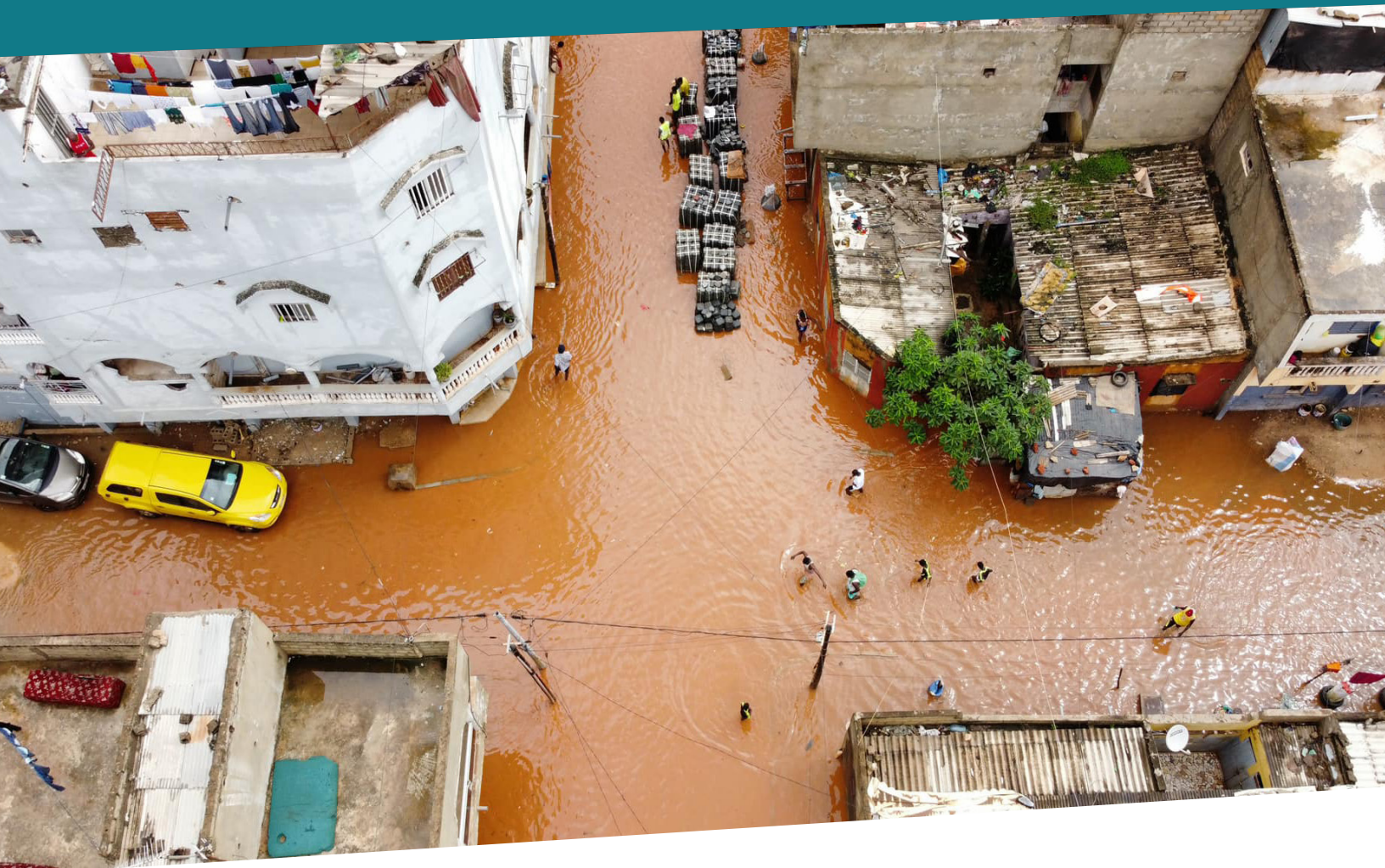


Sénégal : la crédibilité budgétaire et les objectifs de développement durable



Sénégal : la crédibilité budgétaire et les objectifs de développement durable

Table of Contents

1. Introduction	4
2. Aperçu de l'engagement du gouvernement en faveur des ODD dans l'établissement des priorités nationales	6
3. La crédibilité budgétaire au regard du contexte national	8
4. Sources de données, progrès dans l'atteinte des ODD et crédibilité budgétaire Sénégal	9
5. Approche analytique	10
6. Analyse des dépenses sectorielles par ministère	12
7. Impact du Covid sur les habitudes de dépenses au Sénégal	15
8. Dépenses liées au genre dans le budget	17
9. Conclusions et recommandations	19
10. Annexes	21

1. Introduction

Cette étude examine les allocations budgétaires et les charges du gouvernement sénégalais dans six secteurs relatifs aux objectifs de développement durable (ODD), ainsi que les tendances de crédibilité budgétaire dans chacun d'eux. Ces secteurs sont l'agriculture (ODD 2), l'éducation (ODD 4), l'environnement (ODD 13, 14 et 15), la santé (ODD 3), le genre (ODD 5) et la protection sociale (ODD 1 et 10).

Pour les gouvernements, un budget est dit crédible lorsque les écarts survenant lors de la mise en œuvre du budget approuvé sont limités. La crédibilité budgétaire se définit donc comme la différence entre le budget approuvé et les dépenses réelles. Au Sénégal, celle-ci s'apparente au principe de sincérité¹ qui prône des prévisions budgétaires réalistes, transparentes et raisonnables². En revanche, la crédibilité budgétaire telle que définie par International Budget Partnership (IBP) est un concept relativement nouveau au Sénégal et est ainsi peu discutée dans les sphères publiques³.

Nous observons dans cette étude une amélioration des tendances des ODD au Sénégal, bien que le pays reste en-dessous du progrès minimal requis pour atteindre les ODD d'ici 2030. En fait, d'importants défis subsistent dans tous les secteurs précédemment mentionnés, notamment

dans les secteurs de la santé, de l'agriculture et de l'assainissement. On remarque une sous-utilisation des allocations budgétaires dans tous les secteurs, excepté celui de l'éducation qui a connu un dépassement 4 % par rapport au budget approuvé en 2018. Cette situation soulève la question de la crédibilité budgétaire, car le pays s'écarte constamment de son budget approuvé et les écarts sont supérieurs à la limite de 10 % pour chacun des ministères sectoriels.

En effet, cinq des six ministères analysés dans ce rapport (agriculture, protection sociale, eau et assainissement, environnement, équité et genre), ont des écarts avoisinant ou excédant la limite de 10 % constituant l'intervalle de référence fixé par le cadre juridique de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA)⁴. Ces chiffres situent le Sénégal au-dessus du standard international établi dans le cadre d'évaluation du PEFA. Ce dernier fixe la norme de bonne pratique -à des écarts budgétaires inférieurs à 5 %⁵

L'assainissement demeure le secteur avec l'écart budgétaire le plus important, ce qui est en accord avec le faible accès aux services observé ces dernières années⁶. Il est toutefois important de noter que les écarts budgétaires dans les secteurs sociaux clés indiquaient une tendance négative

¹ La sincérité budgétaire exige la pertinence des hypothèses retenues pour l'élaboration de la loi de finances ainsi que la présentation exacte de toutes les ressources et dépenses de l'État dans celle-ci. Dans le même sens, la sincérité budgétaire exige de s'engager à présenter les lois de finances rectificatives en cas de modifications importantes dans les priorités et les hypothèses de la loi de finances. <https://www.senreforme.org/la-reforme-des-finances-publiques/les-3-piliers-de-la-reforme/transparence/>

² L'exécution du budget constitue une étape essentielle dans le cycle budgétaire. Dans sa forme la plus simplifiée, un budget doit être (1) formulé et approuvé ; (2) exécuté ; (3) évalué pour informer le prochain cycle budgétaire. Lors de la première étape, une proposition de budget est développée et soumise au corps législatif pour approbation.

³ Le débat public budgétaire au Sénégal se concentre principalement sur les questions de redevabilité, de bonne gouvernance, de transparence budgétaire et d'accès à l'information. L'accès à des services d'assainissement gérés de manière sûre est hors de portée pour de nombreux Sénégalais, notamment dans les zones rurales. <https://www.unicef.org/senegal/communiqu%C3%A9s-de-presse/beaucoup-plus-d'investissements-n%C3%A9cessaires-dans-l'assainissement-au-s%C3%A9n%C3%A9gal>

⁴ Cette loi dispose que le montant cumulatif annuel des transferts et charges affectant un programme ne peut excéder 10 % du budget voté.

⁵ Le programme PEFA fixe la norme de bonne pratique représentée par l'indicateur PI-02 sur la crédibilité du budget de composition à des écarts inférieurs à 5 % dans au moins deux des trois dernières années. www.pefa.org, p.28.

⁶ L'accès à des services d'assainissement gérés de manière sûre est hors de portée pour de nombreux Sénégalais, notamment dans les zones rurales. <https://www.unicef.org/senegal/communiqu%C3%A9s-de-presse/beaucoup-plus-d'investissements-n%C3%A9cessaires-dans-l'assainissement-au-s%C3%A9n%C3%A9gal>

entre 2018 et 2019. En effet, ceux-ci ont en général baissé ou sont restés constants (secteur de l'éducation). Ainsi, d'après les rapports des Nations Unies (ONU)⁷ et de l'Afro-baromètre⁸, le Sénégal a réalisé des progrès sur les ODD 3 (santé) et 6 (assainissement), mais ces derniers restent insuffisants pour atteindre tous les objectifs de développement durable.

La capacité des pays à respecter leurs plans de dépenses pour les ODD font de la crédibilité budgétaire une considération importante dans l'alignement des objectifs nationaux de développement sur les ODD. Comme le montre l'annexe 1, exception faite de l'éducation, pour tous les secteurs, plus l'écart budgétaire est important dans un secteur, plus les chances d'atteindre les objectifs de développement et d'améliorer l'accès aux services dans ledit secteur sont faibles.

Afin de mettre en lumière l'alignement du Sénégal sur les ODD et sa crédibilité budgétaire, ce dossier traite des allocations, des dépenses réelles et des écarts dans les secteurs mentionnés. Voici un bref aperçu de nos observations dans chacune des six parties de cette étude:

- 1. Un aperçu de l'engagement du gouvernement sénégalais aux ODD dans l'établissement des priorités nationales :** le Sénégal a fait d'importants efforts avec le Plan Sénégal Émergent (PSE) ces huit dernières années, non seulement en matière de mécanismes de suivi et d'évaluation des ODD, mais également en matière de documentation de la planification budgétaire.
- 2. La crédibilité budgétaire au Sénégal :** une bonne infrastructure législative qui s'appuie sur la Constitution et la ratification par le Sénégal des documents de l'UEMOA⁹ est en place. Toutefois, deux problèmes demeurent en dépit de l'engagement du gouvernement pour une gestion des finances publiques transparente et responsable : (1) le manque de constance dans la présentation de données et (2) les rapports des institutions d'audit et du Parlement ne sont ni disponibles, ni accessibles au public dans les délais prescrits par l'UEMOA.
- 3. Analyse du budget :** notre analyse montre que les budgets des six secteurs étudiés sont sujets à des modifications au cours de l'année. Nous observons cependant d'importants écarts entre le budget initial et le budget alloué dans les secteurs suivants : agriculture (ODD 2), eau et assainissement (ODD 6), genre (ODD 5) et environnement (ODD 13, 14, 15). En outre, il y a une sous-utilisation des ressources dans des secteurs clés comme l'eau et l'assainissement¹⁰.
- 4. L'impact de la pandémie sur le budget national de 2020 et l'atteinte des ODD :** comme dans la plupart des réponses gouvernementales à la pandémie de COVID-19¹¹, tandis que le budget alloué a connu une hausse pour les secteurs de la santé, du genre et de l'assainissement, il a diminué dans tous les autres secteurs. Cela démontre qu'en 2020, la santé, le genre et l'assainissement sont restés malgré tout une priorité pour le gouvernement.

7 La fonction principale des Nations Unies est le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Le Chapitre VI de la Charte prévoit le règlement pacifique des différends par l'intervention du Conseil de sécurité par voie de négociation, de médiation, d'arbitrage et de règlement judiciaire.

8 Le Centre des ODD pour l'Afrique, 2019. Afro-baromètre, « Indice des ODD pour l'Afrique 2019 », <https://sdgcafrica.org/wp-content/uploads/2019/07/Africa-SDG19-Sum-FRENCH.pdf>.

9 Créée le 10 janvier 1994 à Dakar, l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) a pour principal objectif la construction d'un espace économique harmonisé et intégré en Afrique de l'Ouest, au sein duquel la libre-circulation des personnes, des capitaux, des biens, des services et des facteurs de production est garantie, de même que la jouissance effective du droit d'exercice et d'établissement pour les professions libérales, ainsi que le droit de résidence pour les citoyens sur l'ensemble du territoire communautaire.

10 Le budget est approuvé lorsqu'il y a une diminution du budget initial, tandis qu'un écart budgétaire implique une différence entre le budget approuvé et les dépenses réelles de l'État. On parle de sous-utilisation lorsque les dépenses réelles sont inférieures au budget approuvé.

11 D'après le Covid-19 Industry Impact Report, November 2020 (27/11/2020), 92 % des entreprises interrogées ont déclaré avoir connu une pénurie de matières premières, d'employés et de production à cause de la pandémie.

- 5. L'équité de genre et le budget public :** le gouvernement sénégalais a fait de grands efforts pour réhabiliter le statut des femmes en introduisant une composante genre dans l'allocation des budgets ministériels, ainsi qu'une hausse de 16 milliards de FCFA dans le budget genre de 2020 comparé aux années 2018 et 2019.
- 6. Recommandations :** pour améliorer la performance en matière d'atteinte des ODD et de crédibilité budgétaire, nous recommandons de : (1) renforcer les capacités des gestionnaires des services publics dans le cadre du budget de programme; (2) d'étudier de manière plus approfondie les taux d'exécution budgétaire et leur traduction en des services fonctionnels et adaptés ; (3) d'inciter les autorités locales à s'impliquer davantage dans la mise en œuvre des programmes ; (4) de mettre en œuvre une budgétisation qui tient compte des besoins spécifiques des genres ; (5) garantir l'accès aux informations et données budgétaires dans des délais raisonnables. Un meilleur accès à l'information pourrait aider les acteurs directement concernés par l'atteinte des ODD à prendre des décisions éclairées et à adapter leurs stratégies pour l'amélioration des services.

2. Aperçu de l'engagement du gouvernement en faveur des ODD dans l'établissement des priorités nationales

Les ODD, également appelés objectifs mondiaux, sont un appel mondial à l'action pour éradiquer la pauvreté, protéger la planète et garantir que tous les peuples vivent en paix et dans la prospérité. Ces 17 objectifs s'appuient sur les succès des objectifs du Millénaire pour le développement tout en incorporant de nouvelles préoccupations telles que les changements climatiques, la paix et la justice ainsi que d'autres priorités.

L'engagement du Sénégal en faveur de l'éradication de la pauvreté est attesté par la mise en œuvre des 17 ODD. En effet, le gouvernement a très tôt adopté une approche participative et inclusive avec le Plan Sénégal Émergent (PSE). Le PSE constitue le cadre de référence des politiques économiques et sociales à moyen et long terme. À travers la mise en œuvre du PSE¹², le Sénégal privilégie les investissements à haut impact économique et social, intégrant ainsi toutes les priorités définies dans les ODD. Cet alignement sur les ODD est reflété dans la Revue Nationale Volontaire de 2018¹³. Cette dernière met en lumière les trois orientations principales du PSE pour un développement inclusif :

Premier axe : « la transformation structurelle de l'économie et la croissance ». Cet axe est conforme aux ODD 1, 2, 5, 8 et 9 et vise la création de richesse et l'éradication de la pauvreté sous toutes ses formes.

Deuxième axe : « capital humain, protection sociale et développement durable ». Cet axe qui inclut les ODD 3 (santé), 4 (éducation), 5, 6, 11, 12, 13, 14 et 15, vise à améliorer de manière significative l'offre -et la demande de services sociaux et une couverture sur l'ensemble du territoire national.

Troisième axe : « gouvernance, institutions, paix et sécurité ». Cet axe qui englobe les ODD 10, 16 et 17 répond aux exigences de bonne gouvernance, de développement local, de promotion de la paix et de la sécurité et de l'intégration africaine.

L'alignement du PSE sur les ODD montre que ses actions prioritaires couvrent les objectifs des ODD. Le PSE permet au pays de suivre une nouvelle trajectoire de développement qui a pour objectif d'accroître son potentiel de croissance de manière durable. Au niveau opérationnel,

¹² Le PSE est une stratégie sur 10 ans pour la période 2014-2023. Il se base sur la vision d'un Sénégal émergent à l'horizon 2035 et s'appuie sur trois axes stratégiques : (1) la transformation structurelle de l'économie et la croissance, (2) le capital humain, la protection sociale et le développement durable et (3) la gouvernance, les institutions, la paix et la sécurité. Le PSE est soutenu par le Plan d'Actions Prioritaires (PAP), lui-même divisé en deux phases. La phase 1 (2014-2018) s'est conclue sur des résultats satisfaisants dans tous les secteurs et la phase 2 (2019-2023) qui devait être une continuité avec une participation accrue du secteur privé a été revue et adaptée aux nouvelles priorités qui ont découlé de la crise sanitaire mondiale.

¹³ La Revue Nationale Volontaire (RNV) est un processus à travers lequel les pays évaluent et présentent les progrès réalisés dans l'atteinte des objectifs mondiaux et l'engagement de ne laisser personne pour compte. La préparation des rapports s'effectue en deux phases : (1) préparation du processus de RNV en collectant, traitant et analysant l'information ; (2) rédaction et validation du rapport. Cela permet de mobiliser les acteurs du développement durable tels que l'administration, la société civile, les autorités locales, le secteur privé ainsi que les institutions impliquées dans le suivi et la mise en œuvre des ODD.
RNV Sénégal, 2018: <https://www.environnement.gouv.sn/sites/default/files/documenttheque/RNV%202018%20SENEGAL.pdf>

le Document de Programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) définit les orientations budgétaires adoptées pour atteindre les objectifs de développement économique et social du pays. Le DPBEP est basé sur le PSE et présente les directives budgétaires qui permettront d'atteindre lesdits objectifs.

Le Sénégal reçoit le soutien de nombreuses organisations de développement pour atteindre les ODD. L'ONU a par exemple établi trois priorités stratégiques dans le cadre de son soutien au Sénégal, à savoir : (1) une croissance inclusive et durable ; (2) l'accès aux services sociaux de base de qualité et à la protection sociale ; et (3) la gouvernance, la paix et la sécurité. Le gouvernement s'est aussi allié à plusieurs partenaires tels que Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR)¹⁴ et UNICEF¹⁵ afin d'aligner les engagements internationaux, et les intégrer à la mise en œuvre du PSE et au suivi des ODD. Parmi les activités soutenues par IPAR et UNICEF, nous pouvons citer les sessions de sensibilisation destinées notamment aux acteurs de la société civile, le renforcement des capacités des acteurs ministériels ainsi que les programmes qui contribuent à la réduction de la pauvreté, de la vulnérabilité et des inégalités dans l'accès aux services sociaux.

De plus, un mécanisme institutionnel de suivi des ODD a été mis en place (CASE). Le Cadre

harmonisé de Suivi-Évaluation (CASE) des politiques publiques a été créé en mai 2015 afin de garantir une meilleure coordination des mécanismes et des systèmes de suivi et d'évaluation¹⁶. Il permet le partage des résultats pour effectuer les corrections et les ajustements nécessaires. En outre, il facilite une bonne liaison entre les objectifs sectoriels et les orientations générales du PSE. Le but du CASE est de contribuer à la consolidation de la gestion axée sur les résultats dans l'administration. Par ailleurs, la Revue Annuelle Conjointe (RAC)¹⁷ des politiques économiques et publiques est produite sur la base de rapports sectoriels, régionaux et thématiques. La mise en place de ce système de suivi et d'évaluation a permis de garantir et de faciliter le suivi des ODD et de fournir assez d'informations sur leurs indicateurs.

Ensemble, ces mécanismes institutionnels contribuent au forum politique de haut niveau (FPHN) pour le développement durable et à « une transformation vers des sociétés durables et résilientes. »¹⁸ Le FPHN offre un leadership politique, des conseils et des recommandations en faveur du développement durable. Il examine les progrès réalisés dans la mise en œuvre du Programme 2030 et des ODD, dans le but d'intégrer les dimensions économiques, sociales et environnementales du développement durable.

¹⁴ L'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR) est un espace pour la réflexion, le dialogue et des propositions pour des politiques agricoles et rurales concertées au Sénégal et en Afrique de l'Ouest. L'initiative a été lancée par des spécialistes en agriculture et en monde rural qui soutenaient déjà les organisations de paysans et étaient intéressés à créer des espaces permanents pour la réflexion stratégique future.

¹⁵ Le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) travaille en amont pour créer une politique nationale et un cadre législatif favorable aux droits de l'enfant d'une part, et en aval d'autre part en se concentrant sur les zones et les groupes de populations les plus vulnérables et mal desservis par les services sociaux essentiels.

¹⁶ Le CASE est présidé par le chef de l'État et soutenu par un Secrétariat Technique qui prépare tous les rapports de la RAC. Afin de garantir la bonne préparation des revues, un Comité de préparation des revues est créé au sein du CASE. Son rôle est d'assurer la qualité et l'objectivité du travail de suivi et évaluation. Il est composé de : deux représentants de la présidence de la République, deux représentants du bureau du Premier ministre, le directeur général du Bureau Organisation et Méthodes (BOM), le directeur général du Bureau Opérationnel de Suivi (BOS), le directeur général de la planification et des politiques économiques, le directeur général des finances et le directeur général de l'ANSD.

¹⁷ La RAC est un document produit par la Direction Générale de la Planification et des Politiques Économiques (DGPPE). La DGPPE a été établie par le décret n°2014-1171 du 16 septembre 2014 portant organisation du ministère de l'Économie, des Finances et de la Planification (MEFP) modifié par le décret n°2017-480 du 3 avril 2017.

¹⁸ Le forum politique de haut niveau (FPHN) pour le développement durable est la plateforme principale des Nations Unies pour le suivi et l'examen du Programme 2030 pour le développement durable. Le FPHN se tient chaque année depuis 2015 sous l'égide du Conseil économique et social des Nations Unies (CESNU), et tous les quatre ans sous l'égide de l'Assemblée générale lorsque les chefs d'États et de gouvernements y prennent part.

3. La crédibilité budgétaire au regard du contexte national

Le cadre juridique qui régit le budget sénégalais est la directive n°06/2009 portant sur les lois de finances au sein de l'UEMOA. Ces lois indiquent que le montant annuel cumulatif des transferts et des charges affectant un programme ne peuvent excéder 10 % du budget approuvé. Toutefois, selon les standards internationaux de dépenses publiques et responsabilité financière (PEFA), les écarts budgétaires doivent se limiter à moins de 5 %. Malheureusement, ces dernières années, le Sénégal a dépassé la limite de 10 % dans de nombreux budgets sectoriels, dont les ministères de l'Eau et de l'Assainissement et de la Santé. L'analyse des rapports budgétaires de 2018 à 2020 ont révélé des écarts budgétaires de -75 % en 2018, -80 % en 2019 et -64 % en 2020. En ce qui concerne le ministère de la Santé et de l'Action sociale, le Sénégal a enregistré des écarts budgétaires de -31 % en 2018, -50 % en 2019 et -34 % en 2020.

En dépit des impacts la dégradation budgétaire sur la fourniture des services publics au Sénégal, cette dernière n'est pas un sujet de discussion populaire dans le débat public, contrairement aux débats sur la responsabilité, la bonne gouvernance, la transparence budgétaire et l'accès à l'information. Aussi, l'atteinte des ODD fait partie du discours politique des autorités sénégalaises, du conseil des ministres, des allocutions du Président, du débat budgétaire à l'Assemblée nationale. Outre cela, des documents tels que le rapport de la Revue Nationale

Volontaire (édition de 2018) permettent d'analyser l'intégration des ODD dans les politiques publiques. Par exemple, la Revue Nationale Volontaire a révélé en 2018 que l'indicateur 16.6.1 qui mesure les dépenses publiques primaires en pourcentage du budget initial approuvé, avait sensiblement diminué, passant de 28,3 % en 2015 à 28,1 % en 2016¹⁹.

L'atteinte des ODD fait partie du discours politique des autorités sénégalaises, du conseil des ministres, des allocutions du Président, du débat budgétaire à l'Assemblée nationale.

¹⁹ Ministère de l'Économie et de la Coopération (2018), Revue Nationale Volontaire, Sénégal.

4. Sources de données, progrès dans l'atteinte des ODD et crédibilité budgétaire Sénégal

Afin d'évaluer les progrès du Sénégal concernant les ODD et afin d'analyser la crédibilité budgétaire du pays, nous avons étudié son budget et ses dépenses réelles sur trois années : 2018, 2019 et 2020. Les documents suivants constituent nos sources de données.

La loi de finances initiale, loi qui prévoit et autorise pour chaque année civile toutes les ressources et dépenses de l'État. Cette loi est proposée par le ministère des Finances et du Budget et est approuvée par le Parlement. En 2001, grâce à de nouvelles règles issues de la loi organique relative aux lois de finances²⁰, il a été possible de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats axés sur la performance. Les crédits de tous les départements ministériels sont présentés sous forme de « missions » (soit un ensemble de programmes qui contribuent à une politique publique définie). Ce changement s'est matérialisé dans les documents du budget de 2020, ce qui explique la différence dans la présentation des données par rapport aux années précédentes. La loi de finances initiale nous a fourni toutes les informations nécessaires relatives au budget initial.

La loi de finances rectificative modifie les dispositions de la loi de finances initiale pendant l'année financière. Le Parlement en vote au moins une à la fin de l'année afin d'autoriser des mouvements de crédits, des coupes budgétaires ou pour ré-évaluer le niveau des recettes. La loi de finances rectificative nous a fourni toutes les

informations nécessaires relatives au budget rectifié. Elle permet également d'expliquer les modifications du budget courant. Les écarts budgétaires sont généralement expliqués dans le rapport annuel de performance (RAP) produit par chaque ministère.

Les crédits de paiement représentent le plafond des dépenses pouvant être autorisées ou payées pendant l'année pour couvrir des engagements. Elles constituent le moyen d'établir les dépenses engagées à l'avance. Dans le cas d'un engagement juridique dont l'exécution s'étale sur plusieurs années, la consommation des crédits de paiement est échelonnée sur plusieurs années financières jusqu'à ce que le total des autorisations d'engagement initiales soit atteint.

La loi de règlement note les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les dépenses réalisées et les prévisions des lois budgétaires pour l'année financière. Cette loi qui est également votée par le Parlement nous a fourni toutes les informations nécessaires relatives aux dépenses réelles. Tous les documents étaient disponibles sur le site internet du ministère des Finances et du Budget.

Ce dossier utilise des unités administratives (ministères) pour retracer les dépenses par secteur. Cela est dû à l'absence de système gouvernemental permettant de retracer de manière exacte et exhaustive les dépenses spécifiques aux ODD.

²⁰La loi organique définit les règles relatives au contenu, à la présentation, la préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle des lois de finances. Elle détermine les conditions d'adoption de la politique budgétaire à moyen terme des finances publiques de l'État et d'autres organes publics.

5. Approche analytique

Dans ce document, nous avons calculé les écarts en faisant la différence entre le budget initial et les dépenses réelles pour les ministères clés concernés par les sept secteurs analysés²¹. Cette approche a pour objectif de mettre en relief les écarts et coupes budgétaires qui ont lieu durant l'année budgétaire. En fait, le ministère des Finances réduit régulièrement les budgets sectoriels pendant la phase de mise en œuvre.

La crédibilité budgétaire ou responsabilité budgétaire est également mesurée dans les rapports de PEFA sous les indicateurs PI-1 et PI-2. Cependant, le plus récent rapport PEFA produit par le Sénégal n'utilise que des données en date de l'année budgétaire de 2015²². Il ne précise pas non plus quelles données issues de l'approbation du budget et du cycle d'exécution sont utilisées pour évaluer le budget initial et le budget exécuté. Enfin, les données présentées révèlent des variations plus faibles que celles trouvées dans ce dossier.

Notre approche identifie également des problèmes de crédibilité budgétaire à différentes étapes de la chaîne de dépenses. Le premier niveau concerne des changements dans les montants d'engagement de dépenses que le ministre des Finances a apportés. Ceux-ci peuvent radicalement varier -des engagements de dépenses approuvés par l'Assemblée

nationale. Le second niveau de problèmes de crédibilité concerne les écarts entre les plafonds d'engagement de dépenses accordés aux secteurs (crédits de paiements) et leurs dépenses réelles. D'après des enquêtes menées par IBP auprès de ministères de secteurs et du ministère des Finances, les écarts budgétaires sont dus à plusieurs difficultés : (1) les chocs économiques, (2) l'incapacité de l'État à mobiliser les recettes comme prévu, (3) les défis rencontrés par les ministères de secteurs lors de l'exécution budgétaire.

Les progrès réalisés par le Sénégal en ce qui concerne les ODD sont analysés à l'aide de l'indice ODD des Nations Unies pour 2021. Ce dernier se base sur les rapports produits par les organisations internationales, les organisations de la société civile et les centres de recherche.

21 Alimentation et agriculture, éducation, environnement, genre, santé, protection sociale, eau et assainissement. Cf. l'annexe pour de plus amples détails sur les ministères sélectionnés pour représenter les dépenses dans ces sept secteurs.

22 PEFA (2020), Évaluation de la Performance de la Gestion des Finances Publiques au Sénégal selon la méthodologie PEFA 2016.

Tableau 1: Écarts budgétaires du Sénégal de 2018 à 2020 par rapport à l'Indice des ODD de 2021 pour les secteurs concernés

Secteur	ODD associés	Performance de l'Indice des ODD	Tendance de l'indice des ODD	Part du budget initial approuvé (moyenne)	Part des dépenses totales réelles (moyenne)	Cart budgétaire (moyenne)
Alimentation et agriculture	Objectif 2 : Faim « zéro »	Des défis restent à relever	Amélioration modérée	4.9%	2.0%	-52%
Éducation	Objectif 4 : Éducation de qualité	Des défis restent à relever	En baisse	12.9%	11.5%	-2%
Environnement	Objectif 13 : Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques	ODD atteint	En bonne voie ou réalisation maintenue	0.4%	0.3%	-13%
	Objectif 14 : Vie aquatique	Des défis restent à relever	Amélioration modérée			
	Objectif 15 : Vie terrestre	D'importants défis restent à relever	Amélioration modérée			
Genre	Objectif 5 : Égalité entre les sexes	Des défis restent à relever	Amélioration modérée	0.4%	0.1%	-59%
Santé	Objectif 3 : Bonne santé et bien-être	Des défis restent à relever	Amélioration modérée	5.1%	2.1%	-39%
Protection sociale	Objectif 1 : Pas de pauvreté	Des défis restent à relever	Stagnation	1.0%	0.7%	-22%
	Objectif 10 : Inégalités réduites	Des défis restent à relever	Informations sur la tendance non disponibles			
Eau et assainissement	Objectif 6 : Eau propre et assainissement	Des défis restent à relever	Amélioration modérée	3.0%	0.8%	-73%
Budget total						9%

6. Analyse des dépenses sectorielles par ministère

Le ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural

L'économie sénégalaise repose principalement sur le secteur agricole, qui emploie plus de 60 %²³ de la population active. La mission principale de ce secteur (ODD 2) est d'éradiquer la faim, d'améliorer la nutrition et de promouvoir une agriculture durable. Selon le rapport sur le développement durable²⁴, le gouvernement sénégalais a déployé beaucoup d'efforts pour atteindre cet objectif de développement durable, qui garantit la sécurité alimentaire. Les objectifs fixés concernant l'obésité (personnes ayant un IMC supérieur ou égal à 30), le niveau trophique humain, les exportations de pesticides dangereux et la sous-alimentation ont été atteints. Néanmoins, malgré ces efforts, des défis majeurs demeurent, tels que le rendement céréalier, la gestion durable de l'azote et le retard de croissance des enfants de moins de cinq ans. Le niveau de réalisation de l'ODD 2 reflète la réduction des allocations. Pour les trois années étudiées, le budget alloué à ce secteur a été réduit en moyenne de 52 % par an, les budgets alloués ayant subi des coupes constantes. De plus, l'État a alloué de faibles pourcentages du budget national au secteur de l'agriculture : 2 % en 2018

et 2019 et 1 % en 2020. Cette contribution n'est pas suffisante pour atteindre les ODD tels que rapportés par l'indice ODD de l'ONU²⁵. En outre, l'engagement du Sénégal²⁶ dans le protocole de Maputo de juillet 2013, d'allouer au moins 10 % de son budget national au développement agricole et rural et à la sécurité alimentaire n'est pas respecté. Néanmoins, en termes d'écart budgétaire, le secteur a connu une sous-utilisation des crédits au cours des trois années examinées : -9 % en 2018, -1 % en 2019 et -4 % en 2020.

Le ministère de l'Eau et de l'Assainissement

Ce secteur correspond à l'ODD 6 et vise à assurer la disponibilité et la durabilité de l'eau et de l'assainissement pour tous. Grâce à la mise en œuvre de programmes d'assainissement, la collecte d'eau douce s'est améliorée en raison du développement agricole et du nombre croissant d'acteurs. Cependant, l'intersectionnalité fait de l'assainissement un domaine problématique dû à l'intervention de multiples acteurs. Il touche également plusieurs secteurs, dont la santé et l'environnement. Le secteur de l'assainissement

²³<https://investinsenegal.com/secteursporteurs/agriculture-et-agrobusiness/>

²⁴Le rapport de développement durable résume la situation nationale en matière de développement durable. En effet, il constitue un cadre d'évaluation des progrès réalisés et des difficultés rencontrées. Il met également en évidence les perspectives et les défis nouveaux et émergents dans ce domaine ainsi que la vision des différentes catégories d'acteurs (administration, collectivités locales, secteur privé, ONG, etc.) sur les questions liées à l'économie et à la gouvernance du développement durable.

²⁵<https://dashboards.sdgindex.org/profiles/senegal>

²⁶Lors du Sommet de l'Union africaine sur l'agriculture et la sécurité alimentaire à Maputo en juillet 2003, les chefs d'État africains se sont engagés à mettre en œuvre le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA), à adopter des politiques de développement agricole judicieuses et à allouer au moins 10% de leurs budgets nationaux au secteur.

souffre d'écart et de ponctions budgétaires. L'exécution budgétaire de ce secteur présente une diminution moyenne de 73 % entre le budget initial et les dépenses réelles de 2018 à 2020. Cela en fait le secteur qui subit les plus fortes réductions budgétaires parmi les six secteurs étudiés. Même si l'assainissement est un secteur à fort enjeu, son écart budgétaire était de -75 % en 2018, -80 % en 2019 et -64 % en 2020. En outre, ces coupes budgétaires importantes signifient que les dépenses d'eau et d'assainissement finissent par être dépriorisées lors de la mise en œuvre budgétaire : alors que le budget initial allouait en moyenne 3 % des dépenses totales de 2018 à 2020, les dépenses réelles pour le secteur ne s'élèvent qu'à 0,8 % des dépenses totales au cours de ces années. Cela constitue une sous-dépense importante, qui se traduit par des lacunes persistantes en matière de prestation de services²⁷. En outre, les lignes de dépenses dans les rapports budgétaires montrent que la plupart de l'exécution du budget concerne les dépenses de fonctionnement, et non les dépenses d'investissement, qui nécessitent le financement le plus lourd. Ainsi, une grande partie de la population (surtout dans les zones rurales) n'a pas accès aux services d'eau nécessaires et les services d'assainissement de base ne sont pas de bonne qualité. Les progrès en matière de développement, mesurés par les indicateurs de l'indice ODD de l'ONU relatifs à l'ODD 6, montrent une amélioration modérée qui est insuffisante pour atteindre cet ODD.

Le ministère de l'Environnement et du Développement durable

Le secteur de l'environnement est lié aux ODD 13, 14 et 15. D'un point de vue budgétaire, le secteur a reçu une part minime du budget total (moins de 0,5 %), restant inférieure à la plupart des autres budgets sectoriels examinés dans ce dossier. En ce qui concerne la période examinée, le secteur de l'environnement présente également les écarts suivants : -24 % en 2018, -44 % en 2019 et 28 % en 2020. Il est important de noter qu'en 2020, le budget initial était beaucoup plus faible que les années précédentes²⁸, mais le ministère a exécuté un budget plus élevé que prévu, d'où le dépassement observé en 2020. L'évaluation de la politique économique, sociale et environnementale du PSE à travers la période 2014-2018 a montré des résultats significatifs sur les aspects des programmes, et la mise en œuvre des réformes²⁹. En outre, l'État a fait des efforts dans le domaine de l'action climatique. Des mesures urgentes pour lutter contre le changement climatique et ses impacts ont été prises. Cela a conduit à une réduction significative des émissions de CO₂ provenant de la combustion, de l'importation et de l'exportation de combustibles fossiles. En conséquence, l'indice de l'ONU indique que l'amélioration dans le secteur est modérée mais insuffisante pour la réalisation des ODD. Des défis majeurs tels que l'éradication des déchets terrestres et marins persistent.

²⁷ Selon l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD), un tiers de la population sénégalaise n'a pas accès à des installations sanitaires améliorées (34 %), et 14 % d'entre eux pratiquaient la défécation en plein air en 2017. Le taux d'assainissement global au Sénégal est de 53,79 % et de 67,4 % en milieu urbain en 2017. L'installation d'assainissement n'est pas bien développée. Les toilettes reliées à une installation d'assainissement ne sont utilisées que par environ 9 % des ménages.

²⁸ 2 milliards de FCFA contre 25 milliards en 2019

²⁹ <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Pays/SN/cadrage-economique>.

Le ministère de l'Éducation nationale

L'ODD 4 vise à assurer une éducation de qualité inclusive et équitable et à promouvoir les possibilités d'apprentissage pour tous tout au long de la vie. Ce secteur reflète le plus, les engagements pris par le Sénégal dans ses accords régionaux. En effet, en moyenne 12 % du budget total initial ont été alloués à ce secteur, qui ont ensuite été augmentés par le ministère des Finances au cours de la mise en œuvre pour atteindre 15 % du total des crédits ouverts. Néanmoins, il faut noter que la prépondérance des dépenses est constituée de dépenses de fonctionnement et non d'investissement. Ainsi, en 2018, 79 % du budget alloué a été consacré aux salaires, 17 % aux dépenses de fonctionnement et 2,6 % aux investissements. Cela explique pourquoi les dépenses ont augmenté en 2020 alors que le pays répondait à la crise de COVID-19. Il apparaît que seul le ministère de l'Éducation a connu un dépassement de 4 % des dépenses en 2018. Cela signifie que les dépenses effectuées étaient en faveur de ce secteur. Il faut noter que le Sénégal consacre généralement plus de ressources à l'éducation que les autres pays de l'UEMOA mais reste en dessous de la norme internationale³⁰. Cependant, malgré les efforts consentis par l'État en termes d'allocation, d'investissements, de programmes et de campagnes de sensibilisation, ce secteur est en constante régression. Comme le montre l'indice ODD de l'ONU, les objectifs fixés ne sont pas atteints et les problèmes

liés à l'alphabétisation, à la scolarisation et à l'achèvement du premier cycle du secondaire demeurent.

Le ministère du Développement communautaire, de l'Équité sociale et territoriale

Ce secteur correspond aux ODD 1 et 10, dont l'objectif principal est d'éradiquer la pauvreté sous toutes ses formes et partout. En 2020, le budget alloué au secteur de la protection sociale a diminué d'1 % par rapport à 2019. Un Programme d'urgence de développement communautaire (PUDC)³¹ a été institué pour contribuer à améliorer l'accès des populations rurales aux services sociaux de base par la mise en place d'infrastructures socio-économiques. Néanmoins, les indicateurs montrent que le secteur de la protection sociale stagne et croît à moins de 50 % du taux requis. Les premiers résultats sur la pauvreté de l'Enquête Harmonisée sur les Conditions de Vie des Ménages (EHCVM 2018/2019)³² montrent que l'incidence de la pauvreté individuelle au Sénégal est de 37,8 % selon l'approche basée sur le seuil national de pauvreté. Bien que les données sur ce secteur ne soient pas disponibles pour 2018 en raison d'un changement dans la structure des ministères au Sénégal, en 2019, ce secteur a connu une sous-utilisation des dépenses de -10 % et en 2020 un taux d'exécution encore plus faible de -65 %. Ainsi, tel que rapporté par l'indice ODD de l'ONU, les principaux défis liés à ce secteur persistent.

30 En 2018, le Sénégal a alloué 4,9 % de son PIB (23,12 milliards de dollars) au secteur de l'éducation alors qu'il s'était engagé en tant que pays membre de l'UEMOA à en allouer 6 %. https://www.economie.gouv.sn/sites/default/files/2021-04/OSBS_Analyse_percent20Budget_percent20de_percent20Education_SN.pdf.

31 Le Programme de Développement Communautaire d'Urgence (PUDC) a pour objectif de contribuer à améliorer l'accès des populations rurales aux services sociaux de base par la mise en place d'infrastructures socio-économiques. <https://pudc.sec.gouv.sn/>.

32 À l'initiative de la Commission de l'UEMOA, le Sénégal a réalisé une Enquête Harmonisée sur les Conditions de Vie des Ménages (EHCVM) financée par la Banque Mondiale. Cette enquête fournit des données pour le suivi/évaluation de la pauvreté et des conditions de vie des ménages. Ainsi, la collecte des données pour 2018-2019 a été réalisée en deux vagues de trois mois chacune. La mise en place d'une équipe de suivi et l'utilisation de supports électroniques ont permis de contrôler la cohérence des données tout au long du processus.

7. Impact du Covid sur les habitudes de dépenses au Sénégal

En 2020, la pandémie de COVID-19 a bouleversé les sociétés et les économies. La croissance économique du Sénégal a été limitée à seulement 0,7 % en 2020, alors que les projections (dans la loi de finances initiale 2020) étaient de 6,8 %. Pour atténuer les effets de la crise, le gouvernement a mis en place plusieurs mesures, dont l'adoption d'un Programme de Résilience Économique et Sociale (PRES) doté d'un budget de 1 000 milliards de FCFA appelé Fonds Force Covid-19. L'objectif de ce programme était (1) de renforcer le système de santé, (2) de renforcer la résilience sociale de la population, (3) d'assurer la stabilité macroéconomique et financière pour soutenir le secteur privé et maintenir les emplois et (4) d'assurer un approvisionnement régulier en hydrocarbures, produits médicaux, pharmaceutiques et alimentaires essentiels. Les allocations budgétaires de tous les secteurs étudiés ont été affectées par la COVID-19 de manière positive ou négative. Les deux secteurs où le budget a été augmenté sont la santé et le genre. La priorité accordée à ces secteurs en 2020 était stratégique pour deux raisons : 1) la crise de 2020 était une crise sanitaire nécessitant des investissements supplémentaires pour améliorer les services de santé et 2) des études ont montré que les femmes étaient principalement touchées (à la fois économiquement et socialement) par la

pandémie car elles sont plus concentrées dans le secteur informel³³.

Le ministère de la Santé et de l'Action sociale

Ce secteur concerne l'ODD 3. Il vise à garantir une bonne santé à l'ensemble de la population sénégalaise et à promouvoir le bien-être de toutes les personnes à tous les âges, notamment les nouveau-nés. La volonté de l'État de protéger les nourrissons s'est traduite par une évolution positive de la vaccination. En effet, les nourrissons des zones urbaines et rurales ont reçu au moins deux doses du vaccin recommandé par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). En outre, l'État s'est engagé dans la lutte contre les nouvelles infections au VIH. Les estimations du spectre font état d'environ 1442 nouvelles infections en 2018 (ONUSIDA, 2018). La tendance des nouvelles infections est à la baisse depuis 2005. Par ailleurs, les données et statistiques de base publiées par l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD)³⁴, qui peuvent servir de référence pour le suivi et la mesure de l'impact du COVID-19, suggèrent que le Sénégal a déployé tous les moyens à sa disposition pour améliorer l'accès à la santé. En effet, le budget alloué à ce secteur en 2020 est

³³Dans le cadre de son programme SPARK, l'IBP a réalisé une évaluation de l'impact du COVID-19 sur les revenus des ménages vulnérables et leur accès aux aides publiques dans le département de Pikine. Les résultats de l'étude ont montré que 66 % des personnes interrogées ont déclaré avoir bénéficié de la prise en charge par l'État des coûts de l'eau et de l'électricité sous forme de subventions, d'un soutien alimentaire pour 13,7 % et de la fourniture de kits d'hygiène pour 65 %.

³⁴Créé en 2005, l'ANSD est le portail par excellence des statistiques officielles du Sénégal.

supérieur à ceux de 2018 et 2019³⁵. Bien que la part des dépenses dans le secteur de la santé ait été plus faible en 2020 que les années précédentes, cette diminution est relative à un budget national plus élevé. Il est également important de noter qu'un montant important a été affecté à la santé à partir de l'enveloppe du PRES. Cet ajout était extrabudgétaire et ne se reflète pas dans les données de l'annexe 1. Néanmoins, l'engagement pris par le Sénégal (en tant que membre de l'Union africaine) dans la déclaration d'Abuja de 2001 d'allouer 15 % de son budget public au secteur de la santé n'a pas été respecté. Cela constitue en soi un véritable obstacle à la réalisation des ODD. Comme le mentionne le Centre des ODD pour l'Afrique à travers l'Afro-baromètre³⁶, le Sénégal fait des progrès dans le secteur de la santé, mais son investissement est inférieur au minimum requis pour atteindre les ODD d'ici 2030. Ainsi, comme le montre l'indice de l'ONU, l'amélioration dans le secteur de la santé est modérée et insuffisante pour atteindre les ODD pertinents. Des défis clés tels que la mortalité maternelle, la mortalité néonatale et la mortalité des enfants de moins de cinq ans persistent.

³⁵Loi de règlement initiale, budget alloué au ministère de la Santé et de l'Action sociale : 42 018 548 900 FCFA ; et Loi de règlement rectificative : 59 304 827 607 FCFA.

8. Dépenses liées au genre dans le budget

La population du Sénégal est estimée à 15 256 346 (projection ANSD, 2017) habitants, dont 50,1 % de femmes et 49,9 % d'hommes. Cette structure démographique reflète l'importance potentielle des femmes en tant que ressources humaines au niveau national. Cependant, le taux d'emploi formel reste faible à 31,1 % par rapport à celui des hommes qui est de 56,2 %. Le chômage touche 26,3 % de la population féminine, contre 9,3 % de la population masculine³⁷. Bien que le nombre de femmes parlementaires ait augmenté et que l'indice ODD montre une bonne progression sur cet indicateur, les femmes sont largement absentes des espaces de responsabilité et lorsqu'elles sont présentes, elles n'exercent pas véritablement leur pouvoir³⁸.

Par définition, le budget est un instrument politique qui permet de prendre en compte les priorités sociales et économiques d'un État. C'est pourquoi une analyse de genre du budget est nécessaire pour intégrer la perspective de genre dans l'ensemble du cycle budgétaire. Elle conduit à une redéfinition des priorités afin de répartir équitablement les ressources entre les besoins de toutes les couches de la population, mais aussi de mesurer les progrès réalisés pour réduire l'écart entre les sexes.

Pour remédier à cette inégalité, le gouvernement a déployé plusieurs efforts, notamment l'introduction d'un document budgétaire sur

le genre dans le projet de loi de finances³⁹. Il s'agit d'un pas supplémentaire vers l'inclusion du genre dans le budget de l'État. Son objectif est de promouvoir des changements opportuns dans la définition des priorités nationales et dans la programmation budgétaire des dépenses publiques. En 2016, avec le Projet d'Appui à la Stratégie Nationale pour l'Équité et l'Égalité de Genre (PASNEEG), financé par la Coopération italienne, un exercice pilote d'intégration du genre dans le Document de programmation budgétaire et économique a été mené dans quatre ministères, à l'issue duquel un document budgétaire de genre était disponible et accompagnait la Loi de finances 2017.

Dans cette recherche, seul le budget du ministère du Genre a été examiné. Le budget alloué à ce ministère est minime par rapport au budget national total (moins de 1%). Cependant, nous devons noter qu'il y a plusieurs dépenses d'autres ministères pour des programmes liés au genre. Malheureusement, le document relatif au budget de l'égalité des sexes qui accompagne le projet de loi de finances annuel ne permet pas de suivre les dépenses de tous les ministères. Un gros effort est fait pour résumer le budget alloué à tous les programmes ayant des composantes de genre, mais les allocations spécifiques aux activités de genre ne sont pas documentés. En outre, le gouvernement n'a pas encore publié de rapport budgétaire qui évalue le budget alloué et les

³⁷Enquête nationale sur l'emploi au Sénégal, quatrième trimestre 2020, www.ands.sn.

³⁸International Budget Partnership, programme SPARK (2023), INVESTING IN THE REAL DRIVERS OF TRANSFORMATIVE CHANGE : lessons learned from supporting women's movements in Senegal.

³⁹Le budget de 2020 est un budget de continuité, dans la mesure où il s'inscrit dans les orientations stratégiques du PSE. Mais il constitue également un budget de rupture, dans la mesure où il renouvelle profondément la boîte à outils de l'État en matière de gestion des finances publiques, en faveur de la mise en oeuvre des directives de l'UE-MOA : <https://www.sentresor.org/publication/projet-de-loi-de-finances-2020/>.

dépenses réelles liées au genre dans les ministères sectoriels. Cette situation rend difficile l'évaluation de la priorité budgétaire accordée aux questions de genre au Sénégal.

Concernant la pandémie COVID-19, bien qu'impacté, le Sénégal a réalisé des performances notables⁴⁰ en matière d'équité et d'égalité de genre dans les dimensions économiques, sociales et politiques au cours des années 2018, 2019 et 2020⁴¹. Le fort engagement du gouvernement sénégalais à améliorer les conditions des femmes s'est matérialisé par des allocations budgétaires plus élevées en 2020 par rapport à 2018 et 2019.

De plus, l'approche de la Planification et Budgétisation Sensible au Genre (PBSG) a été poursuivie en 2021 avec le ciblage de 11 ministères considérés comme des secteurs prioritaires représentant des vecteurs de changement majeur dans : (1) la reconnaissance et l'exercice des droits fondamentaux égaux, (2) la construction de l'identité sociale des femmes et des hommes, (3) la lutte contre les stéréotypes sexistes, (4) la protection de l'intégrité et de la dignité des femmes, (5) le développement du capital humain et (6) l'allocation des ressources en faveur d'un développement économique juste et équitable.

⁴⁰Le Sénégal, à travers son projet Voix et Leadership des Femmes au Sénégal, a mis en place un plan de réponse au COVID-19, prenant en compte les droits des femmes et des filles. Des campagnes de sensibilisation, des actions de plaidoyer et des initiatives ont été menées. Dans les régions de Kolda, Tambacounda et Sédhiou, des femmes ont reçu des subventions des partenaires pour leurs activités agricoles. Voir www.ceci.ca.

⁴¹Rapport national sur le développement humain, la transformation structurelle, le numérique et les défis liés au genre.

9. Conclusions et recommandations

1. Le Sénégal dispose d'une bonne infrastructure juridique qui pourrait permettre un budget crédible.

À travers sa Constitution, le Sénégal garantit le droit de participation des citoyens et la transparence dans la gestion des finances publiques. À travers les législations de l'UEMOA, le Sénégal a mis en œuvre de nombreuses directives vers de bonnes pratiques de GFP. La volonté du Sénégal en matière de crédibilité budgétaire se manifeste dans la stratégie nationale (PSE) et les cadres juridiques et politiques. Comme indiqué ci-dessus, de nombreux outils tels que le CASE, le RAP et le RAC qui pourraient permettre un bon suivi et une bonne évaluation des programmes ont également été mis en place. Cependant, le principal défi reste l'exécution du budget et les processus politiques. Cela se traduit par des divergences entre l'exécution du budget et les dispositions budgétaires. En outre, les ministères n'ont pas la capacité d'utiliser le budget-programme nouvellement mis en œuvre et les outils de gestion axée sur les résultats. Ainsi, malgré les cadres juridiques, le gouvernement doit renforcer la capacité des fonctionnaires à atteindre les objectifs politiques et budgétaires. Le gouvernement devrait investir davantage dans le renforcement des capacités des agents publics en matière de gestion axée sur les résultats. En outre, le Sénégal devrait s'efforcer davantage d'identifier les causes des problèmes de crédibilité budgétaire, car ils sapent les efforts globaux du pays pour atteindre les ODD.

2. Le Sénégal est confronté à une sous-utilisation budgétaire dans de nombreux secteurs ; ses taux d'écart globaux dépassent les normes internationales de bonne pratique et la limite de l'UEMOA.

Le gouvernement sénégalais est confronté à deux problèmes majeurs : des coupes budgétaires importantes et récurrentes en cours d'exercice, et des écarts budgétaires (principalement une sous-utilisation des crédits). Le premier soulève la question de savoir comment l'État détermine un budget réaliste et des priorités stratégiques en matière de dépenses. À cet égard, le rapport PEFA 2018⁴² fait valoir qu'au Sénégal, les coûts récurrents des investissements ne sont pas estimés et pris en compte dans la programmation budgétaire pluriannuelle. De même, les données sont souvent peu fiables en raison du manque d'informations sur les arriérés de paiement. Il est donc crucial pour le gouvernement sénégalais de travailler à une comptabilisation rigoureuse des engagements pour que ses estimations budgétaires restent précises et fiables.

La sous-utilisation du budget au Sénégal peut être attribuée à des causes telles que (1) les lenteurs administratives dans le système de passation des marchés publics, (2) les problèmes de coordination entre plusieurs acteurs, (3) la faible appropriation des programmes par la population, (4) l'indisponibilité des fonds et (5) le manque d'implication des collectivités locales. Ces problèmes ralentissent la mise en œuvre des programmes, notamment ceux qui concernent

42PEFA (2016), Evaluation de la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal selon la méthodologie, www.pefa.org

les collectivités locales. C'est le cas du secteur de l'assainissement, qui connaît les plus grands écarts budgétaires.

Le Sénégal gagnerait à placer les autorités locales et la population locale au cœur des politiques publiques. Toutes les cibles des ODD sont directement liées aux responsabilités des autorités locales et régionales, en particulier leur rôle dans la fourniture de services de base. Le gouvernement pourrait mieux impliquer ces circonscriptions pour aider à identifier les priorités stratégiques mais aussi mieux exécuter les budgets en améliorant l'ouverture et la réactivité de son processus budgétaire national. En outre, le gouvernement bénéficierait d'un plan d'action efficace pour atténuer les risques budgétaires (chocs économiques, faible mobilisation des recettes, etc.) pendant la phase de mise en œuvre.

3. Les données étant essentielles à la mise en œuvre complète des ODD d'ici 2030, le Sénégal doit faire de gros efforts pour faciliter l'accès aux données.

Le gouvernement est confronté à un problème de cohérence des données budgétaires. Les chiffres des données budgétaires officielles sont souvent disproportionnés d'un document officiel à l'autre. Par exemple, la somme des allocations budgétaires dans les rapports annuels est souvent différente de celle de la loi de finances.

En outre, les rapports budgétaires ne sont pas toujours utilisables. Le gouvernement doit veiller à ce que le format des rapports budgétaires (y compris le budget citoyen⁴³) soit accessible au public. En outre, les rapports ne sont pas disponibles à temps. Par exemple, la loi de finances rectificative de 2020 a été rendue publique au troisième trimestre de 2021, alors que, selon la législation, elle aurait dû être publiée à la fin de l'année budgétaire. En outre,

étant donné que le Sénégal ne rend pas compte d'une classification fonctionnelle des dépenses, et qu'il n'existe pas de système permettant de suivre les dépenses spécifiques aux ODD entre les ministères, les chercheurs doivent s'appuyer sur les unités administratives (ministères) comme approximation des dépenses sectorielles ; même si certaines dépenses vers ces secteurs, et les ODD connexes, peuvent avoir lieu dans d'autres ministères. Afin de bénéficier du soutien de la population, d'exécuter son budget comme prévu et d'atteindre les ODD, le gouvernement devrait investir de réels efforts dans la collecte de données sur le budget et les dépenses des secteurs et dans la publication des données de manière accessible, complète et dans un délai convenable.

4. Le Sénégal doit intégrer le genre dans les processus de budgétisation et d'élaboration des politiques.

Le Sénégal a démontré sa volonté de développer et de mettre en œuvre des politiques publiques sensibles au genre en créant une unité de genre dans chaque ministère du gouvernement. Cependant, les documents officiels ne comportent pas de ligne de suivi pour suivre les investissements du Sénégal en matière de genre. Il est donc difficile d'évaluer les allocations budgétaires dans une perspective d'équité entre les sexes. Le gouvernement devrait s'efforcer de collecter des données ventilées par sexe pour chaque secteur afin d'aider les décideurs politiques à évaluer et à développer des réponses et des politiques appropriées et fondées sur des évidences. De même, les ministères sectoriels devraient réaliser des études d'impact afin de faciliter les discussions sur les répercussions des programmes et des services sur les femmes, l'équité et l'égalité. Le gouvernement pourrait envisager de réintroduire la circulaire budgétaire sensible au genre en exigeant que les propositions budgétaires des unités de dépenses incluent des informations sur les impacts des politiques budgétaires sur l'égalité des sexes.

⁴⁴Le budget citoyen est un résumé simplifié de la loi de finances pour l'année 2020.

10. Annexes

Annexe 1 : Tableaux budgétaires détaillés pour les allocations budgétaires et les dépenses de 2018 à 2020

Secteur	Classification administrative	Budget initial approuvé (milliards de francs CFA)			Crédits ouverts (FCFA, milliards)			Dépenses réelles (milliards de francs CFA)		
		2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Agriculture et alimentation	Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural	195,5	203,2	152,0	95,3	98,1	82,3	86,6	97,2	79,0
Éducation	Ministère de l'Éducation	413,0	476,9	526,3	419,4	438,1	493,5	431,0	451,9	500,6
Environnement	Ministère de l'Environnement et du Développement durable	21,6	25,8	2,3	18,5	15,1	3,0	16,5	14,5	2,9
Équité des genres	Ministère de la Femme, de la Famille, du Genre et de la Protection de l'Enfance	12,1	12,7	21,6	6,2	6,7	8,4	4,9	6,4	7,2
Santé	Ministère de la Santé et de l'Action sociale	169,5	198,9	191,7	128,1	106,6	130,5	116,3	99,3	126,4
Protection sociale	Ministère du Développement communautaire, de l'Équité sociale et territoriale	-	61,0	47,0	-	60,4	33,1	-	55,0	30,8
Eau et assainissement	Ministère de l'Eau et de l'Assainissement	105,2	106,9	113,3	42,6	24,0	50,1	26,1	21,3	40,2
Budget total		3774,7	4071,0	3258,5	3582,0	4092,7	3144,0	3694,0	4141,0	4017,0

Secteur	Classification administrative	Écart (FCFA, milliards)			Écart, par secteur (%)			Part du secteur dans les dépenses totales (%)		
		2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Agriculture et alimentation	Ministère de l'Agriculture et de l'Équipement rural	-108,9	-105,9	-73,1	-56%	-52%	-48%	2%	2%	1%
Éducation	Ministère de l'Éducation	17,9	-25,0	-25,7	4%	-5%	-5%	12%	11%	12%
Environnement	Ministère de l'Environnement et du Développement durable	-5,1	-11,3	0,6	-24%	-44%	28%	0%	0%	0%
Équité des genres	Ministère de la Femme, de la Famille, du Genre et de la Protection de l'Enfance	-7,2	-6,3	-14,4	-59%	-50%	-67%	0%	0%	0%
Santé	Ministère de la Santé et de l'Action sociale	-53,2	-99,5	-65,3	-31%	-50%	-34%	3%	2%	1%
Protection sociale	Ministère du Développement communautaire, de l'Équité sociale et territoriale	0,0	-6,0	-16,2	-	-10%	-35%	-	1%	1%
Eau et assainissement	Ministère de l'Eau et de l'Assainissement	-79,1	-85,6	-73,1	-75%	-80%	-64%	1%	1%	1%
Budget total		112,0	48,3	873,0	3%	1%	28%	-	-	-

Sources

<https://budget.sec.gouv.sn/recherche-par-types-documents/loi-de-reglement>

<https://education.sn/fr/article/288>

<https://lequotidien.sn/ministere-de-lagriculture-et-de-lequipement-rural-le-budget-revu-a-la-baisse/>

With Support From International Budget Partnership (IBP)



The International Budget Partnership (IBP) headquarters:

750 First Street NE, Suite 700

Washington, D.C. 20002

Tel: +1 202 792 6833

The International Budget Partnership is a global partnership of budget analysts, community organizers, and advocates working to advance public budget systems that work for all people, not a privileged few. Together, we generate data, advocate for reform, and build the skills and knowledge of people so that everyone can have a voice in budget decisions that impact their lives.

For more information on IBP:

info@internationalbudget.org

or visit

www.internationalbudget.org

 [@OpenBudgets](https://twitter.com/OpenBudgets)

 [International Budget Partnership](https://www.facebook.com/InternationalBudgetPartnership)

 [International Budget Partnership](https://www.youtube.com/InternationalBudgetPartnership)

 [International Budget Partnership](https://www.linkedin.com/company/InternationalBudgetPartnership)



**International
Budget
Partnership**