COSYDEP
Juin 2021

GUIDE CITOYEN SUR LE BUDGET

Coalition des Organisations en SYnergie pour la Défense de l'Education Publique
Qualité, Gratuité, Accessibilité

COSYDEP
Sénégal

L'ÉDUCATION à VOIX HAUTE
plaidoyer et responsabilité sociale

PARTENARIAT MONDIAL pour L'ÉDUCATION

OXFAM IBIS

Une Coalition pour une Education / Formation de Qualité, Inclusive et Accessible à tous

6039, Sicap Liberté 6 Dakar
www.cosydep.org
cosydep@gmail.com
+ 221 33 827 90 89
COSYDEP Sénégal

SIGLES ET ABREVIATIONS

CDC	Caisse *des* Dépôts et Consignation
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
COSYDEP	Coalition des Organisations en SYnergie pour la Défence de l'Education Publique
DOB	Débat d'Orientation Budgétaire
LFI	Loi de Finance Initiale
LFR	Loi de Finance Rectificative
FMI	Fonds Monétaire Internationnal
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SRADT	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UEMOA	Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

INTRODUCTION

Le Budget est un outil technique de gestion de la politique économique du Gouvernement, élaboré par des experts en la matière. Sa consommation n'est pas seulement destinée aux initiés, mais également à toutes les couches socioprofessionnelles concernées par l'action publique.

L'élaboration et l'exécution du budget deviennent de plus en plus complexes, la redistribution des revenus, la stabilisation et la croissance économique sont autant de défis constants à relever. L'élaboration du budget n'est donc pas une sinécure. Les principes d'inclusion, de transparence et de redevabilité exigent plus d'ouverture et de partage de la part des exécutifs. pour une viabilité budgétaire, il devient de plus en plus nécessaire de soumettre les plans de recettes et de dépenses à long terme, tenant compte des exigences de participation des citoyens.

Dans le cadre de la transparence des finances publiques, de la participation citoyenne aux processus budgétaires et par souci de redevabilité, les pouvoirs publics sont appelés à mettre à la disposition de la population les outils nécessaires à l'analyse et au suivi des finances publiques.

Les gouvernements sont tenus, par des conventions et protocoles signés, de promouvoir la participation des citoyens dans la vie politique et économique des Etats, en vue de créer les conditions qui donneront du sens à leur citoyenneté. Une de ces conditions très importante est l'accès à l'information gouvernementale.

En effet, face à des concepts complexes et à une terminologie ésotérique, la plupart des citoyens n'est pas souvent bien informée sur l'action gouvernementale. Toutefois, le fait d'avoir accès aux documents budgétaires clés est essentiel pour que les citoyens aient une idée claire et complète sur la façon dont leur gouvernement collecte et dépense l'argent public. Il s'agira pour ce faire, que le budget soit à la portée du citoyen de niveau moyen.

Pendant plus d'une décennie, les groupes de la société civile, dont bon nombre sont partenaires de l'International Budget Partnership (IBP), ont élaboré et diffusé des informations sur les budgets des gouvernements dans des formes simplifiées visant à expliquer aux citoyens ce que le gouvernement fait avec l'argent public en vue de leur permettre de participer plus facilement aux affaires publiques. Plus récemment, quelques gouvernements ont pris cette initiative. L'on compte parmi eux, le Salvador, le Ghana, l'Inde, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud qui ont une expérience de plusieurs années en la matière.

L'importance de ces initiatives a été reconnue par le Fonds Monétaire International (FMI) en 2007 dans son Manuel sur la transparence fiscale, dans lequel il déclare : "Un guide clair et concis sur le budget doit être largement diffusé au moment de l'élaboration du budget annuel". Plus récemment, en 2010, dans son Journal "Budgeting", l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) a fourni des lignes directrices détaillées sur le but et le contenu des budgets aux citoyens.

En décidant de produire un guide citoyen sur le budget, la COSYDEP vise à améliorer les connaissances du public sur le budget et à mettre à sa disposition un outil de participation aux processus budgétaires. La compréhension du budget constituant le gage de la transparence budgétaire, le Gouvernement s'oblige de traduire le budget, qui demeure un outil technique de gestion des finances publiques, en un langage simple et facile pour qu'il devienne compréhensible par tous. En effet, si le contenu du budget est approprié et que la présentation est accessible, il peut être un outil précieux pour aider à initier et à soutenir un dialogue entre le gouvernement et les citoyens.

C'est dans cette perspective, en lien avec le programme Education à Haute Voix "Education Out Loud – EOL – en anglais), que la COSYDEP ambitionne de renforcer le rôle de la société civile dans la promotion de la transparence, de la reddition des comptes et de la responsabilisation des citoyens dans l'élaboration et l'exécution des budgets notamment ceux concernant l'éducation. Le présent Guide rappelle le concept de budget, la notion de participation citoyenne aux processus budgétaires ainsi que les étapes du processus d'élaboration du budget.

I. OBJECTIFS DU GUIDE SUR LE BUDGET

Mettre à la disposition du citoyen un outil qui facilite la compréhension du budget et favorise sa participation au processus budgétaire. Plus spécifiquement, il s'agit de :

- produire un outil simplifié pour une lecture et une appropriation du budget par le citoyen ;
- faciliter au citoyen l'accès au lexique budgétaire ;
- promouvoir la participation citoyenne à toutes les échelles du processus budgétaire.

II. METHODOLOGIE D'ELABORATION

La méthodologie d'élaboration du présent guide est basée sur une recherche documentaire qui a permis de collecter des informations utiles à la compréhension de la nomenclature budgétaire. Un groupe de travail composé de membres de la COSYDEP mais aussi de personnes ressources spécialistes des questions budgétaires et de finances a conduit l'exercice. Plusieurs réunions ont été tenues pour harmoniser sur la démarche et stabiliser le plan du guide.

III. FONDAMENTAUX DU BUDGET

IV.1. Cadre juridique du budget

Le budget du Sénégal tire son autorité de la Constitution et de la loi organique N° 2007-29 du 10 décembre 2007, qui modifient la loi organique N° 2001-09 du 15 octobre 2001 sur les finances publiques et le Code Fiscal, le code douanier (loi N° 74-48 du 17 juillet 1974 modifié en décembre 1987), et la loi organique N° 99-70 du 17 février sur la Cour des comptes. Le cadre juridique est également fondé sur la séparation des pouvoirs: législatif, exécutif et judiciaire. Du fait de l'appartenance du Sénégal à diverses organisations régionales telles que la CEDEAO et l'UEMOA, le cadre légal de gestion des finances publiques est en constante mutation afin d'y introduire plus de transparence et des mécanismes de reddition des comptes.

IV.2. Principales caractéristiques du budget

- Le budget est une loi formelle. Il revêt la forme d'une loi et est soumis pratiquement à la même procédure parlementaire qu'une loi ordinaire. Le budget n'est toutefois pas une véritable loi matérielle car, contrairement à une loi ordinaire, la loi budgétaire ne contient pas de dispositions normatives permanentes d'où naissent des droits et des obligations, et elle n'est, par nature, valable que pour un an. Les projets de lois budgétaires ne sont pas soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État car ils n'ont pas de caractère réglementaire.

- Le budget est un instrument essentiel de politique et de gestion. Il représente l'expression financière du programme d'action que le gouvernement se propose de réaliser dans tous les domaines de ses compétences. C'est au gouvernement, assisté de son administration, qu'il appartient de préparer et d'exécuter le budget, ainsi que de rendre des comptes au pouvoir législatif. En adoptant le budget, le Parlement autorise le gouvernement à lever des impôts et à mener la politique prédéfinie dans sa déclaration gouvernementale. Le refus de voter le budget ne pourrait que mettre le gouvernement en grave difficulté.

- Le budget énumère les différentes sources de recettes de l'État ainsi que les montants prévus. Il lève la condition suspensive relative aux recettes fiscales et donne par ailleurs, injonction au gouvernement de recouvrer les impôts. Il autorise en outre ce dernier à recourir à l'emprunt.

- Le budget prévoit les dépenses que le gouvernement est autorisé à effectuer. Dans le respect de la règle de la spécialité, le budget comporte l'obligation de respecter l'imputation correcte des dépenses et donc l'interdiction d'utiliser les crédits prévus pour un autre programme (aspect qualitatif) mais aussi l'interdiction de dépasser les montants votés pour chacun d'eux (aspect quantitatif). Il convient de noter immédiatement que le vote d'un crédit n'entraîne pas, pour le gouvernement, l'obligation d'effectuer la dépense en question, tout en insistant sur le caractère impératif de certaines dépenses qui dérivent, par exemple, de lois organiques.

- Le budget est basé sur le principe de l'unité. Il s'agit de l'unité simple s'il y a une seule loi et de l'unité composite s'il s'agit d'un ensemble de lois. Par le rapprochement que le budget permet de faire entre la masse des recettes et celle des dépenses, de même qu'entre les différents crédits affectés aux divers objets de dépense, il constitue un état comparatif qui permet de porter un jugement aussi bien sur l'équilibre des finances publiques que sur la qualité des dépenses de l'État.

- Le budget est régi par le principe de l'universalité. En vertu de ce principe, toutes les recettes et toutes les dépenses doivent être prévues dans la loi budgétaire.

- Le budget présente un caractère annuel. L'annualité a un contenu double. En effet, le budget est voté chaque année et son effet est limité à un an.

IV. LEXIQUE BUDGETAIRE : QUELQUES CONCEPTS CLES

Concepts	Significations
Autorisation d'engagement	Dans le budget de l'Etat, les autorisations d'engagement (AE) constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction
Budget	une estimation des recettes et des dépenses. En effet, il indique les crédits que le gouvernement souhaite utiliser pour réaliser sa politique pendant l'année budgétaire concernée. Dès lors, le budget est un acte à portée politique et socio-économique.
Budget Citoyen	Le budget annuel du gouvernement est généralement un document long et complexe, qui s'accompagne de documents annexes très détaillés. Même pour les experts, la compréhension de ces rapports est une tâche difficile et prenante. Le Budget Citoyen est un résumé simplifié, accessible au grand public du budget de l'Etat, qui permet de faciliter sa compréhension.
Budget participatif	Le budget participatif consiste à consulter la population pour prendre en compte ses besoins pour élaborer le budget. Il s'agit généralement du budget des Collectivités Territoriales (Districts, Régions et Communes). On permet ainsi aux citoyens de dire ce qu'ils veulent qu'on fasse pour eux dans leur localité et en tenir compte dans le budget qu'on est en train de préparer.
Budget de l'Etat	Le budget de l'Etat est un document dans lequel le Gouvernement dit ce qu'il peut gagner comme argent (recettes) et ce qu'il veut faire comme dépenses pour régler les problèmes de développement du pays pendant douze (12) mois, c'est-à-dire de janvier à décembre. Grâce au budget de l'Etat, le Gouvernement met en œuvre sa politique de développement économique et social. Le budget devient une loi qu'on appelle « Loi de Finances » une fois qu'on le montre aux députés et aux sénateurs et qu'ils disent que c'est bien fait en le votant.
Budget de moyens	Le budget de moyens, c'est le budget qui détermine les moyens que l'Etat donne à ses services pour faire leurs dépenses
Budget programmes	Budget basé sur des résultats précis à atteindre au bout d'une période donnée. Il offre une présentation du budget de l'Etat qui permet de mettre en relation l'utilisation de crédits budgétaires et les politiques publiques mises en œuvre. Les crédits sont regroupés et présentés par programme. Le budget programme intègre les notions d'efficience et d'efficacité à travers l'évaluation permanente des politiques publiques mises en œuvre. Les activités et les coûts du programme sont associés à des objectifs et des indicateurs permettant de mesurer les résultats. Par sa présentation pluriannuelle, le Budget programmes permet, également, d'évaluer l'évolution à moyen terme des politiques publiques
Budget d'investissement	Le budget d'investissement concerne des opérations en capital. Il comprend : → les remboursements d'emprunts ; → les prêts et avances accordés par la collectivité ; → les dépenses directes d'investissement (acquisitions mobilières et immobilières, travaux neufs, grosses réparations) ; → les subventions d'équipements versées.

Dette publique	La dette publique est, dans le domaine des finances publiques, l'ensemble des engagements financiers pris sous formes d'emprunts par un État, ses collectivités publiques et ses organismes qui en dépendent directement
Dons budgétaires	Cette ligne prend en charge les appuis budgétaires attendus des Partenaires techniques et financiers (PTF)
Dépenses de personnel	Elles se décomposent en 3 catégories : les rémunérations d'activités, les cotisations et contributions sociales à la charge de l'employeur, les prestations sociales et allocations diverses.
Engagement	Acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge (marché, contrat, commandes...). L'engagement est le stade initial de la procédure d'une opération de dépense, il correspond à la réservation de crédit consécutive à un engagement juridique.
Fonds de dotation	Ressources transférés par l'Etat aux collectivités territoriales dans le but d'aider les Collectivités à exercer les compétences qui leur sont dévolues
Finances publiques	Elles se définissent comme la gestion des ressources mises à la disposition de l'État, des collectivités territoriales, des organismes de Sécurité sociale et des établissements publics pour payer les charges et la gestion des impôts perçues.
Impôts directs	Ce sont les impôts supportés directement par les personnes qui y sont assujetties. Ils sont souvent recouvrés à l'aide d'un rôle, c'est-à-dire d'une liste nominative des contribuables. Ces derniers ne peuvent reporter la charge de l'impôt sur d'autres agents économiques, à la différence des impôts indirects. Ces recettes composent le rendement fiscal des impôts directs provenant de nos poches, de notre travail, de notre sueur. Les principaux impôts directs prélevés sur les contribuables se présentent ainsi qu'il suit : → Les impôts sur les sociétés dont les impôts sur les bénéfices des sociétés avec un taux de 30% et l'impôt minimum forfaitaire de 0,5% du chiffre d'affaires hors taxes réalisé l'année précédant celle de l'imposition ; → Les impôts sur le revenu dont les impôts sur le revenu des personnes physiques ; les impôts sur le revenu des capitaux immobiliers et les impôts sur les créances, dépôts et cautionnement → Les retenues d'impôts sur traitements, salaires, pensions et rentes viagères ; → La contribution forfaitaire à la charge de l'employeur.

Impôts indirects	Ce sont les impôts sur les dépenses, qui s'incorporent dans le prix des biens et des services consommés. Ils sont moins nombreux que les impôts directs. Il s'agit de la Taxe sur la Valeur Ajoutée, de la taxe d'égalisation et de la taxe sur les opérations bancaires. → La Taxe sur la Valeur Ajoutée ou TVA est due par les personnes physiques et morales dans certaines conditions. Par exemple la TVA à un taux unique de 18% ; les taxes spécifiques sur la consommation intérieure frappant des produits comme les tabacs, les corps gras alimentaires, les boissons, la cola, le thé, le café, le ciment et les produits pétroliers. → Sur la consommation intérieure, l'Etat applique la taxation ci-après : ▪ Taxe sur les tabacs : 40% ▪ Taxe sur les corps gras alimentaires : 10% pour les beurres, crèmes de lait et les succédanés ou mélangés contenant du beurre ou de la crème quelles que soient les proportions du mélange et 5% pour les autres corps gras ; ▪ Taxe sur les boissons : 40% pour les alcools et liquides alcoolisés avec une taxe additionnelle de 1 500F par litre pour les alcools pur et inférieur ou égal à 150 et 5 000F par litre pour les alcools d'un tirage supérieur à 150 et 3% pour les autres boissons et liquides ; ▪ Taxe sur la cola, au taux unique de 30% ; ▪ Taxe sur le thé, au taux unique de 5% ; ▪ Taxe sur le café, au taux unique de 5% ; ▪ Taxe spécifique sur les produits pétroliers (super-carburant, essence ordinaire, essence pirogue et gasoil). → Redevance sur l'accès ou l'utilisation du réseau des télécommunications publiques (Rutel) instituée au profit de l'Etat. Est passible de cette redevance toute personne physique ou morale qui utilise le réseau des télécommunications publiques d'un opérateur agréé par l'Etat du Sénégal ou y accède. Le taux de la redevance est de 5% du montant hors taxe de la prestation payée à l'opérateur. → Les droits de douane qui soumettent les produits figurant dans la nomenclature tarifaire aux taux ci-après retenus suite à l'adoption du Tarif extérieure commun (Tec) de l'UEMOA: ▪ 0% pour la catégorie 0 (biens sociaux essentiels) ; ▪ 5% pour la catégorie 1 (matières premières de base, biens d'équipement, intrants spécifiques) ; ▪ 10% pour la catégorie 2 (intrants autres que ceux repris à la catégorie 1 et produits intermédiaires) ; ▪ 20% pour la catégorie 3 (bien de consommation finale) ; ▪ 35% pour la catégorie 4 (biens essentiels pour le développement économique.) → Les recettes fiscales, les impôts payés par les contribuables sont l'ossature du budget de l'Etat. Elles sont le nerf de toute l'activité gouvernementale. En réalité, ce sont les contribuables qui financent tous les crédits affectés à la réalisation des politiques publiques
Impôt sur le Revenu	L'impôt sur le revenu ou IR est un impôt direct qui porte sur les revenus des individus, des entreprises ou autres entités similaires
Inflation	L'inflation est la perte du pouvoir d'achat de la monnaie qui se traduit par une augmentation générale et durable des prix. La perte de valeur de la monnaie

Ordonnateur	Personne ayant qualité pour prescrire l'exécution des recettes et des dépenses publiques. Les ordonnateurs constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses. Ils sont principaux ou secondaires : ils peuvent déléguer leurs pouvoirs ou se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement (voir ordonnateur secondaire et délégué)
Parlement	Parlement ou assemblée élue assure la représentation du peuple. C'est l'Assemblée nationale au Sénégal. Il vote les lois et contrôle l'action du Gouvernement.
Processus budgétaire	C'est un ensemble d'activités liées à la préparation, à l'exécution et au contrôle du budget de l'Etat.
Produit intérieur brut	L'indicateur de la richesse produite par un pays, c'est la somme des valeurs ajoutées de l'ensemble des branches de production.
Produit Intérieur Brut	Indicateur économique permettant de mesurer la production de richesses d'un pays, le produit intérieur brut (PIB) mesure la valeur de tous les biens et services produits dans un pays sur une année
Recettes	Ensemble des ressources financières que l'Etat collecte.
Recettes intérieures	C'est l'ensemble des recettes fiscales et autres recettes que l'Etat perçoit ; par exemple les dividendes
Recettes fiscales	Elles représentent plus de 90% de l'ensemble des recettes de l'Etat. Elles sont composées d'impôts directs et indirects (distinction entre contribuables et redevables). Elles permettent à l'État de mettre en œuvre ses différentes politiques publiques.
Recettes non fiscales	Ce sont les revenus de : → l'État actionnaire : le produit des dividendes ; → l'État propriétaire : les revenus du domaine ; → l'État prestataire (de services) : ventes de biens ou de services ; → l'État banquier : intérêts des prêts, avances ; → l'État gendarme : les amendes et sanctions ; → l'État « produits divers ».
Recettes exceptionnelles	Ce sont les revenus provenant de la cession de terres par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)
Subventions	Aide financière accordée à un établissement à titre gratuit, par l'Etat, les organismes publics, ou éventuellement d'autres tiers.
Tirages sur dons-projets	Il s'agit de subventions allouées à l'Etat par les partenaires au développement pour financer des projets d'investissement.
Taux de croissance	La croissance économique mesure l'augmentation de la richesse produite pendant une période donnée. La richesse produite est mesurée par le PIB. Le taux de croissance correspond au taux de variation entre le produit intérieur brut (PIB) au début de la période et le PIB à la fin de la période considérée.

V. LE PROCESSUS BUDGETAIRE

V.1. Préparation et vote du budget au niveau central

L'élaboration du budget est un processus long et rigoureux qui débute en février et se clôture le 31 décembre de l'année. Ce processus comporte des étapes liées les unes aux autres et implique des experts qui viennent des différents institutions et ministères, sous l'encadrement du Ministère des Finances. Les étapes du processus d'élaboration du budget constituent les actions à mener jusqu'à la promulgation de la loi de finances, lesquelles font l'objet d'un chronogramme précis (calendrier budgétaire) définissant pour chaque action, la période de son exécution et les acteurs impliqués.

Le processus budgétaire porte fondamentalement sur les événements et activités liés au cycle budgétaire impliquant la détermination des ressources et leurs utilisations dans la réalisation des objectifs du gouvernement. Un bon budget sert d'outil pour la gestion économique et financière. Il peut également servir de mécanisme d'allocation des ressources entre différents besoins et priorités et à ce titre, peut inciter la stabilité économique et la croissance.

Le cycle budgétaire est un processus qui dure toute l'année. Il exige la formulation par l'exécutif (mise en place de politiques budgétaires, de paramètres et de priorités d'affectation), l'approbation législative par le parlement, la mise en œuvre impliquant les ministères, les services et les institutions de même que les acteurs non étatiques et les organisations de la société civile ainsi que l'évaluation et l'audit, y compris le rôle du Vérificateur Général ou du vote de la loi de règlement. De la préparation à la promulgation de la Loi de Finance Initiale (LFI), on distingue plusieurs moments importants ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

MOIS / ACTIVITES	DESCRIPTIFS ACTIVITES
Janvier : Prévisions administratives	Dès le mois de janvier, les services techniques de la Direction du Budget esquissent les perspectives d'évolution des dépenses de l'Etat sur les trois prochaines années.
Février : Réunions techniques	Le cycle budgétaire commence au mois de février par la tenue de réunions techniques entre la Direction du budget, les responsables de programmes et les responsables budgétaires de chaque ministère. Ces réunions permettent d'examiner l'exécution du budget précédent, de débattre sur l'évolution tendancielle des dépenses et les demandes de changement de la nomenclature, d'apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques et les principales hypothèses à envisager pour l'élaboration du budget de l'année à venir.
Mars : Cadrage budgétaire	Une fois les grandes orientations politiques du budget de l'année à venir définies, le ministère des finances envoie aux différents ministères une Lettre de cadrage budgétaire. Les Lettres de cadrage budgétaire définissent des plafonds de crédits ainsi que les principales mesures sur lesquelles les ministères pourront faire des propositions.

Avril : Négociations budgétaires	L'envoi des lettres de cadrage marque le début des négociations budgétaires entre la Primature, le Ministère des Finances et les autres Ministères. A ce stade, chaque ministère est amené à consentir des efforts budgétaires dans le sens des priorités du gouvernement. Le budget de l'année à venir commence alors à prendre forme.
Mai : Arbitrage	Une période d'arbitrage, en vue d'une répartition des crédits budgétaires entre les programmes de chacun des Ministères, est supervisée par le Premier Ministre.
Juin : Débat d'orientation budgétaire	Au mois de Juin, le Ministre des Finances envoie des Lettres de plafond à chaque Ministère. Ces lettres fixent le plafond, c'est-à-dire le montant maximum des crédits et des emplois alloués aux Ministères. Par ailleurs, ces lettres sont adressées à la Commission des finances de l'Assemblée Nationale en vue de la préparation du Débat d'Orientation Budgétaire. Ce débat d'orientation budgétaire se déroule à l'Assemblée Nationale au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année N. Il permet aux parlementaires de jeter un œil sur les choix budgétaires du gouvernement bien avant le dépôt du Projet de loi de finances.
Juillet : Conférences de répartition	Le Ministère des Finances, par le biais de la direction du Budget, et les services des ministères se réunissent en « conférences de répartition » pour décider de la répartition des crédits et des emplois entre chaque programme. Ces conférences permettent de trouver un consensus sur la répartition des crédits budgétaires ainsi que leur justification.
Août : Elaboration des documents budgétaires	A partir du mois d'août, la Direction du budget, en collaboration avec les différents ministères, élabore les documents budgétaires dont le projet de loi de finances, le projet annuel de performance et les documents annexes. Egalement, la Cour Suprême est saisie pour avis sur le projet de loi de finances.
Septembre : Adoption du PLF en Conseil des ministres	Les derniers arbitrages sur les prévisions de recettes inscrites dans le Projet de Loi de Finances (PLF) ont lieu. Avant d'être soumis au vote de l'Assemblée nationale, le PLF est d'abord validé en Conseil des Ministres.
Octobre : Transmission du PLF à l'Assemblée nationale	Dès le mois d'octobre de l'année N, au plus tard, les services compétents de l'administration élaborent les premières esquisses budgétaires. Le projet de budget définitif de l'année N+1 est soumis à l'Assemblée nationale. Celle-ci dispose de 60 jours au plus pour le voter.
Novembre : Eventuels recours	Les parlementaires peuvent saisir le Conseil constitutionnel pour faire annuler une disposition de la loi de finances qu'ils jugeraient contraire à la Constitution.
Décembre : Promulgation et publication de la loi de finances	Au plus tard le 31 décembre, la Loi de finances doit être promulguée par le Président de la République et publiée au Journal Officiel

V.2 Préparation et vote du budget au niveau local

--- Préparation du Budget

De façon générale, les finances des collectivités territoriales englobent toutes les activités ayant directement ou indirectement trait à l'ensemble des opérations financières de ces unités décentralisées. Une collectivité territoriale est une personne morale de droit public qui exerce sur son territoire certaines compétences qui lui sont dévolues par l'État dans un processus de décentralisation. Elle est dirigée par une assemblée délibérante élue.

Le projet de budget des collectivités territoriales est préparé par le président du conseil avec l'aide des services techniques des collectivités territoriales et, au besoin, des services déconcentrés de l'Etat. Des débats d'orientation budgétaire peuvent être organisés avant l'examen du projet de budget. Le budget doit être élaboré en équilibre réel. Le budget est en équilibre réel lorsque la section "fonctionnement" et la section "investissement" sont respectivement en équilibre.

Une fois élaboré, avant qu'il ne soit exécutoire, le projet de budget doit être transmis aux ministères de tutelle qui assurent le contrôle de sa légalité. Ces ministères peuvent déléguer leurs pouvoirs aux représentants de l'Etat au niveau local. Ce contrôle a pour objet d'en vérifier la conformité aux lois en vigueur. Si les représentants de l'Etat y décèlent que la légalité n'a pas été respectée, ils adressent des observations au maire ou au président du conseil départemental en lui recommandant de se conformer aux textes.

--- Vote du budget

Après son élaboration, le maire ou le président du Conseil départemental dépose le budget au conseil municipal ou départemental pour vote. Le budget est voté par le conseil de la collectivité territoriale. Il est voté chapitre par chapitre. Lorsque le budget de la collectivité n'a pas été approuvé avant le début de l'année financière, les recettes ordinaires et les dépenses obligatoires s'exécutent sur la base des prévisions budgétaires de l'année précédente.

--- Exécution du budget

Le président du conseil est responsable de l'exécution du budget de la collectivité territoriale. Tout comme le budget de l'Etat, le budget des collectivités territoriales est exécuté par l'ordonnateur et le comptable, en respect aux principes de comptabilité publique en vigueur (séparation de l'ordonnateur et du comptable). Le budget est exécuté sur la base des règles administratives et comptables relatives à la mise en œuvre des dépenses et des recettes. Il s'agit de la règle de séparation des ordonnateurs et des comptables et de la règle du contrôle financier.

VI. PARTICIPATION DES CITOYENS AUX PROCESSUS BUDGETAIRES ?

Il est important pour les citoyens de comprendre les étapes du budget pour pouvoir influencer les choix du Gouvernement, le vote des parlementaires sur l'argent collecté et son utilisation. La participation des citoyens permet de s'assurer que le budget a pris en considération leurs priorités dans les besoins identifiés. L'intervention du citoyen peut se faire à travers les parlementaires (Députés et Sénateurs), les services déconcentrés de l'Etat (préfectures, sous-préfectures, Directions régionales et départementales) et décentralisés (districts, régions, départements, communes) ainsi qu'à travers les médias (télévision, radio, presse écrite et en ligne).

--- L'intervention du citoyen à travers les parlementaires

Les parlementaires peuvent recueillir et transmettre les besoins des citoyens à l'occasion des différentes discussions sur le budget au parlement. Ainsi, avant le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB), les parlementaires peuvent échanger avec leurs populations pour prendre en compte leurs préoccupations.

--- L'intervention du citoyen par le biais des services déconcentrés de l'Etat

Les citoyens peuvent, à travers leurs représentants, écrire aux Préfets, Sous-préfets, Directeurs régionaux et départementaux, pour faire remonter leurs besoins. Ainsi, à travers ces courriers adressés aux représentants de l'Etat, ils peuvent recenser et prioriser leurs besoins en infrastructures et en équipements, que ces derniers pourront transmettre aux décideurs.

--- L'intervention du citoyen par le biais des collectivités

Le programme triennal est un plan de développement comprenant des actions et des activités en vue d'améliorer le milieu de vie des habitants, qu'un conseil veut réaliser sur une période glissante de trois (03) ans. Il est adopté annuellement par le vote du conseil (district, régional ou municipal). Ce programme couvre les actions sociales (subventions, dons et aides) et les investissements prévus par la collectivité. C'est sur la base de ce document que le budget de la collectivité est préparé. Le programme triennal est tiré du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), qui prend en compte tous les besoins des populations sur la période. Les populations participent à l'élaboration de ce schéma qui prend en compte leurs besoins les plus urgents. C'est à ce niveau que les citoyens doivent intervenir pour que leurs besoins soient pris en compte dans le document.

--- L'intervention du citoyen par le biais des médias

Pour s'informer sur les questions du budget de l'Etat et / ou exprimer ses besoins prioritaires, le citoyen peut se servir aussi des canaux de communication que sont les radios rurales et communautaires, les chaines de radio et télévisions publiques et privées, la presse écrite et la presse en ligne.

VII. ETUDE DE CAS

1. Dons budgétaires

A titre d'exemple, le budget général du Sénégal pour l'année 2021 s'élève à 3 090 milliards FCFA en recettes et à 3 833,9 milliards de FCFA en dépenses. Les recettes budgétaires sont composées des grandes masses suivantes (i) recettes fiscales : 2 564,5 milliards de FCFA (en baisse de 4,1% par rapport à la LFI 2020) ; (ii) recettes non fiscales : 133,5 milliards de FCFA (en hausse de 7,7% par rapport à la LFI 2020) ; (iii) recettes exceptionnelles (provenant de la cession de terres par la CDC) : 60 milliards FCFA ; (iv) tirages sur dons-projets : 268 milliards de FCFA ; (v) dons budgétaires : 64 milliards de FCFA. La vérité est que sans les ressources publiques, aucune dépense publique ne peut être effectuée. Les ressources publiques sont les contributions directes et indirectes des contribuables – personnes physiques ou morales – qui les constituent. Aucune institution de la République ne peut fonctionner sans les ressources publiques. Toutes les charges de la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale, du Conseil économique, social et environnemental, du Haut Conseil des collectivités territoriales, du pouvoir judiciaire sont couvertes par des crédits puisés de cet argent public appartenant aux contribuables et logé au Trésor public. La règle générale est que toutes les dépenses de l'Etat sont couvertes par les ressources autorisées dans le budget et prélevées sur les contribuables. Ces deniers publics doivent servir exclusivement à la couverture de la satisfaction des intérêts publics. C'est une exigence républicaine, citoyenne et démocratique.

2. Regard sur le budget du Ministère de l'Education nationale

--- Un budget en hausse constante mais avec de fortes distorsions

En 2021, le budget du Ministère de l'Éducation nationale s'élève à 541 milliards 211 millions 701 mille 304 FCFA contre 526 milliards 270 millions 540 mille 817 FCFA en 2020 soit une hausse de 14 milliards 941 millions 160 mille 487 FCFA. A ce titre, 10 159 045 120 FCFA ont été prévus pour le Programme enfance ; 1 295 014 000 FCFA pour le Programme développement de l'emploi ; 1 993 596 080 FCFA pour le Programme éducation de base des jeunes et des adultes ; 128 510 715 914 FCFA pour le Programme éducation supérieure.

--- Un budget marqué par des déséquilibres

Les budgets du ministère de l'éducation nationale sont constamment en hausse depuis plusieurs années mais ils comportent des faiblesses qui limitent leur efficacité:

- La distorsion entre budget d'investissement et budget de fonctionnement. Dans le budget de 2019, l'essentiel de l'enveloppe financière est absorbé par le fonctionnement qui connait une tendance haussière de 2015 à 2019. Il passe de 313 166 501 060 en 2015 à 426 583 703 830 en 2019.
- Le déséquilibre dans la répartition intra sectorielle. La structure des dépenses est presque entièrement absorbée par l'accès au détriment de la qualité. Certains sous-secteurs sont largement favorisés au détriment d'autres qui ne dépassent pas souvent plus de 1% (la Petite Enfance et l'Alphabétisation des Jeunes et des Adultes)
- Le poids écrasant des dépenses de personnel. Il représente environ 70 à 80% des moyens de fonctionnement. En 2019, ces dépenses ont atteint un pourcentage de 83,27%.
- La modicité combinée à une tendance baissière du budget d'investissement du ministère durant les trois dernières périodes. De 50,356 milliards en 2019, il est passé à 38,519 en 2020 avant de chuter à 22,605 en 2021.

3. Audition publique de managers de centre de responsabilité sur la gouvernance des ressources, une initiative de la COSYDEP

Il est établi que le succès des politiques et programmes publics en général nécessite une approche inclusive, favorisant la participation et la mobilisation effective de toutes les catégories citoyennes. Cette option est devenue incontournable et exige que l'information soit largement partagée en ce qui concerne notamment la disponibilité et la gestion des ressources. A cet effet, et dans le cadre de la mise en œuvre du PAQUET, il est demandé une mobilisation sociale accrue et une pleine participation des communautés dans la gouvernance du système éducatif au niveau local.

En 2012, une étude menée par la COSYDEP et le Forum Civil sur la gouvernance du secteur de l'éducation à l'échelle du pays, sur financement de la fondation OSIWA, avait relevé des dysfonctionnements dont le déficit de transparence, le manque de contrôle et de traçabilité dans les dépenses publiques et le défaut de dialogue politique et social entre les différentes catégories d'acteurs.

Ainsi, la COSYDEP, en partenariat avec la fondation OSIWA, avait initié un programme dénommé « Dispositif de Suivi des Recommandations des Assises Nationales de l'Education et de la formation – DISRANEF – » dans les 14 régions du Sénégal. L'initiative visait à promouvoir la reddition des comptes au niveau local pour des engagements en faveur de l'amélioration des performances des apprenants.

C'est dans ce cadre que la Coalition avait organisé des séances d'auditions publiques des managers de centres de responsabilité sur la gouvernance des ressources dans les 14 régions. Les objectifs de cette activité étaient d'une part de promouvoir l'exercice d'un contrôle citoyen et d'une gouvernance démocratique et transparente du système éducatif et d'autre part de permettre à tous les citoyens d'accéder aux informations sur la mobilisation et l'exécution des budgets au niveau local.

Ainsi, pour promouvoir l'exercice d'un contrôle citoyen et d'une gouvernance démocratique et transparente du système éducatif, la COSYDEP avait organisé des séances d'audition publique de manager de centres de responsabilités dans les 14 régions du Sénégal sous le thème « Reddition des comptes au niveau local : Pour des engagements en faveur de l'amélioration des performances des apprenants ». Dans les 14 régions, 27 autorités locales ont été auditionné dont : 13 inspecteurs d'académies, 8 Maires, 5 Présidents de Conseil Départemental et 1 chef d'établissements.

METHODOLOGIE

Les autorités se sont entretenues avec la communauté sur la mobilisation, l'exécution de leurs budgets et les contraintes auxquelles ils ont fait face. Au préalable, un questionnaire comportant les points suivants leur a été soumis :

1. le montant du financement reçu et son utilisation ;
2. les dispositions prises pour garantir l'accès des informations aux communautés ;
3. les conditions de nominations aux postes de responsabilité ;
4. la méthodologie de planification des activités si elle est notamment participative ;
5. la fonctionnalité des structures de gestion éducatives APE/CGE ;
6. l'organisation d'espaces de dialogue avec les partenaires sociaux ;
7. les mécanismes mis en place pour assurer le contrôle et le suivi des structures d'en seignements ;
8. les actions faites pour améliorer l'environnement des apprentissages.

AUDITIONS

Outre les points du questionnaire énoncés, les présentations des autorités auditionnées étaient axées principalement :

- Pour les autorités académique sur : (i) la carte scolaire de la région, (ii) les indicateurs prioritaires, (iii) la gestion financière, matérielle et humaine des différents programmes, (iv) les bonnes pratiques notées dans les processus techniques et financiers et (v) les limites et défis ;
- Pour les autorités locales : (i) l'état d'exécution du budget d'investissement et de fonction nement, (ii) les principales réalisations (iii) les contraintes et perspectives.

ECHANGES ET DISCUSSION

Suite aux présentations, les échanges et discussions avaient porté principalement sur :

- l'absence d'exercice de reddition de compte dans les différents échelons du secteur (collèges, lycées et écoles) ;
- la faible coordination des actions entre collectivités locales et académies ;
- la stabilité du système en lien avec les grèves cycliques ;
- la problématique des abris provisoires et des salles de classes non achevées ;
- la mise à disposition tardive des fonds de dotation au niveau des écoles ;
- la question de la réhabilitation des établissements scolaires ;
- le manque de manuels scolaires et le déficit de personnel dans les écoles ;
- la construction et l'équipement de salles multimédias dans les écoles ;
- la prolifération des écoles privées avec des taux élevés d'échec aux examens ;
- le renouvellement et la fonctionnalité des organes de gestion et des APE ;
- la prise en charge dans les budgets du sous-secteur de la petite enfance.

ENGAGEMENTS

- Autorités locales

1. partager toutes les informations liées à l'exécution du budget alloué à l'éducation et à la formation et orienter les ressources vers l'investissement ;
2. accompagner les parents pour l'obtention de pièces d'état civil pour les enfants non déclarés ;
3. construire des classes préscolaires au niveau des écoles élémentaires avec une prise en charge du personnel communautaire ;
4. revoir à la hausse le budget alloué au secteur et accompagner les groupes vulnérables ;
5. mutualiser et à harmoniser les ressources avec celles de l'académie pour plus d'efficaci té dans les interventions ;
6. capitaliser les pistes d'amélioration des acteurs de la société civile en matière de gouver nance efficace et transparente.

- Autorités académiques

1. collaborer avec la COSYDEP pour promouvoir une bonne gestion des ressources finan cières et humaines ;
2. créer une synergie d'action avec les autorités locales pour plus d'efficacité dans les inter ventions ;
3. continuer dans la dynamique de la gestion participative et inclusive ;
4. faire des efforts pour la prise en charge de l'Education Inclusive ;
5. promouvoir l'exercice de contrôle citoyen dans les établissements scolaires

LEÇONS TIREES

- La pertinence de l'exercice dans la promotion d'une gouvernance transparente ;
- L'exercice qui doit être généralisé à toutes les échelles ;
- Une adhésion massive des acteurs.

Les auditions publiques ont été les premières du genre dans le cadre de la reddition des comptes des managers des centres de responsabilités dans la gouvernance des ressources allouées à l'éducation. Ce fut des moments d'échange fructueux ; en témoignent le satisfécit affiché par les participants qui souhaitaient que de telles rencontres entre les institutions et leurs mandants soient vulgarisées. Les exposants qui s'attendaient à des séances tendues, étaient agréablement surpris par la sérénité des débats.

CONCLUSION

Le budget national est un outil de politique économique pour allouer des ressources financières publiques, conformément aux priorités des politiques publiques, en vue de la réalisation des objectifs politiques du gouvernement. L'élaboration du budget est assez technique, impliquant les technocrates du ministère des Finances et d'autres ministères sectoriels. Les budgets nationaux sont généralement considérés comme un outil de politique économique pour allouer des ressources financières publiques, conformément aux priorités des politiques publiques en vue de la réalisation des objectifs politiques. Cela a conduit à une situation dans laquelle les défenseurs des politiques publiques, dont des parlementaires, ne peuvent pas participer efficacement à l'élaboration du budget. Le budget étant un document public, il est donc important qu'il soit perçu comme tel.

Le résultat du processus de concertation au cours de l'élaboration du budget devrait être incorporé dans le document final pour rassurer les parties prenantes dans leur participation aux processus budgétaires. Cela aidera à démystifier le budget qui est souvent vu comme un document technique et ésotérique.

Les députés ont besoin d'être assistés pour comprendre les questions budgétaires complexes et techniques et se familiariser avec les actes juridiques pertinents pour pouvoir jouer un rôle plus important dans le processus budgétaire.

Pour améliorer l'imputabilité du processus, le parlement doit renforcer sa capacité à solliciter continuellement les fonctionnaires, qui dominent le processus budgétaire, à travailler au profit des autres acteurs. Une meilleure implication de la société civile et d'autres acteurs non étatiques dans les parlements sur les questions budgétaires pourrait aussi aider à compenser les capacités législatives limitées en matière d'analyse et d'examen budgétaires.

NOTRE PRIORITÉ

Créer et consolider une conjonction des efforts des ONG, syndicats, parents d'élèves, journalistes et autres structures militantes pour la promotion d'une Education publique de qualité, gratuite, inclusive et accessible.

NOTRE VISION

Une éducation publique de qualité, gratuite, inclusive et accessible avec son élan de solidarité, sans frais conditionnant le maintien et la réussite de l'élève dans le système.

NOTRE MISSION

S'investir pour influer de manière positive et significative sur la conception, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques d'éducation en vue de promouvoir le droit à une éducation publique de qualité.

NOTRE IDENTITÉ

La COSYDEP (Coalition des Organisations en SYnergie pour la défense de l'éducation Publique)
Plateforme de la société civile servant de cadre stratégique de réflexion, de concertation, de synergie, de recherche et d'action.
Présente dans les quatorze régions du Sénégal.
Membre de ANCEFA (Africa Network Campaign on Education For All),de GCE (Global Campaign for Education), de la CCONG (Consultation Collective des ONG/ UNESCO), de GPE (Global Partnership for Education) et Partenaire de l'OIF.