II. LES CHOIX BUDGETAIRES

La politique budgétaire consiste à effectuer les choix destinés à traduire au niveau du budget la politique générale du Gouvernement. Cependant, les choix budgétaires ne sauraient se limiter, par exemple, à la traduction budgétaire des priorités gouvernementales affichées. La problématique des choix budgétaires est en réalité plus complexe. La politique budgétaire repose d'abord sur une analyse de la situation et des contraintes des finances publiques, qui définit le cadre des choix budgétaires. Elle s'appuie en second lieu sur des grandes options dont certaines sont d'ordre macro-économique, et doivent être retenues en raison de leur impact non seulement budgétaire, mais aussi économique. Elle débouche enfin sur les choix budgétaires proprement dits, ce qui posent notamment le difficile problème du traitement des priorités.

A - Le cadre des choix budgétaires

A1- La situation des finances publiques sénégalaises

Le point de départ est bien entendu l'analyse de la situation des finances publiques sénégalaises, par comparaison avec les autres pays de l'UMOA. Ces comparaisons impliquent, sur le plan technique, de recourir à des sources officielles assurant l'homogénéité des méthodes et d'utiliser les concepts de la comptabilité nationale (ou de statistiques de finances publiques : TOFE du FMI). On parlera donc :

- des APU (Administrations publiques, y compris les collectivités locales) et non du seul Etat central ;
- des PO (prélèvements obligatoires, y compris les cotisations de sécurité sociale et les taxes parafiscales) et non des seuls impôts perçus par l'Etat ;
- du besoin (ou de la capacité) de financement des APU et non du seul déficit d'exécution du budget général.
- du solde base engagement (hors dons),
- du solde base caisse (hors dons),
- du besoin (capacité) de financement,
- de l'écart de financement.

.../...

Ces comparaisons permettent de faire des constatations suivantes sur :

- 1- le niveau des dépenses publiques
- 2- le taux des "prélèvements obligatoires"
- 3- le déficit des administrations publiques
- 4- la dette publique (ratio dette/PIB)

A2- Les contraintes externes des choix budgétaires

La politique budgétaire de l'Etat doit tenir compte des contraintes externes d'ordre économique et d'ordre directement budgétaire, qui limitent fortement la marge d'action du Gouvernement.

1- Les contraintes d'ordre économique

a) situation du commerce extérieur

Le financement monétaire du déficit, ou une politique salariale excessive, peuvent causer ou aggraver le déficit de la balance commerciale.

b) faiblesse du taux d'épargne des ménages

L'épargne des ménages est constituée essentiellement d'épargne affectée au logement et d'épargne financière (placements). Celle-ci constitue une contrainte, dans la mesure où le déficit budgétaire, en concurrence d'ailleurs avec d'autres emplois, fait appel à l'épargne financière des ménages. Or l'épargne des ménages, notamment financière est actuellement à un bas niveau voire nulle.

c) situation du marché financier

Le déficit budgétaire pourrait désormais, pour l'essentiel être assuré par le marché financier. En d'autres termes, il n'y aurait plus de financement monétaire du déficit budgétaire. Le déficit pèserait, cependant, sur le marché financier :

- par un "effet d'éviction", en ce sens qu'il limiterait les capacités de financement disponible pour les investissements des entreprises.

- par un "effet de taux", en ce sens que le besoin de financement public, toutes choses égales par ailleurs, accroîtrait la demande sur le marché financier, ce qui contribuerait à la hausse des taux d'intérêt

Au total, ces contraintes économiques interdisent toute augmentation du déficit budgétaire et conduisent, au contraire, à retenir une politique de réduction du déficit.

2- Les contraintes d'ordre budgétaire

Ces contraintes, extérieures au budget de l'Etat, sont néanmoins de nature budgétaire en ce sens qu'elles concernent l'évolution des dépenses ou des ressources publiques au sens large; il s'agit :

- de l'évolution des dépenses sociales,
- de l'évolution des contributions aux organigrammes internationaux,
- des objectifs d'harmonisation fiscale au sein de l'UEMOA par exemple.

Elles ont pour effet de limiter la marge de manoeuvre du budget de l'Etat proprement dit.

A3 - Eléments de dynamique budgétaire

Les mécanismes internes du budget et notamment de la dépense publique, constituent des données dont la politique budgétaire doit nécessairement tenir compte. Les éléments les plus significatifs à cet égard peuvent être analysés en quatre rubriques :

1- Les paramètres budgétaires

Ces paramètres mesurent la sensibilité du budget à l'évolution des grandeurs économiques. ils jouent principalement par le biais des recettes fiscales, des salaires et de la dette. Les sensibilités les plus intéressantes sont définies par les ordres de grandeurs suivants:

- le taux d'intérêt :
- le taux de croissance :
- l'inflation

.../...

2- La dynamique de la dette

Le tableau..... montre le poids croissant de la charge des intérêts dans le budget de l'Etat. On utilise le ratio intérêts/recettes fiscales nettes, qui montre la part de ces recettes absorbée par la charge d'intérêts, et donc indisponible pour le financement des autres dépenses.

Le niveau actuel de la dette mérite d'être rappelé: 1700 Mds de F soit 75,02 % du produit intérieur brut (PIB). Il engendre une charge d'intérêts supérieure au déficit. Ceci revient à dire que ce n'est pas le niveau actuel des dépenses hors dette qui cause notre déficit, mais le fait que pour l'atteindre, nous avons connu une longue période de déficit, qui a engendré le niveau actuel de la dette publique.

Il convient enfin de souligner l'effet de réduction de la "marge de manoeuvre" budgétaire causée par le déficit budgétaire.

3- Le poids des "services votés"

Les services votés constituent juridiquement (cf article 34 de la loi organique)"le minimum de dotations que le Président de la République juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par l'Assemblée nationale ". Il s'agit donc de dépenses dites "incompressibles" sauf mesure volontaire d'économie, qui serait de toute façon à soumettre au vote de l'Assemblée nationale.

Les services votés représentent plus de 90 % des dépenses totales ; au sein des services votés les dépenses qui peuvent, dans l'immédiat, être considérées comme totalement ou très rigides, représentent près de 75 % des dépenses totales.

4- Les tendances lourdes des masses budgétaires

Elles mettent, en évidence, sur le long terme, des évolutions très contrastées et montrent les rubriques sur lesquelles une action de redressement à long terme peut être efficace pour la maîtrise des finances publiques.

B - Les Grandes options de la politique budgétaire

Avant même la définition des priorités gouvernementales, la politique budgétaire doit reposer sur de grandes options macrobudgétaires et sectorielles. Ces options sont de nature et de portée différentes:

- les options "macrobudgétaires" correspondant aux objectifs généraux retenus en matière d'évolution des dépenses, du solde budgétaire et des prélèvements obligatoires ; elles dépendent bien entendu des choix politiques du Gouvernement, mais doivent également tenir compte des contraintes économiques et financières mentionnées dans le paragraphe précédent ;

- les options "sectorielles" essentielles, qui conditionnent la faisabilité des options macrobudgétaires. Les options relatives aux dépenses de personnel ont, à cet égard, une importance réellement stratégique. La maîtrise des interventions économiques et des concours de l'Etat aux collectivités locales constituent également des options fondamentales, qui exigent des décisions très "en amont" des choix budgétaires détaillées.

Bien qu'elles ne soient pas au centre de la procédure budgétaire apparente (conférences budgétaires, arbitrages interministériels), ces "grandes options" caractérisent la politique budgétaire et constituent un élément clé de la politique économique. Ainsi, la politique salariale dans la fonction publique a un fort impact économique qui résulte non seulement des masses budgétaires qu'elle touche, mais aussi de son effet d'entraînement sur le secteur public et privé ; en d'autres termes, son impact économique va bien au delà de son impact budgétaire. Elle doit donc être décidée en prenant en considération non seulement des contraintes proprement budgétaires, mais aussi les contraintes économiques générales.

.../...

B1 - Les options "macrobudgétaires"

1- Les options "macrobudgétaires"

Elles se traduisent essentiellement par l'établissement de normes d'évolution des dépenses, du déficit et des prélèvements obligatoires. Ces normes sont généralement affichées, et, dans ce cas, pour partie destinées à adresser un "message" aux agents économiques, intérieurs ou internationaux. Elles peuvent être explicitées pour l'exercice considéré, faire l'objet d'une indication de tendance pour l'avenir, ou même d'une programmation indicative.

2- Les indications de tendance du Plan

A cet égard, le VIIIème Plan énonce les indications de tendance.

Malheureusement, compte tenu de l'actuelle conjoncture économique internationale, les objectifs n'ont pu être respectés et ne le seront pas en 1995, sans doute à cause de l'absence de programme avec le FMI pendant 3 ans..

3- Norme d'évolution des dépenses budgétaires

Elle s'applique soit à l'ensemble des dépenses budgétaires, soit aux dépenses hors charges de la dette, soit aux dépenses de personnel. L'objectif peut être :

- une évolution inférieure au PIB en valeur : objectif généralement affiché et repris dans le cadre des programmes avec le FMI.
- une évolution plus faible, programmée en monnaie courante.

Cet objectif est plus souvent affiché en prévision que très sérieusement contrôlé en exécution, à la différence de l'objectif de déficit budgétaire, dont l'exécution est attentivement surveillée et donne lieu à une certaine publicité.

.../...

4- Norme de déficit

La fixation du niveau du déficit budgétaire (on devrait plus exactement parler de solde budgétaire) est la décision-clé d'ordre "macrobudgétaire". Ce niveau peut être fixé en valeur absolue :

- réduction de 15 milliards chaque année pour les budgets 1995, 1996 et 1997 avec la séquence :
- réduction significative dans les PLF 1993 et 1994.

Mais on peut se référer à de véritables normes telles que :

- plafonnement du déficit à un pourcentage du PIB ainsi, la norme retenue pour le PLFR 1994 est de 5,1 % du PIB au maximum.

- absence de déficit :

* hors dette : on dit alors que le "déficit primaire" (déficit avant prise en compte des charges d'intérêt) est nul.

* hors équipements civils : il s'agit de ne reporter sur les "générations futures" que la charge des investissements censés correspondre à leurs besoins ; (NB.- ce raisonnement ne devrait cependant en toute rigueur, s'appliquer qu'à "la formation brute de capital fixe" (FBCF) civile de l'Etat,

- plafonnement du déficit à un niveau permettant de stabiliser le ratio dette/PIB : l'idée est de ne pas aggraver la situation au détriment des générations futures.

5- Normes d'évolution des prélèvements obligatoires

Cette norme est le complément indispensable d'un objectif de solde budgétaire si l'on veut également éviter de financer une dérive mal contrôlée des dépenses publiques par un alourdissement inconsidéré des prélèvements.

B2 - Les grandes options sectorielles

1- La maîtrise des dépenses liées à la fonction publique

* L'option sectorielle fondamentale de la politique budgétaire concerne les dépenses liées à la fonction publique. La maîtrise de ces dépenses repose sur deux bases :

.../...

- la politique salariale
- la politique des effectifs

La politique salariale est l'élément le plus important. Elle influe sur une masse de 132,3 milliards en 1993 pour le seul budget général. Ces 132,2 milliards représentent 54,5% des 242,7 de dépenses du budget général : les rémunérations, les charges annexes, les pensions.

Au total, une variation de 10 % de la "générosité" de la politique salariale se traduit par 13,8 milliards sur le budget général.

La politique des effectifs joue également un rôle important, à condition d'être menée avec continuité.

Ainsi, on a sur la période 1979 - 1993 l'évolution suivante:

2 - La maîtrise des interventions économiques

Certaines interventions économiques se traduisent par des "cycles longs" dépassant de très loin le cadre du budget annuel, alors même que leur effet la ou les premières années est parfois négligeable. C'est le cas notamment des garanties et avals, de la prime à l'exportation etc.... La maîtrise de ces dépenses suppose donc, très en amont, un encadrement rigoureux des enveloppes d'octroi de garanties.

3 - La maîtrise des concours de l'Etat aux collectivités locales

Le niveau actuel des concours de l'Etat aux collectivités locales déjà fort préoccupant sera-t-il supportable lorsque le projet "Décentralisation" entrera en vigueur ?

.../...

C - Les choix budgétaires proprement dits :

Dans le cadre des grandes options "macrobudgétaires" et "sectorielles" évoquées supra, la problématique des choix budgétaires s'analyse essentiellement, du côté des dépenses, dans l'ajustement des dotations en fonction des priorités -et, à l'inverse, des "gisements" d'économies- retenus par le Gouvernement pour l'ensemble du budget et par les ministères pour leur propre budget.

Le traitement des priorités gouvernementales est donc le problème principal qui exige une articulation soignée entre la politique générale définie par le Gouvernement et la préparation du budget. Celle-ci comporte en outre la mise en oeuvre de choix budgétaires détaillés, nécessaires pour préciser les mesures retenues au profit des ministères "prioritaires", mais aussi pour calibrer finement les dotations de ceux qui ne le sont pas. Ces choix portent, bien entendu, sur les économies jugées possibles comme sur les ajustements positifs de crédits.

C1 - Le traitement des priorités gouvernementales

Le traitement des priorités gouvernementales fait appel à diverses méthodes, qui ont pour but d'afficher et de définir des priorités "en amont" de la procédure budgétaire annuelle, de telle sorte que celle-ci en tienne nécessairement compte. La préoccupation constante du ministère chargé des Finances, sans récuser l'affichage de telles priorités dès lors qu'en contre partie des gisements ou pistes d'économies sont simultanément retenus, est d'en limiter le nombre et la portée afin d'éviter que la rigidité des dépenses qui en découle (et qui s'ajoute à celle, bien connue, des services votés) ne réduise par trop la marge d'action relative aux autres choix budgétaires et ne s'oppose finalement à la réalisation de l'objectif "macrobudgétaire" fondamental que constitue la réduction du déficit budgétaire.

Les méthodes retenues pour le traitement des priorités gouvernementales sont essentiellement :

.../...

- le Plan
- les lois de programme (PTIP)
- les priorités annoncées
- les enveloppes de mesures nouvelles
- les contrats-plans/Lettres de mission
- les programmes avec le FMI
- les lettres de politique de Développement (PAST, PASA, PDRH etc)

1 - Le Plan

L'évolution des relations Plan/Budget se caractérise par le recours à des notions de plus en plus qualitatives.

Le VIIIème Plan n'a pas énoncé de priorités chiffrées en matière de finances publiques.

2 - Les lois de programme (PTIP)

3 - Les priorités annoncées

La notion de "priorités annoncées" est d'ordre essentiellement politique. Elle peut trouver sa source dans un programme électoral valable pour une législature ou un mandat. On citera à titre d'exemple :

- "l'Emploi des Jeunes du IIème Quinquennat"
- "Vingt mille emplois par an" dans le "Contrat pour demain".
- "Les Vallées fossiles"
- "La Ceinture Verte"

4 - Les enveloppes de mesures nouvelles

Le Gouvernement ne fixe que très exceptionnellement à l'avance les enveloppes de mesures nouvelles susceptibles d'être consacrées (au-delà de l'évolution "normale" des crédits) à un budget ou un secteur particulier. Cependant, cette méthode a été utilisée (et respectée) dans le cadre du PDRH I (Santé). Le budget de la santé augmente de +0,50% chaque année depuis 1991/1992.

.../...

5 - Les contrats-plans

Des contrats de plan sont conclus entre l'Etat et les entreprises publiques depuis 19xx . L'Etat a consacré depuis cette période milliards de francs à leur exécution.

C2 - Les choix budgétaires détaillés

Les choix budgétaires détaillés débouchent sur les "mesures nouvelles" figurant dans les fascicules budgétaires. Ils sont au coeur de la procédure contradictoire de préparation du budget (conférences et arbitrages budgétaires). Ils résultent d'une série de négociations qui, pour les points les plus difficiles, s'effectuent "en cascade" jusqu'aux arbitrages du Premier Ministre.

Si les méthodes retenues pour réaliser ces décisions budgétaires détaillées ont sensiblement évolué au cours des dernières années, le problème de leur cohérence demeure une des difficultés des travaux budgétaires.

1 - Les méthodes des choix budgétaires détaillés

Les méthodes retenues pour l'élaboration des décisions budgétaires détaillées sont essentiellement de quatre types :

- la distinction reconduction/mesures nouvelles
- l'application de normes de "cadrage"
- la discussion "au premier franc"
- le "précadrage"

* La distinction reconduction/mesures nouvelles a été systématisé devant la difficulté de maîtriser les finances publiques avec les méthodes empiriques traditionnelles de négociation budgétaire. L'idée est de limiter le budget, pour l'essentiel, à la reconduction des moyens attribués à chaque ministère l'année précédente, complétée de mesures nouvelles en nombre et en importance très limités. Cette méthode s'est révélée efficace pour contenir la dépense et limiter les mesures nouvelles. Elle ne permet pas, cependant, de réaliser des économies significatives (les ministères n'ayant pas d'intérêt à en proposer) et présente l'inconvénient de figer les situations. Elle implique en

outre que les ministères dépensiers fassent des efforts notables de redéploiement, ce qui est rarement le cas.

* L'application des normes de "cadrage" est largement utilisée. Ces normes portent sur :

- l'évolution des effectifs (norme d'augmentation 700 instituteurs par an)
- les moyens de fonctionnement (reconduction en francs courants ou en francs constants)

On voit qu'il s'agit essentiellement de définir d'une manière encore plus rigoureuse la notion de reconduction et donc le cadre dans lequel les ministères sont invités, par ailleurs, à effectuer des redéploiements.

* La discussion "au premier franc" a pour objectif "d'inverser la charge de la preuve" en matière budgétaire. Il n'y a pas de droit à reconduction mais nécessité de justifier dès le **premier franc** les crédits demandés. Cette méthode utilisée en fait pour les Autorisations de Programme permet (et en tout cas facilite) la réalisation d'économies significatives. Elle permet en outre de définir à un niveau relativement bas le "socle" des dotations inéluctables (révision des prix, services votés réels, poursuite d'opérations) et de dégager une marge plus importante pour les mesures éventuelles.

* Le précadrage consiste à fixer, dès la lettre de cadrage, pour chaque ministère, une norme d'évolution globale des crédits à respecter. Cette norme est fixée en fonction du caractère plus ou moins prioritaire du budget considéré, et des contraintes propres à ce budget (poids des services votés, par exemple). En contrepartie de cette préfixation de l'enveloppe globale, une grande latitude est accordée pour le choix des priorités ministérielles, sous réserve du respect de certaines règles horizontales (notamment pour les questions statutaires et indemnitaires). La difficulté de cette procédure, qui combine souplesse et fermeté, est évidemment la pertinence des choix opérés pour fixer les normes de précadrage : celle-ci se mesure à l'importance plus ou moins grande des remises en cause intervenant au cours de la procédure.

2 - Le problème de la cohérence des choix budgétaires détaillés

Malgré l'unité et le caractère contradictoire de la procédure budgétaire, le problème principal est d'assurer la cohérence des choix budgétaires détaillés.

* Le problème de l'égalité de traitement des administrations est fréquemment posé. Les ministères dépensiers ont en effet l'impression d'être livrés à l'arbitraire budgétaire, incarné par quelques fonctionnaires de la direction du budget et de la Direction en charge du budget national d'équipement. En réalité, l'égalité de traitement ne doit pas être appréciée en fonction de l'égalité des résultats de la procédure budgétaire ; ce qui reviendrait à nier toute notion de priorité. Elle doit au contraire résulter de la transparence dans

- 14 -

l'instruction des demandes budgétaires (et des propositions d'économies) et de l'acceptation par tous, tant des **priorités** que des **objectifs "macrobudgétaires"** affichés.

* Le second problème de cohérence est celui de la compatibilité des priorités gouvernementales et des priorités ministérielles. Un exemple nullement imaginaire illustre cette difficulté.

- le Gouvernement accorde une priorité aux soins de santé primaires et à ce titre augmente les crédits des 45 districts ;

- le ministère de la Santé souhaite prélever sur ces crédits supplémentaires une somme "redéployée" au profit de formations hospitalières.

Dans un tel cas, c'est le rôle des conférences budgétaires de deuxième phase d'assurer, par un compromis acceptable, une cohérence minimale entre ces priorités, de fait contradictoires.

* Il est également difficile d'assurer la cohérence des décisions budgétaires et des décisions de fond. Par exemple, une économie traduite dans le PLF, implique une mesure d'application : abrogation d'un texte, modification d'un barème, réalisation d'un actif.... La décision

budgétaire est prise -et traduite dans le budget- avant la mise en oeuvre de la mesure d'application. Si celle-ci n'intervient pas en temps utile, l'incohérence des deux décisions se traduira par des difficultés en exécution (ex: baisse de la dotation des loyers dans la LFR 94 alors que la résiliation des conventions de loyers qui fondait cette mesure n'est toujours pas intervenue !). Il est donc essentiel que les décisions budgétaires et les décisions de fond soient prises simultanément, dans le cadre de la procédure budgétaire.

X X
 X

Au total, on voit bien qu'une grande transparence et un large approfondissement au cours de la procédure sont nécessaires pour tendre vers une cohérence satisfaisante des choix budgétaires.-