

Un Peuple – Un But – Une Foi

République du Sénégal

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

CENTRE D'ETUDES DE POLITIQUES POUR LE DEVELOPPEMENT (CEPOD)

**REFORMES DU SYSTEME
BUDGETAIRE AU SENEGAL**

Janvier 2004

I. CONTEXTE.....	4
II. DIAGNOSTIC DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES.....	5
2.1. LES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU SYSTEME FISCAL SENEGALAIS	5
2.2. LES PRINCIPALES REFORMES DU SYSTEME FISCAL SENEGALAIS	6
2.2.1. <i>Les réformes entreprises sous l'ajustement structurel</i>	6
2.2.2. <i>Les Réformes entreprises après la dévaluation :</i>	8
2.2.3. <i>Les réformes entreprises dans le cadre de l'UEMOA</i>	9
2.3. LES REFORMES ORIENTEES VERS L'AMELIORATION DE.....	9
L'ALLOCATION ET DE L'EFFICIENCE DES DEPENSES PUBLIQUES	9
2.4. RESULTATS DES EXERCICES CFAA/CPAR.....	13
III. VISION ET OBJECTIFS STRATEGIQUES EN MATIERE DE REFORMES	16
BUDGETAIRES ET FINANCIERES	16
3.1. LA VISION DU NEPAD, DU PLAN ET DU DSRP.....	16
3.2. LES OBJECTIFS DU PROGRAMME	18
3.2.1. <i>Contraintes à lever</i>	18
3.2.2. <i>Axes d'intervention prioritaires</i>	19
IV. COMPOSANTES PRINCIPALES DU PROGRAMME DE REFORMES.....	20
BUDGETAIRES ET FINANCIERES	20
4.1. DEMARCHE DE CADRE DE DEPENSES A MOYEN TERME (CDMT).....	21
4.1.1. <i>Expérimentation de la démarche CDMT au Sénégal : les budgets sectoriels par objectifs</i>	22
4.1.2. <i>Pour un CDMT à l'échelle nationale</i>	23
4.1.2.1. Estimation à moyen terme des contraintes globales de ressources	24
4.1.2.2. La Loi de Finances 2004 et le DSRP.....	26
4.1.2.3. Déclaration d'orientation budgétaire.....	28
4.2. RENFORCEMENT DES CAPACITES D'ABSORPTION DES RESSOURCES.....	29
4.2.1. <i>La Déconcentration de l'ordonnancement</i>	30
4.2.2. <i>Renforcement de la décentralisation financière</i>	31
4.2.3. <i>Développement des capacités institutionnelles</i>	32
4.2.3.1. Au niveau central	32
4.2.3.2. Au niveau décentralisé.....	33
4.3. RENFORCEMENT DU CONTROLE ET DE LA RESPONSABILITE FINANCIERE.....	35
4.3.1. <i>Supervision et régulation des marchés publics</i>	36
4.3.2. <i>Renforcement du système de contrôle des finances publiques</i>	36
4.3.2.1. Le contrôle interne.....	37
4.3.2.2. Le contrôle externe	38
A. Le contrôle de l'Assemblée nationale	38
B. Le contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes.....	39
4.3.4. <i>Renforcement du système d'information des finances Publiques</i>	40
4.3.4.1. Le Système de suivi du DSRP	40
4.3.4.2. Les Enquêtes sur le Circuit de la Dépense.....	41
4.3.4.3. Le système d'information sur la gestion des finances publiques.....	43
V. MISE EN PLACE D'UN SYSTEME DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU .	43
PROGRAMME DE REFORMES BUDGETAIRES ET FINANCIERES	43

ANNEXES	45
GRANDES LIGNES DU PLAN D' ACTIONS POUR LA DELEGATION DE L' ORDONNANCEMENT DES DEPENSES PUBLIQUES	46
GRANDES LIGNES DU PLAN D' ACTIONS SUR LA MISE EN PLACE D' UN CDMT 2005-2007	48

I. CONTEXTE

Confronté à des déséquilibres élevés à la fin de la décennie 70, le Sénégal s'est engagé dans la mise en œuvre de programmes économiques et financiers centrés sur la stabilisation de l'économie nationale. Par la suite, vers le début des années 90, et devant la persistance des difficultés financières et les résultats mitigés des mesures mises en œuvre, le pays a poursuivi une stratégie d'ajustement global à laquelle est venu se greffer, récemment, un objectif explicite de lutte contre la pauvreté à partir de la deuxième moitié des années 90. La réduction des déficits publics et la stabilité du cadre macroéconomique ont toujours constitué la pierre angulaire de ces programmes pour le rétablissement des équilibres internes et externes.

Depuis la dévaluation du Franc CFA en janvier 1994, le PIB réel connaît une croissance positive d'environ 5% par an, l'inflation est maîtrisée en dessous du seuil de 3% par an, le retour à la viabilité des finances publiques est réalisé avec un déficit moyen inférieur à 3% du PIB et le solde courant de la balance des paiements est maintenu à environ 8% du PIB qui est financé par des apports extérieurs conséquents.

Toutefois, la qualité de ces performances macroéconomiques se trouve sensiblement péjorée par la prégnance encore forte de la pauvreté, notamment en milieu rural, la persistance du chômage urbain, le taux encore élevé d'analphabétisme, les problèmes de la sous-scolarisation et les difficultés d'accès aux soins de santé publique et à une alimentation correcte. En résumé, les conditions de vie au lieu de s'améliorer ont continué à se dégrader dans les villes comme dans les campagnes au cours des années 80 et 90 sans que les politiques mises en œuvre dans le cadre des programmes d'ajustement ne parviennent à infléchir le cours des événements.

Dès lors, l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté par le Document de stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)¹, qui va sous-tendre les politiques économiques des trois prochaines années, trouve dans un tel diagnostic toute sa pertinence mais pose aussi le défi des capacités de l'Etat à accélérer la croissance, pour accroître les revenus individuels, et à optimiser l'utilisation des moyens mis à sa disposition par la communauté nationale et internationale, pour améliorer durablement les conditions de vie des populations.

Le DSRP consacre une démarche globale de recentrage de la politique économique et sociale sur l'amélioration des conditions de vie des populations. Il s'appuie sur le Document de Stratégie de Développement du Secteur privé élaboré et adopté par l'Etat et le patronat, en collaboration avec les partenaires au développement. Sa mise en œuvre bénéficiera également de l'apport du Programme national de bonne Gouvernance adopté en juillet 2002. La cadre mis en place pour renforcer la compétitivité des entreprises aura d'autant plus de chances d'être opérationnel et efficace que les acteurs de la vie économique et sociale évoluent sous l'empire des principes de transparence, de responsabilité, d'émulation saine et de l'Etat de droit. Dans un tel contexte, le gouvernement est doublement interpellé pour l'amélioration de la qualité des dépenses publiques :

¹ Adopté en décembre 2001 par le Gouvernement

- au niveau de l'allocation des ressources, il s'agit, dans une perspective dynamique, de contribuer, à travers la mise en place des infrastructures de base requise par la promotion de l'initiative privée, la valorisation des ressources humaines et l'amélioration du cadre de vie, au renforcement des bases à long terme du développement ;
- au plan de l'exécution des budgets dégagés, il s'agit d'assurer la réalité des consommations de crédits conformément aux prévisions, en évaluer l'impact sur le terrain et en mesurer l'efficacité, dans le cadre d'une démarche participative.

A ce double effet, relever le défi essentiel de l'amélioration de l'efficacité et de l'efficacité de la dépense publique nécessitera fondamentalement de doter l'Administration publique, en général, et les collectivités locales, en particulier, des capacités et moyens indispensables à la réussite des mutations qu'elles ont à opérer. Dans ce vaste chantier, l'amélioration de la gestion des finances publiques passera par :

- la revue du cadre de prévision, de programmation, d'exécution et de suivi-évaluation des dépenses publiques ;
- la poursuite de l'adaptation du système fiscal (Douanes et Impôts) ;
- et l'approfondissement de la politique de décentralisation.

Ainsi s'articulent les ambitions et les axes des réformes budgétaires que le Gouvernement met en œuvre depuis le retour des comptes de l'Etat à la viabilité financière, avec le soutien de ses partenaires extérieurs, en poursuivant l'exécution de plans d'actions pour l'amélioration de la gestion des finances publiques et la passation des marchés publics déclinés pour le court, moyen et long termes.

Le présent rapport commence par rappeler, dans un premier temps, les axes fondamentaux du diagnostic réalisé ces dernières années sur les procédures budgétaires, ensuite analyse les implications qu'ont les orientations stratégiques à la base du DSRP (et du NEPAD et du Plan de Développement économique et social) dans le domaine général de la gestion des finances publiques. Les objectifs à atteindre à travers les réformes budgétaires et la stratégie à mettre en œuvre sont ainsi rapportés à la vision qui sous-tend la stratégie de développement retenue pour les années à venir. Le programme de réformes budgétaires est ensuite présenté. Dans la présentation de chaque composante du programme, il est rappelé les progrès déjà accomplis en direction des objectifs visés avant l'inventaire des mesures à prendre. Le plan d'action qui en ressort est joint en annexe. Un dernier chapitre analyse les risques auxquels le programme de réformes budgétaires se trouve exposés et propose un cadre de mise en œuvre du programme qui atténue la portée de ces risques.

II. DIAGNOSTIC DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

2.1. Les principales caractéristiques du système fiscal sénégalais

Suite aux résultats mitigés des programmes de stabilisation de l'économie nationale, la dévaluation du franc CFA, intervenue en 1994 et la mise en œuvre de programmes d'ajustement structurel ont permis d'améliorer sensiblement les indicateurs

macroéconomiques du pays : taux de croissance moyen annuel de 5% par an, taux d'inflation en dessous 3% par an ; déficit des finances publiques autour de 3% du PIB et ; solde courant de la balance des paiements à 7 à 8% du PIB..

Ces résultats ont été obtenus grâce à une croissance régulière des ressources tirées par l'Etat de l'économie nationale, une profonde modification de la structure de ces recettes aux dépens des taxes sur le commerce international, et la persistance de la prédominance de la fiscalité indirecte.

En 2000, la pression fiscale au Sénégal se situe à environ **18.1% du PIB nominal**², soit un niveau beaucoup plus élevé que la moyenne des pays à faibles revenus (13.9%) mais inférieure à celle des pays à revenus intermédiaires (19.1%)³.

Le rendement de la fiscalité, qui est resté très lié à l'évolution du PIB nominal, s'explique par la flexibilité du système fiscal qu'on peut raisonnablement imputer aux réformes entreprises après la dévaluation (avec la mise en place de taux ad-valorem sur une assiette plus élastique que le PIB) et à une plus grande efficacité du dispositif fiscal.

En plus de l'évolution positive de la pression fiscale et des recettes totales, la composition des ressources de l'Etat a amplement varié au cours des années 1990 à la faveur de la dévaluation et sous l'effet de modifications successives qui ont conduit à la baisse régulière de la part des droits de porte.

Ainsi, les recettes sur le commerce international (TVA au cordon douanier incluse) sont passées de **40.6 %** des recettes totales en 1994 à **36.5%** du total des recettes en 1999 pour chuter à **31%** en l'an 2000.

Cette évolution n'a été rendue possible que grâce aux efforts de désarmement douanier concrétisés par la baisse régulière des niveaux de taxation maximale complétés par des mesures et réformes visant à une restructuration profonde de la fiscalité sénégalaise aboutissant à un accroissement progressif et conséquent de l'effort fiscal intérieur, surtout sur la TVA qui est sa principale composante, au détriment des droits sur le commerce international.

2.2. Les principales réformes du système fiscal sénégalais

Le dispositif fiscal actuel est le résultat d'efforts inlassables de réformes tendant à moderniser le système de prélèvement de l'Etat et à redonner à la puissance publique les moyens de ses interventions, dans un contexte économique national et international difficile. Trois de ces réformes ont particulièrement marqué la politique fiscale de la dernière décennie.

2.2.1. LES REFORMES ENTREPRISES SOUS L'AJUSTEMENT STRUCTUREL

En dehors de l'introduction de la TVA intervenue en 1979, les premières réformes du système fiscal ont été entreprises sous le Programme d'ajustement à long et moyen terme (PALMT)

² **Source:** Senegal, Oct 2001, first review under 3rd annual arrangement under PRGF, Staff report, table 6, page 33, IMF, Washington DC

³ **Source:** World Development indicators, 2001, table 4.11, page 236

mis en œuvre au cours de la période 1985-1992 et appuyé par les institutions de Bretton Woods.

Elles ont concerné tout d'abord **la fiscalité directe**, avec un objectif de réduction des charges fiscales du secteur formel et l'augmentation de recettes du budget général. Plusieurs mesures ont été prises par les révisions du Code général des impôts, en 1990 et 1992, portant entre autres sur:

- ✓ L'institution d'un taux unique de 35% (contre 33 1/3 auparavant) pour les sociétés, en lieu et place des divers impôts ;
- ✓ la rationalisation et la simplification de l'impôt sur les revenus salariaux et non commerciaux avec l'instauration de l'IRPP, en remplacement des impôts cédulaires et de l'impôt général sur le revenu ;
- ✓ le plafonnement à 50% du taux marginal appliqué aux personnes physiques;
- ✓ la réorganisation des services d'assiette et de recouvrement.

Elles ont ensuite couvert **la fiscalité indirecte** notamment celle **de porte** dont le niveau était jugé trop élevé pour assurer les conditions d'une bonne compétitivité des entreprises nationales.

La réforme tarifaire de **1986**, initiée dans le cadre de la Nouvelle Politique Industrielle, a retenu des mesures et actions visant:

- ✓ la baisse des niveaux de la fiscalité de porte et la révision de la protection des industries locales ;
- ✓ la suppression des exonérations pour les intrants de certaines industries (allumettes, textiles, piles) ;
- ✓ la limitation et le suivi strict des autres exonérations ;
- ✓ la mise en place de l'informatisation des opérations douanières (GAINDE) et d'un dispositif de lutte contre la fraude.

La réforme fiscale a enfin porté sur l'élargissement de **la TVA** à de nouveaux sous-secteurs précisément avec l'introduction de **la taxe d'égalisation** promue pour l'assujettissement du secteur informel qui occupe une trop grande part de l'économie.

Le résultat de ces réformes n'a pas été probant puisqu'elles ont posé de sérieux problèmes liés à la détérioration des recettes de l'Etat et à la pérennité du tissu industriel, dont les secteurs les plus vulnérables étaient confrontés à une forte et brutale concurrence extérieure.

L'Etat a été obligé de revenir partiellement sur certaines mesures en rehaussant de **5 points** les taux de droits de porte en septembre 89 et en introduisant des instruments spécifiques de protection des industries sensibles (minima de perception, valeurs mercuriales).

Ces mesures ont perduré jusqu'à la dévaluation du franc CFA qui a créé une nouvelle situation et des conditions favorables pour réexaminer le dispositif fiscal.

2.2.2. LES REFORMES ENTREPRISES APRES LA DEVALUATION :

Au début des années 1990, le Sénégal a vécu sous la menace permanente d'une crise ouverte des finances publiques en raison principalement :

- ✓ de la fréquence de mauvaises campagnes agricoles dans un contexte de taux de change surévalué à partir de la deuxième moitié des années 1980 ;
- ✓ de la place prépondérante des dépenses contractuelles (masse salariale et service de la dette) dans la structure des dépenses publiques totales ;
- ✓ des incertitudes qui pesaient constamment sur la mobilisation de concours extérieurs;
- ✓ et surtout des difficultés enregistrées à la fin des années 80 dans l'élargissement de la base de taxation au moment où une forte pression et une grande instabilité fiscales étaient ressenties par les contribuables qui supportaient effectivement l'effort fiscal national.

A la suite de la dévaluation du franc CFA intervenue en janvier 1994, le Gouvernement du Sénégal a procédé à une refonte totale de la fiscalité indirecte, intérieure comme de porte, dans le cadre d'un vaste programme de réforme tarifaire avec comme objectif principal la mise en place d'une fiscalité adaptée à la fois au contexte né de la dévaluation et au processus de renforcement de l'intégration économique au sein de l'UEMOA. Les objectifs spécifiques portaient sur :

- ✓ la baisse généralisée des droits ;
- ✓ la simplification de la fiscalité et de son application ;
- ✓ l'élargissement de l'assiette fiscale ;
- ✓ et l'octroi d'une protection effective raisonnable à la production nationale, mais au moyen exclusif du tarif.

La simplification a principalement concerné la classification des produits importés et la grille des taux conformément à l'objectif de lutte contre l'inflation également assigné à la réforme tarifaire.

L'objectif d'une protection raisonnable de la production nationale a été pris en compte en portant à 30 points de pourcentage, l'écart entre la fiscalité applicable aux intrants et celle applicable aux importations concurrentes des produits industriels locaux, notamment pour les branches d'activités exposées à une concurrence irrégulière. Avant la dévaluation, cet écart était de 20 points de pourcentage.

En ce qui concerne **la fiscalité intérieure**, le nombre des taux de TVA est passé de 5 à 2. La taxe intermédiaire (15 %), le taux majoré (30 %) et le taux spécial (34 %) ont été supprimés, le taux normal restant maintenu à 20 % pendant que le taux réduit était relevé du niveau de 7 % à celui de 10 %.

En outre, des mesures ont été prises pour élargir l'assiette par la suppression ou la révision de toutes les conventions spéciales qui accordaient des exonérations fiscales, des protections ou avantages particuliers à certaines entreprises occupant une place de choix dans l'économie nationale (CSS, ICS, SOCOCIM, GMD, etc.).

Globalement, dans la stratégie de mobilisation des ressources internes, la politique budgétaire poursuivie est restée en parfaite cohérence avec les exigences d'une saine gestion de la période post-dévaluation.

Elle a été consolidée par les réformes fiscales engagées sous l'impulsion de l'UEMOA, pour la construction d'un marché unique régional.

2.2.3. LES REFORMES ENTREPRISES DANS LE CADRE DE L'UEMOA

L'objectif d'intégration régionale a conduit les Etats membres de l'UEMOA à ouvrir dès 1995, un chantier d'harmonisation de la fiscalité indirecte, extérieure comme intérieure, avec comme option principale le réaménagement de **la protection nominale et effective** des entreprises communautaires. Elle se traduit par la volonté d'abandonner le recours à des droits de porte élevés pour amener les entreprises à s'ouvrir encore plus à la concurrence, même si les Etats concernés étaient sevrés des importantes ressources tirées du commerce international.

L'harmonisation de la **fiscalité de porte** s'est concrétisée par des décisions relatives à l'élimination de toutes les barrières tarifaires et non tarifaires pour les produits locaux et à la mise en place d'un **Tarif extérieur commun (TEC)** pour les produits tiers. Le Sénégal, interpellé par cette mouvance, a entamé très tôt la préparation des différentes échéances en vue de la convergence vers le TEC.

A partir de 1998, le Sénégal a institué une nouvelle architecture tarifaire simplifiant les catégorisations de produits de sept (07) à quatre (04) avec une baisse progressive du plafonnement du niveau maximum des droits de douane applicables aux produits importés à passant de **65%** en 1997 à **20%** en 2000.

Ce dispositif s'accompagne d'une protection « temporaires » à travers la taxe conjoncturelle à l'importation (PCI) et la taxe dégressive de protection (TDP) qui permettent aux Etats membres, de répondre à des situations exceptionnelles de risques pour certaines industries ou secteurs productifs, mais sous le contrôle de la Commission de l'UEMOA.

L'autre axe de réforme a concerné **la fiscalité intérieure** sous la forme d'une harmonisation de la TVA et des droits d'accises qui sera complétée bientôt par la fiscalité sur le pétrole. Le Sénégal a mis en application, depuis septembre 2001, un taux unique de TVA de **18%** en lieu et place des deux taux (**10%** pour les produits sociaux et **20%** pour tous les autres) prévalant antérieurement.

2. 3. Les réformes orientées vers l'amélioration de l'allocation et de l'efficience des dépenses publiques

Dans la perspective du retour à la viabilité des finances publiques en 1997/98, l'Etat du Sénégal avait, dès 1994/95, commencé à davantage mettre l'accent sur la qualité de la dépense publique.

En effet, au fur et à mesure que le déficit du budget de l'Etat devenait finançable et que l'assainissement financier ainsi que la restauration de la capacité financière de l'Etat devenaient une réalité; il s'avérait possible et urgent de :

- consacrer davantage de ressources internes au financement des investissements publics ; d'autant plus que les critères de convergence de l'UEMOA encourageaient les Etats membres à faire des efforts dans ce sens ;
- conséquemment, destiner les concours extérieurs, dont notamment l'aide budgétaire, au financement des investissements et au développement des secteurs sociaux.

Au niveau de l'allocation des ressources, il était de plus en plus question de s'assurer que la structure du portefeuille des projets d'investissements publics reflètent les priorités de la stratégie de développement. Ainsi, à partir de 1995, la structure de référence du PTIP était réorganisée à titre indicatif comme suit :

- secteur primaire : 20 %
- secteur secondaire : 10 %
- secteur tertiaire : 30 %
- secteur quaternaire : 40 %

A travers cette clé de répartition, l'objectif était de privilégier les bases à long terme du développement : infrastructures, éducation, santé afin de mieux accompagner l'initiative privée.

Au niveau de la programmation, il était question de faire, une nouvelle fois, un saut qualitatif, après celui consécutif à l'introduction du PTIP au milieu des années 80. A cet effet, deux chantiers ont été ouverts par l'Unité de Politique économique :

- une étude sur l'efficacité des investissements publics ; cette étude avait permis de mettre en relief les dysfonctionnements dans la prise en charge du cycle du projet : identification – évaluation – programmation – exécution – suivi-évaluation ; elle avait aussi permis de noter qu'en moyenne deux tiers des montants consacrés aux investissements publics correspondent à de la FBCF ;
- la revue des dépenses publiques dans les secteurs de l'éducation, de la santé et de la justice ; dans la perspective d'expérimenter au niveau de ces secteurs l'approche des budgets par objectifs en vue de leur généralisation ou de leur extension aux secteurs qui s'y prêtent le mieux.

Ces deux chantiers ont été initiés en 1996-1997, c'est-à-dire avant l'avènement de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance. Du reste, l'approche des budgets par objectifs est inscrite dans le programme de travail du Ministère chargé du secteur de la Santé depuis 1995.

Du côté des recettes, le saut qualitatif notable ressort du recours, au début des années 90, aux budgets économiques, pour la projection des recettes en lieu et place de la règle de l'ante pénultième année. Ces budgets économiques devaient permettre de renforcer le lien entre les prévisions de recettes budgétaires et l'évolution projetée de l'économie dans le cadre de la préparation du Projet de Loi de Finances.

Toujours au début des années 90, des initiatives ont été prises afin d'intégrer le maximum de budgets annexes et de comptes spéciaux dans les procédures du budget général.

L'amélioration du cadre macro-économique dans un contexte de croissance faiblement redistributrice et de pauvreté massive a conduit le Gouvernement à revoir ses stratégies de développement au cours de la seconde moitié de la décennie 90. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer la préparation du Programme élargi de Lutte contre la Pauvreté en 1997. Ce programme visait à permettre un meilleur accès aux ressources économiques (emploi, crédit, formation professionnelle...) et aux services sociaux de base (santé, éducation, sécurité alimentaire) dans un cadre de bonne Gouvernance. Mais ces stratégies sectorielles de lutte contre la pauvreté ont eu de faibles résultats car elles étaient souvent limitées à quelques projets ciblant les pauvres au lieu d'avoir une portée globale susceptible de faire converger les politiques publiques en faveur de la réduction de la pauvreté (amélioration de la quantité et de la qualité des dépenses sociales, levée des blocages freinant l'épanouissement des initiatives locales, plus grande transparence dans la gestion publique, meilleure participation des populations...).

Enfin, tout au long des années qui ont suivi la dévaluation, un effort constant a été fait pour maintenir, voire relever le niveau déjà atteint de la part des dépenses sociales dans le budget de l'Etat : la part des dépenses sociales dans les dépenses totales est passé de 25,7% en 1995 à 30,3% en 2001. Nonobstant, le Sénégal n'a pas encore réussi l'objectif de l'éducation universelle au niveau de l'enseignement primaire, le taux brut de scolarisation se situe à environ 70 %, tandis que le taux global est estimé à 32 % ; l'analphabétisme touche encore la moitié de la population ; les indicateurs de santé demeurent en deçà des normes de l'OMS, même si le Sénégal est cité comme pays de référence en Afrique dans la lutte contre le VIH/SIDA et la malnutrition touche de plus en plus les populations, notamment les plus vulnérables (les femmes, les enfants et les ménages sans revenus). En matière de distribution de l'eau potable, avec 28 litres/habitant/jour en milieu rural, le Sénégal est loin des normes OMS de 35 litres par personne par jour. Sur la base d'une consommation de 2400 calories par personne et par jour, la première enquête budget consommation (ESAMI) a permis d'évaluer la proportion des ménages en dessous du seuil de pauvreté en 1994 à 58%. En 2001, ce taux s'est réduit de près de quatre points de pourcentage d'après les données de l'ESAM II mais au prix d'une aggravation des inégalités.

Au niveau de l'appareil de production, la faiblesse de l'investissement, l'atonie de l'agriculture et de l'industrie expliquent le contenu modeste en emplois de la croissance économique et sa faible propagation vers les populations les plus pauvres. Malgré le rôle qu'il joue en termes d'emplois, le secteur primaire contribue (18,5% en 2000) très modestement au PIB à cause des rendements agricoles encore faibles et tributaires des aléas climatiques et, notamment, de la faiblesse de la productivité globale des facteurs (PGF). Par ailleurs, jusqu'au début des années 2000, la production agricole ne couvre que 52% des besoins alimentaires de base. Les investissements dans le secteur agricole restent encore concentrés dans les zones où prédominent les cultures irriguées alors que l'incidence de la pauvreté est plus marquée dans les zones où les cultures sont pluviales. L'insuffisance et la qualité des infrastructures routières et portuaires grèvent les coûts des transports et ne favorisent pas l'intégration des marchés, aussi bien sur le plan interne que régional.

Pour remédier de façon globale à ces différentes déficiences, il importe d'établir des liens plus étroits entre le budget de l'Etat et le DSRP à travers un cadre de dépenses à moyen terme. Deux objectifs majeurs sont alors à prendre en charge :

- établir un lien plus étroit entre les objectifs de la stratégie de développement et l'allocation des ressources mobilisables pour leur réalisation : ressources de l'Etat, mais aussi des populations ; ce doit être particulièrement le cas entre les objectifs de la stratégie de réduction de la pauvreté et l'utilisation des ressources PPTE ;
- assurer la traçabilité des ressources mises à disposition pour la réduction de la pauvreté.

Les réformes mises en oeuvre au cours des années 90 visaient à apporter une réponse appropriée aux déficiences dans la gestion des finances décelées au cours des années 80.

Depuis la fin des années 90, l'enjeu de la politique et de la gestion des finances publiques est de veiller à ce que le niveau des dépenses de l'Etat reste compatible avec la stabilisation du cadre macroéconomique et que la structure des dépenses reflète fidèlement les priorités de la stratégie de développement. Ce faisant, il est également question de veiller à respecter trois principes de gestion des ressources publiques :

- la sauvegarde de la viabilité financière à travers un principe de discipline budgétaire globale qu'il convient de transcrire en termes de responsabilité budgétaire dans un environnement orienté bonne gouvernance ;
- le respect de la règle de l'allocation efficiente des ressources mobilisées ;
- le respect de la règle de l'exécution efficiente des dépenses publiques selon laquelle les structures impliquées dans l'utilisation des ressources mobilisées devraient produire les biens et services attendus à un coût qui préserve ou améliore les gains d'efficacité déjà réalisés et qui soit compétitif au regard des prix du marché.

La volonté d'améliorer la gestion des dépenses publiques a conduit ces dernières années le Gouvernement à initier un certain nombre de réformes avec l'appui de partenaires au développement. A la suite du parachèvement de l'assainissement des finances publiques (amélioration des recettes et maîtrise des dépenses) au cours de la seconde moitié des années 90, la phase de réformes qui commence avec la mise en oeuvre du DSRP est l'occasion d'exécuter des mesures visant à assurer une meilleure programmation des dépenses publiques, à apporter une plus grande cohérence entre les objectifs assignés aux différentes politiques sectorielles et les ressources allouées à ces secteurs et accroître la transparence dans la gestion des affaires publiques de manière générale.

Cela est d'autant plus nécessaire que la restauration de la crédibilité du Sénégal avec la reprise des réunions du Groupe consultatif en 1995 a remis à l'ordre du jour le manque de capacités d'absorption que traduit de façon persistante le faible taux d'exécution des projets d'investissement public. A cet effet, la mise en place complète à l'échelle nationale et dans les secteurs prioritaires de la démarche « Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) » permettra d'améliorer la programmation et la gestion des dépenses publiques. Dans ce cadre, la revue des dépenses publiques et l'expérimentation des budgets par objectifs réalisés dans les secteurs de l'éducation et de la santé sont à consolider quant à leurs résultats, à étendre aux autres secteurs prioritaires (justice, transports, agriculture, notamment) et à généraliser à travers le CDMT.

Dans cette perspective et à la suite du PNBG, il convient de rappeler ici les résultats et recommandations du diagnostic du système de gestion des finances publiques à travers les exercices CFAA/CPAR.

2.4. Résultats des exercices CFAA/CPAR

Au cours du dernier trimestre 2002 et avec l'appui des bailleurs de fonds, ont été menés deux exercices d'évaluation respectivement du système de gestion des finances publiques (Country Financial Accountability Assessment ou **CFAA** en anglais) et du système de passation des marchés publics (Country Procurement Assessment Report ou **CPAR**).

Ces deux exercices ont permis aux services nationaux, appuyés par des missions ponctuelles de la Banque mondiale et de la Banque africaine de Développement, de conduire une analyse approfondie du cadre légal et réglementaire et de la situation des structures, des ressources humaines, des procédures ainsi que des outils et instruments liés aux différentes phases du système de gestion des finances publiques et de passation de marchés principalement pour ce qui concerne:

- la programmation des investissements publics ainsi que la préparation et le vote du projet de loi de finances ;
- le circuit de la dépense publique y compris la passation et l'exécution des marchés publics;
- le circuit des recettes publiques notamment la situation des Impôts, des Domaines et du Cadastre;
- la gestion de la trésorerie ;
- la comptabilité publique (deniers et matières) ;
- le contrôle administratif (contrôle interne et externe);
- et le contrôle juridictionnel et politique (Cour des comptes et Assemblée nationale).

L'occasion de ces deux exercices a également été saisie pour procéder à une analyse approfondie de la situation de tous les acteurs qui concourent à (ou gravitent autour de) l'exécution des finances publiques, à savoir, les collectivités locales, les établissements publics, les experts comptables (auditeurs des projets publics), le secteur privé (en tant que co-contractant dans les marchés publics), les Organisations non gouvernementales (ONG) et les Organismes communautaires de Base (OCB) eu égard à leur qualité de prestataires actuels et potentiels de services publics dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

A l'issue des travaux de diagnostic qui ont duré près de neuf mois, plusieurs rapports ont été produits traitant des thèmes principaux des évaluations de type CFAA et CPAR, comme spécifiques relatifs aux institutions et instruments de prise en charge des fonctions qui font l'ossature du domaine des finances publiques (Informatique, Domaines et Cadastre, Décentralisation, etc.). Ces rapports ont mis en exergue les forces mais aussi les principales faiblesses auxquelles les systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés sont confrontés.

Malgré l'existence d'un cadre juridique complet et les progrès observés ces dernières années avec la mise en œuvre du cadre budgétaire de l'UEMOA, l'environnement des finances publiques reste marqué par de nombreuses difficultés liées à l'insuffisante prise en compte des priorités publiques dans la programmation budgétaire, la faiblesse des capacités

d'absorption des ressources, notamment celles provenant de l'extérieur et les lacunes des contrôles exercés sur les opérations financières.

Le diagnostic des finances publiques a tout d'abord révélé que la préparation et l'exécution du budget de l'Etat souffrent encore de limites propres au système budgétaire de tradition francophone. La préparation des dépenses et la formulation du projet de loi de finances restent fondées sur une logique de moyens et non de résultats et donc sans que les prévisions budgétaires pour les dépenses de fonctionnement n'intègrent une vision de moyen terme. Un tel processus budgétaire ne favorise pas la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté qui décline des objectifs et cibles précis à atteindre suivant un calendrier étalé sur trois ans et plus.

En matière d'exécution du budget de l'Etat, le cadre réglementaire actuel privilégie les contrôles a priori qui restent centralisés au niveau du Ministère chargé des finances pour toutes les dépenses effectuées par les services situés dans la région de Dakar. Contrairement aux autres régions, la procédure centrale d'exécution des dépenses publiques apparaît longue et complexe, avec des contrôles administratifs jugés redondants et sans efficacité, ce qui explique le recours fréquent à des procédures dérogatoires du droit commun.

Du côté des projets financés sur ressources extérieures constituant une bonne partie du Budget consolidé d'Investissement (BCI), la multiplicité et la complexité des procédures de décaissement des bailleurs, justifiées en partie par l'absence d'un cadre national financier et comptable des projets publics, sont un frein à l'absorption des ressources extérieures et une source de lenteurs préjudiciables à la réalisation des objectifs poursuivis. Dans ces conditions, la stratégie de lutte contre la pauvreté risque de se heurter à la rigidité des procédures de dépenses nationales comme extérieures.

En troisième lieu, les rapports susvisés ont insisté sur les déficiences actuelles des contrôles externes (à l'exécutif) exercés par l'Assemblée nationale (législatif) et la Cour des Comptes (judiciaire) sur les finances publiques. La première institution reçoit avec beaucoup de retard les projets de loi de règlement pour se prononcer sur l'exécution des lois de finances (la dernière loi de règlement se rapporte à la gestion 1996 et a été votée en 2000); la seconde institution, encore jeune, ne dispose pas à temps des comptes publics pour procéder à leur examen. Dans le même temps, et à cause du manque de moyens de la Cour des Comptes, la gestion des ressources mises à la disposition des démembrés de l'Etat tels que les collectivités locales et les établissements publics n'est pas régulièrement audité. De plus, l'efficacité des structures administratives de contrôle interne à l'exécutif (IGE, IGF, CF, inspections internes) est limitée faute de moyens et de capacités suffisantes. Dans ces conditions, il est difficile de concevoir une déconcentration et une décentralisation des dépenses publiques et surtout une adhésion aux procédures nationales d'exécution de la part des bailleurs de fonds, qui aurait facilité la mise en œuvre des programmes de lutte contre la pauvreté.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les marchés publics, le diagnostic établi révèle plusieurs imperfections qui se retrouvent au niveau :

- des retards notés dans l'application effective du nouveau Code des Marchés publics et la nécessité de clarifier et d'harmoniser certaines de ses dispositions notamment avec le Code des obligations de l'Administration ;

- de l'existence d'un contrôle à priori trop lourd qui fait obstacle à une absorption rapide des ressources ;
- de la survivance de procédures non transparentes qui ont un impact sur la qualité et les prix des biens et services acquis par l'Administration ;
- de la faiblesse des moyens et des capacités des instances et personnels en charge des marchés publics qui se répercute sur les performances ;
- de l'absence d'un contrôle à posteriori indépendant et dédié aux marchés publics ainsi que d'un organe de coordination et de supervision du système de passation ;
- et de l'absence d'un dispositif spécifique dans la réglementation des marchés publics destiné à prévenir et dissuader contre la corruption.

Ces ont pour conséquences : (i) une faible capacité d'absorption des ressources, (ii) une passation des marchés inefficace (iii) et un non-respect de la réglementation sur les marchés publics.

Le système d'information en place a aussi été analysé. Il s'avère inapte à fournir à temps et de manière exhaustive toutes les informations requises. Un logiciel de gestion des dépenses publiques a été lancé en 2002 et constitue une avancée dans ce domaine mais il ne couvre pas l'ensemble des structures impliquées, ni la totalité des fonctionnalités nécessaires. Un système intégré d'informations utilisant les moyens technologiques disponibles améliorerait la coordination des services chargés de la collecte des revenus et permettrait le recoupement des données relatives aux redevables fiscaux et douaniers. Il permettrait aussi de raccourcir et de déconcentrer certaines étapes du circuit de la dépense, réduirait les risques d'erreurs de saisie d'informations et, par la même occasion, rendrait disponibles les données financières dans les délais requis pour garantir un contrôle approprié des opérations financières et un pilotage convenable des programmes et projets publics.

Quant à l'archivage des documents, il est opéré de façon archaïque par les services financiers qui ne disposent ni d'un système adapté en la matière, ni de moyens humains et matériels suffisants.

Les deux exercices d'évaluation du système de gestion des finances publiques et du système de passation des marchés publics réalisés en 2002 confirment ainsi l'essentiel des conclusions qui ont été tirées précédemment, notamment dans le cadre de travaux visant le renforcement de l'efficacité des investissements publics ou des capacités d'absorption des ressources mises à disposition par le moyen de l'impôt ou de l'emprunt. Ils confirment ainsi la liste des problèmes majeurs recensés dans le domaine de la gestion des dépenses publiques et dont il convient de planifier la prise en compte par la démarche CDMT. Il s'agit notamment :

1. de l'inexistence d'outils macro-économiques pouvant faciliter, d'une part, le passage de la gestion stratégique à moyen terme à la préparation des dépenses publiques à court terme⁴ et, d'autre part, l'analyse de l'impact des politiques macro-économiques et sectorielles sur la pauvreté et le développement humain durable ;
2. du manque de référence au cadrage macro-économique lors des propositions de dépenses par les ministères sectoriels (détermination des enveloppes sectorielles, mise

⁴ Les modèles macro-économiques disponibles à la Direction de la Planification et à la Direction de la Prévision et de la Statistique n'intègrent pas la préparation du PIP (allocations inter et intra des dépenses sectorielles).

en cohérence des différentes stratégies sectorielles, arbitrage si nécessaire, articulation du budget de fonctionnement à celui des investissements...);

3. du déficit de coordination entre les fonctions finances et planification⁵ caractérisé par l'absence de lien entre le programme triennal des investissements publics et le budget de fonctionnement et une procédure de préparation du budget bâtie autour de la tenue de conférences budgétaires différentes pour les dépenses d'investissement et de fonctionnement, alors que le processus CDMT nécessite une prise en compte globale des dépenses ;
4. d'un système de programmation des investissements publics caractérisé par un déficit de communication (en particulier en ce qui concerne la circulation de l'information) entre le Ministère chargé du Plan (MEF) et les Ministères Techniques et un système d'information sur les investissements non opérationnel malgré les travaux initiés dans le cadre du projet AIDA ;
5. de déficiences constatées aux niveaux du Ministère chargé des finances, du Plan et des Ministères Techniques en matière d'évaluation et de suivi des projets, d'identification et de quantification des objectifs sectoriels, de préparation des programmes sectoriels (conformité des projets avec les objectifs de la politique économique et sociale), de mise en cohérence des besoins d'investissement avec les dépenses de fonctionnement ;
6. de la nécessité de moderniser le processus de préparation et d'exécution budgétaires (cadre juridique, préparation, exécution, contrôle interne et externe) en abandonnant progressivement le système global caractérisé par une logique de moyens (financements disponibles) vers un système caractérisé par une logique de résultats en tenant compte des nouvelles directives de l'UEMOA ;
7. de l'absence d'une politique globale et cohérente pour un contrôle interne et externe (Cour des Comptes, Inspection Générale d'Etat, Inspection Générale des Finances, Contrôle Financier, Contrôle des Opérations Financières et les inspections internes, Assemblée Nationale) : cela ne facilite pas la mise en place d'instruments de travail adaptés au contrôle de la gestion publique (formation des agents aux techniques de la comptabilité publique et de l'audit, base de données sur les prix et les coûts de prestation...) et des procédures y afférentes.

III. VISION ET OBJECTIFS STRATEGIQUES EN MATIERE DE REFORMES BUDGETAIRES ET FINANCIERES

3.1. La vision du NEPAD, du Plan et du DSRP

Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) traduit un engagement des dirigeants africains pris sur la base d'une vision commune et d'une conviction partagée qu'ils ont un devoir pressant d'éradiquer la pauvreté, de placer les économies de leurs pays, à la fois individuellement et collectivement, sur un sentier de croissance et de développement durable tout en participant activement à l'économie et à la vie politique à l'échelle mondiale.

⁵ Depuis le début des années 90 (mise à part la période allant d'avril 2000 à avril 2001), le Ministère du Plan et celui des Finances ont été regroupés. Mais ce regroupement n'a jamais été accompagné par une réorganisation en profondeur des différentes directions afin d'éviter les doublons et d'assurer une meilleure coordination des services.

La mise en œuvre efficace et transparente de la stratégie de lutte contre la pauvreté constitue le principal objectif des réformes de seconde génération entreprises à partir de la seconde moitié des années 90. Il s'agit de renforcer les capacités institutionnelles du Gouvernement et de ses démembrés, à concevoir et à exécuter des politiques économiques et financières saines, cohérentes et tournées vers une croissance économique durable et l'éradication de la pauvreté. De manière spécifique, les réformes budgétaires viseront à promouvoir l'efficacité, l'efficience et la transparence dans la planification, l'allocation des ressources publiques, la gestion des dépenses et le contrôle des finances publiques.

Un enjeu primordial pour le Gouvernement consiste alors à créer ainsi les conditions d'une plus forte adhésion et d'une plus forte implication des populations et des citoyens aux politiques publiques tout en garantissant de meilleures infrastructures sociales et de soutien à la production. Sous cet enjeu majeur, il s'agit de bâtir, dans les trois années à venir, un cadre budgétaire et financier propre à donner confiance aux partenaires de la communauté financière internationale, pour les conduire à remplacer les aides-projets actuelles par un appui budgétaire dont la mobilisation sera simplifiée.

La stratégie de développement adoptée par le Sénégal pour les années 2002-2007 s'intègre harmonieusement dans la vision du NEPAD. Les orientations stratégiques identifiées, notamment dans le cadre de la préparation du 10^e Plan de Développement Economique et Social (PDES) et de l'élaboration du DSRP, visent à : (i) promouvoir la bonne gouvernance et renforcer l'Etat de droit ; (ii) renforcer le développement local par l'approfondissement de la décentralisation ; (iii) accélérer la mise en place des infrastructures de base afin d'élargir l'accès pour tous aux services sociaux de base pour une meilleure valorisation du capital humain ; (iv) accroître les investissements et renforcer la compétitivité du système productif notamment par la mise en place d'infrastructures adéquates d'appui à la production ; (v) poursuivre le renforcement de la dynamique d'intégration sous-régionale et de la coopération internationale ; (vi) promouvoir l'information pour le développement et favoriser l'utilisation des résultats de la recherche et des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (NTIC) ; (vii) poursuivre la gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement pour un développement durable ; (viii) renforcer la prise en charge des groupes vulnérables en améliorant leurs capacités productives et réduire les disparités de genre.

Ainsi, la stratégie de croissance accélérée, avec comme axe central de la lutte contre la pauvreté, sera mise en œuvre dans un contexte de plus grande solidarité nationale et sur la base d'une dynamique de concertation permanente entre les différents acteurs. La promotion de la transparence dans la gestion des affaires publiques devra répondre aux exigences de la demande sociale dans un contexte de lutte contre la corruption, de modernisation de l'Administration, de renforcement de la démocratie et de la décentralisation, de protection et de promotion des droits humains. Une Administration compétente et consciente de ses responsabilités et une société civile active sont les deux piliers du partenariat public/privé devant jouer un rôle de premier plan dans la réalisation des objectifs de la stratégie de développement économique et social.

3.2. Les Objectifs du programme

3.2.1. CONTRAINTES A LEVER

Les déficiences que connaît le système de gestion des finances publiques expliquent en partie le diagnostic d'ensemble établi en termes d'incidence de la pauvreté.

Au niveau de la **gestion des dépenses publiques**, la lisibilité des dépenses publiques ayant un impact direct sur la réduction de la pauvreté est encore mal assurée malgré les réformes entreprises dans le cadre de l'UEMOA avec l'adoption d'une nouvelle nomenclature budgétaire. Par ailleurs, la méthode des budgets par objectifs n'a pas encore fait l'objet d'une vulgarisation à grande échelle. En outre, le circuit des dépenses est caractérisé par l'existence de goulots d'étranglement non encore complètement aplanis par la mise en place du nouveau logiciel de gestion et la nouvelle structure de contrôle créée ainsi que la réforme du code des **marchés publics**.

Au niveau de la **programmation et la budgétisation des investissements publics**, la problématique nouvelle induite par l'initiative PPTTE a abouti à la création d'un cadre de référence supplémentaire pour les politiques et les programmes d'actions : il s'agit du Cadre de Stratégie de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP). L'adoption par le Gouvernement, avec l'appui méthodologique de la Banque Mondiale, des budgets par objectifs et celle récente de l'application des nouvelles règles de l'UEMOA en matière de nomenclature budgétaire sont autant d'éléments dont la prise en compte devrait influencer sur la fonction et sur les capacités des acteurs. Dans cette optique, la conception, l'exécution et le suivi évaluation des programmes devraient être basés sur une approche transversale en vue d'améliorer l'efficacité de l'impact des interventions publiques.

Par ailleurs, l'analyse des **capacités techniques des ministères** fait montre d'un ensemble de problèmes d'ordre structurel. Les institutions ou organisations chargées des tâches de planification sont faibles et dans la plupart des cas inexistantes. La formulation des projets qui doit être une tâche permanente et pérenne des ministères techniques est souvent impulsée de l'extérieur par les bailleurs de fonds. L'absence d'une dynamique interne de production d'outils méthodologiques au sein de l'Administration est un des facteurs de blocage essentiels de l'amélioration des capacités et de l'amélioration des performances de l'Administration économique.

Au niveau de la **dimension spatiale**, l'aménagement du territoire et la planification régionale évoluent de façon séparée au niveau stratégique. Toutefois, si les structures impliquées dans l'élaboration de la stratégie sont différentes au niveau central, on observe une dissociation moins affirmée au niveau de la mise en œuvre. En effet, la planification et l'aménagement du territoire, en tant que fonctions, figurent parmi les compétences transférées aux collectivités locales (la région principalement). Les autres collectivités que sont les communes et les communautés rurales sont impliquées dans le management de leur localité de base à travers principalement les plans d'investissements communaux (PIC) et les plans de développement local (PDL).

Ainsi, en ce qui concerne l'exercice de planification qu'elle soit spatiale ou économique, divers plans coexistent et s'ignorent le plus souvent avec des horizons temporels divers et ne se complétant pas.

L'existence de cadres de référence multiples ne favorise pas la coordination du développement régional. Les collectivités locales se trouvent démunies d'instruments et de méthodes pour approcher ces réalités complexes et assumer leurs mandats dans de bonnes conditions.

Les structures impliquées dans la **gestion des concours extérieurs** n'ont pas toujours la pleine maîtrise des flux y compris ceux qui sont destinés aux ONG ou à la coopération décentralisée. En outre aucune stratégie d'ensemble cohérente n'est menée pour optimiser la mobilisation et l'utilisation des ressources.

Enfin, en matière de **système d'information**, les bases de données et instruments de collecte de l'information nécessaires à la fonction générale de planification, d'exécution et de suivi-évaluation des dépenses sont encore insuffisamment développés au MEF et dans les ministères techniques, malgré des efforts récents à renforcer.

3.2.2. AXES D'INTERVENTION PRIORITAIRES

Les travaux réalisés au Sénégal dans le cadre de l'élaboration des documents relatifs au NEPAD, au Xième Plan et à la stratégie de réduction de la pauvreté ont permis d'articuler entre elles les orientations fondamentales à prendre en charge à travers une gestion appropriée des finances publiques articulée autour des axes ci-après.

Le Programme de Réformes budgétaires et financières qu'il s'agit de poursuivre et d'amplifier, devra contribuer à ancrer dans l'esprit de chaque citoyen que l'accès aux ressources s'opère de manière équitable et transparente. Il devra également contribuer à l'instauration de la paix et de la stabilité et favoriser un environnement propice à la production et des pratiques transparentes de gestion dans les secteurs public et privé. La mise en place d'institutions efficaces et transparentes est indispensable à la régulation et à la stabilisation du processus de développement, à la prise de décision et à la sauvegarde de la stabilité politique et économique. Il s'agit de promouvoir davantage une culture de responsabilité citoyenne, d'information, de transparence, d'état de droit et de justice sociale au profit de l'intérêt général.

Ainsi, le programme vise à améliorer la qualité du service, en particulier dans les secteurs où la demande sociale est très forte (éducation, santé, promotion de l'emploi), à travers le respect des principes de bonne Gouvernance.

Dans le domaine de la **gestion des dépenses publiques**, le Gouvernement s'engage à maintenir le cap des réformes initiées et à : (i) étendre progressivement les budgets par objectifs aux autres ministères, (ii) revoir le cadre institutionnel de la dépense publique, (iii) rénover et rationaliser les instruments et procédures. Ces initiatives seront soutenues :

- au niveau du MEF, par une meilleure organisation des structures internes, une rationalisation et/ou une réadaptation des multiples instruments existants y compris un

système d'information sur les dépenses publiques plus performant et une déconcentration de la phase administrative de l'ordonnancement.

- au niveau des ministères techniques, par le renforcement de leurs capacités dans les domaines de la formulation des stratégies et politiques sectorielles, de la préparation, du contrôle et du suivi des projets et programmes. En plus de cela, des mesures seront prises en vue d'assurer une meilleure coordination des aides et de mettre en place un suivi des dépenses publiques orienté vers les résultats.

Il est fondamental, tout en poursuivant la rationalisation des procédures de programmation des dépenses publiques, de continuer la rénovation de la gestion budgétaire. Le Gouvernement va poursuivre la modernisation des instruments de mobilisation des recettes budgétaires, en particulier la poursuite de l'informatisation des services, la rationalisation de la chaîne des dépenses budgétaires et la rénovation du système de gestion comptable ainsi que la vulgarisation du nouveau code des **marchés publics**. Une amélioration du niveau d'exécution des dépenses publiques sera aussi recherchée à travers la revue des contraintes empêchant une augmentation sensible du taux de consommation des crédits (préparation des projets, négociation et signature de convention, démarrage des activités, décaissement, passation des marchés, capacités des entreprises contractantes....).

Au-delà de ces aspects, il convient de noter que la **programmation des dépenses publiques** occupe aussi une place stratégique dans la mise en œuvre et l'évaluation des initiatives de lutte contre la pauvreté. La réalisation des objectifs d'allègement de la pauvreté va nécessiter, entre autres, une prise en compte des stratégies de réduction de la pauvreté dans le système de programmation et de budgétisation des dépenses publiques.

Au chapitre du renforcement des **capacités techniques des ministères**, il importe de commencer par rappeler que le DSRP magnifie le principe de l'initiative nationale et de l'appropriation des réformes par les populations. L'Administration centrale et décentralisée, le personnel des collectivités locales, la société civile et le secteur privé sont à appuyer à travers des activités de renforcement des capacités d'élaboration de programmes et d'absorption des ressources mobilisables. Les institutions en charge de la **gestions des concours extérieurs** ainsi que du **contrôle législatif et juridictionnel** devront également bénéficier de cet appui.

Au plan de la **dimension spatiale**, cette approche transversale s'inscrira dans la démarche de proximité qui conduit la dynamique de décentralisation et de développement local. Le processus de décentralisation a connu plusieurs étapes à l'issue desquelles certaines compétences ont été transférées, même si leur exercice se heurte à plusieurs difficultés parmi lesquelles un manque notable de capacités. A moyen et long termes, l'Etat devra bâtir un cadre global destiné à améliorer le développement local, la gestion financière et administrative des collectivités locales tout en améliorant les moyens humains, la programmation et le financement des infrastructures et des équipements et en assurant la participation à la base en vue de l'approfondissement de la démocratie.

Enfin, s'agissant **du système d'informations**, le recours aux nouvelles techniques de l'information et de la communication offre des possibilités importantes à saisir.

IV. COMPOSANTES PRINCIPALES DU PROGRAMME DE REFORMES BUDGETAIRES ET FINANCIERES

Ce faisant, à partir de la deuxième moitié des années 90, du fait que la viabilité des finances publiques est considérée comme acquise, l'accent est de plus en plus mis sur l'efficacité et l'efficience de la dépense publique. Les préoccupations de bonne gouvernance et de lutte contre la pauvreté font en plus que les Etats éligibles à l'IPPTE sont de plus en plus interpellés dans le sens d'assurer une gestion des finances publiques qui donne plus de visibilité quant au circuit et l'impact des crédits mobilisés. L'approche participative qui semble être le cheval de Troie recommandé pour atteindre les objectifs en matière d'amélioration des conditions de vie des populations doit demeurer de règle, de l'identification à la mise en œuvre et au suivi-évaluation. Ceci faisant, elle commande une obligation de rendre compte qui ne peut être respectée sans un système d'information et de contrôle performant.

L'éventail des compétences et des procédures requises pour assurer une gestion appropriée des finances publiques comprend :

- la programmation budgétaire, l'établissement de priorités dans le détail requis pour les besoins du suivi-évaluation des mesures mises en oeuvre ;
- la mise en place d'un système d'informations financières permettant d'assurer le suivi de catégories de dépenses bien identifiées ;
- l'établissement de procédures internes en matière de passation de marchés permettant de s'approvisionner à meilleur marché, dans les délais, en produits de qualité acceptable ;
- la mise en place d'un système comptable basé sur un enregistrement correct des données financières et produisant des états financiers permettant un contrôle satisfaisant des opérations des Administrations publiques ;
- le développement de procédures spécifiques de gestion des masses importantes de dépenses telles que les dépenses d'investissement et les frais de personnels;
- le renforcement des mécanismes de contrôle interne.

Les initiatives prises depuis une demi-douzaine d'années préparent, à cet égard, le terrain pour une mise en place maîtrisée d'une démarche CDMT.

4.1. Démarche de Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT)

Le CDMT est défini comme un processus transparent de planification financière et de préparation du budget visant à allouer les ressources publiques aux priorités stratégiques du développement et à promouvoir une discipline budgétaire d'ensemble. C'est un processus dans lequel les décisions budgétaires annuelles sont prises à la lumière de prévisions et repères pluriannuels sur les priorités stratégiques et les dépenses.

Ses principaux objectifs sont :

1. Assurer une discipline budgétaire d'ensemble ;
2. Allouer les ressources publiques en fonction des priorités stratégiques ;
3. Utiliser efficacement les ressources publiques.

Le processus implique l'évaluation des ressources totales disponibles pour le gouvernement dans son ensemble, une estimation du coût actuel des politiques en cours dans chaque secteur et une comparaison de ces ressources avec les besoins identifiés. Il implique également la mise en commun de l'ensemble des ressources disponibles pour un secteur ou ministère (budget de l'Etat, bailleurs de fonds et autres) afin de lui permettre d'atteindre ses objectifs.

L'approche CDMT met enfin l'accent sur l'identification d'indicateurs et la mesure des performances des ministères et autres organismes par rapport à l'atteinte de leurs objectifs. Ces indicateurs de performance permettront au Ministère chargé des finances, au Parlement, aux Bailleurs de Fonds, etc. d'évaluer les Ministères sectoriels sur la base de l'amélioration de la qualité des services fournis au lieu de se baser uniquement sur le niveau des dépenses.

En résumé, le recours à une démarche CDMT participe de l'institutionnalisation de la responsabilité à travers :

- l'incorporation d'une orientation à long terme dans la procédure budgétaire : le système national de planification mis en place au milieu des années 80 intègre une telle démarche mais limite son périmètre aux investissements publics ; les budgets par objectifs expérimentés pour les secteurs de l'éducation et de la santé en offrent l'illustration la plus complète ;
- un système de statistiques de finances publiques visant à assurer la crédibilité et l'intégrité des informations et pour vérifier la cohérence entre les actions et les objectifs du gouvernement en matière budgétaire ;
- la promotion d'une transparence générale en matière de finances publiques par la publication dans les meilleurs délais des statistiques de finances publiques .
- le maintien en moyenne annuelle sur cinq ans du service de la dette à un niveau permettant de disposer d'une marge sur les ressources suffisante pour couvrir les effets négatifs des chocs exogènes en cours de gestion ;
- la conduite de politiques compatibles avec une prévisibilité raisonnable du niveau et de la stabilité des taux d'imposition ;
- une gestion prudente des risques budgétaires.

4.1.1. EXPERIMENTATION DE LA DEMARCHE CDMT AU SENEGAL : LES BUDGETS SECTORIELS PAR OBJECTIFS

Au Sénégal, la démarche CDMT a d'abord été expérimentée au niveau des secteurs de la santé et de l'éducation dans le cadre de la mise en place des budgets par objectifs.

Le budget par objectif est un cadre approprié pour :

- réconcilier les objectifs de politiques internes à un secteur avec les ressources qui lui sont allouées ;
- définir des instruments de mesure et des indicateurs de suivi de l'impact des politiques mises en œuvre ;
- coordonner plus efficacement les interventions de l'Etat et de ses partenaires intérieurs et extérieurs, au sein du même secteur ;
- créer les conditions d'une participation financière plus transparente pour les populations.

L'élaboration du budget par objectifs repose sur un ensemble structuré d'objectifs nationaux et sectoriels qui fournit l'orientation indispensable à une répartition des ressources mobilisables tenant compte des priorités identifiées sur des bases consensuelles.

La démarche s'appuie sur une classification des activités entreprise dans le secteur en fonctions, programmes et sous programmes. La classification fonctionnelle doit faciliter la détermination des facteurs qui influent sur les affectations de crédits pour chaque fonction, mais aussi la complémentarité entre fonctions.

Une étape importante du processus de classification est l'élaboration des programmes en nombre et périmètres suffisants pour la prise en charge des différents objectifs sous-sectoriels et sectoriels répertoriés. A cet égard, tous les programmes et sous-programmes convenus doivent s'articuler autour :

- d'un ensemble d'objectifs relatifs à la fonction dont ils participent à la prise en charge ;
- de plusieurs composantes subdivisées sous forme de sous programmes qui représentent des catégories homogènes de travaux ;
- d'une perspective pluriannuelle.

L'analyse des expériences d'élaboration des budgets par objectifs au niveau des deux ministères montre qu'il y a une bonne compréhension des objectifs et des principes généraux qui sous tendent l'approche budget par objectifs. Toutefois, l'élaboration des budgets par objectifs s'est jusqu'ici faite parallèlement à l'approche traditionnelle de préparation du projet de loi de finances qui organise la préparation et l'exécution du budget de l'Etat. Elle n'a pas changé le cadre législatif et réglementaire et les modes arbitrages dans les crédits de fonctionnement et d'investissement des ministères de l'Education et de la Santé, les orientations convenues dans les programmes sectoriels servant de base au projet de budget, notamment en termes de crédits alloués aux deux secteurs.

La mise en place d'un CDMT est une opportunité pour consolider les acquis en matière de gestion des dépenses publiques en systématisant l'approche budget par objectifs dans les secteurs de l'Education et de la Santé tout en l'élargissant progressivement à d'autres secteurs prioritaires du DSRP.

4.1.2. POUR UN CDMT A L'ECHELLE NATIONALE

Dans le contexte actuel, la mise en place d'un CDMT s'entend dans la perspective de confirmer le degré de priorité reconnu aux deux secteurs de l'éducation et de la santé et de leur ajouter d'autres secteurs tels que l'environnement, la justice au regard des orientations du DSRP, du Plan de développement économique et social et du NEPAD. Elle aura comme

premier effet de mettre à jour et de coordonner les cadres de décision qui ont jusqu'ici donné corps au projet de loi de finances : le cadrage macroéconomique associé au programme économique et financier, les perspectives triennales qui contribuent à structurer le portefeuille de projets du PTIP, les budgets économiques pour la prévision des masses de recettes, les conférences budgétaires et les arbitrages du Ministre de l'Economie et des Finances, du Premier Ministre et/ou du Président de la république.

4.1.2.1. Estimation à moyen terme des contraintes globales de ressources.

Les projections de ressources disponibles à moyen terme constituent déjà une réalité dans le cadre des programmes triennaux de réformes économiques et financiers faits avec le FMI. Depuis 2000, l'enveloppe globale du budget de fonctionnement (hors intérêt de la dette) et celle des dépenses d'investissement sur ressources internes sont déterminées à partir du cadrage macroéconomique.

Les prévisions des recettes budgétaires sont basées essentiellement sur les tendances récentes, à court et à moyen termes, dans le cadre d'un travail préparatoire de budgets économiques impliquant les services compétents (DGF, DGID, DGD, DGCPT, DPS). Ces prévisions sont corrigées au besoin en fonction des objectifs du programme économique et financier et des efforts supplémentaires assignés aux services intervenant dans la mobilisation des recettes.

La démarche ainsi suivie est proche de l'approche CDMT qui stipule que l'enveloppe de ressources est déterminée « de haut en bas » en cohérence avec la stabilité macroéconomique et les priorités stratégiques explicites.

Les prévisions de dépenses de fonctionnement sont faites par la Direction du Budget (DB). Elles s'effectuent en ajoutant aux services votés réévalués l'enveloppe devant couvrir les mesures nouvelles correspondant à la différence entre la masse des recettes arrêtées et les services votés, cette différence étant presque toujours inférieure aux demandes de crédits additionnels des ministères.

Les prévisions de dépenses d'investissement sont faites par la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF) dans le cadre du Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP) révisable chaque année et dont la première tranche annuelle correspond aux dépenses en capital de la loi de finances communément appelé Budget Consolidé d'investissement (BCI). Les procédures d'établissement du PTIP prévues dans le système national de planification s'apparentent à l'approche CDMT. Toutefois, les perspectives triennales qui servent de référence à la structuration du PTIP devraient :

- voir leur périmètre étendu de façon à couvrir les dépenses de fonctionnement,
- être harmonisées avec le cadrage macroéconomique qui sous-tend le programme macroéconomique et financier et les exercices de budgets économiques ;
- ajouter au taux d'investissement intérieur ciblé et l'efficacité anticipée des investissements réalisés pendant la période couverte, d'autres critères inspirés, notamment, du DSRP et des Objectifs mondiaux de Développement (OMD) pour établir un ordre de priorités entre les différentes fonctions que prend en charge l'action de l'Etat, au-delà des priorités entre les quatre macro-secteurs primaire, secondaire, tertiaire et quaternaire ;

- faire l'objet d'un échange avec les ministères techniques de façon à intégrer les résultats attendus des conférences budgétaires : l'on pourrait initier cette harmonisation avec les secteurs prioritaires.

Un comité technique interministériel présidé par le Directeur Général des Finances a été mis en place en Août 2003 pour coordonner les activités relatives à la mise en place d'un CDMT à l'échelle nationale. Ce comité est composé des principaux services du Ministère chargé des finances impliqués dans la gestion des finances publiques et des DAGE/SAGE des ministères chargés de l'Education, de la Santé, de l'Environnement, de la Justice. Il a adopté en octobre 2003 un plan d'action pour la mise en place du CDMT 2005-2007⁶. L'objectif ultime étant d'avoir un cadre à moyen terme de décision et d'allocation des ressources pour l'ensemble du secteur public complété par un mécanisme analogue d'allocation des ressources à l'intérieur des secteurs selon les informations produites par les ministères sectoriels.

Le processus sera expérimenté, à partir de la loi de finances 2005, au niveau du Ministère chargé des finances (pour le CDMT global) ainsi que dans les ministères en charge des secteurs ci-après : Education, Santé, Environnement, Justice (pour les CDMT sectoriels). L'expérience sera progressivement étendue aux autres ministères en fonction des priorités et capacités existantes.

Une étude globale devant revisiter les dispositions législatives et réglementaires régissant les finances publiques (SNP, LO, Nomenclature, circulaire, RGCP, etc.) est prévue dans le plan d'actions CDMT) afin de donner des orientations sur les incidences de la réforme du système budgétaire sur le cadre juridique en vigueur.

Pendant la phase expérimentale, le processus de préparation du CDMT sera transcrit dans un document annexe transmis au parlement à titre d'information. Dans ce cadre, il faudra améliorer la préparation budgétaire, au niveau des secteurs prioritaires et au niveau global, de façon à :

1. Utiliser davantage une approche stratégique pour la préparation du budget en définissant notamment les missions, buts, objectifs et résultats des Ministères sectoriels et organismes publics ;
2. Définir les activités nécessaires pour atteindre les objectifs ;
3. Elaborer le budget sur la base des coûts de ces activités en abandonnant progressivement la méthode incrémentale utilisée pour la préparation du budget de fonctionnement ;
4. Identifier et évaluer simultanément les coûts d'investissements et récurrents en mettant en place un dispositif institutionnel intégrant la préparation des budgets de fonctionnement et d'investissement ;
5. Améliorer la classification et la présentation du budget afin de rendre plus visibles les objectifs, activités et résultats par ministère ou autre organisme ;

⁶ Une synthèse des principaux éléments du Plan d'actions pour la mise en oeuvre du CDMT figure en annexe.

6. Suivre et évaluer les résultats des programmes et des gestionnaires sur la base d'indicateurs de performances identifiés et sélectionnés en rapport avec les objectifs fixés.

En résumé, le CDMT doit s'appuyer sur un cadre macroéconomique sain, s'établir suivant une démarche participative, avoir une perspective à moyen terme (3 ans), couvrir toutes les ressources et toutes les dépenses, être réaliste en termes de moyens et d'ambitions, emporter l'adhésion des différents acteurs (notamment, être adopté en Conseil des Ministres) et faire l'objet d'une mise à jour annuelle glissante.

En attendant, le projet de loi de Finances 2004, a pris en compte les orientations consignées dans le DSRP selon les lignes ci-après.

4.1.2.2. La Loi de Finances 2004 et le DSRP

Le projet de loi de Finances est préparé sur la base du cadrage macroéconomique 2003-2005 qui sous-tend le programme triennal de politiques économiques financières et sociales conçu pour la mise en œuvre du DSRP. Il s'agit en particulier de réaliser les deux objectifs suivants :

- contribuer au maintien de la stabilité du cadre macroéconomique à travers une bonne tenue des finances publiques. En outre, le projet de loi de Finances s'inscrit dans la perspective de la réforme du système fiscal qui vise à promouvoir la simplification des procédures, la compétitivité, l'investissement privé, le développement des entreprises et la création d'emplois.
- respecter la priorité donnée aux secteurs sociaux par le DSRP dans l'allocation des ressources budgétaires. D'une façon générale, à la suite du DSRP, le projet de loi de finances met l'accent sur l'appui à la création de richesses, le renforcement des capacités et la promotion des services sociaux de base et l'amélioration des conditions de vie des ménages.

En matière de dépenses de fonctionnement, le respect des normes fixées pour les budgets de l'Education et de la Santé commande de porter les crédits alloués à ces deux secteurs, en pourcentage du budget, respectivement de 35 % et 9,5 % en 2003 à 37 % et 9,8 % en 2004. Ainsi, en termes de mesures nouvelles un montant de 10,7 milliards a été alloué à l'Education et quelque 2 milliards à la santé pour atteindre les taux fixés pour 2004. La part de l'éducation de base dans le budget du secteur passe de 44 % en 2003 à 45 % en 2005.

Le budget des soins de santé primaire progresse de 11 % conformément au DSRP. Pour les dépenses d'investissement publics, les projets et programmes inscrits sur la période 2004-2006 s'articulent autour des quatre piliers de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) : création de richesses, renforcement des capacités et secteurs sociaux, groupes vulnérables et appui à la mise en œuvre du DSRP. Le montant global des investissements prévus pour la première année du PTIP 2004-2006 est de 468,7 milliards, soit 39 % de l'enveloppe triennale évaluée à 1193,8 milliards. De ce montant, 1078,6 milliards (soit 90,3%) sont alloués aux dix (10) principaux secteurs suivants :

- agriculture et hydraulique agricole ;
- hydraulique rurale, urbaine et assainissement ;
- énergie ;
- transports ;
- éducation-formation ;
- santé-nutrition ;
- urbanisme/habitat/décentralisation ;
- groupes vulnérables ;
- équipements administratifs ;
- renforcement institutionnel.

PTIP 2004-2006

	Montant milliards	en %
Secteur primaire	300,4	
Dont agriculture	118,8	
Hydraulique rurale et agricole	58,1	
Renforcement institutionnel	40,8	
Secteur secondaire	72,8	
Dont renforcement institutionnel	34,0	
Energie	24,1	
Secteur tertiaire	229,5	
Dont transport routiers	176,7	
Transport ferroviaires	21,6	
Transport aériens	15,8	
Transport maritimes	6,0	
Secteur quaternaire	591,1	
Dont Hydraulique urbaine	125,7	
- assainissement	115,6	
Education formation	114,5	
Santé-nutrition	78,9	
Equipements administratifs	63,0	
Urbanisme-Habitat décentralisation	33,8	
Groupes vulnérables	52,2	
Renforcement institutionnel		
Total	1193,8	

4.1.2.3. Déclaration d'orientation budgétaire

La loi sénégalaise prévoit la tenue chaque année d'un débat d'orientation budgétaire entre le législatif et l'exécutif préalablement à la transmission du projet de Loi de Finances pour examen et vote. A ce jour, le format et la date de ce débat n'ont pas encore donné cours à une pratique stabilisée.

Le principe de responsabilité financière qui émane du programme national de bonne gouvernance, de l'esprit des facilités recherchées auprès des partenaires au développement en matière de mode de financement du plan d'action du DSRP et de la démarche CDMT, fait du débat d'orientation budgétaire, l'occasion idoine pour le Ministre de l'Economie et des Finances d'énoncer, chaque année, de préférence au cours du mois de juin au plus tard:

- les intentions du Gouvernement en matière budgétaire pour les trois années suivantes et ses objectifs budgétaires à long terme en termes de recettes courantes totales, des dépenses de fonctionnement totales, de soldes budgétaires compatibles avec la préservation de la stabilité du cadre macroéconomique, de niveau total de la dette publique ;

- la cohérence entre ses objectifs budgétaires et les priorités de la stratégie de développement et les principes de gestion budgétaire responsable ;
- les raisons de toute dérogation éventuelle à demander au parlement quant à l'application des principes généraux de gestion budgétaire responsable et les conditions et les délais de retour au respect de ces principes.

La présentation du projet de déclaration au débat d'orientation budgétaire permettra des échanges fructueux entre le législatif et l'exécutif sur l'incidence globale du projet de budget sur l'économie et d'explicitier les choix et dépenses prioritaires envisagés. Ces échanges porteront sur les agrégats du budget et non sur les éléments de recettes et de dépenses soutenus par des groupes de pression. Le projet de déclaration est à examiner d'abord en commission des finances et ensuite en plénière, mais ne devrait pas faire l'objet d'un vote formel du parlement. Toutefois, les partis politiques pourraient publier les différents arbitrages qu'ils auraient opéré entre dette, impôts et dépenses, au regard des principes de gestion budgétaire responsable et des priorités de la stratégie de développement.

Les principes de gestion budgétaire responsable sont adoptés par le gouvernement à sa propre initiative et peuvent comprendre les règles ci-dessous :

- mettre en place un régime de préparation de projet de loi des finances intégrant une approche à long terme des objectifs budgétaires ; ce faisant, l'on pourrait faire ressortir les dépenses qui sont déterminées par l'évolution des variables démographiques ;
- maintenir la dette publique totale à des niveaux sur plusieurs années dans le futur compatibles avec la préservation de la viabilité courante des finances publiques ;
- promouvoir la prévisibilité à moyen terme de la règle fiscale ;
- gérer avec prudence les chocs exogènes sur les ressources et les dépenses budgétaires ;
- entretenir un système complet de statistiques budgétaires visant à sauvegarder la crédibilité et l'intégrité du système d'information.

La mise en place d'un CDMT aura aussi des incidences sur le contenu du rapport économique et financier qui accompagne le projet de loi de Finances à l'Assemblée nationale et qui doit désormais :

- établir davantage la cohérence du projet de budget avec les priorités à court terme et les objectifs à long terme ; les incompatibilités éventuelles devant être expliquées ;
- présenter des projections budgétaires sur une dizaine d'années et de scénarios alternatifs.

4.2. Renforcement des capacités d'absorption des ressources

Si la phase de préparation du projet de Loi de Finances est un temps fort pour les prise en compte des préoccupations d'allocation efficiente des ressources, l'exécution du budget doit à

son tour rester placée sous le signe du respect de l'objectif d'absorption et d'utilisation efficiente des crédits mobilisés. Deux axes de décision majeurs ont été identifiés à cet effet : la déconcentration de l'ordonnancement, la décentralisation financière, dans une politique générale de renforcement des capacités d'absorption des ressources.

4.2.1. LA DECONCENTRATION DE L'ORDONNANCEMENT

La déconcentration de l'ordonnancement s'inscrit dans le cadre des réformes budgétaires entreprises par le gouvernement du Sénégal suite aux évaluations faites sur le système de gestion des finances publiques (CFAA) qui ont révélé des insuffisances liées à la programmation budgétaire, à la capacité d'absorption des ressources et aux circuits d'exécution des dépenses entre autres. Elle vise trois (3) objectifs principaux :

1. simplifier les procédures et circuits d'exécution des dépenses publiques de façon à réduire les délais ;
2. accroître la capacité des ministères sectoriels dépensiers à absorber les ressources qui seront mobilisées dans le cadre de la mise en œuvre du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP en les responsabilisant dans l'exécution du budget ;
3. renforcer la décentralisation de la gestion budgétaire.

Le Comité Technique mis en place pour coordonner les activités relatives à la mise en place du CDMT a également comme mandat de réfléchir et faire des propositions au Ministre de l'Economie et des Finances sur les modalités de mise en place de la déconcentration de l'ordonnancement des dépenses publiques à partir de 2004.

La déconcentration de l'ordonnancement (l'acte administratif par lequel, conformément à la liquidation, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou celle des autres organismes publics) peut se faire suivant la délégation de signature ou la délégation de pouvoir. La différence entre les deux modalités réside dans leur nature et leurs conséquences.

La délégation de pouvoir stabilise la fonction d'ordonnateur qui sera attaché à une personne désignée non pas *intuitu personae* mais *es qualité*. Elle permet également de responsabiliser pleinement le ministère dépensier qui répondra en conséquence de tous les actes relatifs à l'ordonnancement devant la chambre de discipline financière. Enfin, la délégation de pouvoir donne la possibilité au ministère dépensier de subdéléguer l'ordonnancement à un de ses agents.

Pour ces différentes raisons, la délégation de pouvoir pourrait être expérimentée, à partir de 2004, au niveau des ministères en charge des secteurs ci-après : Education, Santé, Environnement et Justice pour les catégories de dépenses suivantes : dépenses courantes (matériel, fonctionnement, transferts). Les autres dépenses : dépenses communes, dette publique, dépenses de personnel, dépenses permanentes, dépenses évaluatives et dépenses imprévues ne seront pas concernées pour l'instant. Si elle est concluante, l'expérience pourra être généralisée dans les autres ministères à partir de 2005⁷.

⁷ Une synthèse des principaux éléments du plan d'actions retenu par le Comité technique pour réaliser la déconcentration de l'ordonnancement figure en annexe.

La mise en œuvre de la délégation de pouvoir pour la déconcentration de l'ordonnancement appelle les initiatives ci-dessous :

- créer ou renforcer la base légale de la déconcentration de l'ordonnancement ;
- retenir une option au niveau du Ministère chargé des finances ;
- notifier cette option aux ministères dépensiers retenus dans la phase test ;
- créer des services d'ordonnancement au sein des DAGES ou SAGES des ministères sectoriels concernés ;
- créer des services de Contrôle des Opérations Financières (COF) délégués au sein des mêmes ministères ;
- étendre le logiciel de gestion de la dépense aux ministères techniques ou acquérir un logiciel du type SIGFIP et l'adapter à l'environnement sénégalais.

4.2.2. RENFORCEMENT DE LA DECENTRALISATION FINANCIERE

Dans le souci de responsabiliser davantage les collectivités locales dans la mise en œuvre du DSRP, l'Etat du Sénégal envisage de procéder au transfert de la compétence portant sur la gestion du budget d'investissement afin de permettre à ces dernières de disposer de ressources additionnelles pour mieux faire face aux besoins des populations en matière d'infrastructures de base.

A cet effet, le gouvernement a mis en place un groupe de travail chargé de réfléchir sur la question et faire des propositions au Ministre de l'Economie et des Finances sur les modalités de la mise en œuvre effective d'une telle mesure⁸.

La mise en œuvre de la réforme s'effectuerait aux niveaux central et local et appelle des mesures préalables ou d'accompagnement.

Les capacités humaines et institutionnelles existent au niveau central. En revanche, il serait nécessaire de renforcer celles des collectivités locales (régions, communes et communautés rurales), pour leur permettre de mieux faire face aux charges et compétences supplémentaires.

Concernant les procédures et modalités de mise en œuvre, elles devront être définies et précisées pour les différents acteurs et centres de responsabilités du niveau central, pour permettre une bonne mise en œuvre de la réforme.

Au niveau des collectivités locales, deux options sont possibles :

- soit elles inscrivent en recettes et dépenses dans leur budget, le montant global des crédits transférés et exécutent le budget détaillé par activités, en se basant sur l'arrêté interministériel détaillant les actions à réaliser ;
- soit elles inscrivent en recettes le montant total des crédits et en dépenses les lignes budgétaires correspondant à chaque rubrique de dépenses. Pour procéder de cette option,

⁸ le contenu de cette section est inspiré des conclusions du projet de rapport provisoire de « l'Etude sur la décentralisation de la gestion des ressources internes du Budget Consolidé d'Investissement » produit par ce groupe de travail. Ce document doit être validé par le Comité de Pilotage de ce groupe avant d'être soumis à l'approbation du gouvernement pour une décision définitive.

plus lisible et plus détaillée, la nomenclature budgétaire des collectivités devra être revue et adaptée.

L'exécution proprement dite des investissements sur le terrain sera effectuée conformément aux règles et procédures d'exécution de la dépense publique.

L'ouverture d'une période test (2004-2005) sur un certain nombre de secteurs prioritaires (Education et Santé, notamment), permettrait, sur la base d'un échantillon représentatif de projet d'investissement, de cerner de plus près les conditions de réussite de l'exercice, en particulier, en termes de contribution à attendre des agences régionales de développement (ARD) fonctionnelles, des services déconcentrés de l'Etat, des organes délibérants des collectivités locales et des entreprises prestataires de services aux collectivités locales ainsi qu'en termes de calendrier de généralisation de la réforme et de mesures conservatoires nécessaires sans porter atteinte aux objectifs poursuivis.

D'ores et déjà, il importe d'initier des mesures d'accompagnement consistant à :

- mettre en place un programme de renforcement des capacités (institutionnelles et humaines) des services déconcentrés de l'Etat et des collectivités locales afin de développer des compétences appropriées en matière de planification financière, de préparation et d'exécution budgétaires, etc. ;
- créer les conditions permettant aux entreprises locales de bénéficier pleinement des retombées de la décentralisation. Le code des marchés publics pourrait être modifié dans le sens d'une préférence (de + 5 ou 10 %) à leur accorder en cas d'appel à la concurrence.
- modifier la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales pour l'adapter au nouveau contexte de décentralisation des ressources internes du BCI, notamment, son article 252 relative aux recettes affectées aux dépenses en capital.

4.2.3. DEVELOPPEMENT DES CAPACITES INSTITUTIONNELLES

Une étude réalisée en mars 2002 par les services du Ministère de l'Economie et des finances intitulée « Amélioration des capacités d'absorption des ressources par les projets d'investissement public » et le tableau en annexe montrent que, sur la période 1996-2000, le taux d'exécution moyen des investissements publics n'a guère dépassé 68% avec un niveau maximum de 77% en 1999 et un minimum de 60% en 2000.

4.2.3.1. Au niveau central

Les programmes d'investissement financés sur ressources extérieures dont la moitié des crédits annuels sont rarement utilisés sont les plus touchés par ce phénomène en raison, notamment, de la multiplicité des sources de financement externe (une soixantaine de partenaires au développement interviennent au Sénégal), du volume des fonds à engager et de la complexité des procédures liées à la mobilisation de ces ressources.

L'insuffisance des capacités institutionnelles et humaines des ministères chargés des finances et du plan ainsi que de celles des ministères techniques se fait sentir tout au long du cycle de vie des projets : la préparation, l'évaluation, l'exécution et le suivi des investissements et dépenses publics.

En effet, les dossiers de projet élaborés par les ministères techniques sont en général préparés de façon rudimentaire et sommaire du fait de l'inexistence de services de planification dédiés à cette activité et du déficit en ressources humaines qualifiées au niveau des ministères techniques.

L'inexistence de guide méthodologique pour la préparation, la programmation, l'évaluation et le suivi des projets, en particulier les projets non directement productifs est également un élément qui contribue à expliquer la faiblesse et le retard dans le traitement des dossiers.

Les outils développés et disponibles naguère ont privilégié l'évaluation des projets productifs sans anticiper sur la place de plus en plus importante que doivent prendre les secteurs sociaux dans les investissements publics à la faveur du désengagement de l'Etat.

Les mécanismes de sélection des projets prévus par le système national de planification ne sont pas opérationnels et le dispositif de suivi de l'exécution des investissements ne fonctionne pas de façon régulière pour cause d'instabilité institutionnelle et des raisons de contraintes matérielles et humaines.

4.2.3.2. Au niveau décentralisé

Les flux de ressources liés au transfert de compétences ne portent que sur les dépenses non salariales. Ces ressources sont mobilisables par les Collectivités Locales à travers le Fonds de Dotation de la Décentralisation – FDD (pour les charges récurrentes), et le Fonds d'Equipement des Collectivités Locales – FECL (pour les dépenses d'investissement).

Le FDD comprend deux parties : les services déconcentrés de l'Etat (critères d'appui aux services déconcentrés) et les compétences transférées (critère de compensation).

Le FDD a augmenté de façon régulière depuis sa création en passant de 4,9 milliards de FCFA en 1997 à 12,5 milliards en 2003.

L'analyse du circuit de mobilisation de ce fonds donne les résultats ci-après :

- il est difficile de reconstituer les données financières en raison de l'absence d'un système d'archivage fiable ;
- la comparaison des montants alloués aux services opérationnels avec les montants reçus montre que l'intégralité des fonds alloués n'arrive pas à destination au cours de l'exercice budgétaire.
- le délai de mobilisation des ressources et les procédures de liquidation des dépenses sont excessivement longs car la mise en place des budgets de fonctionnement au profit des services déconcentrés intervient en général au mois de Septembre. D'où les retards accusés souvent par les services opérationnels dans

l'exécution de leurs programmes d'activités. Dans ces conditions, il est en général pratiquement impossible pour les services de base d'utiliser entièrement les crédits qui leur sont alloués au cours de l'année budgétaire.

Le Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL) n'a pas beaucoup augmenté en valeur absolue, passant de 3,5 milliards de FCFA en 1997 à 3,8 milliards de FCFA en 2002. Il a toujours constitué la source de financement principale des infrastructures communales et rurales.

La situation au niveau décentralisé a fait l'objet des recommandations ci-dessous :

- étudier les besoins réels en ressources pour le financement des compétences transférées pour chaque collectivité locale ;
- raccourcir les délais de mobilisation du FDD en rationalisant les interventions intermédiaires surtout au niveau central (revoir le rôle du CNDCL et la pertinence de plusieurs de ses rencontres) ;
- fixer un délai maximal pour le transfert effectif des ressources du FDD à compter du vote de la loi de finances ;
- impliquer les responsables des services déconcentrés des ministères concernés dans l'élaboration du budget des collectivités de façon à les aider à mieux faire prendre en charge leurs besoins en fonction des ressources qui sont effectivement transférées à leur secteur ;
- mettre en place un manuel de procédures du circuit de la dépense et le mettre à la disposition de tous les acteurs ;
- mettre en place un système adéquat d'archivage des informations financières et budgétaires ;
- entreprendre une étude visant à adapter le FECL aux réalités du nouveau contexte de réforme budgétaire et de décentralisation ;
- déconcentrer l'ordonnancement du budget de fonctionnement de façon à raccourcir les délais ;
- renforcer la décentralisation budgétaire et financière.

D'une façon générale, afin de corriger cette situation et accroître la capacité d'absorption de l'économie, un plan d'action articulé autour des éléments ci-après a été proposé :

- (i) renforcement des capacités institutionnelles des ministères chargés des finances et du plan ainsi que celles des ministères sectoriels par :
 - un recrutement de personnel compétent ;
 - la mise en place d'un programme de formation approprié et continu ;
 - une redynamisation et une généralisation des cellules de planification au sein des ministères techniques ;
- (ii) amélioration de la transparence et l'efficacité du système de passation des marchés publics par :
 - une clarification du cadre juridique et institutionnel organisant le système de passation des marchés publics, une responsabilisation plus grande des ministères dépensiers

- un renforcement institutionnel et une rationalisation des organes de régulation et de surveillance des marchés publics par un recrutement de personnel compétent et un équipement informatique adéquat ;
 - une plus grande vulgarisation du nouveau Code des Marchés publics auprès de tous les acteurs impliqués à travers des sessions de formation d'information et de communication ;
 - l'élaboration et la mise à disposition de tous les acteurs d'un manuel de procédures sur le système de passation des marchés publics conformément aux dispositions du nouveau code des marchés et organisation de sessions de formations sur l'utilisation de ce manuel ;
- (iii) renforcement des capacités des collectivités locales par :
- la mise en place d'un programme de formation prenant en compte la préparation et l'exécution des dépenses d'investissement (en perspective de la décentralisation du Budget consolidé d'Investissements) et le système de passation des marchés ;
 - l'élaboration d'un manuel de procédures simplifié ;
 - la mise en place d'un équipement informatique adéquat ;
 - la mise en place d'un système transparent et accessible de sélection des entreprises dans l'octroi des marchés publics au niveau local en privilégiant les capacités techniques et financières à assurer les prestations de service dans les délais ;
- (iv) définition d'un cadre institutionnel harmonisé pour les projets de développement par une généralisation éventuelle du modèle des agences d'exécution en mettant en place :
- un cadre juridique et réglementaire garantissant l'efficacité dans l'exécution des missions et la transparence dans la gestion des ressources ;
 - un cadre comptable et financier harmonisé afin de faciliter le suivi et le contrôle des opérations financières réalisées par les projets.
 - un programme de formation approprié pour les gestionnaires de projets en techniques de planification, programmation, passation des marchés et procédures des bailleurs de fonds.

4.3. Renforcement du contrôle et de la Responsabilité financière

Les efforts en cours ou envisagés pour une allocation plus efficace et une utilisation plus efficiente des ressources vont de pair avec la promotion d'un cadre opérationnel favorable au développement de la transparence et de la responsabilité financière. A cet égard, l'obligation de rendre compte pour l'Etat requiert d'abord que celui-ci intègre de façon encore plus nette la perspective de moyen et long terme dans la documentation de ses intentions en matière budgétaire pendant l'occasion du débat d'orientation budgétaire déjà instituée par la loi. De même, les systèmes de contrôle et d'information sur la gestion des finances publiques seront renforcés.

4.3.1. SUPERVISION ET REGULATION DES MARCHES PUBLICS

Le système de passation de marchés publics est une composante importante du système de gestion des dépenses publiques. Le code des marchés publics en définit le cadre réglementaire. Sa réforme récente a permis de le rapprocher des standards internationaux pour le rôle donné aux appels d'offres ouverts, à l'établissement de critères de sélection neutres et objectifs ainsi que de règles prévisibles dont l'application est sujette au contrôle du public.

De plus en plus, la pratique internationale confie à une structure centrale la supervision de la mise en œuvre du code des marchés et des dispositions réglementaires associées. Il revient alors à cette structure le rôle de préparation des textes réglementaires sur les marchés publics, de suivi du respect des textes en vigueur, de propositions de modifications de ces textes, et d'interprétation de ces textes.

Pour les marchés publics engageant des dépenses élevées, pouvoir devrait être donné à la structure centrale de supervision et de régulation, d'auditer le processus d'adjudication de tels marchés afin d'établir leur conformité avec les dispositions réglementaires en vigueur avant la signature des contrats y relatifs.

La structure centrale de supervision et de régulation des marchés publics aura à procéder :

- à la standardisation des procédures de passation de marchés ;
- à la formation des agents intervenant dans la passation des marchés publics ;
- à l'approbation préalable des dérogations aux procédures standard demandées ;
- à la collecte des informations relatives aux marchés publics, y compris les contentieux, écarts d'exécution et incidents de paiement.

Elle aura aussi à veiller à :

- la régularité des processus de pré-qualification ouverts pour les contrats de consultants et de travaux ;
- la pertinence des spécifications et détails techniques ;
- la définition de la politique en matière de critères de sélection et le respect de cette politique ;
- le suivi des coûts d'un marché : dépenses d'investissement, dépenses récurrentes pendant la vie des équipements acquis, les frais de formation et de personnel associés, en tenant compte de la valeur résiduelle dans le calcul des valeurs actuelles ;
- l'évaluation des différents risques qui entourent les marchés publics.

4.3.2. RENFORCEMENT DU SYSTEME DE CONTROLE DES FINANCES PUBLIQUES

L'on distingue dans le présent rapport le contrôle interne à l'exécutif du contrôle législatif et juridictionnel qui est externe à l'exécutif.

4.3.2.1. Le contrôle interne

En matière de gestion des finances publiques, le système de contrôle interne vise trois objectifs principaux :

- (i) assurer le respect des lois et règlements ;
- (ii) assurer la fiabilité des données financières et des rapports qui rendent compte de la gestion des finances publiques ;
- (iii) faciliter l'efficacité et l'efficacités des opérations financées par l'Etat.

Prévenir les erreurs et fraudes et promouvoir l'établissement de comptes sincères permettent entre autres à l'Administration publique de produire à bonne date des rapports financiers et de gestion crédibles. A cet égard, le contrôle interne est un pilier de la bonne gouvernance. Il est effectué par des structures en position de contrôleur de gestion auprès des Hautes Autorités (l'Inspection générale d'Etat, par exemple) ou dans les Administrations (Inspection Générale des Finances, inspections des services).

Le contrôle est fait avant (contrôle à priori) et après (contrôle à postériorité) de la dépense. Il porte en général sur : (i) la qualité de l'ordonnateur ; (ii) la régularité et la légalité de la dépense ; (iii) l'exacte imputation de la dépense ; (iv) la disponibilité des crédits ; (v) l'exacte évaluation de la dépense ; (vi) le respect du rythme de consommation des crédits.

L'exécution du budget de l'Etat fait intervenir plusieurs acteurs avec des dispositions assurant la sauvegarde des intérêts de l'Etat et de ses cocontractants. Bine qu'il n'existe pas de manuel type listant les pièces justificatives à produire pour une catégorie de dépense, il convient de signaler l'existence d'une instruction n°004/DTCP/CAB/96 du 02.09.1996 portant guide de vérification des dépenses publiques. Par ailleurs, en application du décret 2003-101 portant Règlement général sur la Comptabilité publique, une nouvelle instruction n° 6058/MEF/DGCPT du 22/082003 portant nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat a été élaborée. Il convient de vulgariser ce document auprès des gestionnaires de l'Etat et des personnels des corps de contrôle.

Cette vulgarisation devra passer par la définition et la mise en œuvre d'une politique globale et cohérente pour le contrôle de l'exécution budgétaire avec une mise à niveau des acteurs (IGF, IGE, COF, Cour des comptes) par la tenue de séminaires de formation portant sur un module relatif à une procédure officielle d'exécution des dépenses de l'Etat qui serait codifiée. Au préalable, il faudra mettre en place un manuel permettant une harmonisation et une bonne coordination des organes de contrôle.

La déconcentration de la phase administrative de l'ordonnancement (engagement, liquidation, ordonnancement) répond aux exigences de modernisation de l'Administration et de renforcement de la décentralisation en rapprochant les services de contrôle à priori des administrateurs de crédits. A cet effet, le projet de création de services de COF délégués placés auprès des départements ministériels se présente comme une solution alternative à la forte concentration du Contrôle des Opérations Financières (COF) du Ministère chargé des finances, seul chargé du contrôle administratif des dépenses budgétaires dans le cadre de la nouvelle réglementation de l'UEMOA.

Ainsi, il faudra mettre en place un plan d'actions visant à :

1. harmoniser et clarifier les missions et responsabilités des différents corps de contrôle pour éviter les redondances et conflits de compétences et entraîner une utilisation non efficiente des ressources publiques.
2. circonscrire le champ d'intervention du CF et mettre en place un manuel de procédures ou guide méthodologique organisant les mécanismes de contrôle interne.
3. renforcer l'effectif des corps de contrôle sur la base d'un programme de formation et de recrutement adapté ;
4. moderniser les règles de fonctionnement du système de contrôle des finances publiques ;
5. instituer des services de contrôle de gestion interne efficace au sein des régies financières.

4.3.2.2. Le contrôle externe

En matière budgétaire, le contrôle externe (à l'exécutif) est effectué par l'Assemblée nationale et la Cour des Comptes.

A. Le contrôle de l'Assemblée nationale

Avec la Constitution du 22 janvier 2001, le Sénégal a renoué avec le système caméral représenté par la seule Assemblée nationale.

A travers son pouvoir législatif de base exercé par le vote des lois, l'Assemblée nationale est dotée également par la Constitution de pouvoirs ayant trait aux finances publiques, à la diplomatie et au contrôle de l'action gouvernementale.

Lors de l'examen d'un projet ou d'une proposition, un député peut proposer un ou plusieurs amendements conformément aux dispositions en vigueur en la matière. Les députés peuvent également interpeller les différents ministres du gouvernement par des questions orales.

L'Assemblée nationale, enfin, recourt à des commissions pour organiser plus efficacement la prise en charge des pouvoirs dont elle dispose.

L'institution des différentes questions qui peuvent lui être soumises requiert le renforcement des capacités et des moyens d'enquête, d'analyse, de proposition et de contre-proposition du parlement et des parlementaires. En particulier, il y a lieu de développer des stratégies à même de contribuer à doter le parlement des moyens matériels, financiers et humains permettant un contrôle plus efficient de l'action gouvernementale. A la disposition des commissions parlementaires, et des députés, l'appui d'experts et de personnels spécialisés, capables de conduire des recherches et de procéder aux analyses nécessaires, contribuerait à renforcer l'autonomie du pouvoir législatif.

Par ailleurs, il conviendrait de créer des espaces et dialogue social entre les parlementaires, les populations et la société civile. L'Assemblée nationale devrait avec les

moyens d'organiser des auditions de spécialistes sur les questions d'actualité et d'en faire bénéficier les populations intéressées.

Le renforcement des capacités techniques des parlementaires passe aussi par les échanges d'expériences avec les parlements d'autres pays. Des initiatives sont à prendre pour faciliter les voyages d'études et d'échanges au bénéfice des parlementaires.

B. Le contrôle juridictionnel de la Cour des Comptes

La Cour des comptes a été créée en 1999. Le champ de compétence de cette juridiction, très vaste, couvre les aspects suivants :

- le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics,
- le contrôle de l'exécution des lois de finances,
- le contrôle de la gestion des services publics,
- le contrôle du secteur parapublic,
- la sanction des fautes de gestion.

Un nombre de près de 470 comptes de gestion des comptables publics sont soumis au contrôle de la Cour des Comptes. A cela s'ajoutent 94 entités du secteur parapublic sans compter les services administratifs et les 441 collectivités locales (11 régions, 67 communes de droit commun, 43 communes d'arrondissement et 320 communautés rurales).

Pour faire face à cette charge de travail, la Cour dispose d'un personnel technique (magistrats, commissaires contractuels, assistants de vérification et rapporteurs particuliers) de 43 personnes. Quant au personnel administratif, il est composé de greffiers, d'agents d'Administration, de secrétaires et de chauffeurs au nombre de 33.

Le déséquilibre entre un périmètre de contrôle étendu et des effectifs en nombre insuffisant constitue une première grande difficulté que rencontre la Cour des comptes dans l'exécution de ses missions. A cette première difficulté, s'ajoute le fait que la Cour est logée dans un immeuble inadaptée, comportant un nombre de bureaux insuffisant même pour ses effectifs actuels (appelés à s'accroître), pour recevoir les équipements informatiques indispensables à son travail, et pour installer un système d'information, de documentation et d'archivage digne d'une haute juridiction financière. La Cour des comptes a un besoin pressant d'appui pour trouver une solution à ce problème d'installation.

Au mois de janvier 2000, 9 projets de lois de règlement relatifs aux gestions closes des années 1987/1988 à 1996 ont été votés par le parlement au cours d'une session extraordinaire. A ces projets de lois de règlement ont été joints 9 rapports sur l'exécution des lois de finances et 9 déclarations générales de conformité élaborés par la Cour des comptes. Ce retard a été résorbé grâce au recours à la procédure de l'apurement accéléré (procédure simplifiée de vérification sur chiffres).

Des concertations, en cours avec le Ministère chargé des finances, il ressort que les comptes de la gestion 1999 ont été transmis alors que les corrections requises sont en train d'être bouclées pour les comptes des gestions 2001 et 2002.

Il en est de même pour les établissements publics soumis à la comptabilité privée qui accusent un retard de plusieurs années pour la reddition de leurs comptes. En vue de rattraper ce retard, la Cour des comptes a un besoin pressant de recrutement et du renforcement des capacités d'un personnel présentant le profil requis ou recourir aux services de cabinets privés. Elle a aussi besoin d'un appui dans ce sens.

Pour faire face à la surcharge de travail et respecter les délais, la Cour envisage de se faire assister par des experts de la Cour des comptes de France et souhaite être appuyée pour la prise charge de ceux-ci.

Le niveau de formation du personnel de la Cour des Comptes est, toutefois, très appréciable puisque 90% du personnel affecté aux activités de contrôle a atteint au moins le niveau de la maîtrise, avec une expérience professionnelle acquise par ce personnel qui se situe entre 4 ans et 30 ans. Seul le tiers de ce personnel a déjà acquis une expérience en matière de contrôle. Les besoins en renforcement de capacités en matière de contrôle juridictionnel et de contrôle de gestion ont fait l'objet d'un plan d'action couvrant la période 2004-2007.

4.3.4. RENFORCEMENT DU SYSTEME D'INFORMATION DES FINANCES PUBLIQUES

4.3.4.1. Le Système de suivi du DSRP

Le Gouvernement du Sénégal a mis en place un cadre institutionnel souple et participatif pour le suivi de la mise en œuvre du DSRP à travers la Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté. La Cellule est en train de finaliser la mise en place d'un système de suivi-évaluation visant à relever un triple défi :

- créer des liens crédibles entre le DSRP, les politiques et programmes sectoriels et les autres initiatives nationales complémentaires ;
- retracer et suivre les contributions des différents acteurs intervenant dans le financement du DSRP (budget national, bailleurs de fonds, collectivités locales, ONG, OCB, populations, etc.) ;
- garantir la participation effective et régulière du secteur privé, de la société civile et des collectivités décentralisées afin de renforcer l'appropriation nationale du DSRP.

Ce système de suivi-évaluation va consister :

1. A mettre ensemble les points focaux du DSRP chargés suivi de l'exécution des plans d'opérations sectoriels et les services d'ordonnancement qui seront créés au sein des ministères sectoriels. Le comité technique travaillant sur le CDMT et la déconcentration de l'ordonnancement a recommandé que les points focaux DSRP soient rattachés aux DAGES ou SAGES.

2. mettre en place un Observatoire pour le suivi et l'évaluation de l'évolution de la pauvreté au Sénégal en tenant compte des différentes tentatives en cours dans le domaine de la compétitivité et de l'emploi entre autres. Des pourparlers sont actuellement en cours pour rationaliser tout ça et définir l'organisation interne de l'Observatoire ainsi que ses tâches et ses relations avec les autres structures établies ou en cours d'être établies par le gouvernement, notamment l'observatoire sur la compétitivité ainsi que celui envisagé sur l'emploi.
3. exploiter les résultats des enquêtes sur le suivi des dépenses publiques réalisées récemment dans les secteurs de l'Education et de la Santé et institutionnaliser ce dispositif en l'élargissant progressivement aux autres ministères en fonction de la disponibilité des informations et des capacités.
4. organiser des revues périodiques des dépenses publiques dans les secteurs prioritaires (éducation, santé, justice, environnement, etc.) afin de suivre régulièrement l'évolution la structure du coût unitaire dans ces secteurs et opérer les réajustements appropriés en fonction des objectifs et des indicateurs de résultats du DRSP. A cet effet, une revue des dépenses publiques du Ministère de la Santé est en cours dans le cadre de la préparation de la deuxième phase du PDIS.
5. Identifier une liste minimale d'indicateurs qui seront régulièrement suivis selon une périodicité convenue avec tous les partenaires. A cet effet, la Cellule DSRP a organisé récemment un atelier qui a permis aux acteurs impliqués dans la mise en œuvre de retenir, de manière consensuelle, une liste minimale d'indicateurs qui sera soumise au gouvernement pour validation.

4.3.4.2. Les Enquêtes sur le Circuit de la Dépense⁹

Les enquêtes sur le circuit de la dépense ont révélé que les augmentations successives des allocations de ressources pour les secteurs sociaux prioritaires que sont l'Education et la Santé ne semblent pas se traduire par une amélioration des indicateurs scolaires et sanitaires. Elles ont permis d'apprécier les délais de traitement des dépenses à chaque niveau afin d'identifier les retards éventuels et leurs causes (textes inadaptés, ressources humaines insuffisantes ou non qualifiées, etc.). Elles ont abouti à la conclusion d'une certaine inefficacité dans la gestion des ressources publiques dans ces deux secteurs. Les principales contraintes identifiées sont les suivantes :

- le processus de préparation du budget des ministères de l'Education et de la Santé n'ont pas été adaptés aux besoins de réformes et d'efficacité liés à la mise en place des programmes sectoriels que sont le PNDS et le PDEF. Ils sont exécutés selon la procédure traditionnelle qui régit le budget de l'Etat. Sur ce plan, le MEN et le MSP ne bénéficient d'aucun traitement de faveur par rapport aux autres ministères non prioritaire. La mise en place des budgets par objectifs n'a pas modifié le mode d'allocation des ressources qui suit toujours la méthode des services votés et des mesures nouvelles ;

⁹ L'étude du Ministère de la Santé et de la Prévention a été réalisée en Mars 2003. Elle s'intitule "Etude pour la mise en place d'un Système de Suivi des Dépenses jusqu'à Destination au Sénégal » alors que celle du Ministère de l'Education a été réalisée en février 2003 et s'intitule « Suivi pas à pas des dépenses d'éducation ».

- en plus des procédures propres à la mobilisation du budget de l'Etat et aux exigences de la décentralisation, les procédures de mobilisation des autres ressources des programmes sectoriels (PDIS et PDEF), particulièrement les ressources extérieures, sont soumises à des procédures de mobilisation particulières, lourdes et contraignantes ;
- les nomenclatures budgétaires utilisées par les services du Trésor ne sont pas souvent bien connues des sectoriels, les règles de la comptabilité publique ne sont pas bien maîtrisées et les nouvelles règles de gestion budgétaire liées à la décentralisation ne sont pas bien connues ;
- les dépenses d'une certaine catégorie de personnel (contractuels de l'Education) sont budgétisées dans le chapitre dépenses de matériel rendant difficile la connaissance exacte du poids de la masse salariale dans le budget du MEN ;
- le budget de fonctionnement des établissements de l'élémentaire est toujours géré par le MEN à travers la DAGE et les IDEN, ce qui est contraire à la politique de décentralisation de l'Etat et remet en cause l'atteinte des objectifs du secteur à la base.

Plusieurs raisons ont été identifiées ; (i) des transferts inefficaces de fonds à travers les différents niveaux du système administratif depuis le niveau central jusqu'à l'infrastructure de base qu'est l'école ou le poste de santé ; (ii) un gaspillage important des budgets mobilisés ; (iii) des allocations intra sectorielles non conformes aux objectifs déclarés des secteurs ; (iv) des coûts unitaires très élevés sans rapport la qualité des services offerts ; (v) des retards importants dans l'acheminement des ressources ; (vi) des détournements de ressources pour d'autres utilisations et ; enfin l'insuffisance des capacités du système, particulièrement des destinataires finaux à transformer ces ressources en résultats concrets.

A court terme, il importe de mieux cerner la nature des goulots d'étranglement, leur ampleur et localisation, et d'apporter les correctifs appropriés dans la perspective de l'atteinte des objectifs des plans décennaux de l'éducation et de la Santé. Il s'agira d'identifier et d'isoler les contraintes imputables aux retards de celles liées aux détournements et gaspillages de ressources.

A moyen terme, il s'agira de mettre en place un dispositif institutionnel global qui permettra à l'avenir de rendre le transfert de ressources plus effectif, efficace, transparent et efficient. Les services opérationnels de base recevront alors à temps et en intégralité les ressources qui leurs sont destinées afin de garantir l'atteinte des objectifs sectoriels. A cet effet, le périmètre des enquêtes sur le circuit de la dépense devrait être étendu afin qu'elles contribuent à :

- identifier et analyser les contraintes et anomalies dans l'acheminement de ressources jusqu'à destination ;
- élaborer un plan d'actions pour améliorer l'arrivée des dépenses de l'Etat à leur destination ;
- faire des recommandations pour une systématisation du suivi.

4.3.4.3. Le système d'information sur la gestion des finances publiques

Il s'agira ici de mettre en place un système d'informations basé sur les nouvelles technologies de l'information et de la Communication (NTIC) prenant en compte, d'une part, les données économiques et financières et les possibilités de mobilisation de ressources internes et externes), d'autre part, les informations sur la préparation et l'exécution de la dépense publique¹⁰.

De façon générale, il s'agira de mettre en place un système d'information permettant un suivi physique et financier des dépenses d'investissement ainsi que le contrôle et l'évaluation du degré d'exhaustivité et de d'intégrité de l'information rendue disponible sur la gestion des finances publiques.

De façon spécifique, il faudra un système intégré qui permette :

- au Trésor public de pouvoir comptabiliser et payer l'ensemble des dépenses publiques de l'Etat ;
- un suivi exhaustif (physique et financier) de l'ensemble des dépenses courantes et d'investissements publiques quel que soit la source de financement ;
- un suivi régulier et à temps réel du volume et de la structure de l'endettement du pays ainsi que du service de la dette
- le contrôle et l'évaluation du degré d'exhaustivité et d'intégrité de l'information rendue disponible sur la gestion des finances publiques.

V. MISE EN PLACE D'UN SYSTEME DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME DE REFORMES BUDGETAIRES ET FINANCIERES

Le Gouvernement du Sénégal a mis en place une Cellule de suivi des réformes budgétaires et financières qui seront menées dans le cadre de la mise en œuvre du DSRP et du plan d'actions CFAA/CPAR. Elle est créée par arrêté et elle est rattachée directement au cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances.

La Cellule a pour objectif principal d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des réformes à entreprendre en vue de la modernisation du système de gestion des finances publiques et renforcer les capacités institutionnelles des services de l'Etat et des Collectivités locales en promouvant l'efficacité, l'efficience et la transparence dans la planification, l'allocation des ressources publiques, la gestion des dépenses et le contrôle des finances publiques.

A cet effet, la cellule est chargée de:

¹⁰ Plusieurs fiches techniques sont en cours d'élaboration par les différentes directions concernées dans le cadre de la mise en œuvre du programme de réforme initié à la suite des recommandations des exercices menés dans le cadre du CFAA/CPAR.

- Coordonner les initiatives internes et externes liées aux réformes budgétaires, comptables et financières ;
- Impulser l'élaboration des plans d'actions et les faire valider par le gouvernement ;
- Superviser et faire le suivi de l'exécution des plans d'actions ;
- Faciliter la mobilisation des ressources et moyens nécessaires à la mise en œuvre des plans d'actions ;
- Rendre régulièrement compte au Ministre de l'Economie et des Finances de l'Evolution des réformes et lui informer des perspectives.

ANNEXES

Grandes lignes du Plan d'actions pour la délégation de l'ordonnancement des dépenses publiques

ACTIVITES	RESPONSABLES	ECHEANCES	INDICATEURS
1) Mise en place du cadre juridique et réglementaire organisant la délégation de l'ordonnancement	Comité technique et ministères techniques	2004	Textes signés et diffusés.
2) Création de services d'ordonnancement dans les ministères tests.	Comité technique et DAGES/SAGES ministères techniques.	2004	Services d'ordonnancement opérationnels en place dans les ministères techniques concernés.
3) Evaluation de la phase-test de la réforme.	Comité technique	2004	Rapport d'évaluation disponible
4) Démarrage effectif du nouveau système informatique au MEF et dans les 4 MT cibles.	DGF/ comité de pilotage	2004	Système opérationnel

ACTIVITES	RESPONSABLES	ECHEANCES	INDICATEURS
5) Evaluation des performances du nouveau système.	DGF + comité de pilotage	2004	Rapport d'évaluation disponible et validé.
6) Prise en charge des préalables au déploiement du logiciel à tous les ministères.	Comité de pilotage et comité technique sur la réforme.	2004	Plate forme d'exécution fonctionnelle et personnels disponibles et formés.
7) Démarrage effectif du nouveau système dans tous les départements ministériels et généralisation progressive aux services déconcentrés.	Comité technique + comité de pilotage	2005	Système opérationnel sur l'ensemble du réseau à Dakar.
8) Démarrage effectif des sites déconcentrés	Comité de pilotage + DGF.	2006	Système opérationnel.
9) Evaluation des performances du nouveau système dans les sites déconcentrés.	Comité de pilotage + comité technique	2006	Rapport d'évaluation disponible.

Grandes lignes du Plan d'actions sur la mise en place d'un CDMT 2005-2007

ACTIVITES	RESPONSABLE	DELAIS	INDICATEURS
1) réalisation d'un cadrage macroéconomique 2005-2007	DPS	2004	Cadrage macro disponible
2) Elaboration et/ou mise à jour des politiques et programmes sectoriels	Ministères techniques concernés (éducation, santé, environnement, justice)	2004	Politiques et programmes sectoriels disponibles et validés
3) mise en place d'un programme de renforcement des capacités	Comité Technique	2004	Plan de renforcement disponible
4) réalisation d'une étude sur les implications juridiques et réglementaires du CDMT	Comité technique	2004	Rapport de l'étude disponible
5) réalisation du CDMT	Comité Technique	2004	document CDMT disponible
6) mise en place d'un système intégré de gestion des finances publiques	Comité Technique	2005	système disponible et fonctionnel

