analyse de l’exécution budgétaire ;
- de formuler des recommandations sincères et pertinentes sur le suivi budgétaire ;
- de produire des rapports partiels d’exécution budgétaire.

La session a réuni 25 participants : des membres du Conseil d’Administration, de la Coordination Exécutive Nationale, du Secrétariat Permanent, les quatre coordonnateurs régionaux des zones ciblées de la COSYDEP, des représentants des Associations de Parents d’Elèves, de syndicats d’enseignants, d’ONG ainsi que des experts et personnes ressources. (Voir liste de présence)

AGENDA

JOUR 1			
HEURES	ACTIVITES	INTERVENANTS	MODERATEUR
09h30 – 10h00	CEREMONIE D'OUVERTURE <ul style="list-style-type: none"> ▪ Présentation des participants ▪ Présentation des objectifs et de l'agenda de l'atelier ▪ Message des partenaires ▪ Message de la COSYDEP ▪ Message d'ouverture de l'autorité 	Participants Cheikh MBOW, Coordo Nat COSYDEP Moundiaye CISSE (ONG 3D) ; Consultant ; autres partenaires Moussa MBAYE, PCA Birima MANGARA Ministre du budget	Birima Mangara Ministre du budget
10h00 – 10h30	PAUSE CAFE / PRESSE		
10h30 – 11h30	<u>Session 1</u> : Compréhension de l'analyse d'exécution du Budget	Consultant / Formateur	Moussa Mbaye, PCA COSYDEP
11h30 – 12h00	Discussions / Echanges / Synthèse en plénière	Participants / Modérateur	
12h00 – 13h00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modalités des travaux de groupe (Consigne I) ▪ Travaux de groupe (Consigne I) 	Consultant/ Formateur Participants	
13h00 – 13h30	→ Restitution des travaux de groupe (Consigne I) → Discussion / synthèse	Rapporteurs de Groupe Participants	
13h30 – 14h30	PAUSE – DEJEUNER		
14h30 – 15h30	<u>Session 2</u> : Analyse des principes d'exécution du Budget	Consultant/ Formateur	Partenaire
15h30 – 16h00	Discussions / Echanges / Synthèse en plénière	Participants / Modérateur	
16h00 – 17h00	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modalités des travaux de groupe (Consigne II) ▪ Travaux de groupe (Consigne II) 	Consultant/ Formateur Participants	
17h00 – 17h30	→ Restitution des travaux de groupe (Consigne II) → Discussion / synthèse	Rapporteurs de Groupe Participants	
JOUR 2			
HEURES	ACTIVITES	INTERVENANTS	MODERATEUR
09h30 – 09h45	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapport Jour 1 ▪ Présentation plan de travail jour 2 	Rapporteur Général Elisabeth Massaly, RSE COSYDEP	CA COSYDEP
09h35 – 10h35	<u>Session 3</u> : Lecture rapport d'exécution budgétaire	Consultant/ Formateur	
10h35 – 11h05	Discussions / Echanges / Synthèse en plénière	Participants / Modérateur	
11h05 – 11h35	PAUSE -CAFE		
11h35 – 12h35	<u>Session 4</u> : Analyse rapport d'exécution budgétaire	Consultant/ Formateur	Partenaire
12h35 – 13h05	Discussions / Echanges / Synthèse en plénière	Participants / Modérateur	
13h05 – 13h15	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modalités des travaux de groupe (Consigne III) 	Consultant/ Formateur	
13h15 – 14h30	PAUSE – DEJEUNER		
14h30 – 15h30	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Travaux de groupe (Consigne III) 	Participants	Partenaire
15h30 – 16h00	→ Restitution des travaux de groupe (Consigne III) → Discussion / synthèse	Rapporteurs de Groupe Participants	
16h00 – 16h30	CLOTURE ATELIER <ul style="list-style-type: none"> ○ Synthèse générale des travaux ○ Message de partenaires stratégiques ○ Recommandations générales / prochaines étapes 	Rapporteur Général & Consultants Partenaire Moussa Mbaye PCA COSYDEP	Cheikh Mbow Coordonnateur COSYDEP

JOUR 1

L'animation de la session a été assurée par un expert en finance publique qui, de manière participative et interactive, a déroulé le contenu de la formation et élaboré en fonction du niveau d'avancement, les consignes qui ont guidé les travaux en ateliers. Il a été assisté par un modérateur chargé de règlementer le bon déroulement de chaque session. Ce dernier introduit les séances et désigne un rapporteur chargé de tenir un compte rendu de la session.

1. CEREMONIE D'OUVERTURE



Présidée par Mr. Cheikh Mbow, coordonnateur national en l'absence de Mr. Moussa Mbaye, Président du Conseil d'Administration de la coalition, la cérémonie a débuté par les mots d'introduction du coordonnateur de la coalition qui a rappelé les objectifs de la session ainsi que les activités déroulées depuis le démarrage du programme *SunuBudget*. Il s'en est suivi une présentation des participants. La cérémonie a enfin enregistré les allocutions du consultant formateur, du représentant de l'ONG 3D et d'une administratrice de la COSYDEP.

- **Mr. Mamadou Ngom, consultant – formateur.** Mr Ngom a salué l'engagement et la volonté des acteurs locaux qui accompagnent le processus depuis les sessions de capacitation jusqu'aux fora régionaux. Il a souligné la différence entre le budget du secteur privé et celui de l'Etat avant de revenir sur les spécificités de ce dernier. Il poursuit en rappelant les principes fondamentaux de l'analyse budgétaire et les principaux résultats des fora de Tambacounda et Kolda. Le professeur Ngom termine en remerciant la COSYDEP et l'ONG 3D pour cette initiative qui va permettre aux citoyens de pouvoir analyser le budget de l'éducation, d'en suivre l'exécution et de formuler des recommandations pour une utilisation efficiente et efficace des ressources au bénéfice de l'école Sénégalaise.
- **Mr. Malene Niang, ONG 3D.** Mr Niang a salué la qualité du partenariat entre la COSYDEP et l'ONG3D et formulé des remerciements et des félicitations à l'endroit des coordonnateurs régionaux de Kolda et de Tambacounda pour la bonne tenue des fora de recueil de besoins. Il a axé son message autour de la priorité donnée au suivi du budget de l'éducation et à l'appréciation de la qualité de l'utilisation des ressources. Il a également informé du lancement prochain des missions d'actions parlementaires avant d'évoquer le contexte électoral qui n'a pas permis la présence de certaines autorités à cette importante session. Mr. Niang a enfin exprimé toute la satisfaction de l'ONG 3D et du partenaire stratégique l'USAID.
- **Mme. Hélène Rama Niang, Conseil d'Administration COSYDEP.** Mme Niang a, au nom du PCA absent, adressé des mots de bienvenue et de remerciements à l'ensemble des participants pour leur mobilisation et leur engagement depuis le début du processus *SunuBudget*. Elle a félicité l'ONG 3D pour son ouverture et sa démarche partenariale avant de rappeler les objectifs de la présente session. Mme Niang finit en revenant sur l'importance du suivi citoyen et en souhaitant plein succès aux travaux.

2. SESSIONS INTRODUCTIVES

Cette masse a été modérée successivement par Mr. Abdou Diao, ancien Directeur de l'Enseignement Élémentaire et personne ressource de la coalition et Mr Gougna Niang SG syndicat et membre du CA. Deux sessions ont été introduites par le consultant durant cette première journée :

Session 1 : Compréhension de l'analyse du budget

Mr Ngom a axé cette première session autour de :

- La clarification du concept de l'analyse budgétaire qui est l'ensemble des méthodes qui permettent de suivre l'exécution du budget pour vérifier sa conformité à la politique budgétaire et aux politiques sectorielles.
- La comparaison entre le budget privé qui a pour but la recherche d'un profit maximum et le budget public qui vise avant tout la satisfaction de l'intérêt général pour le bien-être social.
- La rationalisation des choix budgétaires

Cf. présentation en annexe.

Session 2 : Examen des principes de l'analyse budgétaire

Cette deuxième session a permis au consultant de revenir aux principes fondamentaux d'exécution du budget d'Etat qui s'articulent autour de :

- l'annuité budgétaire qui désigne l'établissement du budget chaque année civile ;
- l'équilibre budgétaire qui stipule l'égalité entre recettes et dépenses budgétaires ;
- l'universalité budgétaire qui veut que l'ensemble des recettes et dépenses inscrites au Budget y figurent pour leur montant global ;
- l'unité budgétaire qui stipule que le budget doit contenir toutes les prévisions de dépenses et de recettes de l'Etat. Ces prévisions harmonieusement établies doivent figurer dans un document unique ;
- la spécialité budgétaire qui s'appuie sur le respect de la présentation du Budget chapitre par chapitre, article par article et sa division en rubriques d'investissement et de fonctionnement.

Cf. présentation en annexe.

Synthèse des échanges

Après ces deux communications introductives, les participants ont partagé leurs contributions. La synthèse des débats a permis de retenir entre autres questions :

- La problématique de la conciliation du budget dans le cadre du partenariat public-privé ;
- La question de la délégation du service public d'éducation à des acteurs privés ;
- La question de la réduction des budgets des académies et établissements scolaires dans un contexte de contrats de performances ;
- Les possibilités de réallocations budgétaires.

3. TRAVAUX EN ATELIER



Dans la perspective de construire une compréhension commune de l'analyse budgétaire et des différents principes qui la régissent, deux séances de travaux en groupes ont été organisées pour cette journée et les participants ont été répartis en ateliers sur la base des consignes récapitulées dans le tableau ci-dessous :

Consigne 1 : *Notre politique budgétaire est-elle adaptée à la situation économique du pays relativement au secteur de l'éducation ?*

Consigne 2 : *Les principes budgétaires entre performances et blocages.*

La restitution des travaux des 3 groupes (Cf. en annexe) pour la consigne 1 a suscité un échange qui a permis de retenir les points suivants :

- L'éducation figure parmi les priorités de l'Etat en matière d'allocation budgétaire avec un montant de plus de 400 milliards ;
- Il existe un déséquilibre dans la répartition des ressources à l'intérieur, par sous-secteur, (fonctionnement et investissement) ;
- Plus de 30% du budget de l'éducation est souvent allouée à la prise en charge du personnel (salaires séminaires, missions, ...), une faible proportion est destinée à l'investissement ;
- Des secteurs sont insuffisamment dotés en matière de crédit (petite enfance, formation, l'alphabétisation,.....) ;
- Le système de rémunération du personnel n'est pas adapté ;
- Le budget des établissements jugé insuffisant est tardivement mis en place (fonctionnement) ;
- L'allocation des ressources connaît un déséquilibre au niveau de la répartition. Le budget est orienté vers le paiement des salaires au détriment de l'investissement.

RECOMMANDATIONS GENERALES :

- Allouer des ressources substantielles à la motivation des personnels en dépit du grand prix du Président de la République ;
- Revoir à la hausse la partie du budget affectée à l'investissement ;
- Rééquilibrer les allocations par sous secteur.

La deuxième journée a débuté sous la modération de Mme Helene Rama Niang, administrateur de la coalition par l'adoption du rapport du jour 1 ainsi que la restitution des travaux de groupes de la consigne 2. Cette deuxième journée a été consacrée à la session 3 portant sur la rédaction d'un rapport d'exécution du budget de l'éducation.

Restitution travaux consigne 2

La deuxième séance de travaux de groupes a été organisée selon la consigne suivante : Les principes budgétaires entre performances et blocages. Il s'agissait pour les participants de répertorier les 05 principes budgétaires et d'identifier les performances et les blocages auxquels ils pourraient donner lieu. (Cf. en annexe).

Session 3 : Rédaction d'un rapport d'exécution du budget de l'éducation

Cette session a permis au consultant formateur Mr. Ngom, d'expliciter les différentes parties du rapport d'exécution du budget. Sa présentation a été axée autour de 4 principaux points :

- Le contexte : Mettre en évidence l'intérêt et l'utilité du rapport d'exécution du budget de l'éducation et développer des arguments pertinents justifiant l'importance d'un rapport d'exécution du budget de l'éducation.
- L'analyse des ressources du budget de l'éducation : mettre en exergue les ressources internes (recettes fiscales...) et les ressources externes (Don/lègues/aides...) et les illustrer par des graphiques.
- L'analyse des dépenses du budget de l'éducation : Dépenses de fonctionnement (Dépenses de personnel et Dépenses hors personnel) et Dépenses d'investissement.
- Les instruments d'analyse : ceux sont les graphiques, Tableaux, annexes. Les outils d'analyses quant à eux sont constitués des taux, des écarts, pourcentages etc.

Cf. présentation en annexe

En règle générale le rapport doit être succinct et doit contenir sur 10 pages, compte non tenu des annexes.

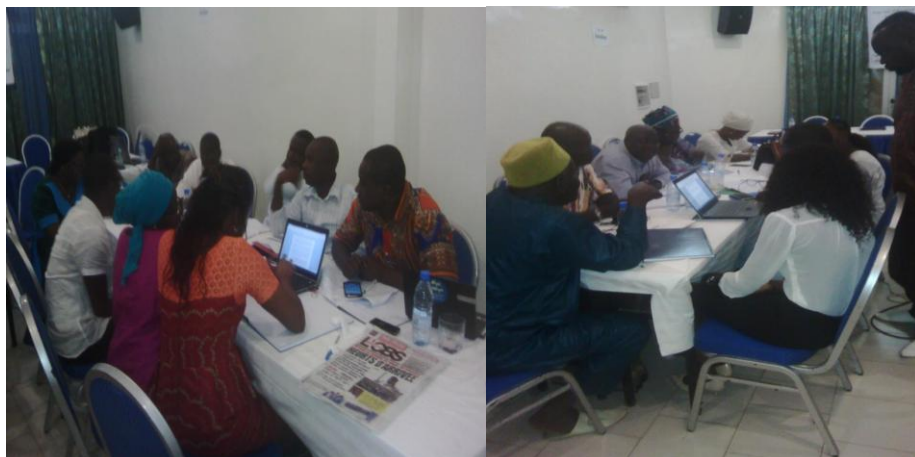
→ Pour le contexte, il doit mettre en évidence l'intérêt et l'utilité du rapport d'exécution du budget. On doit y développer des arguments pertinents, justifiant l'importance de sa production.

→ La deuxième partie doit mettre en exergue les ressources internes (recettes fiscales...) et les ressources externes (Don/lègues/aides...) avec des illustrations par des graphiques.

→ La troisième partie du rapport doit insister sur le budget de fonctionnement, notamment sur les dépenses de personnel s et les dépenses hors personnels ; ainsi que sur le budget d'investissement, avec en ligne de mire les infrastructures.

Pour compléter cette présentation, le consultant, invitera les participants à utiliser des instruments d'analyses (graphiques, Tableaux, annexes) et des outils d'analyses comme les taux, les écarts, les proportions, les écarts.... Après cette présentation, les intervenants ont posé quelques questions de clarification mais les discussions ont principalement porté sur le rapport alternatif. A ce sujet, le coordonnateur national de la COSYDEP a tenu à préciser que l'objectif de la COSYDEP est de parvenir à influencer les décisions publiques en traduisant dans des termes clairs l'information budgétaire qui doit être accessible pour une cible qui est déjà bien identifiées en tenant compte des spécificités.

TRAVAUX EN ATELIERS



En synthèse pour une bonne analyse budgétaire, il est recommandé de procéder à :

- Une collecte des informations et à leur dépouillement.
- Une analyse qualitative et quantitative
- Une interprétation des données recueillies

Les travaux en atelier de la deuxième journée ont porté sur un exercice de simulation de la rédaction d'un rapport de suivi autour de deux groupes. Cf. *production groupe en annexe*. L'atelier prit fin à 16h 30 par une cérémonie de clôture présidée par le Président du CA de la COSYDEP.

CEREMONIE CLOTURE

La cérémonie de clôture a été dominée par deux allocutions à savoir celle de Madame Louise, au nom des participants et Monsieur Moussa Mbaye, Président du Conseil d'Administration de la COSYDEP.

- **Madame Louise** a pris la parole au nom des participants. Elle a vivement remercié la COSYDEP qui a eu l'heureuse initiative d'organiser les sessions de renforcement des capacités de ses membres sur des questions aussi cruciales que le suivi et l'analyse budgétaire. Elle a souligné l'importance du programme *Sunubudget* qui à terme devrait permettre aux citoyens d'exercer avec responsabilité le contrôle devenu un droit inaliénable. Enfin, elle a dit toute la satisfaction des participants à prendre part à une telle rencontre et les a exhortés à réinvestir les acquis de la formation dans leurs activités sur le terrain.
- **Monsieur Moussa Mbaye PCA de la COSYDEP** : c'est à lui qu'est revenue la responsabilité de prononcer la clôture de l'atelier mais avant cela, il a félicité les participants et loué leur engagement désintéressé pour la cause de l'éducation. Monsieur Mbaye a félicité le Coordonnateur de la COSYDEP et ses collaborateurs pour les initiatives décisives qu'ils prennent pour contribuer à la résolution des problèmes de l'éducation. Le PCA a demandé aux formés d'être vigilants et rigoureux dans le travail qui leur est confié car le rapport trimestriel à produire devra être un véritable rapport alternatif dont la validité ne devra faire l'objet d'aucune contestation. Après avoir souhaité aux participants un bon retour en famille, Monsieur Mbaye a déclaré clos l'atelier de formation sur l'analyse budgétaire.



Liens utiles

- <http://www.lequotidien.sn/education-analyse-du-budget-du-secteur-par-long-3d-les-acteurs-constatent-un-fort-besoin-en-infrastructures/>
- <http://www.aps.sn/actualites/societe/education/article/ouverture-d-une-session-nationale-d-analyse-budgetaire>