



Sénégal

Cadre de Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques au Sénégal

Rapport sur la seconde évaluation du
système de la GFP

Rapport du 1er Juin 2011

Table des matières

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AVANT-PROPOS

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION

COMPARAISON RÉSUMÉE DE L'ÉVOLUTION DES NOTATIONS DES INDICATEURS ENTRE 2007 ET 2011

1.	INTRODUCTION	1
1.1	L'OBJECTIF DU PFM-PR.....	1
1.2	LE PROCESSUS DE PRÉPARATION DU RAPPORT	1
1.3	LE CHAMP COUVERT	2
2.	DONNÉES GÉNÉRALES SUR LE PAYS	3
2.1	DESCRIPTION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE DU PAYS.....	3
2.2	DESCRIPTION DES OBJECTIFS BUDGÉTAIRES	4
2.3	DESCRIPTION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	7
3	ÉVALUATION DES SYSTÈMES, DES PROCESSUS ET DES INSTITUTIONS DES SYSTÈMES DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES	15
3.1	CRÉDIBILITÉ DU BUDGET	15
3.2	EXHAUSTIVITÉ ET TRANSPARENCE	24
3.3	BUDGÉTISATION FONDÉE SUR LES POLITIQUES NATIONALES	45
3.4	PRÉVISIBILITÉ ET CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET	51
3.5	COMPTABILITÉ, ENREGISTREMENT DES INFORMATIONS ET RAPPORTS FINANCIERS	88
3.6	SURVEILLANCE ET VÉRIFICATION EXTERNES	96
3.7	PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS.....	105
4	LE PROCESSUS GOUVERNEMENTAL DE RÉFORME	113
4.1	DESCRIPTION DES RÉFORMES RÉCENTES ET EN COURS	113
4.2	FACTEURS INSTITUTIONNELS CONTRIBUANT A LA PLANIFICATION, À L'EXÉCUTION ET AU SUIVI DES RÉFORMES	114
	ANNEXES.....	117
	ANNEXE 1: DONNÉES POUR LES CALCULS P-1, P-2	
	ANNEXE 2: EXPLICATION DES NOTES ET ÉVOLUTIONS 2007-2011	
	ANNEXE 3: LISTE DES SERVICES RENCONTRÉS	
	ANNEXE 4: SOURCES D'INFORMATION	

Liste des abréviations

AATR	Agence Autonome des Travaux Routiers
ACDI	Agence Canadienne de Développement Internationale
AGETIP	Agence pour l'Exécution de Travaux d'Intérêt Publics
APD	Aide Publique au Développement
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
AVD	Analyse de la Viabilité de la Dette Publique
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BCI	Budget Consolidé d'Investissement
BM	Banque Mondiale
CCHS	Comité Conjoint d'Harmonisation et Suivi des réformes CFAA/CPAR
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CDS-MT	Cadre des Dépenses Sectorielles à Moyen Terme
CETUD	Conseil Exécutif des Transports Urbains de Dakar
CFAA	<i>Country Financial Accountability Assessment</i>
CF	Contrôle Financier
CGCPE	Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat
CMP	Code des Marchés Publics
CNCA	Commission Nationale des Contrats de l'Administration
CNDCL	Conseil National de Développement des Collectivités Locales
CNPE	Conseil National de Politique Economique
COA	Code des Obligations de l'Administration
COF	Contrôle des Opérations Financières
CPAR	Country Procurement Assessment Report
CREFIAF	Conseil Régional de Formation des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques d'Afrique Francophone Subsaharienne
CVCCEP	Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publiques
DAGE	Direction de l'Administration Générale et de l'Equipeement
DB	Direction du Budget
DCEF	Direction de la Coopération Economique et Financière
DCI	Direction du Contrôle Interne
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DDI	Division de la Dette et de l'Investissement
DFP	Direction de la Fonction Publique
DGCPT	Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor
DGD	Direction Générale des Douanes
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DGF	Direction Générale des Finances
DPEE	Direction de la Prévision et des Etudes Economiques
DSPRV	Direction de la Solde des Pensions et Rentes Viagères
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DTAI	Direction de Traitement Automatique de l'Information
EP	Entreprises Publiques
EPIC	Entreprises Publiques à Caractère Industriel et Commercial

Fcfa	Franc CFA
FDD	Fonds de Dotation de la Décentralisation
FECL	Fonds d'Équipement des Collectivités Locales
FMI	Fonds Monétaire International
GTZ	<i>Gesellschaft fuer technische Zusammenarbeit</i>
GFP	Gestion des Finances Publiques
ICS	Industries Chimiques du Sénégal
IDEN	Inspection Départementale de l'Éducation Nationale
IGE	Inspection Générale d'État
IGF	Inspection Générale des Finances
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
LFR	Loi de Finances Rectificative
MCIATTAI	Ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures.
MDA	Ministères, départements et agences
MDRI	<i>Multilateral Debt Relief Initiative</i> (Annulation dette multilatérale)
MDTF	<i>Multi Donor Trust Fund</i>
MEF	Ministère de l'Économie et des Finances
MEN	Ministère de l'Éducation Nationale
MFPTOP	Ministère de la Fonction Publique, du Travail et des Organisations professionnelles
MSPM	Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale
NINEA	Numéro National Entreprise et Association
OCI	Organisation de la Conférence Islamique
ONG	Organisme non Gouvernemental
PAMOCA	Projet d'Amélioration et de Modernisation du Cadastre
PCRBF	Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PIB	Produit Intérieur Brut
PFM-PR	Rapport sur la performance de la gestion des finances publiques
PNDL	Programme National de Développement Local
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRECOL	Projet de Renforcement et d'Équipement des Collectivités Locales
PTIP	Programme Triennal d'Investissements Publics
RDP	Revue des Dépenses Publiques
RTS	Radio Télévision Sénégalaise
REF	Rapport Économique et Financier
RGCP	Règlement Général de la Comptabilité Publique
SAR	Société Africaine de Raffinage
SENELEC	Société Nationale d'Électricité
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances publiques
SIGTAS	<i>Standard Integrated Government Taxes Administration System</i>
SONACO	Société Nationale de Commercialisation des Oléagineux du Sénégal
SONATEL	Société Nationale de Télécommunication
SYSCOA	Système Comptable Ouest- Africain
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'État
TPR	Trésorerie, Pairie Régionale
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UAEL	Union des Associations des Elus Locaux

UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest –Africaine

Avant-propos

Ce rapport sur la performance de la gestion des finances publiques est financé par la Commission européenne. Il a été rédigé par une équipe d'ADE SA de Louvain (Belgique) et de 2AC SA (France). L'équipe est composée d'Ali ACHOUR, chef d'équipe, Didier FISCHER et Denis LECALLO, experts en finances publiques.

Les membres de l'équipe remercient l'ensemble des cadres et agents des administrations et institutions rencontrés, ainsi que les représentants des partenaires techniques et financiers, pour leur accueil et leur disponibilité.

Ils remercient tout particulièrement le Secrétaire Exécutif du Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (point focal de l'exercice PEFA) et son équipe pour la très grande disponibilité, l'aide à l'organisation des rencontres et réunions et la collecte des documents de travail, et pour l'appui logistique fourni pendant la mission.

Ils remercient également les cadres de la Délégation de la Commission européenne pour l'appui qu'ils ont apporté à l'organisation de la mission.

Résumé de l'évaluation

i) Evaluation synthétique de la performance de la gestion des finances publiques

A Crédibilité du Budget

La crédibilité du budget peut être favorisée par le fait que les recettes sont réalisées conformément aux prévisions exception faite de 2009 en raison de la conjoncture économique, et que les dépenses sont contenues dans les limites globales de la loi de finances.

Mais elle est entamée par de nombreuses décisions prises en cours d'année qui modifient les affectations de crédit. Les dépenses effectives s'écartent ainsi de manière substantielle des répartitions initiales de crédits, déterminées à partir des stratégies nationales et sectorielles de développement.

Les insuffisances de la régulation budgétaire contribuent aussi à la détérioration de la crédibilité budgétaire parce qu'elles ne permettent pas la totale adéquation entre les plafonnements de dépenses par périodes infra annuelles les priorités budgétaires.

Des améliorations importantes ont été apportées dans l'organisation de la procédure des dépenses. Cela a permis d'éliminer les dépenses extrabudgétaires sources d'accumulation importante d'arriérés. Mais l'absence d'un système formel de suivi des arriérés de paiement ne garantit pas encore contre le risque d'accumulation de nouveaux arriérés.

B Couverture et Transparence du Budget

Les classifications budgétaires sont conformes aux normes de l'UEMOA, elles permettent de décrire de façon détaillée les affectations budgétaires selon les classifications économiques et administratives. L'amélioration prévue par les nouvelles directives de l'UEMOA permettra à terme d'améliorer cette transparence par la description des dépenses selon la classification fonctionnelle.

Les dispositifs actuels souffrent cependant d'un manque d'exhaustivité sur l'information des dépenses publiques notamment pour les informations qui concernent les établissements publics autonomes qui doivent compléter celles dont on dispose pour le budget général de l'Etat.

Les systèmes en place n'enregistrent pas non plus les dépenses fiscales (exonérations fiscales) accordées dans le cadre des politiques de soutien de l'Etat aux activités économiques ou dans le cadre des contreparties fiscales aux projets financés sur ressources extérieures.

Les charges communes constituent également une source de préoccupation en relation avec leur importance relative.

De gros efforts ont été déployés pour la diffusion de l'information à travers les sites des diverses structures du ministère de l'Economie et des Finances. Mais la diffusion de l'information budgétaire produite avant l'approbation des budgets est très limitée.

C.1 Budgétisation basée sur les politiques publiques

Des efforts ont été faits en matière d'organisation de la préparation du budget, notamment à travers la formalisation de la procédure de préparation, l'augmentation du nombre ministères préparant des stratégies sectorielles et des CDS-MT, l'élaboration dans les délais opérationnels des cadrages macroéconomiques et des cadrages budgétaires de qualité acceptable.

Ces efforts sont amoindris par les insuffisances qui subsistent quant à la fixation des plafonds de dépenses dans des délais qui permettraient aux ministères de préparer leurs propositions budgétaires en conformité avec les priorités arrêtées par le cadre budgétaire.

C.2 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du Budget

Pour ce qui concerne les recettes, des efforts ont été réalisés pour simplifier et clarifier les principaux textes des législations et réglementations fiscales et douanières. Les progrès ont été poursuivis dans le domaine de la diffusion de l'information sur les obligations fiscales et douanières notamment avec la mise en place pour la DGID et l'amélioration pour la DGD du site internet.

Les problèmes de gestion du système d'identification des contribuables ont été surmontés par les décisions prises en 2009 pour mieux coordonner et centraliser l'attribution du code NINEA.

Le renforcement des capacités d'intervention de la DGID grâce notamment au développement des fonctionnalités de SIGTAS et de son déploiement à travers les régions permettra d'améliorer les fonctions de recouvrement transférées à la DGID à partir de 2010.

Cependant, des problèmes subsistent pour ce qui concerne l'évaluation des recettes exonérées et le suivi et le traitement des arriérés de recouvrement.

Pour ce qui concerne les dépenses, des outils de programmation et de prévision ont été développés pour maîtriser les flux de trésorerie. Ils portent notamment sur la préparation de TOFE prévisionnels trimestrialisés et de la mise en place de comités de suivi pour les recettes ou pour les dépenses. Mais il n'existe pas encore de système formel pour organiser les ajustements budgétaires en fonction des ressources à venir probables et en informer à temps les ministères dépensiers.

La gestion de la dette extérieure continue à être assurée dans des conditions satisfaisantes, mais des décisions prises en 2009 pour le partage des responsabilités entre le MEF et le MCIATTAI en matière de négociation et d'engagement risquent de fragiliser le système. La gestion de la dette intérieure assurée par la Trésorerie générale mérite aussi une attention particulière du fait des importants recours aux émissions de bons du Trésor opérées ces dernières années et qui pèsent de plus en plus lourd dans les charges de l'Etat.

Les capacités de maîtrise de l'endettement sont toutefois améliorées grâce notamment à l'analyse annuelle de la soutenabilité de la dette opérée par le Comité national de la dette publique dont le rapport est publié dans des délais relativement courts.

Pour ce qui concerne la maîtrise des effectifs et de la masse salariale, le fichier de la Fonction publique et celui de la Direction en charge de la solde au MEF ne sont pas harmonisés ou reliés selon des procédures et systèmes bien établis. Par ailleurs, la maîtrise de la gestion de la solde est rendue difficile du fait que les statuts de la fonction publique ne couvrent pas l'ensemble des agents de l'Etat dont un grand nombre intervient en qualité de prestataire. En outre, l'outil informatique dont dispose actuellement la Direction de la solde ne lui permet pas d'assurer un contrôle efficace des états de paie. Cela ne sera rendu possible que lorsque l'intégration de la gestion de la solde dans SIGFIP sera achevée.

Le dispositif des marchés publics a connu une très nette amélioration depuis la révision du texte de 2007 et la mise en place des instances prévues. Le décret modificatif de 2011 pose problème au regard du champ d'application du code.

Le contrôle a priori des autres dépenses (hors salaires et dette) permet de limiter effectivement les engagements aux dotations prévues et crédits disponibles. L'effort porté ces dernières années à l'élimination des procédures exceptionnelles de dépenses a permis d'améliorer la qualité et l'effectivité du contrôle budgétaire.

L'organisation de l'exécution de la dépense a déjà bénéficié des possibilités offertes par l'amélioration de SIGFIP (phase budgétaire) et la mise en place du système de comptabilisation ASTER (phase comptable). D'autres améliorations sont encore possibles, mais non encore utilisées notamment pour ce qui concerne la vérification, lors de l'exécution de la dépense, des prix, de la qualité des fournisseurs ou encore d'autres points de contrôle pouvant être facilités par les applicatifs. Le contrôle souffre aussi de l'insuffisance voire de l'absence de manuels de procédures. Ce manque entraîne des redondances dans les contrôles par manque de précision ou de compréhension du rôle de chaque intervenant, ces derniers devant assurer la complémentarité des contrôles et non leur superposition.

Pour ce qui concerne les vérifications internes (contrôle a posteriori), les organes de contrôles existent, mais leur fonctionnement est limité du point de vue de la couverture du champ. Ils ne disposent pas de tous les outils nécessaires notamment les manuels de contrôle, d'élaboration de rapport et pour l'organisation du suivi des recommandations. Leur efficacité est aussi limitée par l'absence d'une programmation concertée entre les toutes les institutions de vérification et par le manque de circulation des rapports entre toutes les autorités concernées.

C.3 Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers

Les dépenses hors salaires et projets sur financement extérieur sont enregistrées de manière exhaustive et fiable dans le système SIGFIP, ce qui permet au MEF de publier au moyen chaque trimestre des données suffisamment détaillées et fiables sur l'exécution du budget par titre et section aux stades de l'engagement, de la liquidation, de l'ordonnancement et de la prise en charge comptable.

L'enregistrement des marchés publics bénéficie aussi de la mise en place du système SIGMAP qui sera intégré au SIGFIP.

Pour ce qui concerne la phase comptable des dépenses, la mise en place depuis 2010 du système ASTER contribue à assurer de meilleurs enregistrements mais des faiblesses subsistent pour ce qui concerne l'utilisation du plan comptable. Ce dernier ne détaille pas suffisamment les comptes de charge. Ceci constitue une préoccupation majeure dans la mesure où il est difficile d'évaluer la conformité entre les états financiers et les enregistrements de l'ordonnateur.

Les informations sur les équilibres financiers ne sont disponibles et publiées qu'à travers le tableau des opérations financières de l'Etat.

C.4 Surveillance et vérification externes

Les actions engagées pour rattraper les importants retards précédemment constatés dans la préparation et l'adoption des Lois de règlement. Le dernier projet de Loi de règlement préparé et transmis à la Cour des comptes concerne l'exercice 2009.

Les retards concernent aujourd'hui la vérification des projets par la Cour des comptes. Les certificats de conformité pour les projets de loi de règlement de 2006 et 2007 ne sont pas délivrés.

L'absence de comptables publics dans certaines structures ou le défaut de transmission des comptes ne permettent toujours pas à la Cour des comptes de couvrir la totalité du champ de ses compétences. Des appuis ponctuels ont été apportés par les partenaires techniques pour aider à rattraper les retards dans le jugement des comptes. Ces efforts devront être poursuivis et renforcés en rapport avec l'ampleur de retards.

En plus du renforcement de ses capacités, la Cour des comptes devrait pouvoir bénéficier d'une amélioration des ses procédures internes notamment pour ce qui concerne l'organisation de la CVCCEP et la relation avec la Parquet.

Enfin, aucune procédure de collaboration, ni en termes de suivi des rapports de vérification et de mise en œuvre des recommandations, ni en termes d'appui technique, n'a été établie entre la Cour des comptes, en tant qu'ISC, et le Parlement.

Le Parlement dispose d'une organisation adaptée pour l'examen des projets de loi Finances (y compris les lois de règlement) et pour exercer ses prérogatives en matière de contrôle. Celles-ci sont cependant contraintes en raison notamment des retards pris pour la

présentation des rapports de fin d'exercice et la transmission des rapports de vérification des autres institutions de contrôle.

D Pratiques des bailleurs de fonds

Des efforts de coordination ont été menés dans le cadre de la mise en œuvre de la déclaration de Paris sur l'harmonisation et l'alignement de l'aide sur les procédures nationales. Des cadres de concertation ont été mis en place dans le cadre des plans et programmes de réformes de la GFP. Les préoccupations relatives à la prévisibilité de l'aide et au respect des procédures nationales y sont prises en compte dans la détermination des priorités des réformes.

L'aide budgétaire continue cependant à faire l'objet d'un manque de prévisibilité, tant pour la détermination des montants des aides que pour celle des périodes de décaissement effectifs.

Pour l'aide projet, la prévisibilité déjà relativement correcte en 2007, continue à bénéficier des efforts pour intégrer dans le processus de préparation les prévisions d'aide au développement.

Le recours aux procédures nationales en matière d'exécution de projets financés sur ressources extérieures commence aussi à se faire, mais de manière encore trop modeste. La modernisation des outils de gestion de la dépense de l'Etat (SIGFIP, ASTER, SIGMAP) ainsi que la révision du Code des marchés publics contribuent à renforcer la confiance des partenaires pour l'utilisation des procédures nationales, mais les dispositifs sont encore trop récents pour assoir totalement cette confiance.

ii) Evaluation de l'incidence des faiblesses de la gestion des finances publiques.

La discipline budgétaire est favorisée par un processus de préparation du budget basé sur:

- un calendrier institutionnel précis et respecté qui favorise le processus participatif dans la préparation du budget,
- le recours à des instruments de prévisions et de programmation tels que les Cadres Budgétaires à Moyen Terme et Cadres de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDS-MT),
- l'utilisation de classifications budgétaires conformes aux normes,
- le respect des règles établies pour l'exécution des budgets, et en particulier la limitation des recours aux procédures exceptionnelles de dépenses
- la prudence dans l'établissement des prévisions de recettes et le maintien des dépenses dans les limites globales de l'équilibre budgétaire.

Néanmoins, la discipline budgétaire est affectée par:

- une insuffisante transparence tant au niveau de la préparation du budget (manque de communication et de diffusion de l'information sur les orientations et

- prévisions), qu'au niveau de l'exécution du budget (statistiques financières) et au niveau des contrôles (rapports de vérification);
- le recours fréquent aux réaffectations budgétaires,
 - la faiblesse des outils et organisations de régulation budgétaire,
 - le manque de surveillance des facteurs de risques de déséquilibres financiers (suivi des instances de paiement, encadrement de l'endettement, risques imputables aux établissements et entités publics),
 - Les insuffisances des enregistrements comptables,
 - Le manque d'organisation et de coordination des structures de contrôle internes et le manque de collaboration entre ces dernières et les structures de contrôles externes.
 - la faiblesse des contrôles externes (Cour des comptes et Parlement) sur l'exécution des budgets

L'allocation stratégique des ressources est favorisée par le caractère organisé et participatif de la préparation du budget, l'utilisation des CDS-MT pour traduire dans le budget les priorités sectorielles et nationales. Mais le recours fréquent aux réaffectations budgétaires en cours d'exercice, et la faiblesse du système de régulation budgétaire qui ne permet pas d'ajuster les plafonds d'ouverture de crédits en fonction des priorités, ne favorisent pas l'optimisation des allocations stratégiques. La faiblesse de l'encadrement des dépenses des autres institutions publiques (collectivités territoriales et surtout établissements publics à caractère administratif) constitue aussi, à l'heure actuelle, un facteur majeur empêchant l'optimisation de l'allocation stratégique des ressources. La faiblesse des contrôles externes, enfin, empêche le Parlement de jouer pleinement son rôle pour une meilleure allocation stratégique des ressources.

L'efficacité dans la prestation des services publics est favorisée aussi par le caractère organisé et participatif de la préparation du budget. Mais elle est amoindrie par le manque de prévisibilité budgétaire infraannuelle et par la gestion la trésorerie qui ne permettent pas de mettre les fonds à la disposition des services dans les délais opportuns. L'efficacité des services est aussi contrainte par la faiblesse des contrôles internes et externes.

L'impact des qualités et faiblesses constatées au niveau chaque domaine clé du système de la GFP sur les objectifs d'une bonne gestion des finances publiques (discipline budgétaire, allocation stratégique et efficience) est résumé dans le tableau qui suit.

Effets des insuffisances sur les trois objectifs d'une bonne gestion des finances publics

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique Des ressources	Mise à disposition efficiente des services
1. Crédibilité du budget	Le budget présente un degré de crédibilité satisfaisant. Les prévisions de recettes sont généralement fiables et prudentes; les dépenses sont globalement contenues dans les limites prévues par les lois de finances initiales. Cependant, de trop nombreuses réaffectations	L'insuffisant respect des répartitions sectorielles ne favorise pas l'allocation optimale des ressources. Les faiblesses du système de suivi des instances de paiement risquent d'aboutir à l'accumulation d'arriérés de paiements se traduisant par des surcoûts (intégration des	Les réallocations de ressources budgétaires nuisent à l'efficience des biens et services publics.

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique Des ressources	Mise à disposition efficiente des services
	budgétaires en cours d'année entament la crédibilité. La crédibilité peut aussi être affectée par les faiblesses du système de suivi des instances de paiement.	risques dans la détermination des prix par les fournisseurs de l'Etat) et des modifications de la structure réelle des dépenses.	
2. Exhaustivité et transparence	Le budget est présenté selon des classifications conformes aux standards internationaux. Il n'est pas accompagné de toutes les informations utiles pour faciliter la compréhension et le contrôle parlementaire. Les informations sur les budgets sont peu accessibles ou peu diffusées au grand public.	La documentation budgétaire permet le contrôle parlementaire et favorise l'allocation stratégique des ressources. Cependant, l'absence de données complètes et fiables sur les établissements publics autonomes (EPA) et les collectivités territoriales risque de compromettre les choix stratégiques par une insuffisante prise en compte des complémentarités entre les interventions des administrations centrales, locales et les EPA. Le manque de diffusion de l'information réduit la transparence et la capacité de la société civile à contribuer à déterminer si les ressources sont utilisées conformément aux priorités.	L'absence de mise en cohérence des actions des administrations centrales avec celles des Établissements publics autonomes et des collectivités territoriales peut conduire à des gaspillages de ressources. Le manque de transparence affaiblit la capacité de la société civile à optimiser l'utilisation des ressources et à appuyer sur le terrain, les politiques engagées. Le manque de transparence ne permet pas non plus aux communes de contribuer à la mise à disposition effective des moyens au niveau des services primaires.
3. Budgétisation fondée sur des politiques nationales	Les cadres macroéconomiques et budgétaires, les Cadres de Dépenses sectorielles à Moyen Terme (CDS-MT) établis pour la préparation du Budget et les budgets programmes des ministères contribuent à améliorer la prévisibilité et à traduire, dans les budgets annuels, les choix stratégiques nationaux. La préparation du budget s'appuie sur un calendrier budgétaire précis et respecté, et des processus de concertation et d'arbitrage qui participent également à la qualité de la traduction dans les budgets, des politiques arrêtées. Mais ces procédés sont limités par les décisions	Le respect des stratégies et politiques nationales à travers l'élaboration de budgets programmes favorise l'allocation stratégique des ressources. Mais les délais de préparation insuffisants peuvent conduire à une traduction partielle des programmes dans les propositions de budgets de moyens.	La perspective pluriannuelle dans l'élaboration des budgets permet d'assurer les équilibres financiers et d'améliorer la faisabilité des programmes. Elle permet d'optimiser l'articulation des actions sur le moyen terme et de prévoir la mise à disposition des ressources au moment opportun.

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique Des ressources	Mise à disposition efficiente des services
	<p>tardives des instances supérieures du gouvernement en matière de fixations des plafonds de dépenses pour tous les ministères.</p> <p>La faiblesse des instruments et des capacités de prévisions, et le manque de prévisibilité de l'aide extérieure concourent aussi à amoindrir la discipline budgétaire</p>		
4. Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	<p>Il n'existe pas de système formel de gestion prévisionnelle de la trésorerie, ce qui limite les capacités de contrôle de l'exécution du budget.</p> <p>Les règles et procédures de contrôle de la dépense salariale ne garantissent pas la maîtrise des effectifs et la transparence. Pour les dépenses hors salaires, les règles sont bien établies, mais leur efficacité est amoindrie par le manque d'outils de contrôle, la multiplicité des contrôles et leur lourdeur.</p> <p>Les moyens des services de contrôle internes ne sont pas en rapport avec l'étendue de leurs missions. La coordination entre les diverses institutions de contrôle est réduite</p>	<p>L'absence de gestion prévisionnelle de la trésorerie peut affecter l'allocation stratégique des ressources en contraignant à des modifications non planifiées, certaines dotations budgétaires.</p> <p>La faiblesse des capacités d'intervention des services de contrôles internes peut aussi se traduire par des surcoûts, et des actes frauduleux qui modifient la structure réelle des dépenses.</p>	<p>Le manque de prévisibilité des flux de ressources peut favoriser l'émergence de comportements et de pratiques non conformes, chez les gestionnaires, par crainte des risques de blocages de crédits.</p> <p>La faiblesse des contrôles internes peut aussi générer l'émergence de pratiques de corruption et de détournements de ressources</p>
5. Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers	<p>L'irrégularité et/ou le rapprochement et l'ajustement des comptes d'attente et d'avances, les retards pris pour établir des rapports financiers complets et détaillés et des Lois de Règlements réduisent la capacité du gouvernement pour déterminer les agrégats budgétaires</p>	<p>Les insuffisances de la comptabilité rendent difficiles la détermination et la maîtrise des coûts des programmes. Ce qui limite les capacités d'allocations optimales des ressources.</p> <p>Les retards dans la production de données ou le manque d'informations sur l'exécution du budget peuvent aussi entraîner des restructurations non planifiées de la répartition des dépenses en fin d'exercice.</p>	<p>Le manque d'information sur l'exécution des budgets ne permet pas la prise de décisions pour des actions correctives au moment opportun.</p> <p>Elle ne permet pas non plus la surveillance et le contrôle de l'utilisation des fonds</p>
6. Surveillance	<p>L'activité de la Cour des comptes est limitée par</p>	<p>La faiblesse des contrôles externes peut conduire à la</p>	<p>La désresponsabilisation des gestionnaires peut entraîner</p>

	Discipline budgétaire	Allocation stratégique Des ressources	Mise à disposition efficiente des services
et vérification externe	l'insuffisance de ses moyens et par les retards très importants pris pour l'établissement des comptes des ordonnateurs et des comptables. Les défaillances du commissaire du droit ajoutent à ses difficultés de fonctionnement. Le Parlement est organisé pour l'examen et l'adoption du projet de Budget, mais accumule de grands retards dans l'approbation des Lois de Règlements. Il ne dispose pas de toutes les ressources pour exercer sa fonction de contrôle et de vérification, et ne reçoit pas les rapports des autres institutions de vérification.	déresponsabilisation dans l'exécution des politiques arrêtées.	l'inefficacité des actions et l'échec des politiques.

iii) Perspectives concernant la planification et la mise en œuvre des réformes

Le gouvernement du Sénégal s'est engagé dans le processus de réforme de la gestion des finances publiques à partir de la validation des plans d'actions du CFAA et du CPAR en juillet 2003. Ces deux plans d'action vont constituer le programme de réformes mis en œuvre dès 2003 à partir de la création du PCRBF¹ et du CCHS².

Elaboré et adopté en 2008, le nouveau programme de réformes (PRBF) porte sur la période 2009 – 2012. Il est basé sur le diagnostic du PEFA et il intègre les actions des plans d'actions CFAA et CPAR en cours d'exécution. Il est structuré en cohérence avec les six dimensions clés du cadre d'analyse du PEFA dont il suit les indicateurs. Il sera impulsé par la transcription dans le droit national et la mise en œuvre des nouveaux dispositifs des directives de l'UEMOA de 2009.

Malgré les réformes engagées, le système de gestion des finances publiques présente encore des faiblesses que les réformes n'ont pas corrigées. Les trois plus importantes sont les suivantes :

- La croissance du nombre d'organismes autonomes au cours des dernières années. Bien que contribuant aux politiques publiques et recevant de l'Etat la majeure partie de leurs ressources, leur statut juridique n'est pas clarifié et le contrôle des opérations financières n'intervient pas dans l'exécution de leurs dépenses. Des efforts sont

¹ Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières

² Comité Conjoint d'Harmonisation et Suivi des Réformes

entrepris depuis 2009 pour clarifier le statut juridique et financier des démembrements de l'Etat, mais ils restent imparfaits.

- L'absence d'un système organisé de coordination et d'échanges entre les institutions de contrôle externe, Parlement et Cour des comptes, et les structures de contrôle interne, Inspection Générale d'Etat et Inspection Générale des Finances.
- La superposition des contrôles a priori, entre le Contrôle Financier rattaché à la Présidence qui contrôle a priori tous les actes à portée financière, et le Contrôle des Opérations Financières qui dépend du Ministre chargé des Finances, qui exerce un contrôle a priori sur la totalité des dépenses de l'Etat central, hors salaires.

Plusieurs facteurs institutionnels sont susceptibles de soutenir l'efficacité du processus de réformes du système de gestion des finances publiques en cours.

Le premier facteur est la volonté politique du Gouvernement du Sénégal à améliorer la performance du système de gestion des finances publiques qui se manifeste sans discontinuer depuis 2003 à la fois par les études diagnostics de la gestion des finances publiques (CFAA, CPAR, PEFA) approuvées par le Gouvernement et par les programmes de réformes qui ont suivi ces études.

Le deuxième facteur est le dispositif institutionnel des réformes. Ce dispositif est piloté à haut niveau et il comprend une instance de concertation entre l'ensemble des structures du système de gestion des finances publiques, les institutions de vérification externe, la société civile ainsi que les partenaires au développement impliqués dans le soutien aux réformes des finances publiques.

Cette instance permet un dialogue entre tous les acteurs et parties prenantes nationaux, et l'association des partenaires à ce dialogue matérialise les engagements de la Déclaration de Paris.

Enfin, en troisième facteur, le principe de responsabilisation des structures opérationnelles de l'administration et des institutions dans la mise en œuvre des actions de réformes est propre à en faciliter l'appropriation par les acteurs, ce qui devrait constituer un levier pour la pérennisation des acquis des réformes et leur approfondissement.

En outre, le dispositif est soutenu par des textes réglementaires qui en assurent l'ancrage institutionnel

Néanmoins, à côté de ses forces, l'efficacité du dispositif souffre de faiblesses de capacités déjà identifiées dans les évaluations précédentes³.

- La faiblesse des capacités des structures opérationnelles en termes de ressources humaines et d'outils dédiés à la préparation et au déploiement des réformes, ce qui limite le principe de responsabilisation des structures.

³ Rapport sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques de 2007 et Recueil bilan des réalisations de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières 2003-2009.

L'insuffisance des capacités de préparation, d'accompagnement et de suivi de la réforme, matérialisée par l'effectif réduit du SE-PCRBF qui ne comprend, en plus du Secrétaire Exécutif, qu'un seul cadre spécialiste des finances publiques.

Comparaison résumée de l'évolution des notations des indicateurs entre 2007 et 2011

Sur les 28 indicateurs de haut niveau qui mesurent les performances du système national, 15 ont une note identique à celle attribuée en 2007, 7 ont une note plus élevée et 5 une note moins élevée. Un indicateur n'avait pas été noté en 2007.

Il faut toutefois noter que sur les cinq indicateurs dont la note 2011 est inférieure à celle de 2007, un seul correspond à une régression effective de la performance (PI-17). Les autres baisses ne s'expliquent que par des divergences dans la méthode de notation.

Parmi les indicateurs dont la note n'a pas évolué, un bon nombre se rapportent à des domaines où des progrès ont été réalisés, mais ne permettent pas encore de justifier l'amélioration de la note globale. Ce constat peut être étayé par l'analyse des notes attribuées aux composantes des indicateurs présentée ci-après.

Evolution de notes par composante entre 2007 et 2010

Note	2007	2011
Nombre de A	6	10
Nombre de B	18	23
Nombre de C	23	19
Nombre de D	21	119

Tableau 1: Etat comparatif 2007-2011 des évaluations des indicateurs sur la Gestion des Finances Publiques Au Sénégal

Indicateurs	M1 ou M2	2007				2011				Evolution				
		Note finale	composantes				Note finale	composantes						
			1	2	3	4		1	2		3	4		
A. Résultats du système de gestion des finances publiques : crédibilité du budget														
PI-1 : dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement	M1	B	B					B	B					(=)
PI-2 : composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	M1	D	D					D+	D	B				(+)
PI-3 : recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	M1	A	A					A	A					(=)
PI-4 : stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	M1	D+	C	D				D+	C	D				(=)
B. Spécificités transversales : couverture et transparence														
PI-5 : classification du budget	M1	B	B					C	C					(-)
PI-6 : exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	M1	B	B					B	B					(=)
PI-7 : importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	M1	D+	D	B				D+	D	B				(=)

Indicateurs	M1 ou M2	2007					2011					Evolution
		Note finale	composantes				Note finale	composantes				
			1	2	3	4		1	2	3	4	
PI-8 : transparence des relations budgétaires intergouvernementales	M2	D	D	D	D		C	A	D	D		(+)
PI-9 : surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	M1	D+	D	C			D+	D	C			(=)
PI-10 : accès du public aux principales informations budgétaires	M1	C	C				C	C				(=)
C. Cycle budgétaire												
C(1) Budgétisation basée sur les politiques publiques												
PI-11 : caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	M2	A	A	B	A		B+	A	C	A		(-)
PI-12 : perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques	M2	C+	C	B	C	C	B	C	A	B	C	(+)
C(2) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget												
PI-13 : transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	M2	B	B	B	C		B	B	B	B		(=)
PI-14 : efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, taxes et droits de douane	M2	C+	C	B	C		B	B	B	C		(+)
PI-15 : efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	M1			A	B		D+	D	A	B		
PI-16 : prévisibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	M1	C+	A	C	C		D+	B	D	C		(-)
PI-17 : suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	M2	C	C	C	B		D+	C	C	D		(-)
PI-18 : efficacité des contrôles des états de paie	M1	D+	D	D	B	C	D+	D	D	B	C	(=)
PI-19 : mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôle de la passation des marchés publics	M2	C	B	C	D		B+	B	A	B	A	(+)
PI-20 : efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	M1	C+	B	C	C		C+	C	B	B		(=)
PI-21 : efficacité du système de vérification interne	M1	D+	D	C	C		C+	C	C	B		(+)
C(3) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers												
PI-22 : régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes	M2	C	B	D			C	B	D			(=)
PI-23 : disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires	M1	D					D	D				(=)
PI-24 : qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	M1	D+	C	D	B		B+	B	A	B		(+)
PI-25 : qualité et respect des délais des états financiers annuels	M1	D+	D	D	C		D+	D	C	C		(=)
C(4) Surveillance et vérification externes												
PI-26 : étendue, nature et suivi de la vérification externe	M1	D+	D	D	B		D+	D	D	B		(=)
PI-27 : examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	M1	C+	C	B	A	C	C+	C	A	B	C	(=)
PI-28 : examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	M1	D	D	D	D		D	D	D	D		(=)
D. Pratiques des bailleurs de fonds												
D-1 : prévisibilité de l'appui budgétaire direct	M1	D	D	D			D	D	D			(=)
D-2 : renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation	M1	C	C	C			C	C	C			(=)
D-3 : proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	M1	D	D				D	D				(=)

1. Introduction

1.1 L'objectif du PFM-PR

Le Sénégal a procédé en 2007, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, à sa première évaluation du système de gestion des finances publiques. Elle avait servi à établir un état des lieux du système de gestion des finances publiques ainsi qu'à la détermination des objectifs et priorités inscrits dans le programme de réformes (PRBF) pour la période 2009-2012, adopté en 2008.

La présente évaluation va servir à mesurer les progrès accomplis depuis l'état des lieux 2007, dans l'amélioration des performances du système de gestion des finances publiques au Sénégal.

Elle servira aussi, le cas échéant, à revoir ou à porter des améliorations dans les programmes de réformes en cours pour accélérer l'amélioration des performances ainsi que la mise en œuvre des nouvelles dispositions prévues par les Directives de l'UEMOA de 2009.

1.2 Le processus de préparation du rapport

Une mission d'évaluation a séjourné à Dakar du 3 au 25 Mars 2011 pour réaliser la seconde évaluation du système de Gestion des Finances Publiques (GFP) Sénégalais sur la base des indicateurs de haut niveau du «Cadre de Mesure de Performance de la Gestion des Finances Publiques» (PEFA).

La mission a débuté par une journée de formation sur le PEFA. Lors de laquelle, la méthode, le contenu du rapport sur la performance du système de gestion des finances publiques, PFM-PR et les indicateurs (28 indicateurs de haut niveau et 3 indicateurs sur les pratiques des bailleurs de fonds), ont été présentées aux représentants de différents ministères, institutions et partenaires techniques et financiers.

Des séances de travail ont ensuite été organisées avec les responsables et les cadres des principaux services du Ministère de l'Economie des Finances, de la Cour des Comptes, des commissions économiques de l'Assemblée nationale et du Sénat, de l'Inspection générale de l'Etat, de la Chambre de commerce (CCIAD) et de certains autres ministères (Education, Santé, Fonction publique, Collectivités locales).

La mission a ainsi pu recueillir de nombreuses informations et documents utiles à l'évaluation.

La mission a aussi pu recueillir à travers un questionnaire adressé aux PTFs des informations utiles pour la mesure des indicateurs relatifs à leurs pratiques en matière d'aide financière.

L'analyse documentaire a permis d'approfondir le champ d'investigation et d'apporter les preuves matérielles et pertinentes pour évaluer les indicateurs.

A l'issue de cette première mission, un rapport provisoire a été élaboré et transmis pour observations au Secrétariat du PEFA, à toutes les structures des administrations et institutions nationales impliquées et aux partenaires techniques et financiers du Comité Conjoint d'Harmonisation et de suivi des réformes.

La mission a reçu et traité l'ensemble des observations et suggestions faites au rapport provisoire. Elle a ainsi pu apporter des améliorations et enrichissements sur le rapport provisoire.

Le rapport enrichi a été présenté et discuté lors d'un atelier animé par les consultants et organisé à Dakar le 7 juin 2011, en présence des responsables nationaux et des représentants des partenaires techniques et financiers.

1.3 La méthodologie utilisée

L'évaluation est centrée sur les pratiques en matière de gestion des finances publiques de l'année en cours et si besoin est, des exercices précédents. Elle se traduit par une notation des indicateurs, selon la méthodologie et les barèmes décrits dans le manuel diffusé par le secrétariat du PEFA en juin 2005, complété par les instructions et modifications apportées en 2010 et publiées sur le site www.pefa.org.

1.4 Le champ couvert

Le champ de l'évaluation recouvre les administrations centrales (Institutions, ministères et leurs services déconcentrés). Il ne recouvre pas i) les établissements publics autonomes (y compris les agences) à caractère administratif et les collectivités territoriales. Ces deux dernières catégories ne seront examinées que dans le cadre de leurs relations budgétaires et financières avec les administrations centrales. L'importance relative de chacun de ces secteurs n'a pu être établie par manque de données sur les dépenses globales des collectivités territoriales et des établissements autonomes. .

2. Données générales sur le pays

2.1 Description de la situation économique du pays

Le contexte économique

Le Sénégal a une population de 12,5 millions d'habitants en 2010 dont 42 % vivent en zone urbaine. L'agglomération de Dakar compte environ 2,5 millions d'habitants soit 20 % de la population totale.

Avec un PIB par habitant de 710 \$ en 2008, le Sénégal fait partie des pays les moins avancés (PMA) selon le classement de la CNUCED.

En 2010, le Sénégal se situe à la 144^{ème} place sur 162 pays dans le classement de l'Indice de Développement Humain des Nations Unies. Avec un IDH de 0,411 le Sénégal est en 3^e position des 8 pays membres de l'UEMOA, derrière le Togo (0,428) et le Bénin (0,435).

D'après les données de la Banque Mondiale, l'espérance de vie à la naissance est de 56 ans, 33,4 % de la population se situe en dessous du seuil de pauvreté, le taux d'alphabétisation des adultes est de 42 %.

Pour les 5 dernières années, le taux de croissance du PIB a évolué comme suit ⁴:

2006	2007	2008	2009	2010
2,5 %	4,9 %	3,2 %	2,2 %	4,2 %

En 2009⁵, le secteur primaire contribue au PIB pour 14,9 %, le secteur secondaire pour 19,3 % et le secteur tertiaire pour 54,5 %. L'économie informelle représente près de 47,4 % du PIB.

Pour cette même année, la FBCF a atteint 24,9 % du PIB et les exportations ont représenté 22,9 % du PIB.

Le programme de réforme économique des autorités nationales.

La stratégie de développement du Sénégal sur le moyen terme se décline à travers le DSRP. Un DSRP II (2006-2010) a été finalisé en septembre 2006 et une Stratégie de Croissance Accélérée a également été élaborée par les autorités.

La stratégie de réduction de la pauvreté est articulée autour de 4 axes qui visent à (i) promouvoir les opportunités de création de richesses au Sénégal, (ii) organiser l'égalité des chances dans la concrétisation de ces opportunités, notamment à travers le renforcement des capacités des populations pauvres (iii) assurer la protection des groupes vulnérables, (iv)

⁴ CNPE

⁵ Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) - Comptes nationaux 2007-2009

répondre à la demande sociale et favoriser la participation des populations dans la gestion des affaires de leurs communautés de base, notamment à travers une véritable politique de décentralisation et de développement local.

Pour atteindre les taux de croissance requis pour la réduction de la pauvreté de moitié d'ici à 2015 (OMD), le Sénégal a élaboré une stratégie de croissance accélérée (SCA) visant un taux de croissance annuelle de 7 à 8 %. Cette stratégie vise à assurer une forte croissance de secteurs ciblés avec un effet d'entraînement sur l'ensemble de l'économie et à renforcer la synergie intersectorielle.

La SCA privilégie deux approches complémentaires : i) la promotion de l'investissement direct grâce à une amélioration constante de l'environnement des affaires, ii) une démarche ciblée de promotion des groupes de grappes d'activités, de services et de compétences à haut potentiel de croissance et dont l'effet d'entraînement sur l'ensemble des autres secteurs économiques est avéré.

La logique des réformes du système de gestion des finances publiques.

La réforme du système de gestion des finances publiques est incluse dans l'axe 4 du DSRP II qui traite de la bonne gouvernance et du développement décentralisé et participatif. Cette réforme, dénommée Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF), est l'application des matrices de mesures de réformes des rapports du CFAA et du CPAR réalisés en 2003, qui visent l'amélioration de l'efficacité et de la transparence des systèmes de gestion des finances publiques, dont les procédures de la passation des marchés publics.

Le projet de réforme a ainsi été construit à partir d'un diagnostic du système de gestion des finances publiques et il a bénéficié de l'appui en expertise et en ressources financières des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.

Le projet a été structuré en 6 thèmes, cohérents avec le cadre d'analyse du PEFA : i) améliorer la crédibilité du budget, ii) renforcer l'exhaustivité et la transparence budgétaire, iii) mettre en œuvre un processus budgétaire efficace fondé sur les politiques publiques, iv) renforcer la prévisibilité et les divers systèmes de contrôle de l'exécution du budget, v) améliorer la qualité de la comptabilité, vi) rendre opérationnelles les dispositions relatives à l'examen des finances publiques.

2.2 Description des objectifs budgétaires

L'information contenue dans cette sous-section analyse brièvement la politique budgétaire et la politique de dépenses. Elle se base sur des études déjà effectuées.

Performance budgétaire (période 2007-2009)

Les recettes budgétaires hors dons ont légèrement augmenté en % du PIB, passant de 19,4% en 2008 à 20,0 % en 2010. Sur la même période, les dépenses totales sont restées quasiment stables, passant de 26,5 % du PIB en 2008 à 26,9 % en 2010. Cette stabilité

recouvre une évolution divergente entre les dépenses courantes qui ont baissé (de 16,4% à 15,7% sur la période triennale) et les dépenses en capital qui ont augmenté (de 10,1% à 11,1%).

Il résulte de ces évolutions une légère amélioration du solde de l'administration centrale, qui passe de - 4,8 % du PIB en 2008, à - 4,3 % en 2010, avec une petite dégradation en 2009 (-5,0%). En prenant en compte le solde positif des entités non financières du secteur public, le solde global s'établit à : - 4,8 % en 2008, - 5 % en 2009 et - 4,3% pour 2010. Hors dons, le solde global reste stable à - 6,9% en 2008 et 2010, avec cependant une baisse en 2009 (- 7,9%)

Le déficit a principalement été financé par les ressources extérieures, dont le montant en % du PIB a diminué, de 3,7 % en 2008 et 2009 à 2,6% en 2010. En revanche, le financement intérieur bancaire a fortement augmenté entre 2008 et 2010, de 1,6 à 2,1% du PIB.

Tableau 2: Opérations financières de l'Etat

	2008	2009	2010	2008	2009	2010
	Milliards de FCFA			% du PIB nominal		
1. Total recettes et dons	1291,8	1304,7	1 431,0	21,7%	21,7%	22,5%
1.1. recettes budgétaires	1152,1	1121,9	1 269,0	19,4%	18,6%	20,0%
1.2 dons	139,7	182,8	162,0	2,3%	3,0%	2,6%
2. Dépenses totales et prêts (net)	1578,5	1607,9	1 705,8	26,5%	26,7%	26,9%
2.1 Dépenses courantes	978,7	997,8	994,0	16,4%	16,6%	15,7%
Hors charge d'intérêt	940,2	952,5	935,8	15,8%	15,8%	14,7%
Intérêts sur la dette publique	38,5	45,3	58,3	0,6%	0,8%	0,9%
2.2 Dépenses en capital	594,7	606,9	702,8	10,0%	10,1%	11,1%
Financement intérieur	314,2	369,3	439,5	5,3%	6,1%	6,9%
Financement extérieur	280,5	237,6	263,3	4,7%	3,9%	4,1%
2.3 Prêts nets	5,1	3,2	9,0	0,1%	0,1%	0,1%
3. Solde global de l'Administration Centrale	-286,7	-303,2	-274,8	-4,8%	-5,0%	-4,3%
Solde global des entités non financières du secteur public	13,2	9,4	0,0	0,2%	0,2%	0,0%
4. Solde global de l'Adm. Centr. et des entités non fin. du sect. Pub.	-273,5	-293,8	-274,8	-4,6%	-4,9%	-4,3%
Dons non compris	-413,2	-476,6	-436,8	-6,9%	-7,9%	-6,9%
5. Financement	265,1	294,3	274,8	4,5%	4,9%	4,3%
5.1 Financement extérieur	222,9	225,5	164,7	3,7%	3,7%	2,6%
5.2 Financement intérieur	42,2	68,8	110,1	0,7%	1,1%	1,7%
Financement bancaire	-43	97,9	132,0	-0,7%	1,6%	2,1%
Financement non bancaire	85,2	-29,1	-21,9	1,4%	-0,5%	-0,3%
6. Erreurs et omissions	8,4	-0,5	0,0	0,1%	0,0%	0,0%
7. Ecart de financement	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%
<i>PIB nominal</i>	<i>5950,2</i>	<i>6023,2</i>	<i>6359,7</i>			

Source : DPE

Allocation des ressources

Allocation sectorielle

FCFA

secteurs	2008				2009				2010			
	LF	%	Ordonnancés	%	LF	%	Ordonnancés	%	LF	%	Ordonnancés	%
Éducation	288 892 071 600	23%	275 831 145 798	24%	331 816 435 012	24%	314 190 022 544	25%	357 497 660 380	26%	409 470 661 494	30%
Santé et social	106 054 641 120	9%	87 838 908 876	7%	110 519 035 020	8%	93 095 674 266	7%	121 873 874 700	9%	123 997 414 704	9%
Infrastructures, habitat, énergie	215 432 067 238	17%	161 439 512 938	14%	133 788 437 240	10%	101 143 886 074	8%	157 976 802 600	11%	149 361 033 034	11%
Agriculture et environnement	62 399 103 726	5%	58 210 748 359	5%	66 529 948 646	5%	88 143 791 817	7%	64 651 219 660	5%	62 828 270 834	5%
Souveraineté	383 519 730 211	31%	379 289 809 257	32%	423 444 238 978	31%	427 110 094 834	34%	409 547 123 100	30%	422 508 853 890	31%
Charges non Réparties	156 054 604 440	13%	200 278 704 560	17%	188 437 844 800	14%	159 899 628 820	13%	151 869 426 820	11%	133 423 115 220	10%
Provisions et imprévues	30 447 781 665	2%	10 736 164 348	1%	42 422 256 924	3%	3 211 877 548	0%	30 360 908 000	2%	189 225 000	0%
Autres		0%		0%	69 791 503 380	5%	55 313 354 222	4%	81 622 692 740	6%	78 217 465 606	6%
Total général	1 242 800 000 000	100%	1 173 624 994 136	100%	1 366 749 700 000	100%	1 242 108 330 125	100%	1 375 399 708 000	100%	1 379 996 039 782	100%

Source : SIGFIP

Les dépenses de souveraineté représentent devant les secteurs sociaux le premier poste de dépenses⁶.

La part des secteurs sociaux (éducation et santé) dans les dépenses ordonnancées a augmenté, passant de 31 % en 2008 à 39 % en 2010. Par contre, les dépenses d'infrastructures (dont énergie) ont nettement décliné, de 14 % en 2008 à 11 % en 2010. La part de l'agriculture et environnement reste stable, avec 5 % à 7 % des dépenses sur la période, de même que les dépenses de souveraineté qui représentent entre 32 et 34 % des dépenses ordonnancées.

Les évolutions annuelles sont cependant relativement faussées par l'importance des charges non réparties (entre 10 et 17 % des ordonnancements) et des « autres dépenses ».

Répartition par nature

Milliards de FCFA

	LFR 2008	%	LFR 2009	%	LFR 2010	%
Dette publique	83,2	5%	150	9%	189,1	10%
Traitements et salaires	347	21%	389	22%	396,8	21%
Autres dépenses courantes	536	32%	540	31%	569,5	30%
Dépenses en capital	697,1	42%	654,8	38%	712,8	38%
Dépenses totales	1663,3	100%	1733,8	100%	1868,2	100%

Source : projet portant loi de finances pour l'année 2011

⁶ Présidence de la République, Parlement, Primature, Affaires Etrangères, Forces Armées, Intérieur, Décentralisation et des Collectivités locales, Justice, Economie et des Finances.

Premier poste de dépenses, les dépenses en capital ont tendance à baisser de 2008 (42 %) à 2010 (38 %). L'évolution des autres dépenses courantes, deuxième poste de dépenses, va dans le même sens. La part des traitements et salaires reste stable, entre 21 et 22 % du total des dépenses. Notons cependant qu'une partie importante des effectifs est constituée de prestataires⁷ dont la rémunération est incluse dans les autres dépenses courantes.

La charge de la dette publique marque une très nette tendance à la hausse, sa part dans les dépenses ayant doublé entre 2008 (5 %) et 2010 (10 %). Cette augmentation est due à la dette intérieure qui a connue de très fortes variations au cours des cinq dernières années comme le montrent les tableaux ci-dessous.

Tableau 3: Evolution de la dette Intérieure

Instruments /Année	2006	2007	2008	2009	2010
Montant de l'encours en fin d'exercice (en milliards e Fcfa)					
Découvert statutaire	46,7	42	32,1	24,4	16,52
Emprunts Bancaires	3,80	2,7	1,7	0,7	30,5
Bons du Trésor	51,90	92,4	69,8	158	159
Obligations	45,00	181	156,8	156,3	232,38
TOTAL	147,40	318,10	260,40	339,40	438,40
Variation annuelles en %					
Découvert statutaire	-	-10,1%	-23,6%	-24,0%	-32,3%
Emprunts Bancaires	-	-28,9%	-37,0%	-58,8%	4257,1%
Bons du Trésor	-	78,0%	-24,5%	126,4%	0,6%
Obligations	-	302,2%	-13,4%	-0,3%	48,7%
TOTAL	-	115,8%	-18,1%	30,3%	29,2%

Source: Rapport sur l'analyse de la viabilité de la dette. CNDP mars 2011.

2.3 Description du cadre juridique et institutionnel de la gestion des finances publiques

Le cadre juridique

La Loi 2001-03 du 22 janvier 2001 portant Constitution de la République du Sénégal affirme dans son préambule son attachement à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance.

Les règles de base de la gestion des affaires publiques sont fixées par plusieurs de ses articles :

- Article 67 : Les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat. Les créations et transformations d'emplois publics ne peuvent être opérées que par les lois de finances.

⁷ Avec 40 000 personnes sous ce statut, les prestataires représentent 57 % des effectifs du Ministère de l'Education

- Article 68 : Le Parlement vote les projets de lois de finances. La Cour des Comptes assiste le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement, dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.
- Article 92 : La Cour des Comptes juge les comptes des comptables publics. Elle assure la vérification des comptes et de la gestion des entreprises publiques et organismes à participation financière publique. Elle sanctionne les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat, des collectivités locales et des organismes soumis à son contrôle.
- Article 96 : Les traités qui engagent les finances de l'Etat ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi.

La Loi Organique no 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux Lois de Finances transpose dans les conditions du droit interne la Directive n° 05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances, modifiées par la Directive n° 2/99/CM/UEMOA du 21 décembre 1999.

Les dispositions nouvelles concernent notamment :

- Le renforcement du pouvoir de contrôle de l'Assemblée avec l'intégration de la dette publique dans les dépenses ordinaires, la budgétisation des emprunts à moyen et long terme et conséquemment la suppression des comptes annexes au budget qui enregistraient les fonds d'investissement financés sur aide étrangère et dont le Trésor public n'est pas comptable assignataire
- La présentation du projet de loi de finances en deux parties distinctes. Dans la première partie figurent en particulier l'autorisation annuelle de percevoir les impôts et les données générales de l'équilibre financier. Quant à la deuxième partie, elle reprend en détail les grandes masses des dépenses ainsi que les dispositions diverses ayant un caractère permanent ou annuel.
- Pour une meilleure compréhension des choix budgétaires, les documents accompagnant le projet de loi de finances de l'année sont définis par les nouvelles dispositions, qui font la distinction entre les documents obligatoires et les documents facultatifs. Dans la première catégorie, figure le rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir ; ce rapport situe le projet de loi de finances par rapport à la situation de l'ensemble des finances publiques.

Le décret du 13/03/2003 portant règlement général sur la comptabilité publique fixe les règles relatives à la gestion des deniers, valeurs et biens appartenant ou confiés à l'Etat. Son champ d'application s'étend : aux collectivités locales, aux établissements publics nationaux ou locaux ainsi qu'aux services et organismes que la loi assujettit au régime juridique de la comptabilité publique.

Les administrateurs de crédits et les ordonnateurs d'une part et les comptables d'autre part sont les deux catégories d'agents pouvant intervenir dans les opérations relatives à l'exécution du budget de l'Etat et des autres organismes publics.

Les administrateurs de crédits constatent et liquident les recettes, proposent les engagements de dépenses et en préparent la liquidation. Les Ministres ont l'initiative des dépenses de leur département et sont, à ce titre, administrateurs des crédits qui leur sont affectés par la loi de finances.

Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes, engagent les dépenses et en ordonnent le paiement. Le Ministre chargé des Finances est ordonnateur principal unique des recettes et des dépenses du budget de l'Etat, des budgets annexes et des comptes spéciaux du Trésor. Il exerce ses attributions d'ordonnateur par le moyen d'ordonnateurs délégués au niveau des administrations centrales et d'ordonnateurs secondaires au niveau des services extérieurs, nommés par décret.

Les directeurs d'établissement public et les chefs d'exécutifs des collectivités locales sont ordonnateurs principaux de leurs budgets. Ils peuvent exercer leurs attributions par le moyen d'ordonnateurs secondaires au niveau des établissements déconcentrés.

Les **comptables publics** se répartissent en trois catégories : i) les comptables directs du Trésor, ii) les comptables spéciaux, iii) les agents comptables d'établissement public.

Les comptables directs du Trésor, principaux ou secondaires, exécutent les opérations de recettes et de dépenses du budget général de l'Etat et des comptes spéciaux du Trésor ainsi que des budgets des collectivités locales. L'agent comptable central du Trésor centralise les opérations du budget général et celles des comptes spéciaux qui sont faites par les comptables principaux, et passe les écritures de fin d'année permettant de dresser les comptes annuels de l'Etat. Il soumet le compte général de l'Administration des finances à l'approbation du Ministre chargé des Finances.

Les comptables spéciaux du Trésor, qui ont toujours la qualité de comptable secondaire, comprennent les comptables des administrations financières, chargés du recouvrement des impôts et taxes, les régisseurs d'avances et les régisseurs de recettes.

Les agents comptables d'établissement public exécutent les opérations de recettes et de dépenses du budget de l'établissement auprès duquel ils sont accrédités, ainsi que toutes opérations de trésorerie. L'agent comptable, chef des services de la comptabilité, a qualité de comptable principal.

Les comptables principaux de l'Etat sont nommés par décret sur proposition du Ministre chargé des Finances. Les autres comptables sont nommés par arrêté du Ministre chargé des Finances dans les conditions particulières à chaque catégorie de comptable.

Les principaux textes juridiques qui réglementent la gestion des finances publiques au Sénégal sont présentés ci-dessous :

Tableau 4: Principaux textes concernant la gestion des finances publiques

<ul style="list-style-type: none">- Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001- Loi Organique no 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux Lois de Finances- Loi organique 2007-29 du 10 décembre 2007 modifiant la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de Finances.- Décret no 2003-101 du 13 mars 2003 relative au règlement général sur la comptabilité publique- Décret no 2003-162 du 28 mars 2003 portant plan comptable de l'Etat- Décret no 2003-163 du 28 mars 2003 relative au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE)- Décret no 2004-1320 de 2004 portant sur la nomenclature budgétaire appliquée aux recettes et aux dépenses- Décret no 2004-1679 du 31 décembre 2004 relatif à la mise en service du logiciel dénommé système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP)- Arrêté no 10229 portant organisation et fonctionnement de la Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, 28 novembre 1994- Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales- Loi no 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales- Le Code Général des Impôts du 9 juillet 1992, et les lois portant modifications- Le Code des Douanes du 28 décembre 1987 et ses modifications- Loi Organique no 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes- Loi no 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur para -public et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.- Loi 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant la Loi no 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration)- Loi 2009-20 du 4 mai 2009, dite loi d'orientation sur les agences d'exécution- décret n°95-364 du 14 avril 1995 abrogeant et remplaçant le décret n° 86-1014 du 19 août 1986 portant création d'un numéro national d'identification et d'un répertoire national (NINEA)- Décret no 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des Marchés Publics (CMP)- Décret no 2007/546 du 25 avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)- Décret no 2007/547 du 25 avril 2007 portant création de la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP)- Décret n°2009/1014 du 30 janvier 2009 relatif à la préparation du budget de l'Etat- Décret n°2008/1377 du 28 novembre 2008 relatif aux dépenses exécutées sans ordonnancement préalable
--

Le cadre institutionnel.

Le système de gestion des finances publiques du Sénégal comprend plusieurs acteurs institutionnels parmi lesquels le Ministère chargé des finances, le Parlement et la Cour des Comptes jouent les rôles principaux.

Le **Ministère chargé des finances** prépare les projets de loi de finances, en y impliquant les institutions et ministères dépensiers, suivant les dispositions du décret 2009/1014 relatif à la préparation du budget de l'Etat. Il est chargé de l'exécution du budget en recettes et en dépenses et du contrôle de l'exécution des dépenses, cette fonction étant exercée par le Contrôle des Opérations Financières (COF), de la tenue de la comptabilité de l'Etat, de la gestion de la trésorerie et de la gestion de la dette intérieure et extérieure.

Le **Parlement**, constitué de l'Assemblée Nationale et du Sénat depuis la loi constitutionnelle n° 2007-06 du 12 février 2007, vote les projets de lois de finances. En outre, les Commissions de l'Economie générale, des Finances, du Plan et de la Coopération économique de l'Assemblée Nationale et du Sénat ont une mission d'évaluation et de contrôle de l'exécution du budget. Le contrôle des finances publiques par le Parlement peut aussi s'exercer au moyen de commissions d'enquête.

La **Cour des Comptes**, instituée par la Constitution et organisée par la loi organique 099-70 du 17 février 1999, juge les comptes des comptables publics et assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. La Cour de Comptes est l'ISC (Institution Supérieure de Contrôle) du Sénégal. La Cour des Comptes peut vérifier les comptes et la gestion de tout organisme dans lequel l'Etat ou les organismes soumis au contrôle de la Cour, détiennent une participation au capital social permettant d'exercer un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion. Par l'intermédiaire de la Commission de vérification des comptes et de contrôle des entreprises publiques, elle vérifie les comptes et contrôle la gestion des entreprises du secteur public.

A côté de l'Etat central, le Sénégal a créé de nombreuses entités ayant des missions de politiques publiques et utilisant des ressources publiques.

Ces « **entreprises publiques** » sont classées en quatre grandes catégories :

- Les Etablissements publics
- Les Agences publiques autonomes
- Les Sociétés nationales
- Les Sociétés à participation publique majoritaire

Selon la liste établie par la Direction du Secteur Parapublic de la DGCPT, qui ne concerne que les organismes autonomes où un agent comptable a été nommé, les Etablissements publics sont au nombre de 66 et les Agences autonomes de 17.

Les **Etablissements publics** comprennent 4 EPIC (EP à caractère Industriel et Commercial), 25 EPS (EP de Santé), 14 EPA (EP à caractère Administratif), 3 EPST (EP à caractère Scientifique et Technologique), 6 EPP (EP à caractère Professionnel), 2 EPCS (EP à caractère Spécial) et 12 EPL (EP Locaux).

Les **Agences autonomes** couvrent de nombreux secteurs d'activité. Elles sont créées pour exécuter des missions diverses telles que la mise en œuvre d'une politique de développement (ex : Agence Nationale de la Grande Muraille Verte), l'exécution de missions de service public (ex : Agence des Aéroports du Sénégal ou Agence Nationale de

l'Aménagement du Territoire), l'externalisation de missions précédemment dévolues à un Ministère (ex : Agence de développement local). Elles interviennent également dans le secteur financier (Caisse des Dépôts et Consignation) et dans la protection sociale (Caisse de sécurité sociale, IPRES).

Les **Sociétés nationales** sont au nombre de 9

- Société nationale d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal et des vallées du fleuve Sénégal et de la Falémé (SAED)
- Société Nationale de Radiodiffusion Télévision Sénégalaise (SNRTS)
- Société Nationale de Recouvrement (SNR)
- Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES)
- Société Nationale des Habitations à Loyer Modéré (SNHLM)
- Société Nationale d'Electricité (SENELEC)
- Société Nationale du Port Autonome de Dakar (SNPAD)
- Loterie Nationale du Sénégal (LONASE)
- Société Nationale de la Poste (SNP)

Les **Sociétés à participation publique majoritaire** sont au nombre de 13 en 2009. Trois d'entre elles (SICAP, PETROSEN, SIRN) ayant un endettement bancaire supérieur à 5 milliards de FCFA en 2009 sont particulièrement suivis par la Direction du Secteur parapublic de la DGCPT. Il en est de même pour la société Dakar Dem Dikk qui, bien que n'ayant pas contracté d'emprunts bancaires, a une dette fiscale et sociale très élevée en 2009, respectivement de 13,1 et 4,7 milliards de FCFA.

Situation financière des Etablissements Publics en 2008⁸

	Total 2008	EPA	EPIC	EPCS	EPP	EPST	EPS
EXPLOITATION							
Charges d'exploitation	130 263,9	10 035,1	39 367,3	11 505,9	7 524,2	7 218,5	54 612,9
dont charges de personnel	46 893,5	6 796,2	7 165,1	5 305,1	1 500,3	3 452,8	22 674,1
Produits d'exploitation	121 835,7	9 723,5	34 606,7	11 388,4	9 163,0	6 515,5	50 438,5
dont subvention d'exploitation de l'Etat	39 988,7	9 187,3	17 341,1	0,0	1 825,0	218,3	11 417,1
BILAN							
Subventions d'investissement de l'Etat	138 508,8	3 246,4	122 817,7	0,0	0,0	678,7	11 765,9
Dettes financières (LT)	5 169,5	0,0	1 085,1	267,3	1 525,6	1 076,7	1 214,8
Dettes court terme envers l'Etat	17 193,2	59,0	5 274,1	691,2	485,5	44,6	10 638,8
Créances sur l'Etat	14 329,7	20,7	3 552,1	1 601,0	3 782,7	0,0	5 373,2
Disponibilités au Trésor	13 912,8	40,8	3 733,4	793,8	2 548,8	669,9	6 126,1
Découvert au Trésor	324,6	0,0	27,7	0,0	0,0	0,0	296,8
Millions de FCFA							

Source : Direction du Secteur Parapublic / DGCPT

En 2008, les Etablissements Publics ont perçu de l'Etat 40 milliards de subvention d'exploitation (dont 43 % pour les EPIC, 29 % pour les EPS, 23 % pour les EPA) et 138,5 milliards de subvention d'investissement (dont 89 % pour les EPIC).

Les EP ont une dette à court terme de 17,2 milliards à l'égard de l'Etat, alors que leurs créances sur l'Etat s'élèvent à 14,3 milliards.

⁸ 2008 est l'année la plus récente pour laquelle le rapport de la DSP/DGCPT est disponible.

Les disponibilités des EP au Trésor sont de 13,9 milliards.

3 Évaluation des systèmes, des processus et des institutions des systèmes de gestion des finances publiques

Dans cette section seront présentées et analysées les évolutions en matière de performance du système de GFP depuis l'Etat des lieux établi en 2007. Pour chacun des domaines clés du système, nous résumerons le cadre organisationnel, nous rappellerons la situation et la mesure de l'indicateur correspondant en 2007; nous présenterons la nouvelle mesure établie en 2011 et ses justifications et, le cas échéant, nous résumerons les actions en cours de réalisation qui apporteront une amélioration de la mesure de l'indicateur.

3.1 Crédibilité du budget

La crédibilité, au sens des bonnes pratiques de la gestion des finances publiques (GFP), est évaluée par les écarts entre les prévisions des lois de finances initiales et les réalisations en matière de recettes et dépenses, et par les capacités à éviter l'accumulation d'arriérés sur les dépenses.

Il ne sera pas tenu compte des dépenses de la dette (intérêts et amortissements du principal) ni des dépenses d'investissements financés sur ressources extérieures (prêts et dons).

Les calculs sont établis pour les trois derniers exercices clos, soit 2008; 2009 et 2010.

Nous n'avons pas pu disposer des lois ou projets de loi de règlement pour les années 2008 et 2009, ni des situations définitives de 2010. Nous avons établi nos calculs à partir de trois sources de données suivantes fournies par les autorités⁹ :

- Fichiers détaillés du système SIGFIP, à partir duquel nous avons extrait les dépenses hors dette, hors salaires et hors projets financés sur ressources extérieurs;
- Etat des salaires (prévisions et réalisations) fournis par la Direction de la Solde;
- Balances comptables générales du Trésor (définitives pour 2008 et 2009; provisoire pour 2010). Nous avons utilisé ces balances pour vérifier les données sur les instances de paiement et pour nous assurer de l'inexistence de montants significatifs d'avances de trésorerie non régularisées¹⁰

⁹ Pour 2008 et 2009, nous n'avons pu obtenir les projets de loi de règlement, mais selon nos interlocuteurs, ces derniers ont été établis à partir des mêmes sources.

¹⁰ Par avances de trésorerie nous entendons ici les dépenses faites sans ordonnancement préalable et qui ne sont enregistrées dans SIGFIP qu'après régularisation. Le cas échéant, les montants de dépenses non encore régularisées sont à ajouter aux montants ressortant de SIGFIP.

- Le TOFE de fin décembre 2010 publié sur le site internet de Direction de la prévision et des études économiques (TOFE provisoire arrêté à la date du 14 février 2011).

PI-1 Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Il s'agit de mesurer, pour les trois derniers exercices clos, l'écart entre le total des prévisions de la loi de finances initiale et le total des dépenses effectives (dépenses ordonnancées).

Etat des lieux 2007 : Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont enregistré des écarts inférieurs en valeur absolue à 7 % des dépenses prévues au budget (de 1,7 à 6 % respectivement dans la période 2004-2006).

Situation actuelle : Comparativement à 2007, la situation actuelle est caractérisée par une stricte limitation, voire un arrêt total du recours aux dépenses sans ordonnancement préalable, à l'exception de celles explicitement autorisées par la Loi. Des dispositions en ce sens ont été prises en novembre 2008¹¹ et ont permis de restreindre effectivement le recours aux avances de trésorerie dont l'importance était telle, au cours des périodes précédentes, qu'il n'était plus possible de maîtriser la limitation des consommations de crédit au niveau des plafonds autorisés par la loi de finances¹².

Par ailleurs, bien que de nombreuses modifications soient apportées en cours d'année dans la répartition des crédits (Cf PI-2) entre les ministères et institutions, les autorités se sont efforcées à maintenir les crédits globaux au niveau de ceux prévus par les lois de finances initiales.

Les efforts, rappelés ci-dessus, ont probablement permis de limiter l'écart entre les dépenses prévues et les dépenses effectives à un niveau inférieur à 10 % pour les trois années considérées soit respectivement 5,6 %, 9,1 % et 0,3 % pour 2008, 2009 et 2010 (cf tableau 1 ci-dessous). Ce qui justifie la note B pour l'indicateur PI-1.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	B	Comparativement à 2007, la situation actuelle est caractérisée par une stricte limitation, voire un arrêt total du recours aux dépenses sans ordonnancement préalable, à l'exception de celles explicitement autorisées par la Loi. L'attribution de la note B en 2011 ne montre pas le progrès réalisé par rapport à la situation 2007 évaluée aussi B pour PI-1. L'évaluation 2007 semble s'être limitée aux données de SIGFIP pour le calcul des dépenses, bien que, pour la période sous revue (2004-2006), le recours aux procédures de dépenses sans ordonnancement préalable (désignées sous le terme "dépenses extrabudgétaires") ait été fréquent. La prise en compte de celles-ci aurait sans doute conduit à une note inférieure à B en 2007.

¹¹ Décret n°2008-1377/MEF du 28 novembre 2008.

¹² Au Sénégal, ces dépenses sont désignées sous le terme "dépenses extra budgétaires". Ces dépenses sont désignées

Matrice de résultats pour les indicateurs PI-1 et PI-2

Exercice	<u>pour PI-1</u> Variation totale des dépenses	<u>pour PI-2 (i)</u> Décomposition de la variation du budget (*)	<u>pour PI-2 (ii)</u> Affectation proportionnelle des imprévus
2008	5,6 %	21,5 %	5,0 %
2009	9,1 %	24,1 %	
2010	0,3 %	12,7 %	

Source : Calculs de la mission à partir des données SIGFIP, des données de la Direction de la Solde (DGF/MEF) et des balances comptables (vérification des comptes d'avances). Les calculs sont détaillés en annexe 1

(*) les écarts présentés ici sont calculés par rapport au budget initial ajusté de l'écart global entre la prévision et la réalisation. Voir explications en annexes 1

PI-2 Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

Cet indicateur se base sur une mesure des écarts entre les crédits prévus par la loi de finances initiale pour chaque ministère et institution, et les crédits effectivement consommés. La méthode, définie par le Secrétariat du PEFA, permet une mesure de la distorsion, après exécution du budget, de la répartition des crédits approuvée initialement par le Parlement.

La méthode a été améliorée en 2010 pour tenir compte de la budgétisation de provisions pour des dépenses imprévues. Celles-ci doivent cependant être contenues dans des limites qui n'entament pas la crédibilité du budget. Dans le nouveau mode de calcul, la variation de la répartition est calculée sans tenir compte des dépenses imprévues. Une composante a été ajoutée à l'indicateur pour mesurer l'importance de ces dépenses imprévues¹³.

Il est à noter que les budgets des années sous revues comportent des montants significatifs de dépenses non réparties. Certaines d'entre elles, explicitement désignées comme "provisions et imprévues", constituent effectivement des dépenses imprévues au sens défini par le PEFA. Nous les traitons donc comme tel dans le calcul des écarts entre prévisions et réalisations. Les autres dépenses non réparties sont regroupées et traitées en tant que section budgétaire.

Etat des lieux 2007- *Les réaffectations entre les lignes budgétaires d'une section à une autre intervenues au cours de trois derniers exercices contribuent à la variation de la composition des dépenses de plus de 10 % au-delà de la variation consécutive aux modifications du niveau global des dépenses (cette variation est de 13, 11 et 15 % respectivement dans la période 2004-2006).*

¹³ Le manuel du Secrétariat du PEFA précise " La deuxième composante permet de prendre en compte le fait que s'il est prudent de constituer des provisions pour pouvoir faire face à des imprévus (à condition que cette réserve ne soit pas d'une ampleur telle qu'elle compromette la crédibilité du budget global), les « bonnes pratiques » acceptées exigent que les ressources à ce motif soient virées aux lignes budgétaires auxquelles les dépenses imprévues sont imputées (en d'autres termes, ces dépenses ne doivent pas être directement imputées à des crédits votés à des fins provisionnelles)"

Situation actuelle :

- (i) *Ampleur des écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels.* Le calcul des écarts entre les répartitions initiales et les répartitions effectives des crédits pour les trois années sous revue montre que la situation actuelle n'a pas connu d'amélioration depuis 2007. Ces écarts sont toujours significativement importants (Cf tableau 1 ci-dessus). Les causes relevées en 2007 (reports de crédits d'un exercice à l'autre, fréquence de virements de crédits, et des transferts de crédits...) subsistent. D'importantes modifications sont prises en cours d'années et entérinées par les lois de finances rectificatives.

Au cours de l'année 2010, deux lois de finances rectificatives ont été prises. Les effets induits des crises économiques internationales de 2008 et 2009 n'expliqueraient qu'en partie les modifications apportées dans la répartition des dépenses. Les tableaux de l'annexe 1, montrent en effet que les budgets de plusieurs institutions connaissent des modifications très significatives représentant parfois plus de 50 % de la dotation initiale.

- (ii) *Montant moyen des dépenses imputées en fait à la réserve provisionnelle au cours des trois dernières années.* Le calcul fait montre que l'affectation proportionnelle des imprévus a représenté 5 % du total des dépenses prévues, ce qui justifie l'attribution de la note B à la deuxième composante de l'indicateur PI-2.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D	D+	Le résultat ne devrait pas être comparé à celui de 2007 (note D pour PI-2)¹⁴, la méthode de cotation étant significativement différente. Comparativement à 2007, la situation reste en effet inchangée dans la mesure où la répartition effective des dépenses entre les ministères et institutions s'écarte de manière très significative (plus de 20 % en 2008 et 2009) de celle initialement autorisée par le Parlement. Ce qui nuit à la crédibilité du budget
		D	En raison des nombreuses modifications portées en cours d'exercice, les écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels, ont été supérieurs à 10 % pour les trois dernières années (respectivement de 21,5 %; 24,1 % et 12,7 %).
		B	Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont représenté, en moyenne, 5 % du montant budget initial.

¹⁴ A titre d'information, il aurait été utile de recalculer les écarts selon la nouvelle méthode pour la période de référence de l'évaluation 2007, mais nous ne disposons pas d'informations détaillées sur les budgets 2004-2006. Le calcul des écarts selon l'ancienne méthode pour les exercices 2008 à 2010 est par contre possible. Les écarts sont plus importants pour la période récente (respectivement 17 %, 18 % et 15 % pour les années 2008 à 2010 contre respectivement 13 %, 11 % et 15 % pour les années 2004 à 2006).

PI-3 Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Les prévisions de recettes sont établies par les services du MEF à partir du cadrage macroéconomique. Le montant global des recettes budgétaires est déterminé à partir d'hypothèse sur les ratios recettes/PIB. Les régies de recettes (Douanes, Impôts et Trésor) affinent ensuite les prévisions globales par impôt, taxe et autres recettes administratives.

Il n'existe donc pas de liens directs entre les prévisions de recettes et celles des dépenses ou des ressources extérieures. Il n'y a pas d'interdépendance entre l'indicateur PI3 et PI1 ou D1.

Etat des lieux 2007 : - *Au cours des trois derniers exercices, les recettes réalisées ont été supérieures aux prévisions des lois de finances.*

Situation actuelle : Les calculs pour cet indicateur ont été faits à partir des données des lois de finances initiales pour ce qui concerne les prévisions de recettes, le rapport économique accompagnant le projet de loi de finances 2011 pour les recettes réalisées en 2008 et 2009, le TOFE 2010 remis par la DGTCP pour les réalisations de recettes en 2010.

Les recettes prises en comptes sont constituées des recettes fiscales et non fiscales telles que définies par la classification budgétaire et regroupées dans les lois de finances sous la rubrique "Recettes ordinaires hors dons". Il n'est donc pas tenu comptes des autres éléments comptés en recettes du budget général et constitués des emprunts, dons, recouvrements de prêts et allègements de la dette consécutifs aux initiatives PPTE et MDRI.

Les résultats sont indiqués dans le tableau 6 ci-dessous :

Tableau 5: Taux de réalisation des recettes budgétaires (hors dons et recettes exceptionnelles)

Montants en millions de Fcfa	Prévisions Lois de finances initiales			Réalizations		
	Fiscales	Non fiscales	Budget Général (Total)	Fiscales	Non fiscales	Budget Général (Total)
Montants 2008	1 138	35	1 173	1 088	65	1 153
Montants 2009	1 302	35	1 337	1 084	37	1 121
Montants 2010	1 226	43	1 269	1 199	46	1 246
Taux de réalisation 2008						98,3 %
Taux de réalisation 2009						83,8 %
Taux de réalisation 2010						98,2 %

Sources : Lois de Finances pour les prévisions, rapports accompagnant les projets de loi de finances et TOFE pour les réalisations

Les réalisations de l'année 2008 et 2010 sont globalement conformes aux prévisions des lois de finances initiales. L'année 2009 a par contre connu un taux de réalisation nettement inférieur à la prévision initiale. Le rapport économique qui accompagnait le projet de loi de finances 2011 impute cette mauvaise performance au ralentissement économique et aux prélèvements anticipés en 2008 de dividendes. Mais il est probable aussi que les prévisions

de recettes fiscales 2009 aient été surestimées (+14,5 % par rapport aux réalisations 2008) et n'aient pas tenu compte des effets prévisibles de la crise économique.

Les résultats 2008 et 2010 permettent cependant d'attribuer la note A à l'indicateur PI-3 ("*Les recettes intérieures réelles ont été comprises entre 97 % et 106 % des recettes intérieures inscrites au budget durant au moins deux des trois dernières années*").

Réformes et perspectives :

La récente amélioration des outils de cadrage macroéconomique et de cadrage budgétaire ainsi que le respect du calendrier de préparation budgétaire défini par le décret de 2009 relatif à la préparation du budget devraient aboutir à l'établissement de prévisions de recettes plus réalistes et plus conformes à la conjoncture économique.

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	A	A	<p>Les réalisations des années 2008 et 2010 sont globalement conformes aux prévisions des lois de finances initiales (respectivement 98,3 % et 98,2 %). L'année 2009 a par contre connu un taux de réalisation nettement inférieur à la prévision initiale (83,8 %). Ces résultats correspondent, selon le nouveau critère de cotation, à la note A pour l'indicateur.</p> <p>Comparaison 2007-2011 :</p> <p>Le critère de notation a été modifié par le secrétariat du PEFA. Au regard du critère utilisé en 2007, la note pour cet indicateur aurait été C ("<i>au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 92 %</i>") qui aurait été plus significative du problème de 2009.</p>

PI-4 Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Pour la période sous revue, le suivi des arriérés de paiement au Sénégal doit se faire en applications des dispositions contenues dans les directives de l'UEMOA antérieures à celles de 2009¹⁵, dispositions transposées et précisées dans le droit sénégalais par le Décret 2003-163 du 28 mars 2003.

Au regard de ces dispositions, les arriérés de paiement sont constitués des dépenses ordonnancées et non payées après un délai de 3 mois compté à partir de la date d'ordonnancement (article 14 du Décret 2003-163)¹⁶. Cette définition rend donc nécessaire la mise en place d'un système de suivi particulier des mandats ordonnancés, système devant permettre d'informer, au moins une fois par trimestre¹⁷, sur le montant des mandats non payés et ordonnancés depuis plus de 90 jours. La distinction entre les instances de

¹⁵ Directive n° 6/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998 de l'UEMOA relative au *Tableau des Opérations Financières de l'État* (TOFE) amendée par la directive n° 6/99/CM/UEMOA.

¹⁶ Les responsables rencontrés au niveau de la DGCTP, ainsi que certains rapports (rapport au CCHS par exemple) ne considèrent comme arriérés que les mandats non payés trois mois après la prise en charge comptable.

¹⁷ La périodicité trimestrielle étant aussi celle du TOFE qui doit être produit dans le cadre du suivi des politiques communautaires. Une périodicité plus courte (au moins mensuelle) permettrait de prendre les décisions au moment opportun pour éviter le risque d'accumulation d'arriérés de paiements.

paiements de plus de trois mois (arriérés) et celles de moins de trois mois (fonds en route) doit pouvoir être faite dans la ligne ajustement base caisse du TOFE.

Les second et troisième alinéas de l'article 14 du Décret 2003-163 comportent le terme de "restes à payer de la gestion" dans les définitions des "arriérés" et "fonds en route". Cette formulation peut laisser croire que seules seraient prises en considération les dépenses de l'exercice en cours. Une telle interprétation serait erronée, car elle conduirait à ne pas tenir compte des dépenses ordonnancées au cours des exercices antérieurs et non encore payées alors qu'elles constituent de fait des fonds en route ou des arriérés (si elles datent de plus de trois mois). En outre, si l'on ne tient pas compte des ordonnancements des exercices antérieurs non encore payés, l'équilibre du TOFE ne peut être réalisé. Le premier alinéa de l'article 14 précise bien que la ligne "ajustement" doit comprendre "toutes les dépenses ordonnancées et non payées".

Etat des lieux 2007 : *i) Des arriérés de paiement ont été évalués en fin de gestion à un peu plus de 5 % des dépenses ordonnancées totales de l'année 2006 (53 milliards de FCFA). ii) Il n'existe aucune donnée réellement fiable sur le stock d'arriérés pour les deux derniers exercices (elles sont plutôt estimées par différences des agrégats macroéconomiques).*

Situation actuelle.

- (i) *Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock.* Il n'existe pas actuellement de données précises sur d'éventuels arriérés de paiement ou reconnus en tant que tels¹⁸. Il n'existe pas non plus de données sur leurs évolutions au cours des trois dernières années. Les TOFE produit par les services de la DGCTP (publié sur le site de la DPEE) ne donnent pas d'indications, ni sur les arriérés, ni sur les instances de paiement. Bien qu'établi base ordonnancement, ces TOFE n'indiquent que des montants nuls sur les lignes d'ajustement base caisse¹⁹.

Depuis 2010, le document portant loi de finances comporte des tableaux issus de SIGFIP et détaillant l'exécution des dépenses aux différents stades pour l'exercice en cours (n-1) et l'exercice précédent (n-2). Ainsi, les documents portant loi de finances 2010 sont accompagnés d'un tableau de l'exécution des dépenses gestion 2008. Ce tableau montre qu'à la date du 31/12/09 les données enregistrées dans SIGFIP (hors salaires et charges de la dette) totalisent un montant de 26,8 milliards de Fcfa de reste à payer qui constituent bien des arriérés de paiement puisqu'il s'agit de dépenses de l'exercice 2008, non encore

¹⁸ Le rapport annuel 2010 sur l'avancement des réformes budgétaires (CCHS) évalue le stock des instances de paiement à 48 milliards de Fcfa à fin décembre 2010 (Paragraphe 1.4 du rapport). Il indique aussi que les instances de paiement de moins de trois mois chez le comptable s'élèvent à 13 milliards. L'écart de 35 milliards constitue donc les instances de plus de 3 mois, c'est à dire des arriérés de paiement. A ceux-ci, s'ajouteraient les mandats non encore pris en charge par le Trésor et qui constituent aussi des arriérés. Enfin, le montant de 48 milliards relevé par le rapport reste à vérifier car celui indiqué sur la balance comptable de 2010 remise à la mission est de 136,3 milliards de Fcfa.

¹⁹ La ligne ajustement ne peut être nulle car cela signifierait que l'ordonnancement est concomitant au paiement. Une telle situation ne peut se produire même en fin d'exercice. Le TOFE utilisé dans le cadre des négociations des programmes appuyés par le FMI n'indique aussi que des montants nuls pour la ligne d'ajustement base caisse; mais une ligne de financement reprend un montant de dépenses ordonnancées et non payées.

payées à fin 2009. Ils représentent, encore un an après la clôture de l'exercice 2008, 3,2 % du total des dépenses ordonnancées (846,9 milliards).

Le document portant Loi de finances 2011 contient des tableaux similaires issus de SIGFIP. Ils indiquent que, pour l'exercice 2009 et à la date du 31 décembre 2009, les restes à payer sur les dépenses hors salaires et hors dette s'élèvent à 89 milliards pour un total de dépenses ordonnancées de 931,6 milliards, soit 9,6 % d'instances de paiement. Il n'est pas possible de distinguer parmi ces instances, les arriérés des fonds en route. Nous n'avons pas pu obtenir des données récentes de SIGFIP comportant, pour chaque exercice sous revue, la situation d'exécution du budget à tous les stades, y compris à la phase paiement.

L'exploitation des balances comptables consolidées fournies aussi d'autres indications sur les instances de paiement²⁰. Au Sénégal, conformément à la directive de l'UEMOA²¹, les comptes 40 (dépenses ordonnancées à payer) sont soldés en fin d'exercice par report de leur solde en crédit des comptes 486 (dépenses à régler en période suivante). Les montants apparaissant dans les balances s'élèvent à 259,5 milliards pour fin 2008, 176,3 milliards pour fin 2009 et 136,3 milliards pour fin 2010. Ces données montrent que des efforts sont entrepris par les autorités pour réduire les instances de paiement, mais elles ne permettent pas de conclure à l'absence d'arriérés. Le tableau 7 ci-dessous montre en effet que les instances de paiements représentent encore à fin 2010 une part significative des ressources budgétaires. Ces instances, constituées rappelons-le de dépenses prises en charge au niveau comptable et non encore payées, ne tiennent pas compte des dépenses ordonnancées et non encore prises en charge²². Il n'est pas tenu compte non plus dans ces instances des dépenses d'établissements comme les agences d'exécution dont les risques d'accumulation d'arriérés sont directement imputables à l'Etat²³.

Des considérations précédentes, il ressort que, de fait, des arriérés de paiement sur les dépenses budgétaires existent encore à fin 2010. Il n'est pas possible d'en évaluer le montant. Mais en considérant qu'ils constituent une partie des instances de paiement, et que pour ces derniers, le stock étant inférieur à 14 % à, le montants des arriérés de paiement est inférieur à 10% en 2010

Cette situation conduit à accorder, par défaut, la note C pour la première composante de l'indicateur PI-4. L'attribution par défaut signifie que D ne peut pas être attribué, car le stock d'arriérés ne dépasse pas 10 % des dépenses totales. La note B ne peut pas être attribuée non plus, car il n'existe pas de données attestant que le stock a été considérablement réduit (au moins de 25 %) au cours des deux dernières années.

²⁰ La DGCPT nous a remis des balances considérées définitives pour 2008 et 2009 et provisoire pour 2010.

²¹ Directive 05/98/CM/UEMOA portant Plan comptable de l'Etat

²² Les données 2010 proviennent d'une balance comptable provisoire.

²³ Les dépenses extra budgétaires réalisées sans ordonnancements par les agences d'exécution sont prises en charge sur le budget de l'Etat selon des procédures exceptionnelles (Loi de finance rectificative 2009°).

Tableau 6: Instances de paiements en milliards de Fcfa et pourcentage des recettes et dépenses

	2008	2009	2010
1 - Instances de paiement (fin d'exercice) selon les balances comptables du Trésor (comptes 486).	259,3	176,3	136,3
2 - Dépenses ordonnancées hors salaires, charge de la dette et projets sur ressources extérieures.	825,3	877,0	987,5
3 - Instances en % des dépenses ordonnancées	31,4 %	20,1 %	13,8 %
4 - Instances en % des recettes budgétaires	22,5 %	15,7 %	10,9 %

- (ii) *Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses.* Les constats relevés ci-dessous révèlent l'inexistence d'une organisation du suivi des instances de paiement permettant de distinguer, le cas échéant, les arriérés de paiement.

La LOLF de 2001 ne reprend pas la totalité de l'alinéa 5-article 33 de la Directive 05/97 de l'UEMOA relatif à l'obligation de joindre à la Loi de finances "un état développé des restes à payer de l'Etat établi à la date la plus récente du dépôt du projet de loi de finances". Les projets de loi de finances ne sont pas accompagnés d'états de restes à payer²⁴.

Il n'y a pas eu non plus d'actions **d'évaluation exhaustive** des arriérés au cours des deux dernières années. L'exposé des motifs de la première Loi de finances rectificative de 2010 fait état d'une étude de décembre 2009, limitée aux arriérés résultants "d'engagements extra budgétaires initiés au niveau de certains ministères, agences ou établissements publics, en marge des procédures régulières d'exécution des dépenses publiques".

La situation présentée ici correspond à la note D pour la seconde composante de l'indicateur.

Réformes : Dans le cadre du programme conclu avec le FMI, les autorités se sont engagées à poursuivre l'effort de réduction des instances de paiement et à les limiter à un montant maximum de 50 milliards de Fcfa.

Par ailleurs, la notion d'arriérés et les obligations en matière de leur suivi ont été précisées dans les nouvelles Directives de l'UEMOA (Directives 2009). Les réformes induites par ces dernières conduiront à la mise en place d'un système de suivi. Celui-ci sera facilité par les possibilités qu'offrent dès à présent les systèmes informatiques. Les contraintes techniques sont levées avec la mise en place du système informatique ASTER (comptabilité) intégré à SIGFIP. Les tableaux SIGFIP joints au projet de Loi de finances attestent de cette

²⁴ Les projets de loi de finances sont accompagnés de tableaux extraits de SIGFIP, présentant les situations d'exécution du budget de l'année en cours et du budget de l'année précédente aux différents stades, y compris l'ordonnancement et le paiement. Ces tableaux ne couvrent pas la totalité des dépenses (manquent les salaires et la dette) ni tous les exercices (les éventuels restes à payer d'exercices antérieurs n'apparaîtraient pas).

possibilité. Chaque étape d'enregistrement dans SIGFIP étant datée, le suivi automatique des instances distinguant fonds en route et arriérés, devient possible.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+	D+	
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses et toute variation récente du stock	C	C	Les TOFE ne font pas apparaître explicitement les arriérés de paiements. L'analyse des documents issus des systèmes SIGFIP (dépenses aux différents stades) et ASTER (balances comptables) joints aux projets de loi de finances ou remis aux consultants montre que des instances de paiement subsistent plusieurs mois après la clôture de l'exercice. Les montants des instances, bien qu'en réduction, restent significatifs. Pour 2010, ils ont été ramenés à 14 % des dépenses, ce qui permet de conclure que les arriérés de paiement (soit une partie des instances) se situent dans la fourchette de 2 à 10 % des dépenses. <u>Comparaison à 2007:</u> La note C attribuée en 2007 était fondée essentiellement sur le montant d'arriérés indiqué dans le TOFE FMI (1,2 % du PIB), tout en reconnaissant que ce montant était déterminé par solde pour équilibrer le TOFE.
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	D	D	Comme en 2007, il n'existe toujours pas de système formel de suivi des arriérés, i.e un dispositif permettant de détecter l'ancienneté des mandats non payés à partir de la date de l'ordonnancement et quel que soit l'exercice auquel ils se rapportent. A partir de 2012, le suivi devra pouvoir se faire à partir de la liquidation.

3.2 Exhaustivité et transparence

PI-5 Classification du budget

Les nomenclatures budgétaires sont constituées d'au moins trois classifications pour décrire les dépenses tant au niveau de la présentation du budget, qu'au niveau du suivi de l'exécution et des bilans. La classification économique ou par nature répond à la question de savoir en quoi consiste la dépense, la classification répond à la question de savoir qui exécute ou bénéficie de la dépense, la classification fonctionnelle détermine l'objet ou à quoi sert la dépense. Les recettes ne sont classées que par nature. La classification par nature des recettes et dépenses est en correspondance avec la nomenclature des comptes de produits (classe 7) et des comptes de charges (classe 2 et 6) du plan comptable. Des normes internationales sont établies pour chaque classification.

Au Sénégal, la nomenclature budgétaire est définie par le Décret 2004/1320. Celui-ci est conforme à la Directive n°4/98/CM/UEMOA portant nomenclature budgétaire de l'État, elle-même conforme aux normes GFS 1986 et COFOG 1999²⁵.

²⁵ GFS: Government Fiscal Statistics ; COFOG= Classification Of Functions Of Government

Selon les termes du Décret, les recettes doivent être classées par nature (catégorie économique) et les dépenses doivent être classées par nature et par destination (administration et fonction).

Les classifications par nature se subdivisent en titres, articles, paragraphes, lignes. Les subdivisions en articles et paragraphes doivent être en correspondance avec respectivement les comptes principaux et les comptes divisionnaires du Plan comptable.

La classification par destination se subdivise en sections (ministère ou institution) et chapitres. Le chapitre regroupe plusieurs sous-classifications dont :

- la nature administrative (type et catégorie de l'unité administrative et numéro d'ordre séquentiel);
- le code géographique (localisation de l'unité administrative);
- la fonction de l'unité administrative déterminée par le secteur (au nombre de 9) la fonction principale (au nombre de 10) et la fonction secondaire (au nombre de 10).

(i) *Système de classification utilisé pour la préparation, l'exécution et l'établissement de rapports sur le budget de l'administration centrale.*

Etat des lieux 2007 - La Loi de Finances se présente en classification économique, administrative et sous fonctionnelle. Toutes ces classifications sont utilisées lors de l'attribution des opérations, mais les rapports d'exécution budgétaire ne sont pas systématiquement présentés en classification sous fonctionnelle.

Situation actuelle

Les recettes sont inscrites au budget, suivies et enregistrées dans les comptabilités administratives et financières selon la classification économique et dans le détail prévu par le Décret 2004/1320.

Les dépenses sont codifiées dans SIGFIP conformément au décret op cité. Le système identifie les lignes selon la classification économique détaillée au niveau de l'article, la classification administrative détaillée sur neuf positions intégrant le code géographique, et la classification fonctionnelle détaillée sur trois positions.

La présentation des lois de finances²⁶ ne comporte que des synthèses par section (ministères ou institutions) et par titre (grandes catégories économiques)²⁷. Cependant, l'article 33 de la LOLF 2001 prévoit la présentation dans les annexes explicatives des crédits par chapitre. Les documents budgétaires ne contiennent pas de présentation ou de synthèse selon les classifications fonctionnelles.

Les budgets approuvés par les lois de finances comportent une section intitulée "charges non réparties" dont les montants représentent une partie significative des dépenses sur ressources propres. En 2010, elles représentaient 11,3 % des

²⁶ Cette observation ne concerne pas les lois de règlement.

²⁷ La loi organique de 2001 a simplifié le vote des lois de finances en supprimant le vote par chapitre. Le vote se fait par institution (secteur).

dépenses hors dette et hors charges imprévues. Ces dépenses constituent en fait des charges communes dont l'affectation est précisée.

Les dépenses des agences d'exécution apparaissent dans le budget à travers les lignes de transferts courants ou transferts en capital, et ne sont pas détaillées selon les classifications économiques. Pour 2010, les transferts courants aux agences représentaient près de 6 % des dépenses de transfert courants de l'Etat; les transferts en capital plus de 41 % des transferts en capital de l'Etat. Le montant des investissements effectués par les agences (128,2 milliards de Fcfa) était équivalent à celui des investissements exécutés directement par l'Etat²⁸.

Des montants importants de dépenses correspondant à la rémunération d'enseignants non fonctionnaires ne sont pas classés en titre 2 (dépenses de salaires), mais en titre 3 (dépenses de fonctionnement). Ils représentent en 2010 plus de 57 milliards de Fcfa, soit près de 20 % des dépenses de fonctionnement hors salaires et 14,5 % des dépenses de salaires.

L'examen des balances comptables du Trésor montre que les dépenses ne sont enregistrées dans les comptes de classe 9 (comptabilité analytique et budgétaire) qu'à un niveau très synthétique. Seuls sept sous-comptes 90 sont distingués : trois pour l'amortissement de la dette, un pour les intérêts, un pour les salaires, un pour les dépenses de fonctionnement et un pour les dépenses d'investissement. La réflexion pour l'imputation des dépenses sur les comptes de charges (classes 2 et 6) ne peut être effectuée et il n'est pas possible de faire le lien entre la comptabilité de gestion et la comptabilité de l'ordonnateur (ou "*compte général de l'administration des finances*" selon les termes de l'article 3 de la loi organique 2007-29).

En conclusion, il est établi que, bien que la nomenclature budgétaire soit conforme aux normes GFS/COFOG, seules les classifications administratives et économiques sont utilisées au niveau de la présentation du budget. D'autre part, des insuffisances subsistent quant au respect des classifications ainsi qu'au niveau de détail utilisé dans les rapports financiers.

Réformes : La transposition dans le droit sénégalais des directives de l'UEMOA de 2009 permettra une distinction plus nette entre les classifications économique et administrative (le code fonction n'est pas intégré au chapitre). Elle introduit une classification par programme. Les règles de présentation des lois de finances (y compris les lois de règlement) précisent les obligations en matière d'utilisation des trois classifications.

²⁸ Le statut d'agence d'exécution ne devrait pas les libérer de l'obligation de préciser leurs dépenses conformément à la nomenclature budgétaire.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-5. Classification du budget	B	C	<p>Bien que la nomenclature budgétaire soit conforme aux normes GFS/COFOG, seules les classifications administratives et économiques sont utilisées au niveau de la présentation du budget. Des insuffisances subsistent aussi quant au respect des classifications ainsi qu'au niveau de détail utilisé dans les rapports financiers.</p> <p><u>Comparaison avec 2007:</u> L'évaluation 2007 a attribué la note B en considérant que la présentation des dépenses selon la classification fonctionnelle était effectivement faite dans les annexes à la loi de finances (hors loi de règlement). Nous considérons que la présentation des dépenses détaillée en annexe par chapitre ne peut se substituer à la présentation détaillée ou même synthétique par fonction ou sous-fonction. D'autre part, la note B suppose que "la préparation <u>et</u> l'exécution" soit présentées selon les trois classifications (administrative, économique et sous fonctionnelle). Cela n'est pas le cas actuellement : les tableaux SIGFIP joints aux budgets ne reprennent pas les chapitres; les données de la solde non plus. Les comptes financiers ne détaillent pas la nature économique</p>

PI-6 Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire

La Directive 05/97 de l'UEMOA fixe (article 33) deux listes de documents devant accompagner les projets loi de finances; la première à caractère obligatoire et la seconde à caractère facultatif. Les informations obligatoires recouvrent l'essentiel de celles recommandées par le PEFA, à l'exception des éléments relatifs au déficit budgétaire et aux avoirs financiers²⁹.

L'article 33 de LOLF 2001 reprend la liste des informations à caractère obligatoire, mais de manière incomplète. Y manquent en effet l'état des restes à payer et l'état des restes à recouvrer.

Le tableau ci-dessous fait le point sur la liste des documents qui ont accompagné le projet de budget 2007 comparativement aux critères PEFA (la deuxième colonne rappelle la situation 2006).

Tableau 7: Satisfaction des critères sur les Informations contenues dans la documentation budgétaire

Informations	Situat. 2006	Situation 2010
1. Hypothèses macroéconomiques comprenant au moins des estimations de croissance totale et de taux d'inflation et de	<u>Qui</u>	OUI : Rapport Economique et Financier (REF), 2010. Au second trimestre de chaque, un débat d'orientation budgétaire est organisé avec le

²⁹ Le rapport économique et financier exigé devrait cependant inclure les éléments relatifs au déficit budgétaire et son financement.

Informations	Situat. 2006	Situation 2010
change		Parlement. Le Ministre des finances y présente les hypothèses économiques et les grandes orientations budgétaires pour l'année à venir ainsi que les principales mesures préconisées dans le prochain budget.
2- Déficit budgétaire défini selon les normes GFS ou toute autre norme internationalement reconnue.	<u>Non</u>	Oui : L'article 3 et le tableau qu'il contient (Loi de finances 2011).
3- Financement du déficit, y compris la description de la composition prévue.	<u>Oui</u>	Oui : Idem
4- Stock de la dette avec informations détaillées au moins pour le début de l'exercice en cours.	<u>Oui</u>	Oui : L'annexe 8 des lois de finances (2010 et 2011) ne donne que le stock de la dette extérieure. Le rapport sur la viabilité de la dette établi par le Comité national de la dette publique datant de juin 2010 donne le stock des dettes intérieure et extérieure au 31 décembre 2009 ³⁰ .
5- Avoirs financiers, y compris les informations détaillées au moins pour le début de l'année en cours.	<u>Non</u>	Non : aucune information n'est fournie sur les avoirs financiers de l'Etat.
6- Etat d'exécution du budget de l'exercice précédent présenté sous le même le format que la proposition de budget.	<u>Non</u>	Non : Le projet de budget est accompagné de tableaux extraits de SIGFIP donnant pour l'exercice antérieur l'exécution des dépenses par section, mais sans les dépenses de salaires. Les dépenses exécutées par les agences ne sont données que pour celles qui ont bénéficié d'un transfert de plus de 5 milliards de Fcfa.
7- Budget de l'exercice en cours est présenté sous le même format que la proposition de budget.	<u>Oui</u>	Non : Les projets de loi de finances ne donnent que les situations d'exécution au 30 juin, extraites de SIGFIP (sans les salaires). La situation d'exécution des dépenses des agences n'est pas donnée.
8- Le résumé des données sur le budget pour les recettes et les dépenses publiques selon les principales rubriques des classifications utilisées, y compris les données pour l'exercice en cours et l'exercice précédent.	<u>Non</u>	Non : L'exposé général des motifs du projet de loi de finances contient un tableau résumant les recettes et dépenses pour des exercices antérieurs et l'exercice courant, mais seulement pour les prévisions (budgets votés) et par grandes catégories économiques.
9- L'explication des conséquences des nouvelles initiatives des pouvoirs publics sur le budget, assortie des estimations de l'impact budgétaire des principales modifications de la politique fiscale et douanière et/ ou de certaines modifications majeures des programmes de dépense.	<u>Oui</u>	Oui : l'exposé des motifs résume les principales initiatives nouvelles (recettes et dépenses), leur impact financier. La présentation des budgets en "crédits votés" et "mesures nouvelles" détaille les impacts financiers pour les dépenses.

³⁰ Ce rapport est publié sur le site web de la DPPE. A ce titre nous avons considéré qu'il fait partie de la documentation budgétaire. Le rapport la viabilité de la dette à fin 2010, a été publié en mars 2011. Il devrait être joint au projet de Loi de finances 2012.

(i) *Nombre de critères PEFA satisfaisant pour la documentation budgétaire*

Les documents récents du budget au Sénégal satisfont 5 des neuf critères d'information.

Réformes : La transposition dans le droit sénégalais de l'article 46 de la Directive UEMOA 06/2009 et son application effective permettra de satisfaire les neuf critères PEFA.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B	B	Comme en 2007, cinq des neuf critères sont respectés. Nous estimons que, contrairement à ce qui a été observé en 2007, le déficit budgétaire est conforme aux normes. Par contre, pour le critère sur la présentation des données de l'exercice en cours, celles des lois de finances des années récentes sont incomplètes et ne correspondent pas au format de la proposition budgétaire. La note B est conforme au critère de notation du PEFA, mais elle masque le fait que des informations essentielles comme la situation sur les avoirs financiers ne sont pas fournies.

PI-7 *Importance des opérations non rapportées de l'Administration Centrale*

Au sens du PEFA, les dépenses "extra budgétaires " comprennent les dépenses exécutées par les services ministériels ou institutions étatiques, mais non enregistrées dans les budgets de l'Etat, ou encore les dépenses des entités autonomes à caractère administratif c'est-à-dire dont l'essentiel des ressources proviennent de subventions ou dons³¹. Les autres établissements publics ont un caractère économique et commercial et relèvent du secteur parapublic au sens de la loi n°90-07 du 26 juin 1990.

(i) *Le niveau des dépenses extrabudgétaires (autres que les projets financés par les bailleurs de fonds) qui ne sont pas incluses dans les rapports budgétaires.*

Etat des lieux 2007 : Le niveau de dépenses non rapporté constitue plus de 17 % des dépenses totales en 2006. Un niveau supérieur à 24 % est estimé pour la gestion de 2007.

Situation actuelle :

Concernant les services ministériels, les autorités ont déployé de gros efforts pour réduire les dépenses exécutées en marge de la légalité, en dépassement des crédits autorisés. Les pratiques constatées pour les exercices antérieurs ont été

³¹ Les entités publiques dont le fonctionnement est assuré pour l'essentiel par la rémunération de leurs activités sont à caractère économique et commercial.

éliminées. Le Décret 2008/1377 de novembre 2008 rappelle les obligations en matière de respect des règles budgétaires (limitation des engagements aux crédits disponibles, limitation du recours aux dépenses sans ordonnancement préalable). La balance consolidée du Trésor provisoire à fin 2010 montre un solde d'avances de trésorerie très peu significatif de l'ordre de 23 millions de Fcfa (compte 470.191).

Dans le cadre des dispositions législatives et réglementaires, des exonérations fiscales sont accordées par les services de la DGID ou de la DID. Les exonérations fiscales constituent des dépenses compensées par des recettes, et en application de la LOLF 2001 (article 19), elles doivent être enregistrées en recettes et en dépenses budgétaires (dépenses en capital s'il s'agit d'exonérations sur projets ou dépenses de transferts courants dans les autres cas). Les lois de finances ne les rapportent pas. La loi de finances 2010 avait initialement prévu une dotation de 546,8 millions. Cette dotation a été annulée par la loi de finances rectificative. Le rapport d'évaluation des ressources budgétaires pour 2011 qui nous a été remis par la DGF contient un tableau (sources DGD, DGID) faisant état d'un montant de 144 milliards d'exonérations accordées en 2008 (13,4 % des recettes fiscales) une estimation de 184 milliards pour 2009 (15,7 % des recettes fiscales) et une estimation de 156,1 milliards pour 2010 (12,7 % des recettes fiscales estimées). Ces recettes et dépenses ne sont pas enregistrées dans les comptes administratifs ni dans les comptes financiers.

Concernant les dépenses des établissements autonomes qui ne relèvent pas du secteur parapublic au sens de la loi 90-07, seuls sont retracés dans le budget de l'Etat les transferts qui leur sont accordés. La décomposition des transferts par catégories économiques n'est pas connue (les agences ne disposent pas de budgets détaillant leurs ressources et emplois selon des classifications budgétaires règlementées).

L'utilisation de toutes leurs ressources n'est pas présentée dans la documentation budgétaire. Seules celles des agences d'exécution qui reçoivent des subventions supérieures à cinq milliards de Fcfa ont été rapportées de façon globale dans les budgets 2010 et 2011 (l'annexe 11 des lois de finances donne le total de leurs recettes par source de financement et le total de leurs dépenses distinguées en investissement et fonctionnement; l'affectation des dépenses n'est pas précisée).

Les agences d'exécution à elles seules représentent en terme de transferts plus de 142,6 milliards au titre des transferts soit 9,2 % du total des dépenses hors projets sur financements extérieurs (Loi de finances initiale 2010). Ces agences reçoivent aussi des fonds provenant de financements extérieurs (l'annexe 11 de la loi de finances 2011 indique une centaine de milliards de Fcfa reçus en 2009 par les agences bénéficiant d'un minimum de cinq milliards de subventions de l'Etat).

Nous ne disposons pas de données sur la totalité des dépenses des entités autonomes à caractère administratif, mais les considérations précédentes montrent qu'elles représentent plus de 10 % des dépenses totales (y compris charges de la dette et hors projets sur financements extérieurs).

Cette situation correspond à la note D ("le niveau des dépenses extra budgétaires non rapporté est supérieur à 10%").

- (ii) *Les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds qui sont incluses dans les rapports budgétaires.*

Etat des lieux 2007 : Des informations complètes sur les recettes et dépenses de ces projets sont incluses dans les rapports budgétaires pour tous les projets financés sur emprunts externes et sur plus de 50 % des projets financés sur dons.

Situation actuelle : Les documents budgétaires montrent que les projets sur financements extérieurs sont exécutés soit par l'Etat et inscrits au titre 5 (tableaux de l'annexe 5 des lois de finances 2010 et 2011), soit par les agences d'exécution qui peuvent recevoir directement des fonds de partenaires techniques (tableaux de l'annexe 11).

L'analyse des documents cités fait ressortir la situation décrite dans le tableau ci-dessous pour le budget 2010. Ce tableau fait apparaître les éléments suivants :

- les financements extérieurs des projets de l'Etat, y compris ceux exécutés par les agences d'exécution, représentent au moins 49 % des dépenses d'investissement prévues;
- les agences exécutent 71 % des investissements sur ressources internes et 35 % des investissements sur ressources extérieures;
- financements extérieurs exécutés par les agences représentent 34,6 %;
- Pour les projets exécutés par l'Etat et financés sur ressources extérieures, la part des financements sur prêts dépasse 57 %.

Prévisions des dépenses d'investissement 2010 (milliards de Fcfa)

Investissements de l'Etat (Crédits de paiement) sur ressources internes exécutés directement par l'Etat (titre 5)(*)	129,5
Investissements de l'Etat (Crédits de paiement) sur ressources internes transférés aux agences d'exécution (titre 6) (*)	310,0
Investissements sur Emprunts extérieurs (Tirages de l'année) exécutés directement par l'Etat (*)	156,3
Investissements sur Dons extérieurs (Tirages de l'année) exécutés directement par l'Etat (*)	117,0
Investissements financés sur ressources extérieures (dons ou prêts) et exécutés par les cinq agences d'exécution les plus importantes(**).	144,4
Total investissement de l'Etat	857,2
Dont financés sur ressources extérieures	417,7

Sources : (*) annexe 5 de la loi de finances initiale 2010.

(**) annexe 11 de la loi de finances 2011. Le tableau donne l'information pour 2009 et 2010. Il ne donne pas la prévision pour 2011. Il ne distingue pas les dons des prêts. l'information donnée ne concerne que cinq agences d'exécution

Les lois de finances donnent dans l'annexe 5 bis une synthèse des investissements en termes d'autorisation de programme (enveloppe pluriannuelle) et de crédits de paiement (crédits annuels). Les données ne comprennent pas projets exécutés par les agences et financés sur ressources extérieures. Elles distinguent les sources de financement (Etat, ou emprunts extérieurs ou dons extérieurs) et englobent tous les projets y compris ceux dont le financement n'est pas acquis dont les négociations sont avancées. Cette procédure permet l'inscription de la quasi-totalité des dépenses financées sur ressources extérieures dans le budget prévisionnel approuvé par le Parlement. Les financements prévus, mais non acquis au moment de la présentation du projet de budget, sont presque toujours concrétisés. Des financements non prévus dans les lois de finances peuvent aussi être obtenus en cours d'année. Ils sont autorisés en exécution par voie règlementaire, puis inscrits dans le budget en loi de finances rectificative³².

Les documents budgétaires de l'année n ne donnent pas d'informations sur les prévisions de financements de projets exécutés par les agences. Ces données ne sont fournies que dans les documents budgétaires de l'année n+1.

Les lois de finances couvrent donc (en prévision) la quasi-totalité des investissements de l'Etat financés sur ressources internes (y compris ceux exécutés par les agences) et sur ressources externes (non compris ceux exécutés par les agences).

La DGCTP, à travers la Direction de la Dette et des investissements, assure le suivi de l'exécution des budgets d'investissement. La DDI centralise toutes les conventions de financement de projets, quelle que soit l'entité qui en assure l'exécution. Elle dispose d'un système informatisé pour le suivi de la dette ainsi que d'une procédure de suivi et d'enregistrement de l'exécution des projets toutes sources de financement confondues³³. Les données sur l'exécution des dépenses de projets financés sur prêts sont suivies de manière exhaustive par la DDI, mais avec des délais relativement longs. Les données sur l'exécution des dépenses de projets financés sur dons sont aussi obtenues, mais de manière incomplète avec des délais plus longs. Elles représentent néanmoins plus de 50 % des financements³⁴.

Réformes : La plateforme Gateway ou plateforme de gestion des financements extérieurs (PGFE) a été développée avec l'appui du PNUD. Elle devra constituer une base de données pour l'enregistrement et le suivi de tous les projets financés sur ressources extérieures, et sera accessible via internet. Les systèmes informatiques sont en place depuis 2010, des personnels gestionnaires et utilisateurs ont été formés. Pour être entièrement

³² Déclarations responsables de la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI).

³³ La plateforme Gateway ou plateforme de gestion des financements extérieurs (PGFE) a été développée avec l'appui du PNUD. Elle constitue une base de données et est opérationnelle depuis 2010.

³⁴ Le TOFE provisoire à fin décembre 2010, publié sur le site de la DPEE donne un total de décaissements (prêts et dons) de 303 milliards, mais pour une prévision de seulement 273 milliards. Ces données ne sont donc pas exploitables.

opérationnel, le système doit encore recevoir les données sur tous projets sur financement extérieurs.

L'application des directives UEMOA 2009 oblige par ailleurs à joindre à la documentation budgétaire les informations sur les dépenses extra budgétaires.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+	D+	
(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires	D	D	Il n'existe pas de situations périodiques exhaustives et suffisamment détaillées sur les dépenses extrabudgétaires (i.e dépenses des entités publiques autonomes). En 2010, des dispositifs ont commencé à se mettre en place (en application des circulaires y relatives du Premier ministre) pour suivre certaines catégories d'établissements (agences d'exécution notamment).
(ii) les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financées par les bailleurs de fonds	B	B	Les lois de finances couvrent (en prévision) la quasi-totalité des investissements sur ressources externes (non compris ceux exécutés par les agences). Les données sur l'exécution des dépenses de projets financés sur prêts sont suivies de manière exhaustive par la DDI, mais avec des délais relativement longs. Les données sur l'exécution des dépenses de projets financés sur dons sont aussi obtenues, mais de manière incomplète avec des délais plus longs. Elles représentent néanmoins plus de 50 % des financements

PI-8 *Transparence des relations budgétaires intergouvernementales*

Le Sénégal est divisé en 584 collectivités locales qui sont : les régions, les communes, les communes d'arrondissement et les communautés rurales. Toutes sont administrées par des organes élus.

Des Agences Régionales de Développement (ARD) sont constituées par les régions en commun avec les communes et les communautés rurales. Les ARD sont des Etablissements publics communaux créés par décret. Ils sont présidés par les présidents de conseil régional, et ils ont pour mission d'apporter aux collectivités locales une assistance dans les domaines liés au développement.

Les ressources des collectivités locales proviennent : i) des impôts locaux³⁵, ii) du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD), iii) du Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL) iv) des partenaires au développement.

En outre, le BCI est décentralisé depuis 2006 pour les secteurs de la Santé et de l'Éducation dans 4 régions.

³⁵ Patente, licence, impôts fonciers, impôt du minimum fiscal (IMF). Les impôts locaux sont exclusivement perçus par les communes et les communautés rurales.

Le FDD est destiné à financer le coût des charges résultant des compétences transférées aux collectivités locales.

Le FECL est le principal instrument de financement des investissements des collectivités locales aussi bien pour les compétences transférées que pour les compétences générales.

Les impôts locaux sont recouverts par la DGCPT et reversés aux communes sur le territoire desquelles ils ont été perçus. Il n'est pas fait de péréquation entre les communes. Les informations sur la collecte sont communiquées mensuellement par la DGCPT aux communes. Le budget communal est établi pour cette ressource sur la base du montant d'impôts de l'année précédente ou de la moyenne des 3 années précédentes.

Le FDD et le FECL sont financés par un prélèvement sur le montant de la TVA collectée au niveau national en prenant pour base l'année précédente³⁶.

- (i) *Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées.*

Etat des lieux 2007 : *Les transferts provenant de l'Administration Centrale ne sont pas déterminés par des mécanismes transparents et basés sur des règles claires.*

Situation actuelle :

Des réformes ont été réalisées depuis 2007 dans le but d'améliorer la transparence et l'objectivité dans la répartition horizontale des affectations budgétaires entre les collectivités locales. Il s'agit :

- o de la loi n° 2007-07 du 12 février 2007 modifiant les articles 57, 58 et 63 de la loi de 96-07 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales qui précise le mécanisme de compensation des charges par une dotation déterminée par rapport à un pourcentage de la TVA collectée.
- o de la loi n° 2008-22 du 25 juillet 2008 complétant les articles 252 et 258 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales pour prendre en compte les ressources issues de la décentralisation du BCI;

Ces réformes ont permis une nette amélioration par rapport à la situation de 2007. Pour les principales ressources des Collectivités territoriales, la situation se présente aujourd'hui comme suit:

Les recettes fiscales affectées aux CT sont celles prélevées sur leur territoire.

Les FDD sont répartis selon des critères fixés décret chaque année sur la base des délibérations du Conseil National de Développement des Collectivités Locales (CNDCL). En pratique les critères ne changent pas d'une année sur

³⁶ 3,5 % pour le FDD et 2 % pour le FECL

l'autre. Le décret 2008-209 du 4 mars 2008 fixe les critères suivants pour les 3 dotations du fonds :

- La dotation de compensation prend en charge les coûts résultants des compétences transférées aux collectivités locales. Son montant ne peut être inférieur à 70 % du montant du FDD. La dotation de compensation est répartie entre les régions, les communes et les communautés rurales en fonction du coût des charges résultant des compétences transférées évaluées pour chacun des secteurs³⁷.
- La dotation de fonctionnement, qui ne peut être supérieure à 25 % du montant du FDD, est affectée au fonctionnement des régions et des agences régionales de développement ainsi qu'à la prise en charge des indemnités des maires, des présidents et vice-présidents de conseil rural et des assistants communautaires. Le critère de répartition est basé, i) pour les régions, sur la superficie de la région et l'effectif du conseil régional et du comité économique et social, ii) pour les ARD, sur le nombre de collectivités locales, la superficie et la population de la région.
- La dotation d'appui aux services déconcentrés de l'Etat, qui ne peut être supérieure à 5 % du FDD, est répartie entre l'Agence de Développement Local, et les circonscriptions administratives. Le critère de répartition est basé, i) pour les régions, sur un mix de montant forfaitaire et de montant proportionnel à la superficie et à la population de la région, ii) pour l'ADL, les départements et les arrondissements, sur un montant forfaitaire.

Après fixation des critères, les montants des dotations sont répartis par arrêté interministériel pris normalement avant fin février de l'année en cours, sur la base du montant de la TVA collectée l'année précédente affectée au FDD.

Les critères de répartition du FECL avaient initialement été fixés par l'arrêté créant le comité de gestion du fonds³⁸. Avec le lancement de divers programmes de développement locaux appuyés par les partenaires techniques et financiers, l'essentiel des dotations de l'Etat finance les contreparties de ces programmes. En 2010, sur une dotation de 12,5 milliards les contreparties se sont élevées à 9,6 milliards soit 77 %, réparties entre les programmes PNDL, PRECOL et AGETIP. Le solde est affecté aux collectivités locales. Il est réparti sur avis du Conseil national de développement des collectivités locales en fonction de besoins d'équipements spécifiques chaque année par les CT.

En résumé, la répartition des ressources des collectivités territoriales se fait sur une base transparente pour toutes les ressources des CT, y compris pour les FECL dans la mesure où celles-ci servent au financement de divers projets pluriannuels arrêtés en accord avec les divers intervenants (Etat, C.T. et bailleurs de fonds).

³⁷ 9 secteurs ont été transférés : domaine, environnement et ressources naturelles, santé population et action sociale, jeunesse sports et loisirs, culture, éducation, planification, aménagement du territoire, urbanisme et habitat.

³⁸ Arrêté interministériel n° 012488 bis du 15 octobre 1988 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du compte d'affectation spéciale FECL.

La situation correspond à la note A pour cette composante ("*L'affectation horizontale de la quasi-totalité des transferts (au moins 90 % en valeur) provenant de l'administration centrale est déterminée par des mécanismes transparents et basés sur des règles*")

- (ii) *Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations.*

Etat des lieux 2007 : *Les collectivités locales prennent connaissance de leurs dotations uniquement après signature des arrêtés de répartition du FDD, du FECL et du BCI.*

Situation actuelle :

Par dérogation, la date limite d'adoption du budget des collectivités locales est fixée au 31.03 de l'année en cours. Le budget de la collectivité locale est dans un premier temps établi sur la base de ses ressources propres (vote d'un « budget primitif ») et approuvé par le représentant de l'Etat ce qui le rend exécutoire. Lorsque les autres ressources sont connues, normalement courant février pour les dotations du FDD et du FECL, le budget est complété par ces ressources nouvelles.

Les arrêtés interministériels relatifs à la répartition des montants du FDD ont été pris le 24.02 et le 25.03 pour 2008 et 2009. Ceux concernant la répartition du FECL l'ont été en février et en mars pour 2009. Ces dates laissent peu de temps aux collectivités locales pour préparer leur budget, les contraignant à voter un budget « primitif » avant le 31.03 puis à procéder par intégrations successives de nouvelles ressources et dépenses au fur et à mesure de l'information sur les dotations.

Pour 2010 les délais se sont allongés, les arrêtés relatifs à la répartition des fonds du FDD et du FECL et des fonds de décentralisation du BCI ayant été pris en mai et juillet 2010 (éducation).

La situation correspond à la note **D** ("*Les administrations décentralisées ne reçoivent des informations fiables sur les transferts qui leur seront alloués qu'après le début de l'exercice budgétaire*").

- (iii) *Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles.*

Etat de lieux 2007 : *Les données budgétaires de l'administration générale ne sont pas consolidées selon les catégories sectorielles sous forme d'un rapport annuel ou d'une balance agrégée.*

Situation actuelle :

Les budgets et les comptes administratifs des collectivités locales sont transmis annuellement au Ministère chargé des finances. Il existe une division du suivi de la gestion des collectivités locales au sein de la DGCPT qui reçoit mensuellement les informations d'exécution financière et budgétaire transmises par l'agent comptable de la collectivité locale. Cependant il n'est pas tenu de situation consolidée sur les collectivités locales.

La situation correspond à la note D ("*Des informations budgétaires (au moins ex post) concordant avec les rapports budgétaires de l'administration centrale sont collectées et consolidées pour moins de 60 % (en valeur) des dépenses des administrations décentralisées*").

Réformes

Le plan d'actions des réformes budgétaires et financières a inscrit 2 mesures complémentaires en cours de réalisation, qui auront un impact positif sur la 3^e composante de l'indicateur :

- la production d'une situation financière consolidée des collectivités locales, annexée à la loi de finances, ce qui exige la couverture intégrale d'ASTER au niveau des postes comptables des régions
- l'extension de SIGFIP aux régions, mesure en partie réalisée.

Indicateur (M2)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	D	C	
(i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	D	A	Des réformes ont été réalisées depuis 2007 dans le but d'améliorer la transparence et l'objectivité dans la répartition horizontale des affectations budgétaires entre les collectivités locales (loi n° 2007-07 du 12 février 2007 et loi n° 2008-22 du 25 juillet 2008). L'affectation aux collectivités locales des transferts provenant de l'administration centrale (FDD, FECL) est basée sur des règles claires définies par des textes.
(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	D	D	Les arrêtés interministériels relatifs à la répartition des montants du FDD et du FECL sont en général pris avant la fin février de l'année en cours, ce qui ne permet pas aux collectivités de finaliser leur budget avant le début de l'exercice budgétaire. Le 31.03 constitue par dérogation la date limite de vote du budget des collectivités locales.
(iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	D	D	Les budgets et les comptes administratifs des collectivités locales sont transmis annuellement au Ministère chargé des finances, qui reçoit aussi mensuellement les informations d'exécution financière et budgétaire transmises par l'agent comptable de la collectivité locale. Cependant il n'est pas tenu de situation consolidée sur les collectivités locales.

PI-9 Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public

Les sources potentielles de risque budgétaire global de l'Etat incluent les opérations :

- des établissements du secteur parapublic au sens de la Loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique;

- de tous les établissements publics autonomes relevant d'autres régimes que celui du secteur parapublic;
- des collectivités territoriales (régions, communes et communautés rurales)

La loi 66-27 du 2 mai 1966 avait constitué le seul texte de juridique de référence pour déterminer le statut des établissements publics. Cette loi définit trois types d'établissement : les établissements à caractère administratif (missions et fonctionnement analogues aux services administratifs); les établissements à caractère industriel et commercial et les établissements à caractère professionnel (organisation ou représentation d'une profession et bénéficiant de prérogatives de puissance publique). Toujours selon cette loi, les établissements publics sont créés par la loi (article 4). Ils sont placés sous la tutelle technique d'un ministère et sous la tutelle financière du ministre en charge des Finances (article 8). Les établissements à caractère administratif sont soumis aux mêmes règles que les services administratifs non personnalisés tant pour ce qui concerne les statuts de leurs personnels que pour les budgets et les règles comptables (article 7). Les autres catégories sont soumises aux règles de droit privé sauf pour ce qui concerne leur contrôle pour lequel des règles sont précisées à l'article 10.

Depuis 1972 les régimes juridiques des établissements publics ont subi de nombreuses modifications et diversifications à travers une succession de textes, chacun modifiant ou annulant le précédent. (Voir liste dans l'encadré ci-dessous).

Pour ce qui concerne les établissements à caractère économique et commercial (EPIC), le régime juridique reste défini par le même texte de référence depuis 1990. La loi n° 90-07 du 26 juin 1990 s'applique aux EPIC, aux Sociétés Nationales et aux sociétés anonymes à participation publique majoritaire. Aux termes de cette loi, les EPIC sont administrés par un Conseil d'administration et un Comité de Direction et gérés par un Directeur général nommé par décret. Les EPIC ne sont pas astreints au contrôle a priori de la dépense (article 29). Outre la participation de représentants de l'Etat au Conseil d'administration, le Contrôle Financier assure "*un suivi des activités et un contrôle permanent de la gestion financière*" (article 30). Les EPICs sont aussi soumis aux contrôles internes (IGF et IGE) et externes à travers la CVCCEP (Commission de Vérification des Comptes et de Contrôle des Entreprises Publics).

Pour ce qui concerne les établissements qui ne relèvent pas du secteur parapublic au sens de la loi n° 90-07, ils peuvent constituer des établissements publics :

- de santé;
- à caractère administratif;
- à caractère scientifique et technologique;

- à caractère professionnel;
- à caractère spécial;
- à caractère local.

Loi n° 66-27 du 2 mai 1966 relative aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.
Loi n° 72-48 du 12 juin 1972 relative aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.
Loi n° 77-89 du 10 août 1977 relative aux établissements publics, aux sociétés nationales, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.
Loi n° 80-45 du 25 août 1980 abrogeant et remplaçant l'article 31 de la loi n° 77-89 du 10 août 1977.
Loi n° 87-19 du 3 août 1987 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.
Loi n° 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.
La loi n° 97-13 du 2 juillet 1997 sur les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST).
Les établissements publics de santé (EPS) ont été créés par la loi n° 98-08 du 2 mars 1998 portant réforme hospitalière et la loi n° 98-12 du 2 mars 1998 fixe leurs règles d'organisation et de fonctionnement.
Loi d'orientation n° 2009-20 du 4 mai 2009 sur les agences d'exécution
Lois spécifiques à certains établissements :
 Loi n° 2005-07 du 11 mai 2005 portant création de la Commission électorale nationale autonome (CENA) ;
 Loi n° 2006-03 du 4 janvier 2006 (création de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)).
 Loi organique n° 2008-38 du 8 août 2008 relative à l'organisation et au fonctionnement du Conseil économique et social (CES).

Pour tous ces types d'établissement, la gestion financière relève soit du règlement général de la comptabilité publique, soit de la comptabilité privée, soit de régimes spécifiques. Il n'existe pas de règles déterminant a priori le régime comptable auquel ils sont astreints. Celui-ci est précisé au cas par cas dans le texte portant création de l'établissement.

Lorsque l'établissement est à caractère administratif et est soumis au régime de la comptabilité publique, la surveillance est en principe exercée conformément aux dispositions légales et réglementaires en matière de contrôles budgétaires et financiers, (budgets approuvés par les tutelles techniques et financières, ordonnateur désigné, comptable public distinct de l'ordonnateur, comptes administratif et financiers soumis à la vérification externe...). En pratique, les procédures ne sont pas toujours respectées. Le Contrôle des opérations financières (COF) n'exerce aucun contrôle a priori sur les dépenses des établissements autonomes³⁹.

Dans les autres cas, le fonctionnement et les contrôles sont similaires à ceux des EPIC (Conseil d'administration, Directeur, comptes tenus selon les règles de la comptabilité

³⁹ Situation constatée par la mission et confirmée par les responsables du COF.

d'entreprise et vérifiés par un commissaire aux comptes, surveillance du Contrôle Financier, vérifications par les institutions de contrôle interne et externe).

Pour les collectivités territoriales, les budgets sont préparés et approuvés par les assemblées ou conseils locaux après accord des préfets. Le responsable élu de la collectivité est ordonnateur du budget, la comptabilité est assurée par un comptable public agissant sous la responsabilité du ministère des Finances. Ce même comptable assure le contrôle a priori de la dépense. Il est tenu de transmettre périodiquement au ministère des Finances les situations d'exécution financière et budgétaire.

(i) *Etendue de la surveillance exercée par l'Administration Centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques.*

Une Direction du secteur parapublic a été récemment créée au sein de la DGCPT. Elle se substitue à la Cellule de Gestion et du Contrôle du Portefeuille de l'État (CGCPE) pour centraliser les données sur les établissements publics et les consolider. Nous avons pu obtenir auprès de ce service un document non encore vérifié et diffusé, qui consolide par catégorie d'établissement, des agrégats financiers des établissements publics pour les années 2003 à 2008. La liste des établissements traités n'y est pas exhaustive. Les informations similaires pour des années plus récentes ne sont pas disponibles.

Ce même service a mis à notre disposition un rapport sur l'endettement des entreprises du secteur parapublic à fin 2009⁴⁰. Seules les entreprises ayant une dette supérieure à cinq milliards y sont prises en compte. Elles sont au nombre de sept et le total de leur dette est évalué à 573 milliards, dont 317 milliards (soit 33 % du total des Bilans) de dettes non financières. Parmi ces dernières, 100,8 milliards de dettes envers les fournisseurs, 52,6 milliards de dettes fiscales et 15,4 milliards de découverts bancaires. La compagnie d'électricité Sénélec est redevable de plus de la moitié de ces dettes qui représentent de gros risques financiers et budgétaires pour l'Etat.

Bien que la tutelle financière des établissements soit assurée par le ministre en charge des finances, l'efficacité de son administration en matière d'encadrement et de suivi des risques budgétaires et financiers est amoindrie par plusieurs facteurs.

Pour les établissements autonomes relevant du régime de la comptabilité publique, le contrôle a priori de la dépense par le contrôleur des opérations financières ne se fait pas. Les services du ministère en charge des finances éprouvent des difficultés à collecter les données pouvant servir à l'élaboration de synthèses consolidées leurs recettes et dépenses budgétaires ou leurs situations financières.

Pour les autres établissements publics, le ministère en charge des finances connaît des difficultés encore plus grandes pour centraliser les informations de suivi et les données nécessaires aux bilans annuels. Les textes régissant ces établissements ne précisent pas toujours le sens de la tutelle financière qu'elles

⁴⁰ La date de finalisation ou de publication du rapport n'a pas été communiquée.

attribuent au ministre en charge des finances. Cette situation est d'autant plus dommageable que ces mêmes lois attribuent au Contrôle Financier, service dépendant de la Présidence de la République, un rôle prépondérant en la matière⁴¹.

Par ailleurs, la diversité des statuts des établissements ajoute de la complexité au suivi des risques budgétaires et financiers. C'est particulièrement le cas pour les entités dont l'essentiel des ressources ne provient pas de la rémunération de leurs activités, mais provient de subventions de l'Etat ou de prêts rétrocédés par l'Etat. Manipulant pour l'essentiel des deniers publics, leur mode de gestion devrait plutôt relever de la comptabilité publique.

Les différentes formes d'organisation pratiquées au Sénégal montrent qu'il est difficile d'encadrer et d'assurer l'efficacité de l'utilisation de fonds et deniers publics confiés à des entités gérées selon le mode des organisations commerciales.

Les autorités ont entrepris la clarification des situations avec l'adoption en 2009 de la Loi d'orientation sur les agences d'exécution (Loi n°2009-20). La question du régime comptable pour ces agences reste toutefois posée. La loi laisse en effet la possibilité, au moment de la création de l'agence, du choix "*du référentiel comptable applicable ainsi que les modalités de gestion financière et comptable*".

En 2010, une circulaire du Premier Ministre⁴² a été prise pour organiser le suivi des budgets et de la trésorerie des agences d'exécution. Le transfert des fonds aux agences est conditionné par la transmission trimestrielle par ces dernières d'informations budgétaires et financières conformément à un canevas établi par la DGCP. Ce système, appelé à être consolidé, a déjà permis au MEF une meilleure maîtrise de la trésorerie de l'Etat⁴³.

D'autres actions d'amélioration et de clarification devront aussi concerner les établissements à régime spécifique et dont les règles de fonctionnement seraient susceptibles de non-conformité avec les lois⁴⁴.

⁴¹ Au vu des attributions qui lui sont conférées par la Loi (exemple articles 30 et 31 de la loi 90-07), le Contrôle Financier exerce à la fois une surveillance du type de celle dévolue aux services du ministère des Finances (centralisation périodique des informations budgétaires et comptables et surveillance des risques individuels) et une vérification a posteriori du type de celle qu'exerce l'IGF ou l'IGE.

⁴² Circulaire n°4/PM du 20 avril 2010.

⁴³ Le rapport 2010 sur l'état d'avancement des réformes budgétaires et financières signale aussi "*la nomination de comptables publics auprès des agences pour veiller à la bonne gestion des deniers publics. ...Ils sont redevables devant le juge des comptes*". Cette décision risque d'être de portée limitée. La question relève plutôt du régime comptable auquel sont soumises les agences. Si elles relèvent du RGCP, le comptable public s'impose et elles doivent établir un budget dont l'exécution est soumise à tous les contrôles réglementaires, y compris celui du COF (contrôle préalable). Si elles ne sont pas soumises au RGCP, l'affectation d'un comptable public ne suffirait pas pour améliorer le contrôle des dépenses.

⁴⁴ C'est en particulier le cas de la Caisse des Dépôts et Consignation "établissement public à statut spécial" créée par la loi n°2006-03. Sur son site internet elle est présentée ainsi : "*La CDC se substitue au Trésor public dans la réception et la gestion des dépôts et consignations des organismes et des particuliers ainsi que la garde des fonds disponibles de la Caisse Nationale d'Épargne (CNE)*". Ses ressources, définies aux articles 23 et 25 du texte portant sa création, sont constituées, à notre avis, de ressources de trésorerie au sens de l'article 16 de la LOLF2001 et du Chapitre III du Règlement général de la comptabilité publique. Elles ne peuvent donc être détenues que par le Trésor public. La conformité avec ces mêmes textes (LOLF 2001 et RGCP) des emplois que la Caisse est autorisée à effectuer en application de l'article 28 de la loi

En conclusion, nous pouvons établir que l'encadrement et le suivi des risques budgétaires et financiers par l'administration des finances sont incomplets et que de nombreux organismes publics autonomes ne transmettent pas leurs rapports budgétaires à l'administration centrale.

Cette insuffisance ne relève pas que du manque de moyens et/ou d'organisation de l'administration centrale. La diversité des statuts des établissements autonomes à caractère administratif et la non-application d'un cadre unifié de gestion qui pourrait, voir devrait être le RGCP, contribuent aussi à cette insuffisance.

(ii) *Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées.*

Les représentants de l'Etat au niveau des régions (Gouverneurs, Préfets) exercent un contrôle des budgets des collectivités en les approuvant préalablement à leur exécution. Les ordonnateurs des budgets sont aussi astreints à faire approuver toute modification opérée dans les budgets avant sa mise en application. Les contrôles effectués dans ce cadre portent sur le respect de la légalité et de l'équilibre financier de chaque budget. Les budgets ne sont pas centralisés au niveau du ministère en charge de Collectivités territoriales, consolidés et/ou analysés de manière globale. Il en est de même pour les rapports de suivi de l'exécution.

Les comptables des Collectivités territoriales transmettent périodiquement au ministère des Finances des rapports financiers. Aucun service du ministère n'assure une consolidation et une analyse de ces informations pour évaluer les risques budgétaires et financiers encourus par les Collectivités territoriales.

Réformes: La transcription dans le droit sénégalais des directives UEMOA de 2009 et son application intégrale améliorerait la situation. En plus des dispositions relatives à la documentation qui doit accompagner le budget (recettes et dépenses des entités publiques autonomes ainsi que leurs situations financières, la Directive 07/2006 portant règlement général de la comptabilité publique précise en son article 1 "*les règles fondamentales régissant l'exécution des budgets publics, la comptabilité, le contrôle des opérations financières, la gestion des deniers, valeurs et biens appartenant ou **confiés à l'Etat et à ses établissements publics à caractère administratif.** (...) Les collectivités locales et leurs établissements, ainsi que les organismes de sécurité sociale le cas échéant, sont régis par des textes particuliers qui s'inspirent des principes définis dans la présente Directive.*" L'application de ces principes, prévue à partir de 2012, la révision de l'ensemble des textes actuels régissant les établissements publics qui ne sont pas à caractère économique et commercial, y compris les lois de 2009 op. citées.

qui la crée mériterait aussi d'être vérifiée. Les prêts et avances effectués par l'Etat doivent être autorisés par la Loi de finances et comptabilisés dans les comptes de prêts et avances.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D+	D+	
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	D	D	L'encadrement et le suivi des risques budgétaires et financiers par l'administration des finances sont incomplets et que de nombreux organismes publics autonomes ne transmettent pas leurs rapports budgétaires à l'administration centrale. Cette insuffisance ne relève pas que du manque de moyens et/ou d'organisation de l'administration centrale. La diversité des statuts des établissements autonomes à caractère administratif et la non-application d'un cadre unifié de gestion qui pourrait, voir devrait être le RGCP, contribuent aussi à cette insuffisance.
(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	C	C	Les représentants de l'Etat au niveau des régions (Gouverneurs, Préfets) exercent un contrôle des budgets des collectivités en les approuvant préalablement à leur exécution. Les ordonnateurs des budgets sont aussi astreints à faire approuver toute modification opérée dans les budgets avant sa mise en application. Les contrôles effectués dans ce cadre portent sur le respect de la légalité et de l'équilibre financier de chaque budget. Les budgets ne sont pas centralisés au niveau du ministère en charge de Collectivités territoriales, consolidés et/ou analysés de manière globale. Il en est de même pour les rapports de suivi de l'exécution. Les comptes des Collectivités territoriales transmettent périodiquement au ministère des Finances des rapports financiers. Aucun service du ministère n'assure une consolidation et une analyse de ces informations pour évaluer les risques budgétaires et financiers encourus par les Collectivités territoriales.

PI-10 Accès du public aux principales informations budgétaires

La Directive UEMOA n°02/2000 relative au Code de transparence dans la gestion des finances publiques a retenu la définition suivante : "On entend par transparence des finances publiques, l'information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politique de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires". La directive contient une série de recommandations sur la nature des informations à mettre à la disposition du public, leur qualité et intégrité, les formes de mise à disposition. La nouvelle directive portant Code de transparence, adoptée en 2009 et applicable à partir de janvier 2012, détaille et complète ces recommandations. Les informations recouvriront l'ensemble des critères retenus par le PEFA pour la mesure de l'indicateur PI-10.

Etat des lieux 2007 : seulement 2 des 6 éléments d'information exigés sont mis à la disposition du public.

Situation actuelle : elle est présentée dans le tableau ci-dessous.

Concernant la documentation budgétaire, l'évaluation 2007 avait considéré ce critère satisfait. Nous avons cependant établi les constats suivants au regard du critère PEFA⁴⁵:

⁴⁵ Publication des données disponibles énumérées pour l'indicateur PI-6.

- Les documents qui accompagnent le projet de budget et ses annexes ne sont pas publiés. Il s'agit notamment de la répartition par chapitre des crédits budgétaires, aussi bien en prévision qu'en réalisation pour l'année en cours et les années antérieures;
- A la date de l'évaluation, la loi de finances 2011 n'est pas encore publiée sur les sites du ministère des Finances.

Pour ces raisons nous avons considéré le critère non satisfait.

Concernant le critère iii) (états financiers de fin d'exercice), les données SIGFIP sont disponibles, mais n'incluent pas les dépenses salariales. Les Balances comptables ne sont pas publiées.

Pour le critère sur l'attribution des marchés, nous avons considéré qu'il était satisfait, bien que nous ayons constaté que les attributions de marchés passés en entente directe (gré à gré) n'étaient pas publiées.

Satisfaction des critères relatifs à la disponibilité et à la publication des documents de GFP				
Document/information	Moyen de publication	Date publication/parution	Etat des lieux 2007	Evaluation 2011
i) Documents de budget annuel	Au moins données disponibles énumérées pour l'indicateur PI-6	--	Oui	Non
ii) Rapports intra -annuel sur l'exécution du budget	Publication sur les Sites du MEF des situations SIGFIP (exécution du budget par titre et section aux différents stades de la dépense); TOFE mensuel, note de conjoncture...,	Périodicités mensuelle et trimestrielle	Oui	Oui
iii) Etats financiers de fin d'exercice	Les comptes administratifs et les balances comptables consolidées.	Fin de gestion, mais avec un retard considérable	Non	Non
iv) Rapports de vérification externe ⁴⁶	Les lois de règlement sont adoptées avec beaucoup de retard. Les projets de loi de règlement déposés à la Cour des comptes (2009 pour le dernier projet) ne sont pas mis à la disposition du public.	--	Non	Non
v) Attribution des marchés	En application du nouveau Code,	Au fur et à mesure des attributions	Non	Oui
vi) Ressources mises à la disposition des unités de service de base	Pas publié (voir PI-23)	--	Non	Non

Sources : DGF, DGCPT, DB, Direction Centrale des Marchés, FMI

⁴⁶ Il s'agit des rapports sur les opérations consolidées de l'Etat (Lois de Règlement) et non des rapports de la Cour des Comptes

- (i) Respect des critères relatifs à la mise à la disposition du public des informations budgétaires.

Seulement deux des six critères sont respectés.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires	C	C	Seulement deux des six catégories d'informations sont accessibles au public. Une amélioration par rapport à 2007 est obtenue pour ce qui concerne les publications relatives aux marchés publics, mais le critère relatif à la publication (ou accès au public) des informations budgétaires n'est pas satisfait.

3.3 Budgétisation fondée sur les politiques nationales

PI-11 Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget

Le Décret 2009-89 du 30 janvier institue un calendrier précis des différentes étapes du processus de préparation budgétaire, depuis la préparation des cadrages macroéconomiques et budgétaires jusqu'à la promulgation de la loi de finances et sa publication au journal officiel.

Il prévoit notamment

- l'élaboration en mars de la lettre de cadrage macroéconomique et budgétaire, de l'esquisse budgétaire, et de la note d'orientation économique et financière;
- la transmission en avril aux ministères et institutions de la lettre de cadrage, de la circulaire budgétaire et d'enveloppes sectorielles indicatives,
- la préparation en mai d'un rapport sur l'exécution du budget en cours, d'une esquisse budgétaire et des rapports de performances pour les ministères disposant de CDS-MT (cadres de dépenses sectoriels pour le moyen terme),
- un débat d'orientation budgétaire en juin au Parlement,
- la préparation en juin par le MEF des lettres de plafonds budgétaires et leur transmission aux ministères et institutions,
- Le dépôt au 30 juin des propositions de budget,
- La fixation en juin du calendrier des conférences budgétaires,
- la tenue des conférences budgétaires, l'arbitrage par le Premier ministre et la révision du cadrage macroéconomique et budgétaire en juillet-Aout,
- l'adoption du projet de loi de finances par le Gouvernement et la finalisation de la documentation budgétaire par le MEF,
- l'examen et l'adoption du projet de loi par le Parlement (Assemblée puis Sénat) en octobre-décembre

Pour ce qui concerne les plafonds budgétaires, le décret (article 11) prévoit un préarbitrage par le ministre des Finances en juin, puis leur transmission par le Premier Ministre au plus tard le 15 juin. Des enveloppes sectorielles indicatives sont transmises en même temps que la circulaire budgétaire aux seuls ministères disposant de CDS-MT (article 5).

- (i) *Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier.*

Etat des lieux 2007 : Un calendrier budgétaire clair avec les principales phases de l'exercice de préparation du projet de LF est annexé à la circulaire budgétaire. Il est généralement respecté et laisse aux MDA entre 2 et 3 mois après la réception de cette circulaire pour établir à temps leurs estimations détaillées.

Situation actuelle : Le calendrier budgétaire institué par décret en 2009 clarifie les étapes et précise les échéances et les responsabilités des acteurs de la préparation budgétaire. Pour le budget 2011, toutes les échéances réglementaires ont été respectées⁴⁷.

- (ii) *Directives concernant la préparation des propositions budgétaires.*

Etat des lieux 2007 : Une circulaire budgétaire exhaustive et claire est émise vers le mois d'avril à l'intention des MDA, mais c'est uniquement lors des conférences budgétaires vers le mois de juillet que les plafonds sont annoncés. Les MDA peuvent ensuite revoir leurs propositions avant les arbitrages budgétaires qui ont lieu généralement dans la période août - octobre.

Situation actuelle : Pour la préparation du budget 2011, la circulaire transmise le 30 avril est conforme aux dispositions de l'article 6 du Décret 2009-89. Elle contient les directives sur l'organisation des travaux pour la préparation des projets de budgets, sur les estimations à réaliser, sur le format, contenu et annexes des projets de budgets.

Des lettres de notification des enveloppes sectorielles ont été transmises aux ministères disposant de CDS-MT⁴⁸. Les lettres rappellent que les montants sont indicatifs et peuvent connaître des variations. Ces montants ne comprennent que les dépenses des titres 3 (fonctionnement); 4 (transferts courants) et 5 investissements. Ils ne comprennent pas les salaires.

Les plafonds de dépenses arbitrés ne sont en fait transmis qu'à la mi-juin, alors que l'échéance fixée pour la transmission des projets de budget au ministère des Finances a été fixée au 20 juin. Ces derniers ont souvent été non conformes aux plafonds fixés⁴⁹.

Cette situation correspond à la note C de la deuxième composante de l'indicateur.

⁴⁷ La mission a reçu les copies des lettres de cadrages, circulaires et autres documents prévus. Les dates qui y sont apposées confirment le respect des échéances. Le débat parlementaire sur l'orientation budgétaire a été organisé.

⁴⁸ Chaque ministère reçoit une lettre, revêtue du sceau confidentiel, qui ne comporte que les montants concernant son département. Il n'a pas connaissance des montants alloués aux autres ministères.

⁴⁹ Déclarations de responsables de la DGF.

(iii) *Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus.*

Etat des lieux 2007: *Au cours de trois derniers exercices (2004-2006) et conformément à la loi, les autorités législatives ont approuvé le budget avant le 15 décembre de l'exercice budgétaire précédent.*

Situation actuelle : Les lois de finances des années 2008 à 2011 ont été votées et promulguées avant le 31 décembre de l'année précédant l'exercice concerné.

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	A	B+	
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	A	A	Le calendrier budgétaire institué par décret en 2009 clarifie les étapes et précise les échéances et les responsabilités des acteurs de la préparation budgétaire. Pour le budget 2011, toutes les échéances réglementaires ont été respectées
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	B	C	Des lettres de notification des enveloppes sectorielles sont été transmises aux ministères disposant de CDS-MT, les plafonds pour les salaires et les investissements n'y sont pas donnés. En pratique, les plafonds de dépenses arbitrés ne sont connus qu'à la mi-juin, alors que l'échéance fixée pour la transmission des projets de budget au ministère des Finances a été fixée au 20 juin en 2010. La note B a été attribuée en 2007 bien que le constat établi était que les plafonds n'étaient connus des MDA qu'en juillet, pendant les conférences budgétaires. L'application du critère PEFA aurait du conduire à C en 2007. Contrairement donc à ce qu'indique la comparaison des notes, des progrès ont bien été réalisés, même s'ils n'ont pas encore été suffisants pour atteindre la note B.
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	A	A	Les lois de finances des années 2008 à 2011 ont été votées et promulguées avant le 31 décembre de l'année précédant l'exercice concerné.

PI-12 Perspectives pluriannuelles dans la planification budgétaire et la politique des dépenses publiques

L'organisation de la préparation du budget de l'année n+1 commence dès janvier de l'année n par les travaux de cadrages macroéconomiques et budgétaires⁵⁰. Le MEF élabore à l'échéance du 31 mars un rapport présentant les évolutions attendues pour les agrégats macroéconomiques et financiers et un cadre budgétaire à moyen terme (CBMT) en la forme d'un TOFE projeté sur une période pluriannuelle (années n+1 à N+3).

Les cadrages sont transmis aux ministères en même temps que la circulaire budgétaire. Les ministères qui préparent des CDS-MT reçoivent aussi à cette occasion les priorités des programmes de dépenses sectorielles et des enveloppes indicatives pour les dépenses n+1.

⁵⁰ Décret 2009-89

Les cadrages sont utilisés pour le rapport servant au débat parlementaire sur les orientations économiques et budgétaires organisé avant le 31 mai de chaque année.

Avant le 31 juillet, le cadrage macro-économique et budgétaire est révisé en fonction des données les plus récentes pour servir à la finalisation du projet de budget et du rapport économique et financier qui l'accompagne.

Le nombre de ministères disposant d'un CDS-MT est passé de sept en 2007 à 20 en 2010⁵¹. L'effort sera poursuivi en vue de passer à la budgétisation par programmes en application de la Directive 2009 de l'UEMOA relative à la loi organique sur les lois de finances. Des efforts sont aussi déployés pour améliorer la qualité des prévisions et des évaluations des politiques sectorielles, domaines pour lesquels des insuffisances subsistent⁵²

(i) *Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles.*

Etat des lieux 2007 : Depuis 2006, des prévisions budgétaires triannuelles glissantes sont établies à travers le CDMT, mais celles-ci sont uniquement exprimées selon les principales catégories de la classification économique.

Situation actuelle : Le cadre budgétaire à moyen terme présente les estimations globales des recettes, dépenses et financements en lien avec les équilibres macroéconomiques projetés sur la période triennale et les objectifs globaux du DSRP. Les recettes et dépenses sont réparties selon les grandes catégories économiques (dépenses réparties selon les titres de la nomenclature budgétaire). Une répartition sectorielle des projections de dépenses est établie, mais seulement pour les ministères sous CDS-MT, et limitée aux dépenses hors salaires et hors investissement sur ressources extérieures.

Les enveloppes indicatives transmises aux ministères sous CDS-MT ne contiennent que les plafonds de l'année n+1, sans liens explicites avec les cadres à moyen terme. Les ministères sous CDS-MT doivent en principe établir leur proposition de budget en se basant sur le cadre de dépense pour les trois années commençant par celle du budget en préparation (article 15 du décret 2009-89). Les informations communiquées à la mission⁵³ indiquent que cette disposition est peu respectée et la plupart des ministères concentrent leur préoccupation sur les crédits de l'année à venir.

Les plafonds de dépense définitifs sont fixés pour tous les ministères après arbitrage par le premier ministre en juin. Ils ne concernent aussi que l'année n+1 sans liens explicites avec les cadrages budgétaires autres que ceux en rapport avec le respect des équilibres globaux.

Les prévisions budgétaires globales pluriannuelles sont donc bien établies pour des périodes triennales, mais les liens entre ces prévisions et les répartitions

⁵¹ Source : Rapport 2010 au CCHS sur l'Etat d'avancement des réformes budgétaires et financières.

⁵² Source : Idem

⁵³ Déclarations de responsables de divers services dont DGF.

sectorielles de dépenses ou avec les plafonds budgétaires annuels n'apparaissent pas ou ne sont pas explicités. Cette situation correspond à la note C pour la première composante.

(ii) *Portée et fréquence de l'analyse de soutenabilité de la dette.*

Etat des lieux 2007 : *Des analyses de la viabilité de la dette publique (AVD) ont été réalisées en 2004, 2005 et 2007.*

Situation actuelle. Le Comité National de la Dette Publique (CNDP)⁵⁴ produit chaque année un rapport AVD. Pour l'année 2009, un premier rapport avait été produit dès janvier 2010, mais ses données ont été révisées et un second rapport pour la même année a été diffusé en juillet 2010. Pour 2011, le MEF a décidé d'attendre l'établissement des données définitives avant de produire le rapport. L'échéance de fin mars a toutefois été retenue. Le rapport AVD de l'année 2010 (encours de la dette à fin décembre 2010) a été élaboré et publié sur le site de la DPEE avant fin mars 2011.

Les rapports AVD présentent la situation économique du pays, analysent la structure et les évolutions au cours des cinq dernières années de l'encours et du service des dettes intérieures et extérieures. Sur la base d'hypothèses de croissance et d'évolutions de la dette sur le long terme, divers ratios sont calculés pour soutenir l'analyse de la viabilité.

Le rapport AVD est produit chaque année dans des délais assez courts et est relativement complet⁵⁵. Cette situation est conforme à la note A pour cette composante de l'indicateur.

(iii) *Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût.*

Etat des lieux 2007: *Les prévisions budgétaires à la base des CDS-MT sont toujours surestimées. Les CDS-MT sont quelque peu fragiles dans la mesure où ils ont été élaborés sans études (ou avec peu d'études) préalables.*

Les stratégies sectorielles élaborées par certains ministères sont déclinées, après évaluation des coûts, en CDS-MT.

Avec l'augmentation du nombre de ministères disposant de CDS-MT, les préoccupations relatives à la qualité de leurs prévisions budgétaires se sont accrues. Les analyses des rapports annuels de performance ont mis en relief les insuffisances pour la qualité et la faisabilité des projections budgétaires.

En matière d'organisation, les efforts vont donc actuellement vers les améliorations qualitatives des CDS-MT. L'obligation imposée par le décret 2009-89 (article 18) pour chaque ministère sous CDS-MT de produire avant le 31 mai un rapport de performance contribue à l'amélioration progressive de la qualité des prévisions et évaluations de coûts.

⁵⁴ Créé en juillet 2008 par arrêté n°5889. Voir développements pour l'indicateur PI-17.

⁵⁵ Nous ne prenons pas en considération ici le fait que le rapport ne couvre pas la dette des administrations autonomes, des entreprises du secteur parapublic et des sociétés nationales. Le suivi des risques concernant ces entités est pris en compte au niveau des indicateurs PI-7, PI-9 et PI-17.

En 2010, les dépenses des 14 ministères sous CDS-MT⁵⁶ ont représenté 63,7 % des dépenses primaires ordonnancées.

La situation correspond à la note B pour cette composante (les stratégies sectorielles sont préparées pour les secteurs représentant entre 25 et 75 % des dépenses primaires et incluent des états de couts qui cadrent avec les prévisions budgétaires).

(iv) *Liens entre les budgets d'investissement et les prévisions de dépenses à moyen terme.*

Etat des lieux 2007 : *De nombreuses décisions d'investissement n'ont pas de liens avec les stratégies sectorielles. L'augmentation des charges récurrentes futures qu'elles entraînent n'est pas systématiquement incluse dans les estimations budgétaires pluriannuelles.*

Situation actuelle

L'augmentation du nombre de ministères sous CDS-MT permet d'améliorer la qualité des décisions pour le choix des projets d'investissements en relation avec les politiques et stratégies sectorielles. Cette amélioration reste cependant limitée en raison des difficultés rencontrées pour maîtriser les coûts, du manque de prévisibilité concernant les financements extérieurs, des difficultés pour l'évaluation des charges récurrentes. Pour ces dernières en particulier, les procédures prévoient leurs prises en compte dans le choix des priorités, mais la maîtrise de l'impact des réalisations futures sur les charges salariales constitue une préoccupation majeure.

Les projets de budgets présentent, conformément à la LOLF, les prévisions en distinguant les mesures nouvelles. Les charges récurrentes ne sont pas spécifiées dans les mesures nouvelles.

La situation correspond à la note C attribuée par défaut pour la composante iv. Elle ne correspond pas à la note B qui exige que la majorité des investissements importants sont sélectionnés en tenant compte des priorités sectorielles et des conséquences sur les charges récurrentes incluses dans les estimations budgétaires pluriannuelles.

Réformes

L'application, à partir de 2012 des nouvelles directives de l'UEMOA, conduira à passer à la budgétisation par programme. L'expérience des CDS-MT au Sénégal a mis en évidence les avantages de la prévisibilité pluriannuelle pour la qualité des budgets. Elle a montré aussi les difficultés restant à surmonter. Les programmes de réformes en cours mettent l'accent sur le renforcement des capacités des ministères dans l'évaluation des politiques et pour le choix des investissements, ainsi que sur l'élaboration de guides méthodologiques pour la programmation et l'évaluation. L'accent sera mis aussi sur l'amélioration du Cadre de Dépenses à Moyen Terme qu'élabore le MEF et qui doit englober l'ensemble des CDS-MT.

⁵⁶ Six nouveaux ministères ajoutés en 2011.

Indicateur (M2)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	C+	B	
(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	C	C	Les prévisions budgétaires globales pluriannuelles sont donc bien établies pour des périodes triennales, mais les liens entre ces prévisions et les répartitions sectorielles de dépenses ou avec les plafonds budgétaires annuels n'apparaissent pas ou ne sont pas explicités.
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	B	A	Un Comité National de la Dette Publique (CNDP) a été mis en place en juillet 2008. Il produit chaque année un rapport AVD (analyse de la viabilité de la dette). Le rapport AVD de l'année 2010 (encours de la dette à fin décembre 2010) a été élaboré et publié sur le site de la DPEE avant fin mars 2011.
(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	C	B	Les stratégies sectorielles élaborées par certains ministères sont déclinées, après évaluation des coûts, en CDS-MT. En 2010, les dépenses des 14 ministères sous CDS-MT ont représenté 63,7 % des dépenses primaires ordonnancées. Le nombre de ministères sous-CDMT a été augmenté en 2010 pour passer à 20. L'obligation imposée par le décret 2009-89 (article 18) pour chaque ministère sous CDS-MT de produire avant le 31 mai un rapport de performance contribue à l'amélioration progressive de la qualité des prévisions et évaluations de coûts.
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme	C	C	Les projets de budgets présentent, conformément à la LOLF, les prévisions en distinguant les mesures nouvelles. Les charges récurrentes ne sont pas spécifiées dans les mesures nouvelles.

3.4 Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

PI-13 *Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables*

- (i) *Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières.*

Etat des lieux 2007 : La législation et les procédures relatives à la plupart, mais pas nécessairement à toutes les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et donnent des pouvoirs discrétionnaires limités aux administrations concernées.

Situation actuelle

Elle reste identique au constat de 2007 à savoir que dans l'ensemble, la législation et les procédures pour les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et claires.⁵⁷ Il n'existe pas de droits

⁵⁷ Les principaux textes sont le Code Général des Douanes du 28 décembre 1987 et ses modifications, le Code Général des Impôts du 9 juillet 1992 et ses modifications (Loi n°2004-12 du 6 février 2004 portant réforme du CGI, Loi n°2006-17 du 30 juin 2006 modifiant certaines dispositions du Code Général des Impôts). Le Code Général des impôts est actuellement en cours de révision et de simplification).

prélevés en dehors des cadres législatifs et réglementaires ou selon des évaluations ou procédures non clairement établies⁵⁸. Les pouvoirs discrétionnaires des agents des administrations fiscales et douanières sont ainsi très limités. Des préoccupations subsistent cependant pour ce qui concerne la fiscalité du secteur informel.

Cette situation correspond à la note B de la première composante de l'indicateur.

- (ii) *Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes.*

Etat des lieux 2007 : *Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane.*

Situation actuelle :

Les administrations fiscales ont poursuivi leurs efforts en matière d'organisation de l'information du public. Ce dernier peut accéder, via internet aux principaux renseignements concernant ses droits, les formulaires, procédures démarches en relation avec ses obligations fiscales et douanières. Les sites web de la DGD et de la DGID sont fonctionnels et régulièrement mis à jour.

Le site de la DGID ne fournit cependant pas encore les informations concernant toutes les principales catégories d'impôts⁵⁹.

Le site de la DGD est relativement complet. En plus des textes législatifs et réglementaires qui y sont tous accessibles, le site publie les notes de service et instructions données pour préciser les modalités de recouvrement de droits et taxes douanières.

Les administrations fiscales et douanières ont aussi recours à d'autres moyens de communications, notamment des guichets d'accueil du public, des campagnes d'informations via la presse ou les médias audiovisuels. Elles organisent aussi de rencontres annuelles avec les associations et unions professionnelles.

Cette situation correspond à la note B pour la deuxième composante de l'indicateur ("*Les contribuables ont un accès facile à des informations exhaustives, conviviales et à jour sur les obligations fiscales et douanières et les procédures administratives concernant certaines des principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane, tandis que les informations sur les autres catégories sont limitées*").

⁵⁸ Déclarations des régies de recettes et des services de la DGCPF corroborées par celles de responsables de CCIAD (Chambre de Commerce et d'Agriculture de Dakar).

⁵⁹ Le site ne précise pas par exemple les modalités de calcul et de versement de la TVA pour les personnes morales ne relevant pas de la CGU.

- (iii) *Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscales et douanières.*

Etat des lieux 2007 : *Un mécanisme de recours des administrations fiscales existe, mais devrait être remanié pour être plus efficace et transparent.*

Situation actuelle

Le Règlement général de la comptabilité publique prévoit, en ses articles 57 à 60, une série de dispositions relatives aux recours administratifs. Les contribuables disposent d'un délai de trois mois pour introduire un recours auprès du ministre en charge des finances. Le ministre des Finances dispose d'un délai de cinq mois pour statuer sur le recours. Il peut déléguer en totalité ou en partie son pouvoir de décision au Directeur chargé des impôts.

Le Code des douanes consacre aussi un chapitre sur la commission d'arbitrage des litiges douaniers (chapitre XII). Sa composition et son fonctionnement ne correspondent pas à ceux de commissions paritaires ou d'arbitrages de recours administratifs⁶⁰. Les recours peuvent cependant être portés auprès de la Direction générale ou du ministère en charge des finances et font l'objet d'enregistrement et de suivi.

Au niveau de la DGID, la réforme fiscale de 2004 a institué une commission paritaire pour les recours administratifs (articles 1042bis) les modalités de recours et de fonctionnement de la commission doivent être précisées par arrêté du ministre en charge des finances. La commission n'est pas encore fonctionnelle⁶¹. Un système d'enregistrement et de suivi des recours administratifs est en place au niveau de la DGID. Il a été amélioré depuis 2006 par le fait que les recours ne sont plus suspensifs du paiement des obligations établies. Ce qui a limité les recours abusifs qui, du fait de la charge de travail qu'ils induisaient, réduisaient l'efficacité de l'administration pour leur traitement.

La DGID a publié en décembre 2009 un recueil des décisions prises suite aux recours qui lui ont été portés, accompagnées de leurs explications et motivations⁶².

La situation est donc caractérisée par l'existence et le fonctionnement de systèmes de recours, mais des problèmes d'efficacité et d'équité (non-fonctionnement de commissions paritaires) subsistent. Elle correspond à la note B pour cette troisième composante ("*Un mécanisme de recours du contribuable prévoyant des procédures administratives transparentes est entièrement mis en place et fonctionne effectivement, mais certains problèmes liés à l'accès, l'efficacité, doivent être traités*").

⁶⁰ La commission d'arbitrage est composée d'un magistrat du siège (président), de deux assesseurs désignés pour chaque affaire par le Président, et d'un secrétaire nommé par arrêté du ministre en charge des finances.

⁶¹ Déclaration des responsables de la DGID.

⁶² Document intitulé "Etat des réponses à caractère général adressées aux contribuables au cours des années 2007 et 2008"

Réformes : Les codes des douanes et des impôts sont en cours de révision en vue d'une simplification. Le plan stratégique pour le développement de l'administration fiscale (PSDAF) prévoit la publication d'un rapport annuel sur les litiges hors contentieux.

Indicateur (M2)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B	B	
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	B	B	La législation et les procédures pour les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et claires. Il n'existe pas de droits prélevés en dehors des cadres législatifs et réglementaires ou selon des évaluations ou procédures non clairement établies. Les pouvoirs discrétionnaires des agents des administrations fiscales et douanières sont ainsi très limités. Des préoccupations subsistent cependant pour ce qui concerne la fiscalité du secteur informel.
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	B	B	Les administrations fiscales ont poursuivi leurs efforts en matière d'organisation de l'information du public. Ce dernier peut accéder, via internet aux principaux renseignements concernant ses droits, les formulaires, procédures démarches en relation avec ses obligations fiscales et douanières. Les sites web de la DGD et de la DGID sont fonctionnels et régulièrement mis à jour. Toutes les informations utiles ne figurent cependant pas sur ces sites.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière	C	B	La situation est caractérisée par l'existence et le fonctionnement de systèmes de recours, mais des problèmes d'efficacité et d'équité (non-fonctionnement de commissions paritaires) subsistent. La note C 2007 a été attribuée en 2007 sur la base de l'analyse des recours administratifs et juridictionnels. Pour l'évaluation 2011, seuls les recours administratifs ont été pris en compte conformément au critère PEFA. L'amélioration apparente n'est due qu'à une différence de méthode de notation.

PI-14 Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane

Le système d'identification des contribuables repose sur le numéro d'identification national des entreprises et associations (NINEA) et un répertoire national des organismes (personnes physiques ou morales, associations, administrations etc. exerçant une activité sur le territoire). Il a été institué par le Décret 95-364 du 14 avril 1995. La gestion du répertoire est confiée à l'Agence nationale de la statistique et de la démographie (ANSD). Cette dernière travaille en collaboration avec des "organismes associés" qui sont des administrations ou institutions qui dans le cadre de leurs activités, gèrent des fichiers d'agents relevant du système NINEA (administrations fiscales, organismes de sécurité sociale, etc.). Des procédures d'échanges d'informations entre les fichiers des organismes associés sont organisées sous la responsabilité d'un comité présidé par le ministre en charge de la statistique.

Des dysfonctionnements sont apparus dans le système depuis le début des années 2000. Ils résultent en particulier de la décision d'insérer dans la codification NINEA un Code Fiscal (COFI) géré par la DGID. En outre, la gestion du système a été rendue plus complexe par la dispersion des centres d'attribution du code NINEA⁶³.

Des corrections ont été apportées depuis 2009. Le système de codification neutre (hors code fiscal) a été rétabli⁶⁴. Une application informatique (NINEAWEB) permet de relier les guichets de demande d'attribution et de coordonner l'attribution l'identifiant.

(i) *Contrôle du système d'immatriculation des contribuables.*

Etat des lieux 2007 : *Il n'y a pas de lien entre les bases de données existantes à la DGID et à la DGD et d'autres bases de données*

Situation actuelle

L'identification NINEA, dans sa version corrigée suite à la décision de séparer son système de codification de celui de la DGID (COFI), permet aujourd'hui de disposer de bases de données exhaustives. L'échange d'informations entre l'ANSD (institution en charge de la gestion du répertoire) et les organismes associés est facilité par le système NINEAWEB.

La DGID utilise son code fiscal COFI, en complément du NINEA pour ses propres besoins de gestion. Elle organise périodiquement des enquêtes sur le secteur informel pour saisir les éventuels contribuables, généralement relevant du secteur informel, qui échappent au contrôle des organismes associés à la gestion du NINEA.

La DGD inscrit dans son système de gestion GAINDE (gestion automatisée des informations et des échanges) les codes NINEA des importateurs, mais n'a pas totalement abandonné l'utilisation des codes PPM (personnes physiques et morales) qu'elle utilise pour ses propres besoins.

La note B correspond au critère de notation pour la première composante de l'indicateur ("*Les contribuables sont immatriculés dans une base de données exhaustive reliée à certains autres systèmes d'immatriculation de l'administration centrale et de réglementations du secteur financier*").

(ii) *Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non-respect des obligations d'immatriculation et de déclaration.*

Etat des lieux 2007 : *Les pénalités pour contraventions existent et couvrent une majorité de domaines. Leur efficacité tend à s'améliorer*

Situation actuelle :

La Loi n°2006-17 du 30 juin 2006 portant modification du code des impôts a modifié le système de sanctions en abaissant les taux de pénalité à des niveaux plus réalistes. Les responsables de la DGID considèrent que le nouveau système est plus dissuasif du fait de son applicabilité. Un rapport de la DGID

⁶³ L'Agence Nationale de la promotion de l'investissement et des grands travaux (APIX) peut aussi délivrer l'identifiant NINEA. Un agent de l'ANSD est maintenant détaché auprès de l'APIX.

⁶⁴ La mission a reçu des correspondances sur le sujet échangées entre l'ANSD et la DGID.

souligne toutefois que les pénalités font souvent l'objet de recours administratifs par les contribuables⁶⁵, ce qui peut amoindrir leur efficacité.

Concernant la DGD, la situation reste identique à celle constatée lors de l'évaluation de 2007. Les infractions définies par le Code des douanes peuvent donner lieu à des pénalités très élevées. Mais des possibilités de négociations existent pour permettre une issue de compromis satisfaisant les deux parties.

La note B est attribuée par défaut à cette composante (la note A exige que "*les sanctions sont administrées de manière systématique*").

- (iii) *Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal et d'enquête sur les fraudes.*

Etat des lieux 2007 : *Les programmes de vérification existants ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation de risques.*

Situation actuelle :

Au niveau de la DGID, la responsabilité du contrôle fiscal est partagée entre la Direction des Vérifications et Enquêtes fiscales qui dispose de brigades spécialisées et les services d'assiette.

Les contrôles ne font pas l'objet d'une programmation annuelle effectuée sur la base de critères de risque bien établis (préalablement définis et documentés). Ils sont décidés par un comité de programmation qui se réunit en principe au début de chaque trimestre⁶⁶.

Au niveau de la DGD les contrôles et vérifications sont effectués au coup par coup en fonction des transactions sur la base de risques évalués automatiquement par le système informatique d'enregistrement opérations douanières.

La note C est applicable à cette composante ("*Il existe un programme continu de contrôles fiscaux et d'enquêtes sur les fraudes, mais les programmes de vérification ne reposent pas sur des critères clairs d'évaluation de risques*")

Réformes

Le système NINAWEB intégrera des applicatifs pour faciliter la délivrance des actes administratifs NINEA. Les liaisons entre les systèmes ANSD (répertoire des organismes), GAINDE (Douanes) et SIGTAS (système intégré de gestion des impôts et taxes) seront renforcées.

Le déploiement sur le territoire du système SYGTAS se poursuit. Les utilisations de SYGTAS pour la détermination des pénalités et pour la programmation des vérifications sont à l'étude.

⁶⁵ Rapport d'activité 2009 de la DGID, page 14.

⁶⁶ Rapport d'activité 2009 de la DGID. Ce rapport souligne que le comité n'a tenu que deux réunions en 2009.

Indicateur (M2)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	C+	B	
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	C	B	L'identification NINEA, dans sa version corrigée suite à la décision de séparer son système de codification de celui de la DGID (COFI), permet aujourd'hui de disposer de bases de données exhaustives. L'échange d'informations entre l'ANSD (institution en charge de la gestion du répertoire) et les organismes associés est facilité par le système NINEAWEB.
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	B	B	La Loi n°2006-17 du 30 juin 2006 portant modification du code des impôts a modifié le système de sanctions en abaissant les taux de pénalité à des niveaux plus réalistes. Le nouveau système est plus dissuasif du fait de son applicabilité. Toutefois les pénalités font souvent l'objet de recours administratifs par les contribuables ce qui peut amoindrir leur efficacité. Pour la DGD, la situation reste identique à celle constatée lors de l'évaluation de 2007. Les infractions définies par le Code des douanes peuvent donner lieu à des pénalités très élevées, des possibilités de négociations existent pour permettre une issue de compromis satisfaisant les deux parties.
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	C	C	Au niveau de la DGID, les contrôles ne font pas l'objet d'une programmation annuelle effectuée sur la base de critères de risque bien établis. Au niveau de la DGD les contrôles et vérifications sont effectués au coup par coup en fonction des transactions sur la base de risques évalués automatiquement par le système informatique d'enregistrement opérations douanières.

PI-15 Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières

La fonction de recouvrement était, jusqu'en 2010, entièrement sous la responsabilité de la DGCPT. Depuis 2009, des décisions de transfert de la fonction à la DGID ont été prises et connaissent un début d'application depuis 2010.

Comme nous l'avons déjà signalé (Cf. Commentaires pour PI-6), l'article 33 de LOLF 2001 ne reprend pas dans la liste des informations devant accompagner le projet de budget l'état des restes à des restes à recouvrer, informations recommandées par la Directive de 05/97 de l'UEMOA. Cet état n'est pas joint aux projets de budget des années récentes.

Les articles 65 à 67 du Règlement général de la comptabilité publique prévoient des dispositions en matière de suivi des restes à recouvrer et d'admission en non-valeurs des créances irrécouvrables. Les comptables sont en principe tenus de produire tous les trois mois le détail des restes à recouvrer sur les émissions datant de plus de deux ans.

- (i) *Le taux des recouvrements des arriérés d'impôts/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au commencement de l'exercice budgétaire, qui ont été recouverts au cours de l'exercice donné (moyenne des deux derniers exercices budgétaires)*

Etat de lieux 2007 : La composante n'avait pas été évaluée, car la mission n'avait pas pu obtenir les données.

Situation actuelle :

Les droits constatés par la DGD sont généralement recouverts à l'enlèvement ou selon une procédure de crédits d'enlèvement⁶⁷. Il ne peut y avoir d'arriérés sur les droits constatés par les douanes.

Il existe par contre un stock important d'arriérés sur les droits constatés par la DGID. Jusqu'en 2009, le stock était suivi et entièrement enregistré au niveau des comptes du Trésor (comptes 411). Depuis 2010, avec le transfert partiel de la fonction de recouvrement à la DGID, les arriérés de recouvrement sont encore enregistrés dans les comptes Trésor, mais partiellement.

Le tableau ci-dessous donne l'évolution du stock et du recouvrement des arriérés pour les trois derniers exercices clos.

Evolution et taux de recouvrement des arriérés d'impôts (en milliards de Fcfa)

	2008	2009	2010
1 - Arriérés début d'exercice	92,7	111,8	120,8
2 - Arriérés recouverts sur exercices antérieurs	3,0	6,1	39,4 (*)
3 - Arriérés restants des exercices antérieurs	89,7	105,7	81,4
4 - Arriérés sur émissions de l'exercice courant	22,1	15,1	-
5 - Taux de recouvrement d'arriérés d'exercices antérieurs	3,2 %	5,5 %	32,6 %
6 - Total Recettes fiscales	1 088	1 084	1 199
7 - Arriérés début d'exercice sur recettes exercice antérieur	-	10,28 %	11,14 %

Sources : Balances du Trésor 2008 et 2009. Tableau de la DGID pour 2010.

(*) Le tableau donné par la DGID indique un "montant d'apurement" en 2010, mais ne précise pas l'exercice des arriérés apurés. Le montant de 39,4 milliards peut comprendre les recouvrements d'arriérés de 2010.

Les données montrent que le montant des arriérés de recouvrement est important et que les apurements restent faibles sur les trois exercices⁶⁸. La note D correspond à cette situation (le taux de recouvrement de la dernière année est inférieur à 60 % et le total des arriérés dépasse 2 %).

⁶⁷ La procédure consiste, pour l'importateur, à faire un dépôt sur un compte au Trésor (compte droits perçus avant émission). Le compte est débité au fur et à mesure des liquidations de droits sur les importations effectuées. Les balances comptables indiquent que les montants recouverts selon cette procédure étaient de l'ordre de 21 milliards en 2009 et 25 milliards en 2010.

⁶⁸ Les services de la DGCPIT ont déclaré qu'une partie significative (non déterminée) des arriérés devrait être déclassés en non valeur. La procédure prévue pour cela par le RGCP ne serait donc pas appliquée.

- (ii) *Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douane recouverts par les administrations fiscales et douanières.*

Etat des lieux 2007 : *En pratique, les recettes fiscales sont versées dans des comptes contrôlés par le Trésor*

Situation actuelle : Jusqu'en 2010 tous les recouvrements étaient assurés par les comptables relevant directement de la DGCPT/Receveur Général. Les recettes perçues sont versées directement sur les comptes des perceptions, centralisées au jour le jour sur le compte du Receveur général. Ce dernier compte est à son tour nivelé au profit du compte du Trésorier général.

Le transfert au Trésor de toutes les recettes se fait donc tous les jours⁶⁹. La situation correspond à la note A pour cet indicateur.

- (iii) *Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor.*

Etat des lieux 2007 : *Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, des recouvrements, des arriérés et des transferts au trésor se fait au moins tous les trois mois dans les six semaines suivant la fin de la période.*

Situation actuelle : Elle est identique à celle de 2007: les comptables publics transmettent périodiquement (décade, mois, trimestre et année) les situations d'exécution de leurs opérations. Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, de recouvrements et des arriérés se fait au moins tous les trimestres dans les six semaines suivant la fin de la période.

Réformes : La DGID a développé le système SIGTAS pour assurer la gestion des émissions et de recouvrements, y compris le suivi des arriérés. Le système est fonctionnel dans la région de Dakar et est en cours de déploiement dans les régions.

⁶⁹ Des risques de changement peuvent intervenir avec le transfert de la fonction de recouvrement à la DGID.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	NN	D+	
(i) Taux de recouvrement des arrières d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arrières d'impôt au cours de l'exercice donné	NN	D	Les droits constatés par la DGD sont généralement recouverts à l'enlèvement ou selon une procédure de crédits d'enlèvement. Il ne peut y avoir d'arriérés sur les droits constatés par les douanes. Le stock d'arriérés de recouvrement à la fin de chaque exercice est important et les recouvrements annuels d'arriérés sont relativement faibles.
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douanes recouverts par les administrations fiscale et douanière	A	A	Jusqu'en 2010 tous les recouvrements étaient assurés par les comptes relevant directement de la DGCPT/Receveur Général. Les recettes perçues sont versées directement sur les comptes des perceptions, centralisées au jour le jour sur le compte du Receveur général. Ce dernier compte est à son tour nivelé au profit du compte du Trésorier général.
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	B	B	Situation identique à celle de 2007: Les comptes publics transmettent périodiquement (décade, mois, trimestre et année) les situations d'exécution de leurs opérations. Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, de recouvrements et des arriérés se fait au moins tous les trimestres dans les six semaines suivant la fin de la période

PI-16 *Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses*

La Directive de 05/97 de l'UEMOA recommande, mais à titre facultatif, de joindre au projet de Loi de finances un "*plan de trésorerie prévisionnel et mensualisé de l'exécution du budget de l'Etat et les normes prévisionnelles de régulation des crédits*". Cette recommandation n'est pas appliquée. A partir de 2012, elle deviendra obligatoire en application de la Directive UEMOA 06/2009.

Un comité de recettes se réunit chaque semaine sous la présidence d'un membre du Cabinet du Ministre pour faire le point sur les émissions et recouvrements de recettes et proposer des mesures et/ou décisions correctives le cas échéant. Les régies de recettes (DGID, DGD, DGCPT) la Direction du Budget, et la Direction de la Dette et des investissements y participent. La DPEE en assure le secrétariat. Il existe aussi un comité de dépenses regroupant la DGCPT, le COF, la DB, la DDI qui doit normalement fonctionner sur le même principe⁷⁰.

(i) *Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie.*

⁷⁰ Nous n'avons pas obtenu d'informations sur la fréquence des réunions de ce comité, ni, à l'instar de ce que nous avons obtenu pour le comité de recettes, des exemples de compte rendu de ses réunions.

Etat des lieux 2007 : *Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et sont actualisées tous les mois, sur la base des entrées et sorties effectives de fonds*

Situation actuelle :

Les projets de loi de finances sont conformes au cadre budgétaire présenté sous forme de TOFEs prévisionnels pour une période triennale. Le TOFE de la première année est décliné en TOFEs trimestriels pour servir à la détermination des critères et repères quantitatifs négociés avec le FMI⁷¹. Le TOFE trimestrialisé constitue ainsi un plan global de trésorerie, fixant des objectifs en matière de ressources, dépenses, et équilibres financiers.

Le TOFE prévisionnel trimestrialisé, préparé par la DPEE, sert de cadre de référence pour les réunions internes au MEF pour le suivi des réalisations de recettes et dépenses et pour assurer le respect des repères et critères quantitatifs convenus avec le FMI. Les écarts entre les réalisations effectives et celles prévues sont examinés périodiquement. Les révisions de TOFE prévisionnels peuvent intervenir lorsqu'il se confirme que les réalisations effectives s'écartent des prévisions initiales. Les TOFEs sont aussi révisés à l'occasion des missions du FMI pour la revue des programmes.

La situation correspond à la note B pour cette composante ("*Des prévisions de flux de trésorerie sont préparées pour l'exercice budgétaire et sont actualisées au moins tous les trimestres, sur la base des entrées et sorties effectives de fonds*").

- (ii) *Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses.*

Etat des lieux 2007 : *Concernant les plafonds d'engagement de dépenses, les MDA disposent d'informations fiables un ou deux mois à l'avance.*

Situation actuelle :

En début d'exercice, des décrets dits "d'ouverture de crédits" sont pris pour autoriser l'exécution de la Loi de finances. Les décrets notifient à chaque ministère ou institution les crédits annuels qui lui ont été accordés par la Loi de Finances. Ils ne s'agit donc pas de textes participant à la régulation budgétaire.

Les Lois de finances 2010 et 2011 comportent une disposition nouvelle relative à la régulation des dépenses et qui autorise le Président de la République à "*opérer par décret des abattements sur les dotations applicables aux divers chapitres de crédits de fonctionnement et de dépenses en capital*".

Il n'existe pas de procédure établie fixant périodiquement, par catégorie de dépenses et par ministère ou institution, des plafonds d'engagements de dépenses par tranches infra annuelle. Les TOFE prévisionnels trimestrialisés ne servent pas à actualiser les prévisions de dépenses par ministère, ou à actualiser des plafonds d'ouverture de crédit par période infraannuelle.

⁷¹ Dans le cadre des programmes négociés avec le FMI, les repères et critères quantitatifs servant à l'évaluation du respect des engagements du Gouvernement sont définis sur une base trimestrielle à partir de TOFE prévisionnels trimestrialisés.

Les réunions internes regroupant les services et cadres en charge du suivi de l'exécution du budget (Cabinet, DGCPT, DGF, DPEE..) aboutissent parfois à des projets de décisions de limitation d'engagement de dépenses en fonction des ressources réelles évaluées par le Comité de recettes, et en fonction des engagements constatés. Les décisions prises sont mises en exécution par la DGF qui procède à des limitations effectives des engagements par blocage dans SIGFIP. Ces décisions ne font pas l'objet de note ou de lettre de notifications des limitations d'engagements opérées. Les ministères dépensiers ne le constatent que lorsque leurs demandes d'engagements sont bloquées par le système pour manque de crédits ouverts.

Il est établi qu'aucune instruction réglementaire (arrêté, ou circulaire ou encore notification du ministre en charge des finances) n'est donnée aux ministères et institutions pour les informer d'éventuels plafonnements des crédits ouverts pour les périodes infraannuelles.

Pour cette composante de l'indicateur, la situation correspond à la note D ("*Les MDA ne disposent d'aucune indication fiable sur la disponibilité effective de ressources pour l'engagement des dépenses*")

(iii) *Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires,*

Etat des lieux 2007 : *Les ajustements budgétaires en cours d'exercice sont fréquents. Ils sont effectués de manière assez transparente et conformément à la législation en vigueur.*

Situation actuelle :

En 2010 deux lois de finances rectificatives ont été prises et ont modifié de manière significative les équilibres budgétaires en raison de révisions à la baisse des prévisions de recettes budgétaires, de modifications de répartitions de crédits, d'augmentation de dépenses, notamment celles en rapport avec l'assainissement de situations induites par les dépenses extrabudgétaires. Les montants des modifications de dépenses apportées par les deux lois de finances rectificatives s'élèvent à 63 milliards.

Les lois de finances rectificatives de 2010 ont en outre ratifié un total de 42 décrets d'avances dont 21 pris en 2009. Le montant total des crédits ratifiés s'élève à près de 75 milliards, dont 42 milliards au titre des décrets pris en 2009.

Par ailleurs, l'exposé des motifs de la loi de finances rectificative se réfère à l'article 12, 3^o de la loi organique sur les finances publiques (Loi 2001-09) pour justifier les ratifications de décrets d'avance. Mais l'article en question stipule que les crédits ne peuvent être ouverts par décret d'avances "*qu' en cas, à la fois d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national.*". Ce qui ne semble pas être le cas pour tous les décrets ratifiés en 2010⁷².

La loi organique sur les lois de finances précise que "*Un projet de loi de finances portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement si l'Assemblée nationale est en session ou dans le cas contraire à l'ouverture de la plus prochaine session*". Cette

⁷² Les crédits ouverts portent sur des salaires, des aménagements ou équipements de locaux, des études générales, des indemnités d'expropriation et de préemption..

disposition n'est pas non plus respectée, car les décrets d'avance ont été pris entre juillet et décembre 2009 et n'ont été ratifiés qu'en juin 2010 (l'Assemblée nationale n'a pas été saisie lors de sa session d'octobre 2010).

Enfin, les lois de finances rectificatives de 2010 ne précisent pas l'exercice sur lequel sont imputés les crédits ouverts par décrets d'avance.

Il est établi que des ajustements budgétaires significatifs et fréquents peuvent intervenir en cours d'exercice de manière assez transparente, mais pas en totale conformité avec les règles. La note C est applicable à cette composante.

Réformes : Un comité de trésorerie réunissant le comité des recettes et celui des dépenses sera mis en place pour une meilleure coordination des services. L'application de plafonnement de dépenses par tranches infra annuelles est prévue dans SIGFIP. La formalisation des procédures est à l'étude. Par ailleurs, le logiciel SIGMAP pour la programmation et le suivi de la passation des marchés publics est opérationnel, mais non encore connecté à SIGFIP. Il facilitera la régulation des engagements de dépenses d'investissement.

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C+	D+	
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	A	B	<p>Les services du MEF n'établissent pas de prévisions de trésorerie mensualisées conformément aux recommandations des directives UEMOA.</p> <p>Les prévisions établies sont trimestrielles: le TOFE prévisionnel trimestrialisé, préparé par la DPEE, sert de cadre de référence pour les réunions internes au MEF pour le suivi des réalisations de recettes et dépenses et pour assurer le respect des repères et critères quantitatifs convenus avec le FMI. Les écarts entre les réalisations effectives et celles prévues sont examinés périodiquement.</p> <p><u>Comparaison à la notation 2007</u></p> <p>Contrairement à ce qu'indiquent les notes, la situation en 2011 est meilleure que celle de 2007. L'attribution de la note A en 2007 ne nous semble pas justifiée. La note A suppose l'existence de "prévisions de flux de trésorerie préparés pour l'exercice budgétaire" donc avant le début de l'exercice. Les prévisions sont "actualisées tous les mois" (idem). Ce fait n'est pas établi, car il n'est soutenu par aucun document officiel, même interne. Le TOFE trimestriel actualisé est par contre disponible auprès de la DPPE ainsi que dans le mémorandum du programme conclu avec le FMI.</p>
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds	C	D	<p>Il n'existe pas de procédure établie fixant périodiquement, par catégorie de dépenses et par ministère ou institution, des plafonds d'engagements de dépenses par tranches infra annuelles. Aucune instruction réglementaire (arrêté, ou circulaire ou encore notification du ministre en charge des finances) n'est donnée aux ministères et institutions pour les informer</p>

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
d'engagement de dépenses			d'éventuels plafonnements des crédits ouverts pour les périodes infra annuelles. La note C a été attribuée en 2007 à cette composante uniquement sur la base de déclaration des responsables de services interrogés. Nous avons bien établi qu'il n'existe aucun système ou procédure d'ouverture de crédits par tranches infra annuelles, système ou procédures établis et connus des ministères et institutions.
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	C	C	En cours d'années des ajustements budgétaires interviennent fréquemment et peuvent porter sur des montants significatifs. Les modifications sont faites de manière assez transparentes.

PI-17 *Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties*

(i) *Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents*

Etat des lieux 2007 : *Les données sur les dettes interne et externe sont exhaustives et de bonne qualité. Pour la dette extérieure, des problèmes de rapprochement peuvent se présenter. Ils sont résolus définitivement au moins une fois par an. Il n'y a pas de publications spécialisées sur les données de la dette externe et interne.*

Situation actuelle.

La Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI) est en charge de la gestion et du service de la dette extérieure. Elle dispose d'un système de gestion informatique D-AIDA (Dette-Automatisation de l'investissement, de la dette et de l'aide hors projets). Elle centralise toutes les conventions de financements, assure en relation avec la DGCPT, le suivi des décaissements des aides financières la gestion du service de la dette y compris les allègements résultants des initiatives PPTE et MDRI.

La gestion de la dette intérieure relève de la DGCPT/Trésorerie Générale. Cette dernière assure aussi la comptabilisation de toutes les dettes.

La Direction du Secteur Parapublic assure, mais avec des délais relativement longs, un suivi de l'endettement des entreprises publiques limité à celles dont la dette dépasse 5 milliards de Fcfa.

Le Comité National de la Dette Publique, dont le secrétariat est assuré par la DPEE, publie un rapport annuel sur la viabilité de la dette, tant pour la dette extérieure que pour la dette intérieure. Les informations de l'année n sont publiées après conciliation en mars de l'année n+1 (Cf commentaires sur PI-12). Le rapport est de bonne qualité, mais ne couvre pas la dette des établissements publics et des collectivités territoriales.

La DPEE diffuse, notamment à travers son site, divers rapports ou notes périodiques sur l'économie et les finances publiques (notes de conjonctures, TOFE mensuel...), Ces rapports contiennent souvent des données et analyses sur la dette extérieure globale. La dette intérieure est moins souvent traitée, ou seulement dans le cadre de l'analyse de la situation monétaire.

La situation correspond à la note C pour cette composante : les données sur la dette intérieure et extérieure sont complètes, de bonne qualité et font l'objet d'un rapprochement au moins tous les ans, mais des lacunes existent (données sur la dette intérieure).

(ii) *Etat de consolidation des soldes de trésorerie de l'Administration Centrale.*

Etat des lieux 2007 : *La consolidation des soldes de trésorerie (Administration centrale) se fait tous les dix jours. La consolidation des soldes bancaires est retardée à cause du retard dans la production du TOFE d'exécution.*

Situation actuelle

Le suivi de la trésorerie détenue par les comptables du réseau Trésor⁷³ est assuré de manière quasi quotidienne. Seuls les postes comptables éloignés de la région de Dakar peuvent connaître des retards dans la transmission d'informations.

Par contre, le suivi de la trésorerie des établissements publics autonomes autres que ceux à caractère économique n'est pas assuré⁷⁴. Un nombre important d'entre eux disposent de comptes ouverts auprès de banques commerciales. Ils ne sont pas toujours contraints à produire pour le ministère des Finances des rapports d'activité et/ou des rapports de situation financière et de trésorerie.

Des décisions ont été prises en 2010, par la voie de circulaires du Premier Ministre (Cf. commentaires sur PI-9 composante(i)), pour mettre en place des systèmes de suivi et de reporting trimestriel sur les activités des agences d'exécution. Les systèmes ne sont pas encore opérationnels.

La loi de finances 2011 a rappelé l'obligation pour les établissements publics de détenir leurs disponibilités dans les comptes de dépôt ouverts au Trésor⁷⁵.

La Caisse des Dépôts et de Consignations (Cf. commentaires sur PI-9 composante (i)) constitue aussi, et de par les ressources publiques qu'elle reçoit, un autre élément de préoccupation quant à la capacité du Trésor à suivre et à consolider les ressources de trésorerie.

Les projets financés sur ressources extérieures échappent aussi au suivi de leur trésorerie, leurs disponibilités étant, pour la majorité, déposées dans les banques commerciales.

⁷³ Hors secteur parapublic, agences d'exécution et autres établissements publics autonomes.

⁷⁴ Les établissements à caractère économique ne sont pas à considérer dans cet indicateur.

⁷⁵ L'article 18 de la loi de finances 2011 n'interdit cependant pas l'ouverture de comptes auprès des banques.

La situation correspond à la note C (le calcul et la consolidation de la trésorerie de l'Etat se fait au moins tous mois, mais la consolidation des soldes bancaires ne se fait pas).

(iii) *Mécanisme de contraction des emprunts et octroi des garanties.*

Etat des lieux 2007 : *Les emprunts sont contractés sur la base de plafonds fixés chaque année par la Loi de finances. La loi établit les conditions d'octroi et les modalités de gestion des garanties et des avals.*

Situation actuelle :

La loi de finances autorise chaque année le Président de la République à "contracter des emprunts et à recevoir des dons" dans la limite d'un plafond déterminé par les financements, inscrits au budget, des projets et aides budgétaires des partenaires techniques et financiers, et par le déficit budgétaire restant à financer.

Jusqu'en 2009, la mise en œuvre et le suivi de la politique de l'endettement relevaient de la seule responsabilité du Ministre de l'Economie et des Finances.

Il dispose à cet effet de la Direction de la Dette et de l'investissement dont les missions sont, en particulier :

- de veiller à l'application de la politique de l'Etat en matière d'endettement,
- de faire les évaluations préalables et de négocier les conventions de financement,
- d'étudier les demandes d'aval et de garantie soumise à l'Etat.

La Direction de la Coopération Economique et Financière (rattachée directement au Ministre) contribue aussi aux négociations des conventions de financement.

Le Ministre de l'Economie et des Finances dispose aussi d'un Comité National de la Dette Publique (CNDP)⁷⁶. Créé par arrêté n°5889/MEF du 3 juillet 2008, ses missions sont "d'élaborer, de coordonner et de suivre la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique". Il veille aussi "à la mise en cohérence de ladite politique avec les objectifs de développement et la capacité financière de l'Etat".

D'une manière générale, les structures du MEF assurent une gestion correcte des processus d'emprunt et d'octroi de garantie, malgré des faiblesses au niveau des procédures et des outils de gestion (absence de manuels notamment)⁷⁷.

Depuis 2009, la gestion des processus d'emprunt pour la dette extérieure est partagée entre le MEF et le Ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures (MCIATTAI).

⁷⁶ Présidé par le Ministre des Finances, le CNPE n'est constitué que de responsables du MEF et du Directeur national de la BCEAO. Créé par arrêté ministériel, son caractère "national" n'est pas vérifié.

⁷⁷ Nous partageons le constat établi par une évaluation de PMA (Performance en matière de gestion de la Dette) réalisée par une équipe de la banque mondiale en aout 2009 (rapport datant de Mai 2010).

Des décrets de 2009⁷⁸ répartissent entre les deux ministères et sur une base géographique les missions :

- de relations avec les partenaires au développement;
- de relations et de la représentation de l'Etat dans les Banques et institutions financières internationales;
- de la préparation et de la signature des accords-cadres de coopération;
- de la présentation des requêtes des financements que leur soumettent les autres ministères;
- de la négociation et de la signature des conventions de financement et de dons;
- du suivi de la mise en œuvre des projets financés par les partenaires au développement, en relation avec tous les acteurs.

La situation correspond à la note D pour cette composante ("*Les prêts contractés et les garanties émises par l'administration centrale sont approuvés par différentes entités compétentes, sans un mécanisme de surveillance unifié*")⁷⁹

Indicateur (M2)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	C	D+	
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	C	C	La Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI) est en charge de la gestion et du service de la dette extérieure. Elle dispose d'un système de gestion informatique D-AIDA (Dette-Automatisation de l'investissement, de la dette et de l'aide hors projets). Elle centralise toutes les conventions de financements, assure en relation avec la DGCPIT, le suivi des décaissements des aides financières la gestion du service de la dette y compris les allègements résultants des initiatives PPTE et MDRI. Le Comité National de la Dette Publique, dont le secrétariat est assuré par la DPEE, publie un rapport annuel sur la viabilité de la dette, tant pour la dette extérieure que pour la dette intérieure. Les informations de l'année n sont publiées après conciliation en mars de l'année n+1. Le rapport est de bonne qualité, mais ne couvre pas la dette des établissements publics et des collectivités territoriales.
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	C	C	Le suivi de la trésorerie détenue par les comptables du réseau Trésor est assuré de manière quasi quotidienne. Seuls les postes comptables éloignés de la région de Dakar peuvent connaître des retards dans la transmission d'informations. Par contre, le suivi de la trésorerie des établissements publics autonomes autres que ceux à caractère économique n'est pas assuré. Un nombre important d'entre eux disposent de comptes ouverts auprès de banques commerciales. Ils ne sont pas toujours contraints à produire pour le ministère des Finances des rapports d'activité et/ou des rapports de

⁷⁸ Décret n° 2009-567 du 15 juin 2009 relatif aux attributions du MICATTAI; Décret n° 2009-568 du 15 juin 2009 relatif aux attributions du MEF et Décret n° 2009-1054 du 24 septembre 2009 complétant les attributions du MICATTAI.

⁷⁹ Constat corroboré par le rapport DePMA op. cité.

Indicateur (M2)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
			situation financière et de trésorerie. Des dispositifs de suivi de la trésorerie des agences d'exécution commencent à être mis en place.
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties	B	D	Jusqu'en 2009, la mise en œuvre et le suivi de la politique de l'endettement relevaient de la seule responsabilité du Ministre de l'Economie et des Finances. A partir de 2009, cette responsabilité est partagée avec un autre ministère.

PI-18 Efficacité des contrôles des états de paie

L'Etat du Sénégal emploie de façon importante dans certains secteurs (éducation), des prestataires de services pour compléter les effectifs de fonctionnaires ou de contractuels de la fonction publique. Ainsi, le secteur de l'éducation emploie 40 000 prestataires (« corps émergents ») pour un effectif total de 70 000 personnes. Outre le fait que l'embauche d'un agent de l'Etat doit être autorisée par une inscription budgétaire dans la loi de finances, ce qui n'est pas le cas pour les prestataires, les dépenses afférentes aux « corps émergents » sont incluses dans les dépenses de fonctionnement (titre 3) au lieu du titre des dépenses de personnel (titre 2) ce qui fausse dans une certaine mesure la sincérité du budget.

- *Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif.*

Etat des lieux 2007 : *Il n'y a pas de rapprochement entre les données sur l'état de paie et les fichiers nominatifs. Ces deux entités ne sont pas intégrées et sont gérées séparément.*

Situation actuelle :

La responsabilité de la gestion de l'administration et de la gestion des données relatives au personnel de l'Etat est partagée entre la DFP et la DSPRV⁸⁰. Chacune des deux directions gère un fichier informatisé, qui ne sont pas intégrés et entre lesquels il n'y a pas d'échanges d'information.

Au moment du recrutement, sur la base de la décision d'engagement, l'agent est enregistré dans le fichier du personnel tenu par la DFP qui lui attribue un numéro d'immatriculation provisoire après sa prise de service. Celle-ci est constatée par l'attestation de prise de service émise par l'administration d'affectation de l'agent.

Parallèlement, sur la base de la prise de service, la DSPRV enregistre l'agent dans le fichier de la solde et délivre le numéro d'immatriculation définitif.

Pendant un certain temps, qui dépend de la transmission de l'information à la DFP par l'agent lui-même à l'occasion d'une demande de document ou d'information, l'agent reste donc enregistré dans chacun des 2 fichiers, sous son matricule définitif dans le fichier solde et sous une immatriculation provisoire dans le fichier du personnel.

⁸⁰ Direction de la Solde des Pensions et Rentes Viagères, dépend de la Direction Générale des Finances (MEF).

Il n'y a donc ni intégration, ni échange d'information, ni rapprochement entre les deux fichiers, du personnel et de la solde.

La note D s'applique à cette composante ("*L'intégrité des états de paie est fortement compromise par l'absence de fichiers de personnel et d'une base de données complète sur le personnel ou par le manque de rapprochement entre les trois listes*").

- *Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie.*

Etat des lieux 2007 : *Les délais pour l'actualisation des fichiers varient de dossier à dossier. Sans intervention des bénéficiaires, c'est la norme que ces délais dépassent les trois mois.*

Situation actuelle :

Les fichiers n'étant pas reliés et l'échange d'information n'étant pas organisé entre la DFP et la DSPRV, la mise en cohérence des fichiers n'est assurée ni de façon systématique, ni dans un délai normé. La plupart du temps, ce sont les agents eux-mêmes qui déclenchent la mise à jour des fichiers en remettant l'une des administrations les documents délivrés par l'autre.

Cette situation correspond à la note D ("*Les retards accusés dans le traitement des modifications apportées aux états de paie et aux états nominatifs excèdent souvent plus de trois mois et donnent lieu à d'importants ajustements rétroactifs*").

- *Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie.*

Etat des lieux 2007 : *Seuls les fonctionnaires autorisés peuvent procéder à des modifications des fichiers nominatifs à la DFP.*

Situation actuelle :

Toutes les modifications apportées au fichier de la solde sont justifiées par des actes administratifs transmis par la DFP après contrôle du Contrôle Financier (pour les actes administratifs ayant une incidence financière) et du Contrôle des Opérations Financières. Il existe un système d'habilitation (code utilisateur) permettant de sécuriser les interventions sur les fichiers aussi bien au niveau de la DFP que de la DSPRV.

Bien que les procédures de modification soient clairement établies et contrôlées, il n'est pas certain cependant, que tout changement dans l'un ou l'autre fichier donne lieu à une trace auditable.

La situation correspond à la note B : ("*Le pouvoir et les règles de modification des états de paie et du fichier nominatif sont clairement établies*").

- *Existence de mesure de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes.*

Etat des lieux 2007 : Une vérification technique et financière des principales structures du système de gestion de la solde a été réalisée en 2005.

Situation actuelle :

Depuis la vérification des principales structures du système de gestion de la solde réalisée en 2005, aucune vérification systématique n'a été faite. La DSPRV peut opérer des vérifications partielles des états de paie, mais il n'existe aucune preuve que des vérifications du système de paie ou d'affectation effective des agents à leur poste de travail aient été faites au cours des 3 dernières années.

La situation correspond à la note **D** ("Aucune vérification des états de paie n'a été effectuée au cours des trois dernières années »).

Réformes

Trois réformes ont été engagées depuis 2008 :

- La mise en place d'une nouvelle application de gestion des ressources humaines
- La mise en place d'un fichier unifié du personnel de l'Etat
- La modernisation des applications de gestion de la solde et des pensions

L'application GRH est opérationnelle à la DFP. Elle a permis d'améliorer la gestion administrative du fichier du personnel de l'Etat géré par la DFP.

Les travaux de réalisation du fichier unique sont lancés, mais depuis la réalisation de l'étude de faisabilité en juin 2010 ils sont au point mort du fait de l'absence d'inscription de crédits budgétaires. La modernisation des applications de gestion de la solde et des pensions a démarré en janvier 2009, mais les travaux connaissent des retards importants.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	D+	D+	
(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	D	D	Il n'y a ni intégration, ni échange d'information, ni rapprochement entre les fichiers du personnel tenu par la DFP et de la solde tenu par DSPRV
(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	D	D	Les fichiers n'étant pas reliés et l'échange d'information n'étant pas organisé, la mise en cohérence des fichiers n'est assurée ni de façon systématique, ni dans un délai normé.
(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	B	B	Toutes les modifications apportées au fichier de la solde sont justifiées par des actes administratifs transmis par la DFP après contrôle du Contrôle Financier et du Contrôle des Opérations Financières. Il existe un système d'habilitation (code utilisateur) permettant de sécuriser les interventions sur les fichiers aussi bien au niveau de la DFP que de la DSPRV.
(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	C	C	Depuis la vérification des principales structures du système de gestion de la solde réalisée en 2005, aucune vérification systématique n'a été faite. La DSPRV peut opérer des vérifications partielles des états de paie, mais il n'existe aucune preuve que des vérifications du système de paie ou d'affectation effective des agents à leur poste de travail aient été faites au cours des 3 dernières années

PI-19 Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation de marchés publics

Etat des lieux 2007

L'indicateur utilisé en 2007 comportait 3 composantes et la note finale obtenue était C.

Concernant la première composante – i) Utilisation d'une méthode compétitive pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur – il était relevé que « 64 % des marchés publics sur financement interne d'un montant supérieur au seuil fixé sont passés par appel d'offres ouvert. Ce pourcentage est de 71 % si l'on considère l'ensemble du financement (interne et externe). Ces données peuvent être inexactes du aux pratiques de fractionnement des marchés, de concurrences faussées ou fictives et de surfacturations constatées par les derniers audits ».

Concernant la deuxième composante – ii) Étendue de la justification du recours des modes de passation moins concurrentiels – il était relevé que « La CNCA ne détient pas un registre de toutes les demandes par entente directe reçues et des demandes approuvées et d'après les résultats de l'audit de passation des marchés publics réalisé dans six ministères clés en 2005, la justification de l'utilisation des méthodes moins concurrentielles est peu convaincante (« de nombreux marchés de gré à gré ont été passés et autorisés par la CNCA sans respecter les conditions des articles 76 et suivants du CMP ») »

Concernant la troisième composante – iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations – il était relevé que « Aucun mécanisme n'est prévu pour l'enregistrement de réclamations liées au processus de passation des marchés. Le recours des soumissionnaires notamment auprès d'une autorité indépendante est prévu par la loi portant COA et par le nouveau CMP mais n'est pas encore effectif ».

Constat 2010

L'indicateur modifié comporte maintenant 4 composantes (cf. notation par composantes ci-dessous).

Composante (i): Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire.

Cette composante comporte 6 critères ; les développements ci-après montrent que 4 de ces critères sont remplis ce qui permet d'attribuer **la note B à cette composante**.

- ***Critère (I) : le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés doit être organisé suivant une hiérarchie, avec un ordre de préséance clairement établi.***

Ce premier critère peut être validé dans la mesure où le dispositif actuellement en vigueur se traduit notamment par la mise en place d'un corpus réglementaire qui, d'une part intègre les directives relatives aux marchés publics édictées en décembre 2005 par l'UEMOA⁸¹ et, d'autre part, est fondé sur quatre textes de base :

⁸¹ Directive N° 04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union économique et monétaire ouest africaine ; Directive N° 05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant contrôle et régulation des

- le Code des Obligations de l'Administration (COA),
- le Décret n°2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des Marchés publics (CMP), **modifié et complété par le Décret n° 2011-04 du 06 janvier 2011** ;
- le Décret N° 2007-546 du 25 avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP) ;
- le Décret n° 2007- 547 du 25 avril 2007 portant création de la Direction Centrale des Marchés publics (DCMP) ;

Ce corpus est effectivement complété des textes d'applications nécessaires à la mise en œuvre des dispositions réglementaires.

En tout état de cause, l'analyse du dispositif né de ce cadre juridique et réglementaire permet de vérifier que la hiérarchie des textes est respectée et que le dispositif qu'il génère est complet et cohérent.

- ***Critère (II) : le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés doit être librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés***

Les éléments constitutifs du cadre juridique et réglementaire sont effectivement facilement accessibles au public notamment à travers des publications :

- sous forme traditionnelle (éditions « papier ») d'une documentation juridique, dont notamment un recueil des textes réglementaires sur les marchés publics⁸² ;
- par l'intermédiaire d'un « Portail des marchés publics du Sénégal »⁸³ qui en mutualisant les ressources de l'ARMP et de la DCMP, offre au public la totalité des informations relatives à la réglementation et au fonctionnement du dispositif des marchés publics.

En revanche, ni l'ARMP ni la DCMP ne mettent à la disposition du public des manuels didactiques ou de procédures – de type « manuel du soumissionnaire » ou « manuel de l'acheteur public ».

Toutefois, le deuxième critère peut être considéré comme vérifié.

- ***Critère (III) : le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés doit s'appliquer à toutes les opérations de passation de marché faisant intervenir des fonds publics***

Les éléments développés ci-dessous montrent qu'une part non négligeable des achats publics échappe à la réglementation des marchés publics.

marchés publics et des délégations de service public dans l'Union économique et monétaire ouest africaine.

⁸² Comportant notamment : les Directives UEMOA, les lois, décrets, arrêtés et circulaires ainsi que les décisions (relatives aux procédures) prises par le Conseil de régulation

⁸³ <http://www.marchespublics.sn/>

En effet, si les dispositions de l'article 2 du décret n° 2007-545, comme l'illustre l'encadré ci-dessous – donnaient une définition satisfaisante du champ d'application de la réglementation des MP, en revanche, les modifications apportées par l'article 3 (nouveau) du Décret n° 2011-04 du 6 janvier 2011 remettent en cause ce champ d'application.

Encadré 1: extrait de l'article 2 du décret 2007-545

Article 2
1. Les dispositions du présent décret s'appliquent aux marchés conclus par les autorités contractantes suivantes :

- a) l'Etat, les collectivités locales, y compris leurs services décentralisés et les organisations ou agences non dotées de la personnalité morale, placées sous leur autorité ;
- b) les établissements publics ;
- c) les agences ou organismes, personnes morales de droit public ou privé, autres que les établissements publics, sociétés nationales ou sociétés anonymes à participation publique majoritaire, dont l'activité est financée majoritairement par l'Etat ou une collectivité locale et s'exerce essentiellement dans le cadre d'activités d'intérêt général;
- d) les sociétés nationales et les sociétés anonymes à participation publique majoritaire régies par la loi n° 90-07 du 26 juin 1990 susvisée ;
- e) les associations formées par les personnes visées au paragraphe a) à d) ci-dessus.

Les dispositions de l'article 3 (nouveau) excluent plusieurs types de prestations, quel que soit le montant desdites prestations, du champ du Code des marchés ; sont notamment concernés à ce titre :

- les marchés de sécurité et de défense nationale « marchés de travaux, de fournitures et de services, lorsqu'ils concernent des besoins de défense et de sécurité nationales exigeant le secret ou pour lesquels la protection des intérêts essentiels de l'État est incompatible avec des mesures de publicité » (alinéa 1) ; cette disposition représente une trop vaste restriction du champ des marchés publics dans la mesure où :
 - elle ne revient pas à simplement limiter les mesures de publicité – préoccupation légitime en matière de prestations directement liées à la sécurité et la défense – elle entraîne une exclusion de la totalité des dispositions du code ; en d'autres termes, ces marchés ne sont plus encadrés par des dispositions légales ;
 - la définition de la nature des prestations en permet une interprétation extensive, c.-à-d. qui pourrait se situer au-delà des stricts besoins de sécurité ou de défense ;
 - il n'est pas prévu de modalités spécifiques ni d'encadrement pour le recours à ce type de marché.
- Les marchés d'hydrocarbures (alinéa 6.1) au motif que les prix en sont administrés ; cet argument ne prend pas compte que la mise en concurrence se justifie :

- du fait que les acquisitions d'hydrocarbures représentent plusieurs dizaines de milliards de Fcfa dans le budget de l'État et
 - qu'au-delà de la recherche du prix le plus avantageux, la mise en concurrence à aussi pour objet de garantir l'équité entre les fournisseurs souhaitant accéder à la commande publique.
- Les achats de titres de transport aérien pour les besoins des missions des agents de l'État et de ses démembrements et les marchés relatifs à l'hébergement au transport et à la restauration des hôtes officiels de l'État (alinéa 6.2 et 6.3). En réalité, les problèmes auxquels cette disposition essaie de trouver une solution sont, d'une part celui de la prévision de ces dépenses et, d'autre part, celui de l'exigence des fournisseurs concernés d'obtenir des paiements au comptant pour ces prestations. À l'évidence, une altération de la réglementation des marchés pour y répondre ne constitue pas une bonne solution.

Par ailleurs, en ce domaine également la mise en concurrence a pour objet l'équité entre les fournisseurs souhaitant accéder à la commande publique.

- Les opérations relatives aux prestations de conseils financiers, de banques d'affaires et de conseils juridiques. L'argument de la complexité et de la confidentialité des opérations concernées par ce type de prestations pour justifier leur exclusion du Code ne paraît pas objectivement soutenable dans la mesure où ces prestations correspondent à des services de consultant expressément prévus par le Code des marchés.

En conclusion, le critère III n'est pas rempli.

- ***Critère (IV) : le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés doit faire de l'appel d'offre par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définir clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié***

Ce critère peut être considéré comme vérifié dans la mesure où le principe de mise en concurrence par AO est posé par le Code des obligations de l'administration (COA) en ses articles 24(nouveau), 25(nouveau) et surtout 26(nouveau). Ces dispositions sont prolongées par le fait que le principe de mise en concurrence par AO :

- sous-tend toute la rédaction du Code des marchés et fonde toutes les définitions et tous les modes opératoires décrits – de l'expression des besoins à la contractualisation – et
- est expressément énoncé par l'alinéa 3 de l'article 6 : « *L'appel d'offres ouvert constitue le mode de passation des marchés auquel les autorités contractantes doivent recourir par principe. Il ne peut être dérogé à ce principe que dans les conditions stipulées au présent décret* ».

Il est par ailleurs aisé de constater que les cas de dérogations au principe sont effectivement définis et encadrés par le texte et, le cas échéant, par les textes annexes (arrêté, circulaires décisions, etc.) nécessaires.

Les deux tableaux ci-après permettent de constater l'évolution du recours à la mise en concurrence de 2008 à 2010 ; notamment le fait que les ententes directes représentent en 2010, tant en valeurs qu'en nombre, un total de 10 % de l'ensemble des passations, alors qu'en 2008 elles en représentaient 25% en valeur et 24% en nombre. . Il convient par ailleurs d'observer une progression, qui devra être surveillée, du recours aux appels d'offres restreints.

Tableau 8: Passation des marchés par types de mises en concurrence (en nombre de dossiers)

Modes de passation	2008		2009		2010	
	Nbre	%	Nbre	%	Nbre	%
AO Ouverts	534	67%	721	75%	893	81%
AO avec préqualification	17	2%	5	1%	4	0%
Autres mises en concurrence	20	2%	49	5%	39	4%
Total passations concurrentielles	571	71,3%	775	80,5%	936	85,4%
AO Restreints	34	4%	63	7%	51	5%
Ententes Directes	196	24%	125	13%	109	10%
Total passations moins ou pas concurrentielles	230	28,7%	188	19,5%	160	14,6%
Total Général	801		963		1 096	

Tableau 9: Passation des marchés par types de mises en concurrence (en millions de Fcfa)

Modes de passation	2008		2009		2010	
	Montant	%	Montant	%	Montant	%
AO Ouverts	145 272	54%	149 174	61%	134 861	58%
AO avec préqualification	10 517	4%	49 434	20%	20 403	9%
Autres mises en concurrence	3 436	1%	11 713	5%	30 992	13%
Total passations concurrentielles	159 225	58,9%	210 321	86,3%	186 256	79,5%
AO Restreints	43 517	16%	8 559	4%	25 630	11%
Ententes Directes	67 728	25%	24 782	10%	22 293	10%
Total passations moins ou pas concurrentielles	111 245	41,1%	33 341	13,7%	47 923	20,5%
Total Général	270 470		243 663		234 179	

- *Critère (V) : le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés doit mettre à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés : plans de passation de marchés publics, opportunités de soumission, attribution des marchés, et informations sur le règlement des plaintes concernant la passation de marchés*

Ce cinquième critère n'est pas totalement vérifié, et ce malgré l'existence d'un site web – *Portail des marchés publics du Sénégal* déjà évoqué supra – dont la qualité mérite d'être relevée. En effet :

- si le fonctionnement et le contenu du site ne peuvent être remis en cause et si cette méthode de diffusion apparaît comme celle de l'avenir, il n'en demeure pas moins que la publication dans la presse ou dans un *journal des marchés publics* spécialisé – qui est encore à l'état de projet au Sénégal – reste le meilleur support pour ce qui est de fixer les dates de publication. Ces dates sont essentielles pour le calcul des différents délais légaux et, en ce domaine, si la date de parution d'un journal constitue une référence sûre et vérifiable, celle de parution d'une information sur un site web est plus difficilement démontrable *ex post*.
- Par ailleurs, la publication dans la presse reste une obligation au regard des dispositions de l'article 56(nouveau) qui prévoient que « *Les avis généraux de passation des marchés et les avis d'appel public à la concurrence sont publiés sur le portail officiel des marchés publics et au moins dans un journal quotidien de grande diffusion* ». Cependant, si cette obligation de publication dans la presse est respectée (systématiquement selon la DCMP) la mention « *journal quotidien de grande diffusion* » est très large⁸⁴ et oblige donc les opérateurs économiques intéressés à consulter en permanence l'ensemble de la presse sénégalaise ; cela n'est pas nécessairement aisé pour les opérateurs nationaux, encore moins pour les régionaux et les internationaux.
- Enfin, il convient de noter que les informations ci-dessus évoquées ne sont pas toutes publiées (attribution de marchés par entente directe) ou peuvent l'être dans des conditions différentes. Le tableau ci-dessous illustre cette situation.

Tableau 10: Récapitulatif des publications

Informations	Presse	Site web
<i>plans de passation de marchés publics</i>	Oui (« avis général de passation »)	Oui
<i>opportunités de soumission</i>	Oui	Oui
<i>attribution des marchés</i>	Oui sauf marchés attribués par entente directe	Oui sauf marchés attribués par entente directe
<i>informations sur le règlement des plaintes</i>	Non	Oui

- ***Critère (VI) : le cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés doit prévoir un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participants avant la signature du marché***

Ce sixième critère est vérifié, dans la mesure où :

- la réglementation prévoit l'existence d'un Comité de Règlement des Différends qui peut être saisi, après épuisement des recours administratifs gracieux (cf. articles 86 à 89 du Code des marchés) et
- que ce Comité fonctionne effectivement.

⁸⁴ Généralement la formule utilisée est : *journal de diffusion nationale, habilité à publier des annonces légales*

Tableau récapitulatif de la vérification des critères de la composante (i)

<u>Critère</u>	<u>Critère vérifié</u>	<u>Justification</u>
<i>(I) cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés organisé suivant une hiérarchie, avec un ordre de préséance clairement établi.</i>	<u>OUI</u>	Existence d'un corpus réglementaire hiérarchisé complété des textes d'applications en permettant la mise en œuvre
<i>(II) cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés librement et facilement accessible au public par des moyens adaptés</i>	<u>OUI</u>	Le cadre juridique et réglementaire est facilement accessible par le portail des marchés publics et par des recueils des textes
<i>(III) cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés s'appliquant à toutes les opérations de passation de marché faisant intervenir des fonds publics</i>	<u>NON</u>	Le décret n° 2011-04 du 6 janvier 2011 exclut une partie importante de la commande publique du champ d'application du code des marchés publics
<i>(IV) : cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés faisant de l'appel d'offre par mise en concurrence la méthode normale de passation des marchés et définissant clairement les situations dans lesquelles il est possible d'utiliser d'autres méthodes et comment cela doit être justifié</i>	<u>OUI</u>	Les textes définissent clairement l'AO ouvert comme étant le cas général de passation des marchés. Les cas d'application des autres méthodes sont également définis.
<i>(V) : cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés mettant à la disposition du public la totalité des informations ci-après concernant la passation des marchés : plans de passation de marchés publics, opportunités de soumission, attribution des marchés, et informations sur le règlement des plaintes concernant la passation de marchés</i>	<u>NON</u>	Les informations sont publiées sauf pour les attributions par entente directe. Elles sont disponibles sur le site web et dans la presse écrite. L'absence d'un journal des marchés publics réduit la facilité d'accès à l'information.
<i>(VI) : cadre juridique et réglementaire de la passation des marchés prévoyant un processus d'examen administratif indépendant de la passation des marchés pour répondre aux plaintes déposées en ce domaine par des participants avant la signature du marché</i>	<u>OUI</u>	Le Comité de Règlement des Différends prévu dans les textes fonctionne effectivement

Composante (ii) : Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence

Un seul critère doit être vérifié pour cette composante, le fait que *lorsque des marchés sont attribués par des méthodes autres que celles qui font appel à la libre concurrence, ils sont justifiés conformément aux obligations juridiques.*

La réglementation est précise sur ce point et les conditions d'utilisation de mises en concurrence autres que l'appel d'offres ouvert sont strictement encadrées :

- des seuils sont définis – par type de prestations – pour préciser les modalités pratiques de la mise en concurrence (articles 53 à 55), y compris pour la procédure la plus simple, c.-à-d. la *Demande de renseignement et de prix* ;
- les procédures « moins concurrentielles » – essentiellement les AO restreints et les ententes directes – ne peuvent être utilisées qu'après autorisation de la DCMP et les conditions d'octroi de cette autorisation sont délimitées par les textes (notamment articles 73 et 76).

Sur la base des entretiens tant avec la DCMP qu'avec l'ARMP, il apparaît que les autorisations accordées sont systématiquement justifiées par rapport à la réglementation. La très forte réduction de 2008 à 2010 du nombre de marchés passés par les méthodes les moins concurrentielles (AO restreint et entente directe) corrobore ces entretiens. Les marchés passés par entente directe ne représentent plus que 10% du nombre et de la valeur des marchés pour l'année 2010.

En conséquence, **la note A est accordée à cette composante.**

Composante (iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun

Cette composante a pour objet de vérifier que « *les principales informations relatives à la passation des marchés publics (plans de passation de marchés publics, opportunités de soumissions, attribution des marchés, et informations sur le règlement des plaintes concernant la passation de marchés) sont mises à la disposition du public par des moyens adaptés* ».

Pour l'évaluation de cette composante, il convient de reprendre les commentaires relatifs aux limites « juridiques » du *Portail des marchés publics du Sénégal* et à celles des modalités de publication dans la presse (cf. analyse du critère (v) de la composante (i) supra).

Par ailleurs, il convient de rappeler que les marchés attribués par entente directe ne font l'objet d'aucune publication.

Le score du dispositif des marchés publics en vigueur est sur cette composante pénalisé par l'absence d'un *journal des marchés publics*, publié hebdomadairement ou bimensuellement par l'ARMP et dédié à la publication des éléments d'information souhaités ; seul un tel organe permettrait une publication exhaustive de ces informations dans des formats officiels et constants, et à dates certaines (c.-à-d. faisant foi).

Dans ce contexte, la note **B** est attribuée à cette composante⁸⁵.

(IV) existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics

Cette composante est destinée à vérifier que les plaintes sont examinées par un organe administratif qui, quand il existe, satisfait 7 critères spécifiques.

Tableau 11: Critères de la composante iv de l'indicateur PI-19

Les plaintes sont examinées par un organe administratif :	Références	Commentaires
<i>i) : composé de professionnels expérimentés, ayant une bonne connaissance du cadre juridique régissant la passation des marchés publics et comprend des représentants du secteur privé et de la société civile, ainsi que des pouvoirs publics</i>	Décret n° 2007-546 ⁸⁶ , article 18 Conformité de cette composition confirmée par l'ARMP	Critère vérifié
<i>ii) : ne participe à aucun titre aux opérations de passation des marchés publics ou au processus décisionnel concernant l'attribution des marchés</i>	Décret n° 2007-546, article 19 ; cet article prévoit des mesures correctrices en cas de conflit d'intérêts	Critère vérifié
<i>iii) ne facture aucune charge interdisant l'accès des parties concernées</i>	Pas de réglementation sur ce point, mais la pratique (confirmée par l'ARMP) est une saisine gratuite.	Critère vérifié
<i>iv) suit des procédures de dépôt et de règlement des plaintes clairement définies et mises à la disposition du public</i>	Décret n° 2007-546, articles 20, 21, 22	Critère vérifié
<i>v) a le pouvoir de suspendre le processus de passation des marchés</i>	Décret n° 2007-546, article 21	Critère vérifié
<i>vi) rend des décisions dans les délais spécifiés par les règles/ la réglementation</i>	Décret n° 2007-54, article 21	Critère vérifié
<i>vii) rend des décisions ayant force exécutoire pour toutes les parties (sans exclure la possibilité d'un éventuel recours ultérieur auprès d'une autorité supérieure externe).</i>	Décret n° 2007-546, article 21, dernier alinéa	Critère vérifié

L'ensemble des critères est vérifié et la note pour cette composante est **A**.

⁸⁵ Au moins trois des principaux éléments d'information relatifs aux marchés passés par les services administratifs représentant 75 % des opérations de passation des marchés publics (en montant) sont complets et fiables et mis à la disposition du public en temps voulu par des moyens adaptés

⁸⁶ Décret n° 2007-546 du 25 avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'autorité de régulation des marchés publics (ARMP)

Comparaison 2007-2011 :

La comparaison est rendue difficile par la modification de l'indicateur. Cependant, si l'on note la situation en 2010 sur la base des trois composantes de l'indicateur de 2007 on obtient les résultats suivants :

i) Preuve de l'utilisation d'une méthode basée sur la mise en concurrence pour la passation des marchés publics dont le montant excède le seuil national établi pour les achats de faible valeur (pourcentage du nombre de marchés passés d'un montant supérieur au seuil) :

Note B, « plus de 50% et moins de 75% des marchés sont passés par appel d'offre ouvert ».

ii) Etendue de la justification du recours à des modes de passation des marchés basés sur une approche moins concurrentielle :

Note A « D'autres méthodes moins concurrentielles sont, en cas d'utilisation, justifiées conformément à des exigences réglementaires claires ».

iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des réclamations

Note A « Un mécanisme (prévu par la loi) est en place pour l'enregistrement et le traitement dans les délais des réclamations liées au processus de passation des marchés et est sous le contrôle d'un organisme externe, avec possibilité pour le public d'avoir accès aux données sur la résolution des réclamations. »

La note globale devant être attribuée à l'indicateur **version 2007** sur la base de la situation **en 2010** est : **A**

Comparée au C attribué en 2007, la notation en 2010 à indicateur inchangé, marque un réel progrès (constaté sur les dimensions (ii) et (iii)) imputable à la réforme du dispositif des marchés publics en 2007.

La notation actuelle sur la base de l'indicateur modifié est légèrement inférieure (B+ au lieu de A) du fait des insuffisances de la diffusion de l'information auprès du public, dimension qui ne faisait pas partie des composantes de l'indicateur en version 2007 alors qu'elle contribue aux dimensions (i) et (iii) de l'indicateur modifié.

Indicateur (M2)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	C	B+	L'importante réforme des marchés publics née des décrets de 2007 (intégration des directives UEMOA avec révision du COA, refonte du Code des marchés, création de la DCMP et de l'ARMP) explique l'amélioration du dispositif et par conséquent de la note.
(i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire		B	Quatre des six critères relatifs au cadre juridique sont respectés. Ceux qui ne le sont pas concernent: - le champ d'application du code des marchés publics (Le décret n° 2011-04 du 6 janvier 2011 exclut une partie importante de la commande publique du champ d'application du code des marchés publics - les publications des informations (les attributions par entente directe ne sont pas publiées. Il n'existe pas de journal des marchés publics).

Indicateur (M2)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
(ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence		A	les autorisations accordées sont systématiquement justifiées par rapport à la réglementation. La très forte réduction de 2008 à 2010 du nombre de marchés passés par les méthodes les moins concurrentielles (AO restreint et entente directe) corrobore ces entretiens. Les marchés passés par entente directe ne représentent plus que 10% du nombre et de la valeur des marchés pour l'année 2010.
(iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun		B	Un « Portail des marchés publics du Sénégal » qui en mutualise les ressources de l'ARMP et de la DCMP et offre au public la totalité des informations relatives à la réglementation et au fonctionnement du dispositif des marchés publics. Mais la publication dans la presse ou dans un <i>journal des marchés publics</i> spécialisé – qui est encore à l'état de projet au Sénégal – n'est pas suffisante
(iv) existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics		A	Les sept critères relatifs à l'autorité de régulation sont vérifiés.

PI-20 Efficacité des contrôles internes des dépenses non-salariales

Cet indicateur concerne les contrôles exercés pendant la phase d'exécution budgétaire pour les dépenses autres que les salaires et la dette. La dette est analysée par l'indicateur PI-17, les salaires par l'indicateur PI-18, les vérifications internes et externes (contrôles a posteriori) par les indicateurs PI-21 et PI-26 à PI-28.

Pour le Budget de l'Etat, le ministre des Finances est l'ordonnateur unique des recettes et des dépenses. Il peut déléguer cette fonction. La fonction d'ordonnancement est progressivement déconcentrée depuis 2004: actuellement 13 ministres sont ordonnateurs délégués. Leur budget représente plus de 50% des dépenses globales de l'Etat (hors dette et hors salaires).

La procédure normale de l'exécution des dépenses budgétaires respecte les principales étapes définies par le RGCP: engagement, liquidation et ordonnancement pour la phase budgétaire, prise en charge comptable et paiement pour la phase comptable.

Des procédures simplifiées (dépenses sans engagement préalable) peuvent être utilisées, mais dans des cas limités par le Décret n°2008-1377. Ce même décret a permis d'éliminer le recours abusif aux procédures de dépenses sans engagement préalable (avances de trésorerie et dépenses extra-budgétaires) constaté avant 2008 et qui avaient donné lieu à l'accumulation d'importants arriérés ou de paiements à régulariser.

Le processus d'exécution budgétaire bénéficie aujourd'hui de progrès majeurs induits par la mise en place des systèmes SIGFIP pour la phase budgétaire, et ASTER pour la phase comptable. Bien que toutes les fonctionnalités offertes par ces systèmes ne soient pas

encore exploitées, de nombreuses simplifications des tâches sont opérées et permettent l'accélération des traitements des dossiers.

(i) *Effïcacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses.*

Etat des lieux 2007: *Les mesures de contrôle de l'engagement des dépenses existent et sont en partie efficaces. L'organe de contrôle est différent suivant la source de financement de la dépense*

Situation actuelle: le contrôle de l'engagement au sens du RGCP est assuré par les services du Contrôle des Opérations Financières qui dépend de la Direction Générale des Finances. Ses attributions en matière de contrôles des engagements de dépenses sont définies et exercées dans les conditions prévues par le décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique: « *Tous les actes portant engagement de dépenses sont soumis au visa préalable du COF et notamment les contrats, arrêtés, mesures ou décisions émanant d'un ministre ou d'un fonctionnaire des administrations. Ces actes sont examinés au regard de l'imputation de la dépense, de la disponibilité des crédits, de l'application des dispositions d'ordre financier, des lois et règlements, de leur conformité avec les autorisations parlementaires et des conséquences que les mesures proposées peuvent avoir sur les finances publiques* »⁸⁷.

En principe, le COF exerce son contrôle sur toutes les dépenses des de l'Etat, mais en pratique certaines dépenses lui échappent. C'est le cas notamment des dépenses d'investissements sur ressources extérieures, et des charges sur la dette.

Par ailleurs, les dépenses de salaires et les dépenses de transferts sont soumises à l'avis préalable du service du Contrôle financier qui dépend de la Présidence de la république, avant d'être présentées au COF. Le CF de la Présidence assure un "contrôle a priori de tous les actes à incidences financières"⁸⁸. Mais cette définition ne renseigne pas suffisamment sur son rôle et peut laisser place à un pouvoir discrétionnaire; le COF ne faisant qu'entériner les décisions du CF qui, de par sa position à la Présidence, aurait la primauté.

Pour les actes sur lesquels il intervient, le COF reçoit toutes les demandes d'engagements émises par les gestionnaires de crédits, en examine la régularité et la disponibilité des crédits et prépare, en cas d'accord, un titre de créance et un titre de certification qu'il soumet à la signature de l'ordonnateur (Direction du Budget). Ces deux documents certifient l'engagement et autorisent le gestionnaire de crédits à passer ses commandes. Les engagements sont enregistrés dans SIGFIP.⁸⁹

Le COF délègue des agents contrôleurs auprès des ordonnateurs délégués.

Les contrôles exercés par le COF sont de qualité suffisante, mais limitée par:

⁸⁷ Article 217 du RGCP

⁸⁸ La notion d'acte à incidence financière n'est pas définie. Il ne nous a pas été possible d'obtenir une réponse de nos interlocuteurs sur le sens du terme "incidence financière".

⁸⁹ Il ne nous a pas été possible de vérifier si l'enregistrement se fait avant ou après l'accord donné par le COF. Les documents d'engagement sont édités par SIGFIP.

- l'absence de procédure de régulation budgétaire qui ne lui permet pas de limiter les engagements aux ressources effectivement disponibles;
- l'absence de manuel de procédures qui ne saurait être totalement remplacé par un recueil des textes tel qu'existant actuellement.
- Le fait que certaines fonctionnalités de SIGFIP (vérification des prix, vérification de la qualité des fournisseurs et de leur situation vis-à-vis de l'administration fiscale, interconnexion SIGFIP et SIGMAP pour la vérification des marchés ...) ne soient pas encore opérationnelles.

La limitation des engagements aux ressources réellement disponibles se fait à travers SIGFIP, et ne relève pas du COF; les blocages de lignes de crédits se font sous la responsabilité et le contrôle de la Direction du Budget.

La situation constatée correspond à la note C pour cette composante ("*Les mesures de contrôle de l'engagement des dépenses existent et sont en partie efficaces, mais ne couvrent pas l'ensemble des dépenses ou sont enfreintes de temps à autre.*").

(ii) *Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/procédures de contrôle interne.*

Etat des lieux 2007: *Tous les domaines d'intervention prévus par la loi ne sont pas couverts dans la pratique et certaines mesures de contrôle ne sont pas appliquées.*

Situation actuelle: En plus du contrôle des engagements de dépenses effectué par le COF, des contrôles sont prévus pour chacune des autres phases de l'exécution du budget.

Tous les contrôles sont exécutés conformément à des règles bien établies. Les nomenclatures des pièces exigibles à chaque étape de l'exécution sont aussi disponibles et connues. Mais l'absence de manuels laisse la possibilité à des interprétations extensives des règles. C'est le cas notamment du contrôle opéré par le payeur général pour la prise en charge comptable. Ce dernier, considérant à juste titre qu'il est le seul à encourir des responsabilités pécuniaires, voire des sanctions pénales en cas de non-respect des procédures, s'estime en droit de refaire les contrôles effectués avant lui par des agents n'encourant que des sanctions administratives⁹⁰. De ce fait, la Paierie générale rejette un grand nombre de mandats ordonnancés. Nous n'avons pas pu vérifier l'importance des rejets, les responsables de la DGTCP (Payeur général) les évaluent à 15%.

La procédure de liquidation pourrait aussi constituer un facteur de lourdeur et de retard dans l'exécution des dépenses. Les constats de services faits sont nécessairement établis par une commission de réception regroupant au moins le COF, le service bénéficiaire et un comptable matière.

De plus, une autre cause de lourdeur provient, comme nous l'avons annoncé ci-dessus, des contrôles a priori effectués par le Contrôle Financier rattaché à la Présidence sur tous les actes administratifs ayant une incidence financière.

⁹⁰ Point de vue exprimé par des responsables de la paierie, ainsi que par des magistrats de la Cour des comptes.

La redondance des contrôles est, non seulement source d'inefficience (délais de traitement accrus et personnel de contrôle en surnombre), mais elle pourrait surtout conduire, par dilution des responsabilités entre les différents acteurs (COF, CF, Agent comptable), à un affaiblissement du système de contrôle interne. .

La note B s'applique à cette composante ("*D'autres règles et procédures de contrôle interne intègrent une série complète de mesures de contrôle, qui sont bien comprises dans l'ensemble, mais paraissent excessives dans certains domaines (par exemple la double approbation) et entraînent une inefficacité au niveau du personnel et des retards inutiles*").

(iii) *Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions.*

Etat des lieux 2007: Dans l'ensemble, le niveau d'observation des règles est assez élevé. Toutefois on observe un recours relativement élevé aux procédures dérogatoires et ces dernières ne sont toujours pas justifiées.

Situation actuelle: Les règles établies sont généralement respectées et les recours abusifs aux procédures exceptionnelles ou simplifiées ont été quasiment éliminés. Les balances comptables montrent en effet que pour 2008 par exemple, les dépenses sans ordonnancement (comptes 470) hors dette avaient été de près de 149 milliards de Fcfa, et ne sont plus que de 8 milliards en 2010.

Il reste que, pour certaines dépenses, le Contrôle financier de la présidence peut intervenir en amont du COF pour viser les "demandes qui ont une incidence financière".

La note B est applicable, par défaut, à cette composante ("*Le taux d'observation des règles est assez élevé, mais recours est occasionnellement fait aux procédures simplifiées et d'urgence sans justification adéquate* »).

Réformes: Des liaisons fonctionnelles sont prévues entre les systèmes SIGFIP et ASTER. Elles rendront possible la simplification des contrôles.

Par ailleurs, l'application des Directives de l'UEMOA de 2009 permettra de clarifier les procédures ainsi que les rôles et compétences de chaque intervenant dans le circuit de la dépense. (Cf article 69 de la directive 06-2009 sur la Loi organique et articles 1 et 88 de la Directive 07-2009 portant règlement général de la comptabilité publique).

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C+	C+	
(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	B	C	Les contrôles exercés par le COF sont de qualité suffisante, mais limitée par: <ul style="list-style-type: none"> - le fait que ses contrôles ne s'exercent pas sur toutes les dépenses - l'absence de manuel de procédures; - le fait que certaines fonctionnalités de SIGFIP ne soient pas encore opérationnelles. La note B avait été attribuée en 2007 sans tenir compte des limites du

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
			champ d'intervention du COF.
(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/ procédures de contrôle interne	C	B	Tous les contrôles sont exécutés conformément à des règles bien établies.. Mais l'absence de manuels laisse la possibilité à des interprétations extensives des règles. La procédure de liquidation pourrait aussi constituer un facteur de lourdeur et de retard dans l'exécution des dépenses.
(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	C	B	Les règles établies sont généralement respectées et les recours abusifs aux procédures exceptionnelles ou simplifiées ont été quasiment éliminés

PI-21 Efficacité du système de vérification interne

La distinction entre contrôle interne et contrôle externe retenue par la méthodologie PEFA est celle, internationalement reconnue, et consacrée par l'INTOSAI qui considère que sont :

- des contrôles internes, les contrôles exercés par une structure appartenant à l'exécutif et intervenant au sein de l'exécutif
- des contrôles externes, les contrôles exercés sur l'exécutif par des structures extérieures à ce dernier ; il s'agit essentiellement de la Cour des Comptes et du Parlement.

Actuellement, L'organisation des contrôles internes en place est hiérarchiquement organisée avec :

- **à la base**, les structures de vérifications dont le champ d'intervention ne concerne que leur service de rattachement ; il s'agit essentiellement des inspections spécifiques des régies financières du MEF (DGCPT, DGD et DGID):
- **au niveau intermédiaire** les structures de contrôle des Départements, Inspections des Services et Directions du Contrôle Interne appelées « Inspections internes », dont l'Inspection Générale des Finances. Cette dernière intervient sur l'ensemble des services du MEF dans le cadre de son programme annuel d'activités et elle peut intervenir en dehors du MEF dans les services de l'administration, conjointement avec les Inspections internes de ces services, dans les Etablissements publics et au niveau des personnes morales de droit privé bénéficiant de ressources publiques. **au sommet**, une structure rattachée à la Présidence de la République, l'Inspection Générale d'État, dont le champ d'intervention couvre la totalité du secteur public et parapublic, y compris les collectivités locales, et les personnes privées bénéficiant d'un soutien financier de l'Etat. Outre sa mission de vérification, l'IGE a un rôle de coordination des autres inspections dont elle collecte les rapports, et elle assure le suivi de l'ensemble des recommandations.

(i) *Couverture et qualité de la vérification interne.*

Etat des lieux 2007: *L'audit n'est pas axé sur les aspects systémiques et sur le suivi des systèmes.*

Situation actuelle:

La composante (i) porte sur : la couverture de l'administration centrale par la vérification, la conformité de la vérification avec les normes internationales (ISPPIA), l'importance accordé aux aspects systémiques.

Le système de vérification interne est hiérarchisé et il couvre la totalité du secteur public et parapublic, y compris les collectivités locales, ainsi que le secteur privé bénéficiant d'une aide de l'Etat.

En revanche, la couverture opérationnelle de la vérification est limitée par le fait que la structure ayant le domaine de compétence le plus étendu (l'IGE) a un nombre relativement faible de vérificateurs (26 Inspecteurs généraux d'Etat) de plus en partie affectés à des activités qui ne sont pas de la vérification (suivi des véhicules de l'administration et du patrimoine immobilier de l'Etat à l'étranger, supervision du pèlerinage islamique annuel, par exemple).

Sur la base des informations reçues, on conclura que la vérification est opérationnelle « au moins pour les entités les plus importantes de l'administration centrale ».

Les normes internationales définissent des règles portant notamment sur l'indépendance **professionnelle** de la structure de vérification, l'étendue des mandats et l'accès à l'information, l'utilisation de méthodes professionnelles dont des techniques d'évaluation des risques.

Certains aspects du système et des méthodes de la vérification sont conformes aux normes internationales : l'IGE tout comme l'IGF établissent un programme d'activité annuelle de façon indépendante et harmonisé sous l'égide de l'IGE, le principe du contradictoire est appliqué, l'IGF utilise un manuel de procédures professionnel, l'IGE bien que n'ayant pas encore de manuel de procédures (il est en cours d'élaboration), utilise des méthodes formalisées et participe aux programmes de formation de l'IFACI.

La qualification la plus objective concernant la situation actuelle est que, bien que la vérification suive en partie les normes internationales, néanmoins elle « peut ne pas être conforme aux normes professionnelles admises ».⁹¹

En l'absence de communication à la mission des rapports de vérification de l'IGE et de l'IGF, il n'est pas possible d'évaluer l'importance réelle des aspects systémiques dans le temps de travail des vérificateurs. Le rapport PEFA de 2007 relevait que « l'audit n'est pas axé sur les aspects systémiques et sur le suivi des systèmes ». Le plan stratégique de l'IGE réoriente ses activités vers la vérification de l'optimisation des ressources, l'audit de performance et les missions d'audit thématique, ce qui va dans le sens d'une plus grande prise en

⁹¹ Institut Français de l'Audit et du Contrôle Interne membre de l'IIA (The Institute of Internal Auditors)

compte des aspects systémiques. Il est difficile cependant de fixer la barre à plus ou moins de 20% du temps du personnel affecté à la revue des systèmes.

Par défaut, on considérera qu'il y a « *peu de vérification interne axée sur le suivi des systèmes* ».

La situation conduit par conséquent à attribuer la note D à cette composante

- en raison de son statut, ne rend compte qu'au Président de la République et ne publie ni son programme d'activité, ni ses résultats, ni l'exploitation qu'elle peut faire des rapports des structures de bases et intermédiaires qui lui sont remontés ;
- malgré ce statut elle n'est pas en mesure, ne disposant pas elle-même d'un Manuel de procédures, d'appuyer en termes méthodologiques les autres structures de contrôle ;
- n'a pas de relations opérationnelles avec la Cour des Comptes (la relation qui existait anciennement entre l'IGE et la Commission de contrôle devenue la troisième Chambre de la Cour, n'est plus opérationnelle) qui est pourtant l'Institution Supérieure de Contrôle (ISC) du Sénégal ;
- n'apporte pas d'appui particulier au Parlement.

(ii) *Fréquence et diffusion des rapports.*

Etat des lieux 2007: *Les rapports de vérifications sont produits régulièrement à l'issu de chaque mission. La Cour des Comptes n'est pas destinataire des rapports produits.*

Situation actuelle:

Les structures de contrôle des départements (y compris l'IGF) indiquent produire systématiquement des rapports de vérification ; ces rapports sont destinés à leurs autorités hiérarchiques, au Ministère des Finances et ils sont systématiquement transmis à l'IGE. .

En revanche les rapports de l'IGE ne sont destinés qu'au Président de la République qui peut décider d'en faire une diffusion complète ou restreinte au MEF ou à aux institutions de contrôle externe (Cour des comptes et Parlement). Cette diffusion des rapports de l'IGE n'est ni exhaustive (l'information systématiquement reçue par le MEF est limitée aux directives issues des rapports dont le MEF doit assurer le suivi), ni systématique (les rapports peuvent être transmis par l'IGE sur demande émanant des structures intéressées).

Par conséquent la note C est attribuée à la composante: « *des rapports sont régulièrement établis pour les entités de l'administration centrale (ayant fait l'objet de la vérification) mais pas adressés au Ministère des Finances et à l'institution supérieure de contrôle* »

- (iii) *Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne.*

Etat des lieux 2007: *Le suivi n'est assuré que pour les problèmes majeurs.*

Situation actuelle:

Les rapports produits par l'IGE donnent lieu à des directives présidentielles dont le suivi de l'exécution est assuré au niveau du Premier Ministre.

Les rapports de l'IGF donnent aussi lieu à des instructions aux responsables des services audités. Au niveau de chaque Direction générale du MEF, des directions du contrôle interne ont été créées par un arrêté du 15 juin 2004. Elles ont pour missions, entre autres, de « *veiller à l'application des instructions et directives présidentielles et primatoriales et des directives issues des rapports de l'IGF* ». Elles établissent, à l'issue de leur vérification, un rapport destiné au MEF et à l'IGF.

La mission n'a pas pu vérifier ni les délais, ni l'exhaustivité des suites données par les autorités responsables aux directives issues des rapports de vérification. Les déclarations concordantes des responsables rencontrés permettent cependant de confirmer que les problèmes relevés dans les rapports de vérifications donnent lieu à des directives du Président de la République, qui sont transmises aux responsables et qui font l'objet d'un suivi régulier effectué par le MEF pour la partie qui lui incombe et pour la totalité des directives par un Inspecteur Général d'Etat au moyen d'un outil informatique dédié.

Sur la base de l'existence d'un système de suivi exhaustif des directives présidentielles issues des rapports de vérification piloté par l'IGE, on attribuera par défaut la note B à la composante : « *une suite immédiate et exhaustive est donnée par plusieurs gestionnaires mais pas tous* ».

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	D+	C+	
(i) Couverture et qualité de la vérification interne	D	C	<p>Les structures de contrôle agissent dans le cadre de programmes annuels approuvés par leurs autorités hiérarchiques. A l'exception notable de l'IGF, les structures de contrôles ne disposent pas de Manuel de procédures.</p> <p>Les normes habituelles d'audit sont généralement respectées et les questions organisationnelles et de procédures (i.e. systémiques) sont systématiquement abordées au cours des missions et dans les rapports.</p> <p>Le système de contrôle interne reste affaibli par le fonctionnement de l'institution supérieure de contrôle administratif (IGE) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - qui ne rend compte qu'au Président de la République et ne publie ni son programme d'activité, ni ses résultats, ni l'exploitation qu'elle peut faire des rapports des structures de bases et intermédiaires qui lui sont remontés ; - qui n'est pas en mesure, ne disposant pas elle-même d'un Manuel de procédures, d'appuyer en termes méthodologiques les autres structures de contrôle ; - n'a pas de relations opérationnelles avec l'Institution supérieure de contrôle (la Cour des Comptes au Sénégal).

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
(ii) Fréquence et diffusion des rapports	C	C	Les structures de contrôle des départements (y compris l'IGF) indiquent produire systématiquement des rapports de vérification ; ces rapports sont destinés à leurs autorités hiérarchiques, au Ministère des Finances et doivent en principe être transmis à l'IGE. Les rapports de l'IGE ne sont transmis qu'au Président de la République; ceux des structures de contrôle interne ne sont pas transmis Cour des Comptes.
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	C	B	Les rapports produits par l'IGE donnent lieu à des directives présidentielles dont le suivi de l'exécution est assuré au niveau du Premier Ministre. Les rapports de l'IGF donnent aussi lieu à des instructions aux responsables des services audités. Au niveau de chaque Direction générale du MEF, des directions du contrôle interne ont été créées avec pour mission de veiller à l'application des directives et instructions issues des rapports de vérification. Les problèmes majeurs relevés dans les rapports de vérifications donnent lieu à des directives et instructions qui font l'objet d'un suivi régulier.

3.5 Comptabilité, enregistrement des informations et rapports financiers

PI-22 Régularité et respect des délais des opérations de rapprochement des comptes

Pour cet indicateur, ne seront pris en considération que les comptes des comptables publics du réseau Trésor⁹².

Les comptes des comptables publics sont ouverts auprès de la Banque centrale. Dans certaines situations, ils peuvent être autorisés à ouvrir des comptes auprès de banques commerciales

(i) *Régularité du rapprochement bancaire.*

Etat des lieux 2007: *Le rapprochement de tous les comptes bancaires gérés par le Trésor se fait tous les mois, généralement dans les quatre semaines suivant la fin du mois.*

Situation actuelle:

La situation est identique à celle constatée en 2007. Les rapprochements entre les comptes des comptables et les situations fournies par les banques se font mensuellement dans un délai maximum de quatre semaines.

Cette situation correspond à la note B.

(ii) *Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances.*

⁹² L'évaluation 2007 a aussi été faite sur cette base.

Etat des lieux 2007: *Les exercices de régularisation se font annuellement et sont finalisés avec beaucoup plus de deux mois de retard après la fin de l'exercice.*

Situation actuelle:

Elle est aussi identique à celle constatée en 2007. les balances comptables de 2008 et 2009, font apparaître des importants au niveau des soldes des comptes transitoires et d'attente et des comptes de régularisation.

La Balance générale 2010, éditée à partir du système ASTER le 19 mars 2011, fait apparaître aussi des soldes importants pour les mêmes comptes.

Cette situation correspond à la note D

Indicateur (M2)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C	C	
(i) Régularité du rapprochement bancaire	B	B	Les rapprochements entre les comptes des comptables et les situations fournies par les banques se font mensuellement dans un délai maximum de quatre semaines.
(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	D	D	Les balances comptables de 2008 et 2009, font apparaître des montants importants au niveau des soldes des comptes transitoires et d'attente et des comptes de régularisation. La Balance générale 2010, éditée à partir du système ASTER le 19 mars 2011, fait apparaître aussi des soldes importants pour les mêmes comptes

PI- 23: Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires.

- (i) *Collecte et traitement des informations fournissant la preuve que les ressources sont effectivement perçues (en espèces et en nature) par la plupart des unités de prestation de services de première ligne (axées sur les écoles primaires et les centres de soins de santé primaires) par rapport à l'ensemble des ressources affectées au(x) secteur(s), quel que soit le niveau d'administration chargée de la gestion et du financement de ces unités*

Etat des lieux en 2007 : *Seul pour les ressources en espèce (et pas en nature) perçues par les unités de prestation pour l'éducation une collecte exhaustive de données est réalisée. Cette information est disponible pour les 3 dernières années. Des collectes de données pour les ressources en espèces (et pas en nature) perçues par les unités de services pour la santé durant les trois dernières années ont été réalisées. Seules les données pour 2003 sont disponibles.*

Situation actuelle :

Secteur de la Santé

Le ministère de la Santé est organisé en 2 niveaux déconcentrés :

- Région : structurée en secteurs sanitaires où sont situés les hôpitaux régionaux

- District : qui comprend les centres de santé et les postes de santé

Il existe environ 2000 postes de santé, 78 centres de santé et 24 hôpitaux régionaux.

La santé fait partie des secteurs transférés aux collectivités locales : les conseils régionaux gèrent les hôpitaux régionaux et les maires gèrent les centres de santé communaux auxquels sont rattachés les postes de santé.

Hormis le personnel et les salaires qui restent gérés centralement par le ministère, les autres budgets de fonctionnement et d'équipement sont soit transférés aux structures décentralisées qui ont une autonomie de gestion (hôpitaux régionaux), soit pour le budget de fonctionnement des centres de santé, exécutés par le médecin-chef du centre, en qualité d'administrateur de crédit.

Un bureau de suivi au niveau central du ministère est chargé de suivre l'ensemble des financements des unités. Il établit un rapport semestriel d'exécution des budgets pour la totalité des ressources déconcentrées et un rapport financier annuel. Cependant, ce suivi est fait au niveau des hôpitaux régionaux et des centres de santé : il n'est pas détaillé au niveau des postes de santé. En outre, les ressources en nature, qui proviennent surtout de la coopération décentralisée, ne sont pas suivies.

Secteur de l'Education

Le ministère de l'Education est organisé en 2 niveaux déconcentrés :

- L'inspection d'académie (IDA) : au niveau des régions
- L'inspection départementale (IDEN) : au niveau du département

Les écoles sont rattachées aux IDEN. Il existe environ 8 000 écoles et 50 IDEN. En moyenne il y a 160 écoles par IDEN.

Le système budgétaire ne permet pas de suivre les dépenses au-delà du niveau des IDEN.

Note = D (*"Aucune collecte exhaustive de données sur les ressources perçues par les unités de prestation de services dans un quelconque secteur majeur n'a été effectuée et traitée au cours des 3 dernières années"*).

Réformes

Au niveau national, le projet de coordination des réformes budgétaires et financières n'indique pas de mesures pour améliorer la disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation des services primaires.

Au niveau des 2 ministères, des actions sont en cours :

- o Pour le secteur de la santé : la mise en place de points focaux au niveau des régions pour faciliter le suivi est en cours de réalisation.
- o Pour le secteur de l'éducation : une étude de suivi des dépenses « pas à pas » est en cours de réalisation. Il est prévu de s'appuyer sur les conseils de gestion des écoles pour remonter l'information.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D	D	<p><u>Pour le secteur de la santé</u> : un bureau de suivi au niveau central du ministère est chargé de suivre l'ensemble des financements des unités. Cependant, ce suivi est fait au niveau des hôpitaux régionaux et des centres de santé : il n'est pas détaillé au niveau des postes de santé. En outre, les ressources en nature, qui proviennent surtout de la coopération décentralisée, ne sont pas suivies</p> <p><u>Pour le secteur de l'éducation</u> : le système budgétaire ne permet pas de suivre les dépenses au-delà du niveau des IDEN.</p>

PI-24 *Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année*

Une très nette amélioration en matière de production et de diffusion de l'information économique et financière a été obtenue au cours des dernières années. Les sites du MEF, en particulier celui de la DPEE (www.dpee.sn), fournissent des statistiques économiques et financières mensuelles, trimestrielles et annuelles. Les rapports périodiques sur l'analyse de la conjoncture, les perspectives macro-économiques, la dette publique sont aussi publiés et régulièrement mis sur sites internet.

- (i) *Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires.*

Etat des lieux 2007: La DDI élabore une situation provisoire (trimestrielle et disponible après plus de huit semaines de la fin de la période) des dépenses budgétaires d'investissement financées sur ressources internes et externes avec des dépenses saisies aux phases de l'ordonnancement et du décaissement. La DGCPT élabore un TOFE (mensuel) d'exécution pour les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement financées sur ressources internes et externes (le TOFE pour décembre 2006 a été finalisé en mai 2007 et c'est le dernier TOFE disponible). La Note Mensuelle de Conjoncture de la DPEE inclut une page sur les finances publiques avec des estimations sur l'exécution budgétaire des recettes et des dépenses

Situation actuelle:

Les limites à la publication des données sur l'exécution du budget de l'Etat, ne sont imposées que par celles des systèmes de traitement de l'information en place.

Les données sur les recettes sont publiées mensuellement au niveau agrégé, et trimestriellement à un niveau de détail comparable avec celui de la Loi de finances.

Les données sur les salaires sont publiées mensuellement, mais de manière très agrégée. Le système informatique en place ne permet pas la production de situations détaillées selon les répartitions de la Loi de finances.

Les données les dettes extérieures et intérieures sont publiées trimestriellement. La dette intérieure n'est pas détaillée.

Des tableaux extraits de SIGFIP sur les dépenses hors salaires dette et projets sur financement sont publiés mensuellement. Ils présentent les dépenses aux différents stades, comparés aux dotations, mais ne comprennent les crédits délégués.

Le TOFE trimestriel fournit des données complètes, y compris pour les projets sur financement extérieur, mais agrégées. Le TOFE ne rappelle pas les prévisions de la Loi de finances

En considérant que les charges de la dette et des salaires sont exécutées selon des procédures simplifiées (ordonnancements=paiements), la situation correspond à B ("*La classification des données permet une comparaison avec le budget, mais seulement au niveau de certains agrégats. Les dépenses sont couvertes aux phases de l'engagement et du paiement,* ")

(ii) *Emissions dans les délais des rapports.*

Situation actuelle:

Les rapports mensuels et trimestriels cités précédemment sont mis sur les sites du MEF dans des délais très courts (les données mensuelles extraites de SIGFIP sur l'exécution du budget à fin mars 2011 ont été publiées avant le 10 avril).

La situation correspond à A ("*Les rapports sont préparés tous les trimestres, et émis dans les 6 semaines suivant la fin du trimestre*")

(iii) *Qualité de l'information.*

Etat des lieux 2007: *Les données sur l'exécution budgétaire financée sur ressources externes ne sont pas de très bonne qualité (énorme différence entre les données des bailleurs et les données du TOFE). Néanmoins les rapports trimestriels de la DDI et les TOFE mensuels de la DGCPT sont d'une bonne utilité.*

Situation actuelle:

Les données publiées ne posent généralement pas de problème quant à leur utilité. Néanmoins, des problèmes subsistent quant à l'exhaustivité des données sur les financements extérieurs de projets (retards dans la transmission des informations) et sur le financement des opérations de l'Etat (retards dans la centralisation des informations sur les disponibilités).

La note pour cette composante est B ("*Des préoccupations existent quant à l'exactitude des données, mais les problèmes sont généralement mentionnés dans les rapports et ne compromettent pas leur utilité*").

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	D+	B+	

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	C	B	<p>Les limites à la publication des données sur l'exécution du budget de l'Etat, ne sont imposées que par celles des systèmes de traitement de l'information en place.</p> <p>Les données sur les recettes sont publiées mensuellement au niveau agrégé, et trimestriellement à un niveau de détail comparable avec celui de la Loi de finances.</p> <p>Les données sur les salaires sont publiées mensuellement, mais de manière très agrégée. Le système informatique en place ne permet pas la production de situations détaillées selon les répartitions de la Loi de finances.</p> <p>Les données les dettes extérieures et intérieures sont publiées trimestriellement. La dette intérieure n'est pas détaillée.</p> <p>Des tableaux extraits de SIGFIP sur les dépenses hors salaires dette et projets sur financement sont publiés mensuellement. Ils présentent les dépenses aux différents stades, comparées aux dotations, mais ne comprennent les crédits délégués.</p> <p>Le TOFE trimestriel fournit des données complètes, y compris pour les projets sur financement extérieur, mais agrégées. Le TOFE ne rappelle pas les prévisions de la Loi de finances.</p>
(ii) Emissions dans les délais des rapports	D	A	<p>Les rapports mensuels et trimestriels cités précédemment sont mis sur les sites du MEF dans des délais très courts (les données mensuelles extraites de SIGFIP sur l'exécution du budget à fin mars 2011 ont été publiées avant le 10 avril).</p>
(iii) Qualité de l'information	B	B	<p>Les données publiées ne posent généralement pas de problème quant à leur utilité. Néanmoins, des problèmes subsistent quant à l'exhaustivité des données sur les financements extérieurs de projets (retards dans la transmission des informations) et sur le financement des opérations de l'Etat (retards dans la centralisation des informations sur les disponibilités).</p>

PI-25 *Qualité et respect des délais des états financiers annuels*

Pour cet indicateur, on entend par états financiers le projet de loi de règlement étayé par le Compte Général de l'Administration de Finances (CGAF) ou un état d'exécution du budget, présenté dans les mêmes formes que le tableau de la Loi de finances, accompagné de la balance définitive des comptes⁹³.

(i) *Etat complet des états financiers.*

Etat des lieux 2007: *Bien que prévus par la loi, les états financiers (Lois de Règlement) sont préparés de façon irrégulière*

Situation actuelle: Le MEF prépare chaque année un projet de loi de règlement qu'il soumet à la vérification de la Cour des comptes. Nous n'avons pas pu disposer d'un exemplaire de projet de loi récent pour analyser les catégories d'informations qu'il contient.

⁹³ Les états d'exécution du budget constituent les comptes administratifs au sens défini par l'article 162 du RGCP.

Nous avons examiné la dernière Loi de règlement adoptée par le Parlement⁹⁴. Elle contient un tableau complet des recettes et dépenses détaillées par titre, section et chapitre, c.-à-d. conforme à la présentation du budget voté. Mais elle ne contient pas de comptes financiers détaillés.

Il est établi par ailleurs que les comptes administratifs ne sont pas établis dans les mêmes formes que les budgets votés. Le système de gestion de la solde ne peut restituer les dépenses de salaires dans les mêmes formes que le budget voté.

Malgré la mise en place depuis 2010 du système comptable ASTER, la DGTCPC ne peut encore produire des balances comptables consolidées détaillant les charges selon la classification économique (Cf. nos commentaires sur PI-5). Les responsables de la Direction de la comptabilité nous ont déclaré que, pour le certificat de conformité que doit établir la Cour des comptes, le projet de loi de règlement est accompagné de comptes du Receveur général et du payeur, mais pas les balances consolidées.

En l'absence de comptes administratifs détaillant les dépenses conformément au budget voté, pour toutes les catégories de dépenses (y compris salaires et dettes), de balances consolidées détaillant les comptes charges et produits (comptes de classes 2, 6 et 7), de comptes de résultat et de bilan financier, la note de la composante (i) est D ("*les informations essentielles ne figurent pas dans les états financiers*").

(ii) *Soumission dans les délais des états financiers.*

Etat des lieux 2007: *Actuellement il y a un retard de plus de six (6) ans dans la soumission de la Loi de Règlement à la Cour des comptes par la DB*

Situation actuelle: Des efforts ont été entrepris pour rattraper les retards dans la présentation des projets de loi de règlement à la Cour des comptes. La Cour accepte de prendre en charge l'examen des comptes malgré les insuffisances relevées ci-dessus. Ainsi, le dernier projet de loi soumis à la Cour porte sur l'année 2009.

Nous n'avons pas pu disposer d'une preuve formelle (bordereau d'envoi détaillant la liste des documents) du dépôt du projet de loi à la Cour des comptes, mais il nous a été confirmé par les représentants de cette institution que ce dépôt a été effectué en novembre 2010.

Cela correspond à la note C pour cet indicateur.

⁹⁴ Loi n° 2010-07 du 23 avril 2010 portant loi de règlement pour la gestion 2001

(iii) *Les normes comptables utilisées.*

Etat des lieux 2007: *Des normes comptables nationales conformes au Décret 2003-101 sont utilisées pour l'élaboration de la Loi de Règlement*

Situation actuelle: Les normes comptables utilisées ressortent du Plan Comptable de l'Etat défini par le décret 2003-162 du 28 mars 2003, lui-même décliné de la Directive UEMOA.

Ces normes comptables sont partiellement appliquées (absence de réflexion en fin d'exercice).

La note C est attribuée par défaut à cette composante (des normes nationales sont appliquées, mais partiellement).

Réformes: La mise en place à partir de 2012 du nouveau plan comptable en application des directives 2009 de l'UEMO, permettra de surmonter la contrainte de la comptabilisation des dépenses dans les comptes financiers. Les dépenses seront directement imputées sur les comptes de charges définis en relation avec la nomenclature budgétaire.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	D+	
(i) État complet des états financiers	D	D	Le MEF prépare chaque année un projet de loi de règlement qu'il soumet à la vérification de la Cour des comptes. Les projets de loi de règlement soumis à la Cour des comptes ne contiennent pas des états financiers complets (comptes administratifs et comptes financiers consolidés)
(ii) Soumission dans les délais des états financiers	D	C	Le projet de loi de règlement 2009 a été soumis à la vérification externe en novembre 2010
(iii) Les normes comptables utilisées	C	C	Les normes comptables nationales existent, mais sont partiellement appliquées.

3.6 Surveillance et vérification externes

PI-26 *Etendue, nature et suivi de la vérification externe*

La vérification externe est exercée par un organe juridictionnel, la Cour des comptes, et par le Parlement.

La Cour des comptes est instituée par la Constitution (article 6). Elle est l'Institution Supérieure de Contrôle (ISC). Son organisation et son fonctionnement sont définis par la Loi organique n° 99-70 du 17 février 1999. Elle assume trois missions essentielles :

- **une mission d'ordre public**, le jugement des comptes des comptables publics ; cette mission étant entendue comme récurrente, les comptes sont jugés chaque année, et exhaustive, tous les comptes de tous les comptables (patents ou de faits), sont jugés ;

- **une mission d'audit** notamment exercée :
 - o à l'occasion du jugement des comptes, du fait que les pièces justificatives jointes à ces derniers permettent à la Cour d'auditer la gestion des ordonnateurs ;
 - o par des missions spécifiques d'audit de toutes les structures bénéficiant de fonds publics que celles-ci soient étatiques, paraétatiques ou privées.La réalisation de l'ensemble de ces missions permet de nourrir, entre autres, un rapport annuel public sur les dysfonctionnements constatés.
- **Une mission d'appui et de conseil**, notamment en direction du parlement ; à ce titre tout particulièrement la Cour produit un rapport sur le projet de loi de règlement et un avis de conformité de cette loi.

Le Parlement exerce un rôle de vérification externe au moyen de missions de contrôle menées in situ par les Commissions parlementaires (Commission de contrôle de l'exécution des recettes et Commissions sectorielles). Ainsi en 2010 l'Assemblée Nationale a mené plusieurs missions, par exemple sur les conditions de travail dans les Etablissements Publics de Santé et sur l'exécution du budget d'équipement du secteur de l'Education. Le Sénat procède aussi à des vérifications au moyen de Commission d'enquêtes dont le rapport comprend des recommandations.

(i) *Etendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)*

Etat des lieux en 2007 : *Les vérifications réalisées par la Cour des comptes portent sur les entités de l'Administration Centrale et représentent moins de 50% des dépenses totales.*

Situation actuelle :

La Cour des comptes

La Cour dispose de larges compétences qui, en tout état de cause, recouvrent celles énoncées en point de rappel ci-dessus. Cependant, tant en termes d'activité juridictionnelle qu'en termes de contrôle de la gestion, une bonne part de l'utilisation des deniers publics échappe de fait à la Cour des comptes. En effet :

- Pour ce qui est du juridictionnel :
 - o toutes les structures étatiques et para-étatiques ne sont pas dotées de comptables publics ; c'est notamment le cas de nombreuses « Agences » (dont les budgets sont souvent conséquents) dont les comptes ne sont pas jugés par la Cour et,
 - o le dernier exercice pour lequel les comptes ont été jugés est l'exercice 1998.
- Pour ce qui est du contrôle de la gestion :
 - o les moyens limités de la Cour ne lui permettent pas de contrôler toutes les structures sur lesquelles elle a pourtant compétence – au sens juridique
 - o l'obligation de dépôt des états financiers à la Cour des comptes par les établissements et entreprises publiques n'est pas respectée.

Les vérifications que réalise la Cour des comptes représentent moins de 50 % des dépenses totales. Ainsi, à la date de la mission, la Cour des comptes avait produit les travaux suivants :

- Au titre du contrôle juridictionnel : jugement des comptes des comptables jusqu'à la gestion 1998. L'existence d'un seul commissaire du droit est un facteur explicatif de ce retard (voir réforme en cours).
- Au titre de la loi de règlement : certificats et rapports de conformité émis jusqu'à l'exercice 2005.

Au titre du contrôle de la gestion : le dernier rapport public disponible (2008) porte sur le contrôle d'une direction centrale du Ministère de l'Education (la Direction des Bourses), de deux établissements de formation professionnelle, de deux collectivités locales, d'une société nationale, d'un établissement public à caractère administratif, d'une société anonyme à participation publique majoritaire, de deux établissements publics, d'une agence nationale, d'un programme de santé publique, de la privatisation d'une société nationale (la SODEFITEX). Les travaux de contrôle de gestion réalisés ont généralement porté sur : l'organisation et le fonctionnement de la structure, l'audit des dépenses (dont le respect de la procédure des marchés publics), le respect des règles budgétaires (dont la gestion des caisses d'avance), la comptabilité administrative et la comptabilité des matières. Les rapports ne suivent pas toujours le même cadre d'analyse.

Les irrégularités et déficiences constatées font l'objet de recommandations de la Cour adressées aux autorités de tutelle et aux responsables de la structure. Les rapports comportent les réponses apportées par la structure.

La lecture des rapports montre que la Cour suit certaines normes d'audit, par exemple le contrôle sur pièces par échantillonnage et l'application du principe de contradictoire, bien qu'il ne soit pas possible d'assurer que les travaux d'audit « obéissent généralement aux normes de vérification ». En revanche, les rapports ne suivent pas un canevas identique, ce qui peut être la conséquence de l'absence d'un manuel de procédures de contrôle.

Les rapports et les recommandations portent sur certaines questions d'importance majeure, sans qu'on puisse affirmer cependant qu'ils mettent l'accent sur les « aspects systémiques »,

La diffusion des rapports de contrôle de la gestion concerne la structure contrôlée, son autorité hiérarchique, le Ministère des Finances et la Présidence de la République. En revanche le Parlement n'est pas destinataire de ces rapports de vérification, à la différence du rapport de conformité du projet de Loi de règlement dont l'Assemblée Nationale est bien évidemment destinataire.

Le Parlement

Les vérifications menées par les Commissions de l'Assemblée Nationale et du Sénat sont encore en nombre trop limité, compte tenu des moyens dont disposent ces institutions, pour accroître de façon substantielle l'étendue de la vérification

externe. La mission, qui n'a pas eu accès aux rapports, ne peut porter aucun avis sur l'application des normes de vérification, ni sur la portée systémique des travaux.

Compte tenu des constats précédents, cette première composante est notée D : « *Les vérifications portent sur les entités de l'administration centrale représentant moins de 50 % des dépenses totales ou les vérifications ont une plus couverture plus importante, mais ne mettent pas en évidence les questions d'importance majeure* »

(ii) *Présentation dans les délais des rapports de vérifications au Parlement.*

Etat des lieux en 2007 : *Les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentés à l'Assemblée au-delà des 12 mois suivant leur réception par la Cour des comptes.*

Situation actuelle :

Le projet de *Loi de Règlement* préparé par le Ministère des Finances doit être soumis à l'Assemblée au plus tard le 31 décembre de l'année qui suit l'année de l'exécution du budget ; ce projet doit être accompagné d'un rapport sur la loi de règlement et d'une déclaration de conformité émis par la Cour des comptes. Comme indiqué plus haut, les rapports de vérification effectués par la Cour des Comptes dans le cadre de sa mission de contrôle de gestion ne sont pas transmis au Parlement. Celui-ci ne reçoit pas non plus les rapports de vérification de l'IGE ni de l'IGF.

Le MEF et la Cour des comptes ont fait des progrès sensibles depuis l'exercice PEFA de 2007. En effet, tous les projets de loi de règlement jusqu'à 2009 ont été déposés par le MEF à la Cour des comptes. Le dernier exercice pour lequel la Cour a émis un certificat de conformité est 2005. Ceux des exercices 2006 et 2007 étaient en voie d'être produits et la loi de règlement de 2008 était en cours d'instruction au moment de la mission. Ces progrès ne permettent cependant pas encore de respecter le délai légal de dépôt du projet de loi de règlement à l'Assemblée Nationale, qui correspondrait à la note C dans l'échelle de notation du PEFA (« dans les 12 mois suivants la fin de la période sous revue »).

Par conséquent, la note attribuée à cette composante est D : « *Les rapports de vérification sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant la fin de la période sous revue ; les rapports de vérification concernant les états financiers sont présentés au parlement au-delà des 12 mois suivant leur réception par l'institution de vérification externe* »

(iii) *Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs.*

Etat des lieux en 2007 : *Une réponse formelle aux conclusions et recommandations de la vérification est fournie par entités concernées. Toutefois, les indices d'un suivi systématique sont limités.*

Situation actuelle :

Les rapports de gestion consultés par la mission comportent tous des réponses, généralement précises et argumentées, de l'entité vérifiée aux conclusions de la vérification. Ces rapports sont transmis à l'autorité hiérarchique de la structure, au MEF et à la Présidence de la République. Cependant, il n'a été fourni à la mission aucun document spécifique démontrant l'existence d'un suivi systématique des recommandations.

La note attribuée à cette composante est B : « Une réponse formelle est donnée dans les délais appropriés, mais peu de preuves existent d'un suivi systématique ».

Réforme

Un projet de loi datant de 2006, en cours d'examen par le Secrétariat Général du Gouvernement au moment de la mission, qui vise à renforcer l'effectif du parquet, devrait supprimer le goulet d'étranglement constitué par l'existence d'un seul Commissaire du droit, qui explique en partie les retards subis dans le jugement des comptes. Cette amélioration, qui devrait faciliter le rattrapage du retard de jugement des comptes, est de nature à améliorer la couverture effective de la vérification et en conséquence la notation de la composante (i) de l'indicateur.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D+	D+	
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	D	D	Les vérifications que réalise la Cour des Comptes représentent moins de 50 % des dépenses totales des entités administratives. Les missions qu'effectue la Cour et les rapports qu'elle produit suivent les normes habituelles d'audit – respect, notamment, du principe de contradictoire – et comportent une part de recommandations, mais la réalisation desdites missions et la rédaction desdits rapports ne s'appuient pas sur les directives officielles d'un manuel de procédures. Le Parlement n'est pas destinataire des rapports.
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement	D	D	L'exercice 2005 est le dernier pour lequel la Cour des Comptes a émis un certificat de conformité. Ceux des exercices 2006 et 2007 devraient être incessamment délivrés. La loi de règlement de 2008 est en cours d'instruction.
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	B	B	Compte tenu des modalités de déroulement des vérifications – contradictoire, transmission des recommandations à l'autorité hiérarchique, etc. – les recommandations sont généralement suivies d'effet. Cependant, il n'a été fourni à la mission aucun document spécifique démontrant l'existence d'un suivi systématique.

PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif

Observation liminaire : lors du PEFA réalisé en 2007, le Sénat n'était pas mis effectivement en place et le rapport PEFA utilisait l'expression Parlement pour désigner en fait simplement l'Assemblée nationale.

En 2011, avec la loi constitutionnelle n° 2007-06 du 12 février 2007, le Parlement de la République du Sénégal comprend désormais deux chambres: l'Assemblée nationale et le Sénat.

(i) *Portée de l'examen par le Parlement.*

Etat des lieux en 2007 : *Le contrôle parlementaire s'exerce à travers la commission sus-mentionnée et porte sur les recettes et les dépenses. Il demeure en fait très limité au niveau des parlementaires.*

Situation actuelle :

L'examen de la Loi de finances est essentiellement le fait de la Commission Économie Générale des Finances, du Plan et de la Coopération Économique de l'Assemblée nationale ; le Sénat dispose cependant lui aussi d'une commission spécialisée⁹⁵. Le débat d'orientation budgétaire, auquel le Sénat ne participe pas, est généralement organisé en juin/juillet (juin 2010 pour l'exercice 2011) à l'Assemblée Nationale. ; Il porte principalement sur les orientations de la politique publique, le cadrage macroéconomique et budgétaire, les priorités à moyen terme en référence au DSRP et aux OMD, et sur le détail des dépenses et des recettes. Les dépenses et les recettes sont examinées uniquement pour le budget de l'Etat central. En dehors des transferts de l'Etat, les budgets des agences autonomes et des établissements publics ne sont pas examinés par le Parlement. Ni l'Assemblée ni le Sénat ne participent en revanche aux travaux d'élaboration des budgets et ils ne prennent connaissance du projet de loi de finances que lorsque celui-ci est déposé à l'Assemblée, au début de la session parlementaire⁹⁶.

Le projet examiné est donc un projet détaillé en recettes et en dépenses, à un stade où les propositions détaillées ont déjà été finalisées par le Gouvernement.

Cette composante est en conséquence notée C : « *Le contrôle parlementaire porte sur les détails des dépenses et des recettes, mais seulement à un stade où les propositions détaillées ont été finalisées* ».

(ii) *Mesure dans laquelle les procédures du Parlement sont bien établies et respectées.*

Etat des lieux en 2007 : *La procédure d'élaboration et d'adoption des Lois de Finances est définie de façon générale dans la Constitution, dans la loi et dans L'Organisation et Fonctionnement de l'Assemblée Nationale. Dans l'ensemble ces procédures ne sont pas trop complexes.*

Situation actuelle :

Les procédures d'examen et d'adoption des lois de finances sont formalisées par les textes :

- par la constitution d'abord,
- par la loi organique relative aux lois de finances ensuite,

⁹⁵ Également désignée Commission de l'Économie générale, des Finances, du Plan et de la Coopération économique

⁹⁶ L'Assemblée nationale et le Sénat se réunissent de plein droit en une session ordinaire unique qui commence dans la première quinzaine du mois d'octobre et qui prend fin dans la seconde quinzaine du mois de juin de l'année suivante.

- par les réglementations internes propres aux deux chambres enfin.

Les règles édictées à ce titre sont « classiques » en termes de finances publiques et conformes aux préconisations communautaires. Les règlements intérieurs de l'Assemblée Nationale et du Sénat définissent les règles d'examen des projets et propositions de Loi de façon générale, sans toutefois détailler les spécificités de l'examen du projet de Loi de finances.

A l'Assemblée Nationale le projet de Loi de finances est examiné en 3 étapes : d'abord par les Commissions techniques, puis, sur la base des rapports des Commissions techniques, par la Commission de l'Economie générale, des Finances, du Plan et de la Coopération économique et, enfin en séance plénière.

Le processus d'examen par le Sénat suit les mêmes étapes : examen par les Commissions techniques puis par la Commission de l'Economie générale, Finances, du Plan et de la Coopération économique avant la plénière.

Le Parlement reçoit l'appui d'assistants parlementaires, chargés de fournir une expertise technique pour l'examen du projet de loi de finances, qui interviennent successivement auprès de l'Assemblée Nationale puis du Sénat.

Cette composante est notée A : « Les procédures parlementaires pour l'examen du budget sont bien établies et respectées. Elles incluent des dispositions organisationnelles internes, telles que des comités spécialisés d'examen et des procédures de négociation ».

- (iii) *L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes).*

Etat des lieux en 2007 : *L'Assemblée a soixante jours pour examiner le projet de Loi de Finances et cette période est respectée.*

Situation actuelle :

Les dispositions légales et réglementaires évoquées ci-dessus accordent au Parlement un délai de soixante jours au plus pour voter la loi de finances⁹⁷. Cependant, avec l'apparition du bicamérisme ce délai est maintenant partagé entre l'Assemblée nationale et le Sénat qui disposent, respectivement, de 35 jours et de 15 jours pour voter la loi de finances.

Dès lors, même si formellement le Parlement (c.-à-d. Assemblée nationale + Sénat) dispose bien de soixante jours, compte tenu du fait – déjà noté ci-avant – que c'est la Commission spécialisée de l'Assemblée qui effectue le travail

⁹⁷ Article 2 de la loi organique 2007-09 du 10 décembre 2007 modifiant la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances

essentiel en la matière, le délai réellement imparti pour l'examen du projet de loi de finances est inférieur à soixante jours.

En conséquence cette composante est notée B : « *Le parlement dispose d'au moins un mois pour examiner les projets de budget* ».

- (iv) *Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement.*

Etat des lieux en 2007 : *Les règles pour la modification du budget en cours d'exercice sont clairement énoncées dans la loi qui définit également les conditions dans lesquelles ces modifications sont possibles.*

Situation actuelle :

Les modifications du budget en cours d'exercice sont notamment régies par l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances ; l'augmentation des dépenses totales est également possible (article 12). Cependant, toutes ces modifications devront être régularisées a posteriori par une loi de finances rectificative.

Au total, si la réglementation est en place, elle autorise cependant des réaffectations administratives importantes et une augmentation du total des dépenses sans contrôle ex ante.

Comme indiqué pour l'indicateur PI-2, les écarts entre les répartitions initiales et les répartitions effectives des crédits pour les trois années sous revue sont toujours significativement importants. Les causes relevées en 2007 (reports de crédits d'un exercice à l'autre, fréquence de virements de crédits, et des transferts de crédits...) subsistent. D'importantes modifications sont prises en cours d'années et entérinées par les lois de finances rectificatives.

Au cours de l'année 2010, deux lois de finances rectificatives ont été prises. Les tableaux de l'annexe 1, montrent en effet que les budgets de plusieurs institutions connaissent des modifications très significatives représentant parfois plus de 50 % de la dotation initiale.

En conséquence, cette composante est notée C. : « *Des règles claires existent, mais ne sont pas toujours observées OU elles autorisent des réallocations administratives très importantes ainsi qu'une augmentation du total des dépenses* ».

Réforme:

L'article 57 de la Directive UEMOA 06-2009 stipule: "*Le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle visé à l'article 52 de la présente Directive, éventuellement accompagné des documents de programmation pluriannuelle des dépenses visées à l'article 53 de la présente Directive est adopté en Conseil des Ministres. Ces documents sont publiés et soumis à un débat d'orientation budgétaire au Parlement au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année*". La transcription dans le droit national de la Directive et son application effective, renforceront le contrôle parlementaire.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+	C+	
(i) Portée de l'examen par le parlement	C	C	L'examen de la Loi de finances est essentiellement le fait de la Commission Économie Générale des Finances, du Plan et de la Coopération Économique de l'Assemblée nationale ; le Sénat dispose cependant lui aussi d'une commission spécialisée Un débat d'orientation budgétaire est généralement organisé en juin/juillet (juin 2010 pour l'exercice 2011). Il reste essentiellement consacré à des questions thématiques.
(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées	B	A	Le Règlement intérieur de l'assemblée précise l'organisation de l'examen des projets de loi de finances. La LOFP précise les modalités du vote. Il existe aussi des réglementations internes propres aux deux chambres. Les règles sont respectées.
(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	A	B	Les dispositions légales et réglementaires accordent au Parlement un délai de soixante jours au plus pour voter la loi de finances. Ce délai est maintenant partagé entre l'Assemblée nationale et le Sénat qui disposent, respectivement, de 35 jours et de 15 jours pour voter la loi de finances.
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement	C	C	La réglementation est en place, elle autorise cependant des réaffectations administratives importantes et une augmentation du total des dépenses sans contrôle ex ante.

PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif

Etat des lieux 2007: L'Assemblée n'examine pas les rapports de vérification, ne conduit aucune audition approfondie et ne formule aucune recommandation.

Situation actuelle:

- (i) *Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années).*
L'Assemblée n'examine pas les rapports de vérification.
Pour ce qui est des lois de règlement la dernière votée est la Loi n° 2010-07 du 23 avril 2010 portant loi de règlement pour la gestion 2001.

En conséquence la composante est notée D : « *L'examen des rapports de vérification par le parlement ne se fait pas ou nécessite généralement plus de 12 mois* ».

- (ii) *Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions.*
Ne recevant pas les rapports de vérification, l'Assemblée ne peut conduire d'audition approfondie.
En conséquence cette composante est notée D : « *Le parlement ne conduit aucune audition approfondie* ».
- (iii) *Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif.*
Même observation que pour la composante (ii).
En conséquence cette composante est notée D : « *Le parlement ne formule aucune recommandation* »

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D	D	
(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	D	D	L'Assemblée n'examine pas les rapports de vérification des autres institutions de contrôle. Pour ce qui est des lois de règlement la dernière votée est la Loi n° 2010-07 du 23 avril 2010 portant loi de règlement pour la gestion 2001.
(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	D	D	Ne recevant pas les rapports de vérification, l'Assemblée ne peut conduire d'audition approfondie.
(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	D	D	Même observation que pour la composante (ii).

3.7 Pratiques des bailleurs de fonds

Le Sénégal a souscrit à la Déclaration de Paris sur l'alignement et l'harmonisation de l'aide. A ce titre, des cadres de concertation entre les PTFs et le Gouvernement ont été mis en place pour inscrire dans les plans et programmes de réformes de la GFP les conditions permettant d'améliorer l'alignement de l'aide sur les procédures nationales et d'atteindre, à terme le passage de l'aide projet à l'aide budgétaire. Il s'agit en particulier, l'Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires (ACAB), les revues conjointes du DSRP-II, le Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi des réformes budgétaires et financières (CCHS).

Ces cadres de concertation fonctionnent et un suivi périodique de la mesure des progrès est produit.

Il faut cependant relever qu'au cours des dernières années le nombre de partenaires au développement a fortement augmenté. Le rapport pays de l'enquête 2011 sur la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris note que "la fragmentation de l'aide connaît une tendance haussière sur la période 2005-2009. Cette tendance s'accompagne également d'une hausse de la prolifération des donateurs bilatéraux sur la même période ". Ce rapport relève aussi que " *parallèlement aux PTF membres du Comité d'Aide au Développement (CAD), le gouvernement a noué des partenariats avec des pays arabes et des pays émergents du sud dont les procédures sont plus simples. Ces partenariats sont gérés par le Ministère chargé de Coopération Internationale. Cette multiplicité des interlocuteurs (partie gouvernementale) n'est pas favorable à l'inversion de la tendance à la fragmentation de l'aide qui nécessite la responsabilisation d'un acteur central.*"

Une autre conséquence de la fragmentation de l'aide est la forte réduction de la part de l'aide budgétaire dans le total de l'aide au développement comme le montre le tableau ci-dessous (tendance corroborée par le rapport d'enquête sur la déclaration de Paris):

Prévisions et réalisations en matière d'aide extérieure (en milliards de Fcfa)

	2008		2009		2010	
	Prev.	Réal	Prev	Réal	Prev	Réal
<u>Aide Budgétaire</u>	<u>131</u>	<u>108</u>	<u>124</u>	<u>101</u>	<u>75</u>	<u>63</u>
Prêts	97	70	63	55	30	30
Dons	34	38	61	46	45	33
<u>Aide Projet</u>	<u>232</u>	<u>293</u>	<u>256</u>	<u>243</u>	<u>283</u>	<u>273</u>
Prêts	133	192	155	107	176	156
Dons	99	101	101	136	107	117
<u>Total Aide</u>	<u>363</u>	<u>401</u>	<u>380</u>	<u>344</u>	<u>358</u>	<u>336</u>
Prêts	230	262	218	162	206	186
Dons	133	139	162	182	152	150
% aide budgétaire	36,1%	26,9%	32,6%	29,4%	20,9%	18,8%

Source: TOFE et memorandum FMI

Pour mesurer les trois indicateurs D1, D2 et D3, un questionnaire a été remis par la mission aux principaux partenaires, mais les réponses ont été incomplètes et difficiles à exploiter⁹⁸.

D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct

- (i) *Écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation du projet de budget au Parlement.*

⁹⁸ La bailleurs qui ont transmis un questionnaire sont au nombre de huit (AFD, BAD, Belgique, Canada, Espagne, Pays-Bas, Union Européenne et Unicef). Manque notamment la Banque mondiale qui fait partie des plus gros contributeurs.

Etat des lieux 2007: Au cours des trois derniers exercices, l'appui budgétaire direct effectif n'a été que durant deux années inférieures de plus de 15 % aux prévisions (le dépassement a été de 8, 68 et 41 % dans la période 2004-2006)

Situation actuelle:

Les prévisions en matière d'appui budgétaire dépendent des systèmes de programmation propres à chaque bailleur. Le plus souvent, des conventions de financement sont signées pour des périodes pluriannuelles. Ce qui donne une visibilité partielle des aides budgétaires.

D'autre part, certaines aides sont partiellement ou totalement liées à la réalisation de conditionnalités portant sur la mise en œuvre de réformes. Ce qui accroît les incertitudes tant sur les montants à décaisser que sur les périodes de décaissements.

Le tableau ci-dessous est établi à partir des données du TOFE élaboré avec les services du FMI. Il montre que les décaissements effectifs de l'aide budgétaire (dons et prêts) ont été inférieur de plus de 15 % par rapport aux prévisions au cours des trois dernières années. Situation qui correspond à la note D pour la composante (i) de D1.

Prévisions et décaissements effectifs de l'aide budgétaires (en milliards de Fcfa)

	2008			2009			2010		
	Prev.	Réal	Taux de Réal.	Prev	Réal	Taux de Réa	Prev	Réal	Taux de Réa
Aide Budgétaire	131	108	82,4 %	124	101	81,5 %	75	63	88,7 %
Prêts	97	70	72,2 %	63	55	87,3 %	30	30	100,0 %
Dons	34	38	111,8 %	61	46	75,4 %	45	33	80,5 %

Source: TOFE FMI

- (ii) *Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds au cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales).*

Etat des lieux 2007: Durant les deux dernières années, les retards effectifs dans les décaissements ont cumulé un pourcentage pondéré de retard de plus de 100 % de la totalité des décaissements trimestriels (255 et 166 % respectivement en 2005 et 2006)

Situation actuelle:

La note de la composante correspondrait à D. Mais elle est à confirmer.

Les réponses faites à notre questionnaire par les bailleurs de fonds confirment que:

- les pratiques des partenaires en matière de prévisions d'aide restent diversifiées,
- Les trimestres de décaissement des appuis budgétaires ne sont souvent pas déterminés.

Seules des estimations globales sont faites lors de l'élaboration des TOFE trimestriels prévisionnels.

La situation correspond à la note D pour cette composante.

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D	D	
(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement	D	D	Les prévisions en matière d'appui budgétaire dépendent des systèmes de programmation propres à chaque bailleur. Le plus souvent, des conventions de financement sont signées pour des périodes pluriannuelles. Ce qui donne une visibilité partielle des aides budgétaires. Certaines aides sont partiellement ou totalement liées à la réalisation de conditionnalités; ce qui accroît les incertitudes tant sur les montants à décaisser que sur les périodes de décaissements.
(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	D	D	Les trimestres de décaissement des appuis budgétaires prévus pour l'année sont souvent indéterminés. Seules des estimations globales sont faites lors de l'élaboration des TOFE trimestriels prévisionnels.

D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide -projet et de l'aide -programme et l'établissement des rapports y afférents

(i) *État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets.*

Etat des lieux 2007: La plupart des bailleurs de fonds (plus de 50 %) fournissent des estimations de décaissement complètes de l'aide projet en temps utile dans le processus de préparation budgétaire. Ces prévisions ne sont pas conformes à la classification budgétaire de l'Administration Centrale.

Situation actuelle:

La plupart des bailleurs de fonds "traditionnels" participants aux cadres de partenariat mis en place (ACAB, CCHS..) s'oriente progressivement vers l'alignement sur les procédures nationales, notamment pour ce qui concerne la budgétisation de leurs appuis projets. Ils constituent les plus gros contributeurs de l'Etat et financent chaque année l'essentiel des investissements sur ressources extérieures⁹⁹.

⁹⁹ Il s'agit de l'Union européenne, Banque mondiale, Banque Africaine de développement, Agence Française de développement, Belgique, Canada, Pays-Bas, Espagne, PNUD...

Tous les projets financés par ces bailleurs sont inscrits au budget de l'Etat selon des procédures programmation en phase avec le calendrier budgétaire. Ceci a été rendu possible par le fait que les prévisions budgétaires retiennent avant la finalisation du projet de budget tous les projets financés sur ressources extérieures, y compris ceux dont le financement n'est pas acquis, mais est en voie de l'être. Les conventions de financement signées en cours d'année et non inscrites au budget sont rares et de faible importance. Elles sont inscrites au budget de l'exercice en cours lorsqu'une loi de finances rectificative est prise ou sur le budget de l'exercice suivant.

La Direction de la Dette et de l'investissement dispose ainsi d'un fichier des projets inscrits au Budget. Le fichier est exhaustif pour les projets financés sur prêts. Il est aussi exhaustif pour les projets financés par les partenaires traditionnels, mais peut ne pas l'être pour les projets sur dons octroyés les partenaires originaires de la zone géographique relevant du ministère en charge de la coopération et de l'aménagement du territoire.

Les inscriptions sur les lignes budgétaires des projets financés sur ressources extérieures ne sont pas conformes à la nomenclature budgétaire. Les montants globaux par projet sont inscrits et ne sont pas détaillés selon la classification économique.

La situation actuelle est donc caractérisée par le fait que la plupart des projets (plus de 50 %) sont inscrits au projet de budget avant son dépôt au Parlement. Les inscriptions de projets ne respectent pas les classifications budgétaires nationales. La note C correspond à cette situation.

- (ii) *Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets.*

Etat des lieux 2007: La plupart de bailleurs de fonds (plus de 50 %) transmettent trimestriellement à la DDI dans les deux mois suivants la fin de la période couverte un tableau qui résume les engagements et décaissements de leurs projets et programmes inscrits au budget.

Situation actuelle:

La Direction de la dette et des investissements centralise les données sur l'exécution financière de tous les projets financés sur ressources extérieures et inscrits au budget de l'Etat. Les délais de centralisation n'excèdent pas les deux mois pour les projets financés sur prêts, mais sont plus importants pour les projets financés sur dons. Ces derniers représentent moins de 50 % des financements (cf tableau ci-dessus sur les prévisions et réalisations d'aide extérieure).

Les informations sur les décaissements sont centralisées par projet et non détaillées selon les classifications budgétaires nationales.

Cette situation correspond à la note C pour cette composante

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et l'aide programme et établissement des rapports y afférents	C	C	
(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	C	C	La majorité des investissements financés sur ressources extérieures sont inscrits dans les projets de budget. Les inscriptions budgétaires des projets sur financements extérieurs ne sont pas spécifiées selon la nomenclature budgétaire. Les montants sont inscrits par projets, sans détail de la nature économique des dépenses prévues
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels à l'appui des projets	C	C	L'information sur les financements sur prêts est transmise dans des délais qui n'excèdent pas deux mois. Les retards portent davantage sur les projets financés sur dons. Ces derniers représentent moins de 50 % des financements.

D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

- (i) *Proportion globale des fonds versés à l'Administration Centrale au titre de l'aide qui est gérée sur la base des procédures nationales.*

Etat des lieux 2007: La part d'APD gérée conformément aux procédures nationales est inférieure à 50 %.

Situation actuelle:

La totalité de l'aide budgétaire est gérée selon les procédures nationales. Elle représente chaque année 25 à 30 % de la totalité de l'aide.

Pour l'aide projets, de nombreux partenaires au développement commencent à recourir aux procédures nationales. Les représentants de certains d'entre eux indiquent que les dépenses des projets financés par leur institution sont exécutées selon les procédures nationales.

C'est probablement le cas pour la passation des marchés.

Les situations éditées à partir de SIGFIP n'incluent pas de dépenses de projets financés sur ressources extérieures.

Les autres procédures internes (Contrôle des opérations financières pour l'engagement, liquidation, ordonnancement, enregistrements comptables etc..) ne s'appliquent pas encore pour les projets financés sur ressources extérieures.

Enfin, la banque mondiale et l'Union Européenne, qui font partie des plus gros contributeurs, appliquent encore leurs propres procédures.

Ces constats permettent, même en l'absence de chiffres précis, de conclure que les projets financés sur ressources extérieures ne sont pas exécutés selon les procédures nationales. Certains projets respectent partiellement les procédures.

Ceci permet de conclure que la note D s'applique à cet indicateur ("moins de 50 % des fonds versés à l'administration centrale sont gérés conformément aux procédures nationales).

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D	D	La totalité de l'aide budgétaire est gérée selon les procédures nationales. Elle représente chaque année 25 à 30 % de la totalité de l'aide. Pour l'aide projets, de nombreux partenaires au développement commencent à recourir aux procédures nationales. Celles ne sont généralement pas respectées.

4 Le processus gouvernemental de réforme

4.1 Description des réformes récentes et en cours

Le gouvernement du Sénégal s'est engagé dans le processus de réforme de la gestion des finances publiques à partir de la validation des plans d'actions du CFAA et du CPAR en juillet 2003. Ces deux plans d'action vont constituer le programme de réformes mis en œuvre dès 2003 à partir de la création du PCRBF¹⁰⁰ et du CCHS¹⁰¹.

En 2007, le Sénégal a décidé de réaliser un diagnostic du système de gestion des finances publiques basée sur le Cadre de Mesure de la Performance en matière de Gestion des Finances Publiques (PEFA) afin d'évaluer les avancées du programme de réformes, d'identifier les progrès restant à faire et de mettre le programme de réformes en cohérence avec le cadre d'analyse du PEFA.

Elaboré et adopté en 2008, le nouveau programme de réforme (PRBF) porte sur la période 2009 – 2012. Il est basé sur le diagnostic du PEFA et il intègre les actions des plans d'actions CFAA et CPAR en cours d'exécution. Il est structuré en cohérence avec les six dimensions clés du cadre d'analyse du PEFA dont il suit les indicateurs.

Les réformes réalisées ont permis d'améliorer le système de gestion des finances publiques dans les domaines suivants¹⁰² :

- La transparence dans la répartition horizontale des affectations de fonds entre les collectivités locales par un ensemble de textes définissant les modes de calcul des ressources décentralisées et les critères de répartition entre les collectivités locales.
- Une prise en compte plus étendue des stratégies sectorielles et des CDSMT dans le processus de budgétisation par l'intégration de nouveaux ministères sous CDSMT, et une amélioration des cadrages sectoriels et de la qualité des documents de programmation pluriannuelle des dépenses.
- Une meilleure efficacité de l'immatriculation des contribuables par la mise en place de l'identifiant unique (NINEA)
- Le cadre institutionnel, la transparence et l'efficacité des procédures de passation des marchés publics par une réforme profonde du dispositif et des règles de la passation des marchés.
- Un meilleur respect des délais des états financiers annuels par le rattrapage du retard dans le dépôt à la Cour des comptes des projets de loi de règlement.

¹⁰⁰ Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières

¹⁰¹ Comité Conjoint d'Harmonisation et Suivi des Réformes

¹⁰² Etat d'avancement de la mise en œuvre des mesures et activités inscrites dans le plan d'actions des réformes budgétaires et financières 2009/2012 corroboré par les notations du PEFA

En revanche, malgré la volonté de réforme et les succès obtenus par le gouvernement le système de gestion des finances publiques présente encore des faiblesses que les réformes n'ont pas corrigées. Les trois plus importantes sont les suivantes :

- La croissance du nombre d'organismes autonomes au cours des dernières années. Bien que contribuant aux politiques publiques et recevant de l'Etat la majeure partie de leurs ressources, les statuts des établissements autres qu'à caractère économique ne sont pas unifiés dans un cadre légal imposant des règles communes en harmonie avec le cadre législatif et réglementaire de la GFP.
- L'absence d'un système organisé de coordination et d'échanges entre les institutions de contrôle externe, Parlement et Cour des comptes, et les structures de contrôle interne, Inspection Générale d'Etat et Inspection Générale des Finances.
- La superposition des contrôles a priori, entre le Contrôle Financier rattaché à la Présidence qui contrôle a priori tous les actes à portée financière, et le Contrôle des Opérations Financières qui dépend du Ministre chargé des Finances, qui exerce un contrôle a priori sur la totalité des dépenses de l'Etat central, hors salaires.

La mise en œuvre, à partir de 2012, des Directives de 2009 l'UEMOA relatives à la gestion des finances publiques va impulser le processus de réformes et l'orienter vers davantage de respect des normes en matière de transparence, d'efficacité des organisations, d'amélioration de la qualité de la dépense publique et d'obligation de rendre compte.

4.2 Facteurs institutionnels contribuant à la planification, à l'exécution et au suivi des réformes

Plusieurs facteurs institutionnels sont susceptibles de soutenir l'efficacité du processus de réformes du système de gestion des finances publiques en cours.

Le premier facteur est la volonté politique du Gouvernement du Sénégal à améliorer la performance du système de gestion des finances publiques qui se manifeste sans discontinuer depuis 2003 à la fois par les études diagnostics de la gestion des finances publiques (CFAA, CPAR, PEFA) approuvées par le Gouvernement et par les programmes de réformes qui ont suivi ces études.

Le deuxième facteur est le dispositif institutionnel des réformes mis en place en 2003, qui a été modifié en 2009 pour la mise en œuvre du PRBF. Le dispositif actuel est constitué : (i) du Haut Comité de suivi du PRBF qui en constitue l'instance d'orientation, d'arbitrage et de décision ; ii) d'un CCHS composé des structures gouvernementales et des partenaires au développement, élargi à de nouveaux acteurs de l'administration (Cour des Comptes, Parlement, DREAT, ARMP, DCMP, ...). Sa mission est de « faciliter l'absorption des financements par une approche concertée entre les bailleurs de fonds et l'Etat dans l'élaboration et la mise en œuvre de procédures harmonisées d'exécution et de contrôle des activités du PCRBF »¹⁰³ ; iii) de comités techniques thématiques de suivi de la mise en œuvre des réformes qui couvrent les 6 dimensions du PEFA et l'approfondissement de la réforme des marchés publics.

¹⁰³ Arrêté n°5475 du 25 juin 2004

Ce dispositif institutionnel est animé et coordonné par le SE/PCRBF qui assure le secrétariat technique du Haut Comité de suivi et du CCHS.

Le dispositif est piloté à haut niveau et il comprend une instance de concertation entre l'ensemble des structures du système de gestion des finances publiques, les institutions de vérification externe, la société civile ainsi que les partenaires au développement impliqués dans le soutien aux réformes des finances publiques.

Cette instance permet un dialogue entre tous les acteurs et parties prenantes nationaux, et l'association des partenaires à ce dialogue matérialise les engagements de la Déclaration de Paris.

Enfin, en troisième facteur, le principe de responsabilisation des structures opérationnelles de l'administration et des institutions dans la mise en œuvre des actions de réforme, est propre à en faciliter l'appropriation par les acteurs, ce qui devrait constituer un levier pour la pérennisation des acquis des réformes et leur approfondissement.

En outre, le dispositif est soutenu par des textes réglementaires qui en assurent l'ancrage institutionnel : l'arrêté 02774/MEF du 22 mars 2010 portant création du Haut Comité de suivi du PRBF, l'arrêté 05425/MEF du 25 juin 2004 portant création du CCHS modifié par l'arrêté 02775/MEF du 22 mars 2010, l'arrêté 5222/MEF du 30 juillet 2003 portant création du PCRBF.

Néanmoins, à côté de ses forces, l'efficacité du dispositif souffre de faiblesses de capacités déjà identifiées dans les évaluations précédentes¹⁰⁴.

- La faiblesse des capacités des structures opérationnelles en termes de ressources humaines et d'outils dédiés à la préparation et au déploiement des réformes, ce qui limite le principe de responsabilisation des structures.
- L'insuffisance des capacités de préparation, d'accompagnement et de suivi de la réforme, matérialisée par l'effectif réduit du SE-PCRBF qui ne comprend, en plus du Secrétaire Exécutif, qu'un seul cadre spécialiste des finances publiques.

¹⁰⁴ Rapport sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques de 2007 et Recueil bilan des réalisations de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières 2003-2009.

Annexes

Annexe 1: Données pour les calculs P-1, P-2

Rappel de la procédure de calcul pour PI-1 et PI-2

Les données utilisées sont les dépenses totales hors charges de la dette (intérêts et principal) et hors projets sur financements extérieurs. Pour les trois exercices considérés, elles proviennent des lois de finances initiales pour les dépenses prévues, de situations fournies par DSPRV pour les salaires, et de SIGFP (ordonnancements) pour les autres dépenses.

Les données sont regroupées par section (ministère ou institution) et classées par ordre décroissant du montant de crédit initial. Les charges communes hors dépenses imprévues sont considérées comme une section. Un traitement spécifique est fait pour les provisions pour dépenses imprévues.

Les tableaux de calculs distinguent les vingt premières sections en terme d'importance des crédits. Les autres sont regroupés dans une ligne "autres".

Les calculs sont faits sous Excel (feuilles de calcul disponible sur le site www.pefa.org).

Les résultats sont donnés dans les tableaux ci-dessous. Les données par année sont dans les pages qui suivent.

Exercice	pour PI-1 Variation totale des dépenses	pour PI-2 (i) Décomposition de la variation	pour PI-2 (ii) Affectation proportionnelle des imprévus
2008	5,6%	21,5%	5,0%
2009	9,1%	24,1%	
2010	0,3%	12,7%	

Notes pour les indicateurs:

	composante	indicateur
Note pour l'indicateur PI-1 :		B
Note pour la comp (i) de l'indicateur PI-2 :	D	
Note pour la comp (ii) de l'indicateur PI-2 :	B	
Note pour l'indicateur PI-2 :		D+

Année 2008

Chapitre administratif ou fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
50 - Ministère de l'Education chargé de l'Enseignement Préscolaire, de l'Elémentaire et du Moyen	204,1	195,8	195,8	0,0	0,0	0,0%
60 - Charges non Réparties	156,1	200,3	149,7	50,6	50,6	33,8%
32 - Ministère des Forces Armées	97,1	96,3	93,2	3,1	3,1	3,4%
54 - Ministère Santé et de la Prévention	81,1	63,7	77,8	-14,2	14,2	18,2%
43 - Ministère de l'Economie et des Finances	72,4	51,5	69,4	-17,9	17,9	25,8%
41 - Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et Aériens	70,6	51,1	67,7	-16,6	16,6	24,6%
75 - Ministère de l'Enseignement Secondaire, des Centres Universitaires Régionaux (CUR) et des Universités	64,3	74,6	61,7	12,8	12,8	20,8%
46 - Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat de l'Hydraulique Urbaine, de l'Hygiène Publique et de l'Assainissement	60,9	40,1	58,4	-18,4	18,4	31,5%
42 - Ministère Agriculture et Hydraulique Rurale et de la Sécurité Alimentaire	47,0	46,5	45,1	1,4	1,4	3,2%
21 - Présidence de la République	46,6	83,9	44,7	39,2	39,2	87,6%
31 - Ministère des Affaires Etrangères	41,2	18,9	39,5	-20,6	20,6	52,1%
33 - Ministère de l'Intérieur	37,5	40,2	36,0	4,2	4,2	11,7%
65 - Ministère de la Décentralisation et des Collectivités locales	34,8	32,1	33,4	-1,3	1,3	4,0%
34 - Ministère de la Justice et Garde des Sceaux	26,5	22,0	25,4	-3,5	3,5	13,6%
59 - Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle	20,4	5,5	19,6	-14,1	14,1	69,2%
22 - Parlement	15,5	19,2	14,9	4,3	4,3	27,7%
56 - Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature, des Bassins de rétention et des Lacs artificiels	15,4	11,7	14,8	-3,1	3,1	20,0%
53 - Ministère de la Culture, du Patrimoine Historique Classe, des Langues Nationales et de la Francophonie	13,6	8,1	13,0	-5,0	5,0	36,5%
30 - Primature	11,8	15,2	11,3	3,9	3,9	32,9%
58 - Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement Social	11,3	16,1	10,9	5,2	5,2	46,2%
Autre (= total des reliquats)	83,9	70,3	80,5	-10,2	10,2	12,2%
Dépense allouée	1 212,4	1 162,9	1 162,9	0,0	249,6	
Imprévus	30,4	10,7				
Dépense totale	1 242,8	1 173,6				
Variation globale (PI-1)						5,6%
Décomposition de la variation (PI-2)						21,5%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0,9%

Année 2009

Chapitre administratif ou fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
60 - Charges non Réparties	188,4	159,9	176,3	-16,4	16,4	9,3%
50 - Ministère de l'Enseignement Préscolaire, de l'Elémentaire, du Moyen secondaire et des langues nationales	188,1	218,4	176,0	42,4	42,4	24,1%
75 - Ministère de l'Enseignement Supérieur, des Universités et des Centres Universitaires Régionaux(CUR) et de la Recherche Scientifique	119,3	86,6	111,6	-25,0	25,0	22,4%
32 - Ministère des Forces Armées	101,4	96,9	94,9	2,0	2,0	2,2%
54 - Ministère de la Santé et de la Prévention	82,3	70,6	77,0	-6,4	6,4	8,3%
43 - Ministère de l'Economie et des Finances	79,6	49,3	74,5	-25,2	25,2	33,8%
33 - Ministère de l'Intérieur	77,2	78,7	72,3	6,5	6,5	8,9%
41 - Ministère de la Coopération Internationale de l'Amenagement du Territoire des Transports Aériens et des Infrastructures	74,5	58,3	69,7	-11,4	11,4	16,4%
21 - Présidence de la République	53,4	118,7	49,9	68,8	68,8	137,8%
42 - Ministère de l'Agriculture et de la pisciculture et des Biocarburants	51,1	76,7	47,8	28,8	28,8	60,3%
46 - Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique	46,8	32,4	43,8	-11,4	11,4	26,0%
31 - Ministère des Affaires Etrangères	45,6	24,9	42,7	-17,8	17,8	41,7%
34 - Ministère de la Justice et Garde des Sceaux	26,7	21,6	25,0	-3,3	3,3	13,4%
59 - Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle	24,4	9,3	22,8	-13,6	13,6	59,4%
22 - Parlement	22,2	20,3	20,8	-0,5	0,5	2,4%
30 - Primature	17,3	16,7	16,1	0,5	0,5	3,1%
53 - Ministère de la Culture, de la Francophonie	16,2	15,1	15,1	0,0	0,0	0,2%
56 - Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature, des Bassins de rétention et des Lacs artificiels	15,4	11,5	14,4	-2,9	2,9	19,1%
47 - Ministère de l'Energie	12,4	10,4	11,6	-1,2	1,2	10,0%
58 - Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement Social	12,0	7,4	11,2	-3,9	3,9	32,2%
Autre (= total des reliquats)	69,8	55,3	65,3	-10,0	10,0	14,3%
Dépense allouée	1 324,3	1 238,9	1 238,9	0,0	298,1	
Imprévus	42,4	3,2				
Dépense totale	1 366,7	1 242,1				
Variation globale (PI-1)						9,1%
Décomposition de la variation (PI-2)						24,1%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0,2%

Année 2010

Chapitre administratif ou fonctionnel	prévu	réalisé	budget ajusté	différence	valeur absolue	pourcentage
50 - Ministère de l'Enseignement Préscolaire, de l'Elémentaire, du Moyen secondaire et des langues nationales	245,3	294,6	251,7	42,9	42,9	17,1%
60 - Charges non Réparties	151,9	133,4	155,8	-22,4	22,4	14,4%
41 - Ministère Coop. Int. ,des Trans. Aériens, des Infrastructures et de l'énergie.	102,8	101,5	105,5	-3,9	3,9	3,7%
32 - Ministère des Forces Armées	96,9	105,2	99,4	5,7	5,7	5,8%
75 - Ministère de l'Enseignement Supérieur, des Universités et des Centres Universitaires Régionaux(CUR) et de la Recherche Scientifique	89,4	99,5	91,7	7,7	7,7	8,4%
54 - Ministère de la Santé et de la Prévention	86,5	80,1	88,7	-8,7	8,7	9,8%
43 - Ministère de l'Economie et des Finances	70,8	81,3	72,6	8,7	8,7	11,9%
21 - Présidence de la République	65,0	73,2	66,7	6,5	6,5	9,7%
46 - Ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique	55,2	47,8	56,6	-8,8	8,8	15,5%
42 - Ministère de l'agriculture	51,8	51,1	53,1	-2,0	2,0	3,8%
31 - Ministère des Affaires Etrangères	40,6	21,5	41,6	-20,2	20,2	48,4%
33 - Ministère de l'Intérieur	39,9	45,1	40,9	4,2	4,2	10,2%
65 - Ministère de la Décentralisation et des Collectivités locales	34,7	32,8	35,6	-2,8	2,8	7,9%
34 - Ministère de la Justice	25,9	22,4	26,6	-4,1	4,1	15,5%
53 - Ministère de la Culture et des Loisirs	23,6	31,3	24,2	7,1	7,1	30,1%
59 - Ministère de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle	22,7	15,4	23,3	-7,9	7,9	34,9%
22 - Assemblée Nationale	19,6	23,5	20,2	3,3	3,3	17,0%
30 - Primature	16,1	17,6	16,5	1,1	1,1	6,8%
56 - Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature	12,9	11,7	13,2	-1,5	1,5	11,5%
58 - Ministère de la Femme,de la Famille et du Développement Social	11,7	12,6	12,0	0,5	0,5	4,5%
Autre (= total des reliquats)	81,6	78,2	83,7	-5,5	5,5	6,8%
Dépense allouée	1 345,0	1 379,8	1 379,8	0,0	175,6	
Imprévus	30,4	0,2				
Dépense totale	1 375,4	1 380,0				
Variation globale (PI-1)						0,3%
Décomposition de la variation (PI-2)						12,7%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés						0,0%

Annexe 2: Explication des notes et Evolutions 2007-2011

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	B	Comparativement à 2007, la situation actuelle est caractérisée par une stricte limitation, voire un arrêt total du recours aux dépenses sans ordonnancement préalable, à l'exception de celles explicitement autorisées par la Loi. L'attribution de la note B en 2011 ne montre pas le progrès réalisé par rapport à la situation 2007 évaluée aussi B pour PI-1. L'évaluation 2007 semble s'être limitée aux données de SIGFIP pour le calcul des dépenses, bien que, pour la période sous revue (2004-2006), le recours aux procédures de dépenses sans ordonnancement préalable (désignées sous le terme "dépenses extrabudgétaires") ait été fréquent. La prise en compte de celles-ci aurait sans doute conduit à une note inférieure à B en 2007.
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D	D+	Le résultat ne devrait pas être comparé à celui de 2007 (note D pour PI-2), la méthode de cotation étant significativement différente. Comparativement à 2007, la situation reste en effet inchangée dans la mesure où la répartition effective des dépenses entre les ministères et institutions s'écarte de manière très significative (plus de 20 % en 2008 et 2009) de celle initialement autorisée par le Parlement. Ce qui nuit à la crédibilité du budget
		D	En raison des nombreuses modifications portées en cours d'exercice, les écarts dans la composition des dépenses au cours des trois dernières années, non compris les crédits provisionnels, ont été supérieurs à 10 % pour les trois dernières années (respectivement de 21,5 %; 24,1 % et 12,7 %).
		B	Les dépenses réelles imputées à la réserve provisionnelle ont représenté, en moyenne, 5 % du montant budget initial.
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	A	A	Les réalisations des années 2008 et 2010 sont globalement conformes aux prévisions des lois de finances initiales (respectivement 98,3 % et 98,2 %). L'année 2009 a par contre connu un taux de réalisation nettement inférieur à la prévision initiale (83,8 %). Ces résultats correspondent, selon le nouveau critère de cotation, à la note A pour l'indicateur. Comparaison 2007-2011 : Le critère de notation a été modifié par le secrétariat du PEFA. Au regard du critère utilisé en 2007, la note pour cet indicateur aurait été C (" <i>au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 92 %</i> ") qui aurait été plus significative du problème de 2009.
PI-4. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	D+	D+	
(i) Stock des arriérés de paiement sur les dépenses	C	C	Les TOFE ne font pas apparaître explicitement les arriérés de paiements. L'analyse des documents issus des systèmes SIGFIP (dépenses aux

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
et toute variation récente du stock			différents stades) et ASTER (balances comptables) joints aux projets de loi de finances ou remis aux consultants montre que des instances de paiement subsistent plusieurs mois après la clôture de l'exercice. Les montants des instances, bien qu'en réduction, restent significatifs. Pour 2010, ils ont été ramenés à 14 % des dépenses, ce qui permet de conclure que les arriérés de paiement (soit une partie des instances) se situent dans la fourchette de 2 à 10 % des dépenses. <u>Comparaison à 2007:</u> La note C attribuée en 2007 était fondée essentiellement sur le montant d'arriérés indiqué dans le TOFE FMI (1,2 % du PIB), tout en reconnaissant que ce montant était déterminé par solde pour équilibrer le TOFE.
(ii) Disponibilité de données pour le suivi du stock d'arriérés de paiement sur les dépenses	D	D	Comme en 2007, il n'existe toujours pas de système formel de suivi des arriérés, i.e un dispositif permettant de détecter l'ancienneté des mandats non payés à partir de la date de l'ordonnancement et quel que soit l'exercice auquel ils se rapportent. A partir de 2012, le suivi devra pouvoir se faire à partir de la liquidation.
PI-5. Classification du budget	B	C	Bien que la nomenclature budgétaire soit conforme aux normes GFS/COFOG, seules les classifications administratives et économiques sont utilisées au niveau de la présentation du budget. Des insuffisances subsistent aussi quant au respect des classifications ainsi qu'au niveau de détail utilisé dans les rapports financiers. <u>Comparaison avec 2007:</u> L'évaluation 2007 a attribué la note B en considérant que la présentation des dépenses selon la classification fonctionnelle était effectivement faite dans les annexes à la loi de finances (hors loi de règlement). Nous considérons que la présentation des dépenses détaillée en annexe par chapitre ne peut se substituer à la présentation détaillée ou même synthétique par fonction ou sous-fonction. D'autre part, la note B suppose que "la préparation <u>et</u> l'exécution" soit présentées selon les trois classifications (administrative, économique et sous fonctionnelle). Cela n'est pas le cas actuellement : les tableaux SIGFIP joints aux budgets ne reprennent pas les chapitres; les données de la solde non plus. Les comptes financiers ne détaillent pas la nature économique
PI-6. Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire	B	B	Comme en 2007, cinq des neuf critères sont respectés. Nous estimons que, contrairement à ce qui a été observé en 2007, le déficit budgétaire est conforme aux normes. Par contre, pour le critère sur la présentation des données de l'exercice en cours, celles des lois de finances des années récentes sont incomplètes et ne correspondent pas au format de la proposition budgétaire. La note B est conforme au critère de notation du PEFA, mais elle masque le fait que des informations essentielles comme la situation sur les avoirs financiers ne sont pas fournies.
PI-7. Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale	D+	D+	
(i) Le niveau des dépenses extrabudgétaires	D	D	Il n'existe pas de situations périodiques exhaustives et suffisamment détaillées sur les dépenses extrabudgétaires (i.e dépenses des entités publiques autonomes). En 2010, des dispositifs ont commencé à se mettre en place (en application des circulaires y relatives du Premier ministre) pour suivre certaines catégories d'établissements (agences d'exécution notamment).

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
(ii) les informations sur les recettes / dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds	B	B	Les lois de finances couvrent (en prévision) la quasi-totalité des investissements sur ressources externes (non compris ceux exécutés par les agences). Les données sur l'exécution des dépenses de projets financés sur prêts sont suivies de manière exhaustive par la DDI, mais avec des délais relativement longs. Les données sur l'exécution des dépenses de projets financés sur dons sont aussi obtenues, mais de manière incomplète avec des délais plus longs. Elles représentent néanmoins plus de 50 % des financements
PI-8. Transparence des relations budgétaires intergouvernementales	D	C	
(i) Transparence et objectivité dans la répartition horizontale des affectations entre les administrations décentralisées	D	A	Des réformes ont été réalisées depuis 2007 dans le but d'améliorer la transparence et l'objectivité dans la répartition horizontale des affectations budgétaires entre les collectivités locales (loi n° 2007-07 du 12 février 2007 et loi n° 2008-22 du 25 juillet 2008). L'affectation aux collectivités locales des transferts provenant de l'administration centrale (FDD, FECL) est basée sur des règles claires définies par des textes.
(ii) Communication en temps voulu d'informations fiables aux administrations décentralisées sur leurs allocations	D	D	Les arrêtés interministériels relatifs à la répartition des montants du FDD et du FECL sont en général pris avant la fin février de l'année en cours, ce qui ne permet pas aux collectivités de finaliser leur budget avant le début de l'exercice budgétaire. Le 31.03 constitue par dérogation la date limite de vote du budget des collectivités locales.
(iii) Degré de consolidation des données budgétaires de l'administration générale selon les catégories sectorielles	D	D	Les budgets et les comptes administratifs des collectivités locales sont transmis annuellement au Ministère chargé des finances, qui reçoit aussi mensuellement les informations d'exécution financière et budgétaire transmises par l'agent comptable de la collectivité locale. Cependant il n'est pas tenu de situation consolidée sur les collectivités locales.
PI-9. Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public	D+	D+	
(i) Étendue de la surveillance exercée par l'administration centrale sur les agences publiques autonomes et les entreprises publiques	D	D	L'encadrement et le suivi des risques budgétaires et financiers par l'administration des finances sont incomplets et que de nombreux organismes publics autonomes ne transmettent pas leurs rapports budgétaires à l'administration centrale. Cette insuffisance ne relève pas que du manque de moyens et/ou d'organisation de l'administration centrale. La diversité des statuts des établissements autonomes à caractère administratif et la non-application d'un cadre unifié de gestion qui pourrait, voir devrait être le RGCP, contribuent aussi à cette insuffisance.
(ii) Étendue du contrôle de l'administration centrale sur la situation budgétaire des administrations décentralisées	C	C	Les représentants de l'Etat au niveau des régions (Gouverneurs, Préfets) exercent un contrôle des budgets des collectivités en les approuvant préalablement à leur exécution. Les ordonnateurs des budgets sont aussi astreints à faire approuver toute modification opérée dans les budgets avant sa mise en application. Les contrôles effectués dans ce cadre portent sur le respect de la légalité et de l'équilibre financier de chaque budget. Les budgets ne sont pas centralisés au niveau du ministère en charge de Collectivités territoriales, consolidés et/ou analysés de manière globale. Il

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
			en est de même pour les rapports de suivi de l'exécution. Les comptables des Collectivités territoriales transmettent périodiquement au ministère des Finances des rapports financiers. Aucun service du ministère n'assure une consolidation et une analyse de ces informations pour évaluer les risques budgétaires et financiers encourus par les Collectivités territoriales.
PI-10. Accès du public aux principales informations budgétaires	C	C	Seulement deux des six catégories d'informations sont accessibles au public. Une amélioration par rapport à 2007 est obtenue pour ce qui concerne les publications relatives aux marchés publics, mais le critère relatif à la publication (ou accès au public) des informations budgétaires n'est pas satisfait.
PI-11. Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget	A	B+	
(i) Existence d'un calendrier budgétaire fixe et respect du calendrier	A	A	Le calendrier budgétaire institué par décret en 2009 clarifie les étapes et précise les échéances et les responsabilités des acteurs de la préparation budgétaire. Pour le budget 2011, toutes les échéances réglementaires ont été respectées
(ii) Directives concernant la préparation des propositions budgétaires	B	C	Des lettres de notification des enveloppes sectorielles ont été transmises aux ministères disposant de CDS-MT, les plafonds pour les salaires et les investissements n'y sont pas donnés. En pratique, les plafonds de dépenses arbitrés ne sont connus qu'à la mi-juin, alors que l'échéance fixée pour la transmission des projets de budget au ministère des Finances a été fixée au 20 juin en 2010. La note B a été attribuée en 2007 bien que le constat établi était que les plafonds n'étaient connus des MDA qu'en juillet, pendant les conférences budgétaires. L'application du critère PEFA aurait dû conduire à C en 2007. Contrairement donc à ce qu'indique la comparaison des notes, des progrès ont bien été réalisés, même s'ils n'ont pas encore été suffisants pour atteindre la note B.
(iii) Approbation du budget par les autorités législatives dans les délais prévus	A	A	Les lois de finances des années 2008 à 2011 ont été votées et promulguées avant le 31 décembre de l'année précédant l'exercice concerné.
PI-12. Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques	C+	B	
(i) Prévisions budgétaires et allocations fonctionnelles pluriannuelles	C	C	Les prévisions budgétaires globales pluriannuelles sont donc bien établies pour des périodes triennales, mais les liens entre ces prévisions et les répartitions sectorielles de dépenses ou avec les plafonds budgétaires annuels n'apparaissent pas ou ne sont pas explicités.
(ii) Portée et fréquence de l'analyse de la soutenabilité de la dette	B	A	Un Comité National de la Dette Publique (CNDP) a été mis en place en juillet 2008. Il produit chaque année un rapport AVD (analyse de la viabilité de la dette). Le rapport AVD de l'année 2010 (encours de la dette à fin décembre 2010) a été élaboré et publié sur le site de la DPEE avant fin mars 2011.

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
(iii) Existence de stratégies sectorielles assorties d'états de coût	C	B	Les stratégies sectorielles élaborées par certains ministères sont déclinées, après évaluation des coûts, en CDS-MT. En 2010, les dépenses des 14 ministères sous CDS-MT ont représenté 63,7 % des dépenses primaires ordonnancées. Le nombre de ministères sous-CDMT a été augmenté en 2010 pour passer à 20. L'obligation imposée par le décret 2009-89 (article 18) pour chaque ministère sous CDS-MT de produire avant le 31 mai un rapport de performance contribue à l'amélioration progressive de la qualité des prévisions et évaluations de coûts.
(iv) Relations entre les budgets d'investissement et les estimations des dépenses à moyen terme	C	C	Les projets de budgets présentent, conformément à la LOLF, les prévisions en distinguant les mesures nouvelles. Les charges récurrentes ne sont pas spécifiées dans les mesures nouvelles.
PI-13. Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables	B	B	
(i) Caractère clair et exhaustif des obligations fiscales et douanières	B	B	La législation et les procédures pour les principales catégories d'impôts, de taxes et de droits de douane sont exhaustives et claires. Il n'existe pas de droits prélevés en dehors des cadres législatifs et réglementaires ou selon des évaluations ou procédures non clairement établies. Les pouvoirs discrétionnaires des agents des administrations fiscales et douanières sont ainsi très limités. Des préoccupations subsistent cependant pour ce qui concerne la fiscalité du secteur informel.
(ii) Accès des contribuables aux informations relatives aux obligations fiscales et douanières, et aux procédures administratives y afférentes	B	B	Les administrations fiscales ont poursuivi leurs efforts en matière d'organisation de l'information du public. Ce dernier peut accéder, via internet aux principaux renseignements concernant ses droits, les formulaires, procédures démarches en relation avec ses obligations fiscales et douanières. Les sites web de la DGD et de la DGID sont fonctionnels et régulièrement mis à jour. Toutes les informations utiles ne figurent cependant pas sur ces sites.
(iii) Existence et fonctionnement d'un mécanisme de recours à l'encontre des décisions des administrations fiscale et douanière	C	B	La situation est caractérisée par l'existence et le fonctionnement de systèmes de recours, mais des problèmes d'efficacité et d'équité (non-fonctionnement de commissions paritaires) subsistent. La note C 2007 a été attribuée en 2007 sur la base de l'analyse des recours administratifs et juridictionnels. Pour l'évaluation 2011, seuls les recours administratifs ont été pris en compte conformément au critère PEFA. L'amélioration apparente n'est due qu'à une différence de méthode de notation.
PI-14. Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane	C+	B	
(i) Contrôle du système d'immatriculation des contribuables	C	B	L'identification NINEA, dans sa version corrigée suite à la décision de séparer son système de codification de celui de la DGID (COFI), permet aujourd'hui de disposer de bases de données exhaustives. L'échange d'informations entre l'ANSI (institution en charge de la gestion du répertoire) et les organismes associés est facilité par le système NINEAWEB.

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
(ii) Efficacité des pénalités prévues pour les cas de non respect des obligations d'immatriculation et de déclaration fiscale	B	B	La Loi n°2006-17 du 30 juin 2006 portant modification du code des impôts a modifié le système de sanctions en abaissant les taux de pénalité à des niveaux plus réalistes. Le nouveau système est plus dissuasif du fait de son applicabilité. Toutefois les pénalités font souvent l'objet de recours administratifs par les contribuables ce qui peut amoindrir leur efficacité. Pour la DGD, la situation reste identique à celle constatée lors de l'évaluation de 2007. Les infractions définies par le Code des douanes peuvent donner lieu à des pénalités très élevées, des possibilités de négociations existent pour permettre une issue de compromis satisfaisant les deux parties
(iii) Planification et suivi des programmes de contrôle fiscal	C	C	Au niveau de la DGID, les contrôles ne font pas l'objet d'une programmation annuelle effectuée sur la base de critères de risque bien établis. Au niveau de la DGD les contrôles et vérifications sont effectués au coup par coup en fonction des transactions sur la base de risques évalués automatiquement par le système informatique d'enregistrement opérations douanières.
PI-15. Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières	NN	D+	
(i) Taux de recouvrement des arriérés d'impôt/taxes bruts, calculé en pourcentage des arriérés d'impôt au cours de l'exercice donné	NN	D	Les droits constatés par la DGD sont généralement recouverts à l'enlèvement ou selon une procédure de crédits d'enlèvement. Il ne peut y avoir d'arriérés sur les droits constatés par les douanes. Le stock d'arriérés de recouvrement à la fin de chaque exercice est important et les recouvrements annuels d'arriérés sont relativement faibles.
(ii) Efficacité du transfert sur le compte du Trésor des montants d'impôt, taxes et droits de douanes recouverts par les administrations fiscale et douanière	A	A	Jusqu'en 2010 tous les recouvrements étaient assurés par les comptes relevant directement de la DGCPT/Receveur Général. Les recettes perçues sont versées directement sur les comptes des perceptions, centralisées au jour le jour sur le compte du Receveur général. Ce dernier compte est à son tour nivelé au profit du compte du Trésorier général.
(iii) Fréquence du rapprochement complet des comptes d'évaluation, des recouvrements, des fichiers des arriérés et des montants reçus par le Trésor	B	B	Situation identique à celle de 2007: Les comptes publics transmettent périodiquement (décade, mois, trimestre et année) les situations d'exécution de leurs opérations. Le rapprochement complet des évaluations de l'impôt, de recouvrements et des arriérés se fait au moins tous les trimestres dans les six semaines suivant la fin de la période
PI-16. Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses	C+	D+	
(i) Degré de prévisibilité et de suivi des flux de trésorerie	A	B	Les services du MEF n'établissent pas de prévisions de trésorerie mensualisées conformément aux recommandations des directives UEMOA. Les prévisions établies sont trimestrielles: le TOFE prévisionnel trimestrialisé, préparé par la DPEE, sert de cadre de référence pour les

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
			réunions internes au MEF pour le suivi des réalisations de recettes et dépenses et pour assurer le respect des repères et critères quantitatifs convenus avec le FMI. Les écarts entre les réalisations effectives et celles prévues sont examinés périodiquement. <u>Comparaison à la notation 2007</u> Contrairement à ce qu'indiquent les notes, la situation en 2011 est meilleure que celle de 2007. L'attribution de la note A en 2007 ne nous semble pas justifiée. La note A suppose l'existence de " <i>prévisions de flux de trésorerie préparés pour l'exercice budgétaire</i> " donc avant le début de l'exercice. Les prévisions sont " <i>actualisées tous les mois</i> " (idem). Ce fait n'est pas établi, car il n'est soutenu par aucun document officiel, même interne. Le TOFE trimestriel actualisé est par contre disponible auprès de la DPPE ainsi que dans le mémorandum du programme conclu avec le FMI.
(ii) Fiabilité et fréquence des informations périodiques fournies en cours d'exercice aux MDA sur les plafonds d'engagement de dépenses	C	D	Il n'existe pas de procédure établie fixant périodiquement, par catégorie de dépenses et par ministère ou institution, des plafonds d'engagements de dépenses par tranches infra annuelles. Aucune instruction réglementaire (arrêté, ou circulaire ou encore notification du ministre en charge des finances) n'est donnée aux ministères et institutions pour les informer d'éventuels plafonnements des crédits ouverts pour les périodes infra annuelles. La note C a été attribuée en 2007 à cette composante uniquement sur la base de déclaration des responsables de services interrogés. Nous avons bien établi qu'il n'existe aucun système ou procédure d'ouverture de crédits par tranches infra annuelles, système ou procédures établis et connus des ministères et institutions.
(iii) Fréquence et transparence des ajustements des dotations budgétaires, dont la décision est prise à un niveau hiérarchique supérieur à la direction des MDA	C	C	En cours d'années des ajustements budgétaires interviennent fréquemment et peuvent porter sur des montants significatifs. Les modifications sont faites de manière assez transparentes.
PI-17 Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties	C	D+	
(i) Qualité de l'enregistrement des données sur la dette et des rapports afférents	C	C	La Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI) est en charge de la gestion et du service de la dette extérieure. Elle dispose d'un système de gestion informatique D-AIDA (Dette-Automatisation de l'investissement, de la dette et de l'aide hors projets). Elle centralise toutes les conventions de financements, assure en relation avec la DGCP, le suivi des décaissements des aides financières la gestion du service de la dette y compris les allègements résultants des initiatives PPTE et MDRI. Le Comité National de la Dette Publique, dont le secrétariat est assuré par la DPEE, publie un rapport annuel sur la viabilité de la dette, tant pour la dette extérieure que pour la dette intérieure. Les informations de l'année n sont publiées après conciliation en mars de l'année n+1. Le rapport est de bonne qualité, mais ne couvre pas la dette des établissements publics et des collectivités territoriales.

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
(ii) Degré de consolidation des soldes de trésorerie de l'administration centrale	C	C	Le suivi de la trésorerie détenue par les comptables du réseau Trésor est assuré de manière quasi quotidienne. Seuls les postes comptables éloignés de la région de Dakar peuvent connaître des retards dans la transmission d'informations. Par contre, le suivi de la trésorerie des établissements publics autonomes autres que ceux à caractère économique n'est pas assuré. Un nombre important d'entre eux disposent de comptes ouverts auprès de banques commerciales. Ils ne sont pas toujours contraints à produire pour le ministère des Finances des rapports d'activité et/ou des rapports de situation financière et de trésorerie. Des dispositifs de suivi de la trésorerie des agences d'exécution commencent à être mis en place.
(iii) Mécanisme de contraction des prêts et d'octroi des garanties	B	D	Jusqu'en 2009, la mise en œuvre et le suivi de la politique de l'endettement relevaient de la seule responsabilité du Ministre de l'Economie et des Finances. A partir de 2009, cette responsabilité est partagée avec un autre ministère.
PI-18. Efficacité des contrôles des états de paie	D+	D+	
(i) Degré d'intégration et de rapprochement des données relatives à l'état de paie et au fichier nominatif	D	D	Il n'y a ni intégration, ni échange d'information, ni rapprochement entre les fichiers du personnel tenu par la DFP et de la solde tenu par DSPRV
(ii) Modifications apportées en temps opportun au fichier nominatif et à l'état de paie	D	D	Les fichiers n'étant pas reliés et l'échange d'information n'étant pas organisé, la mise en cohérence des fichiers n'est assurée ni de façon systématique, ni dans un délai normé.
(iii) Contrôles internes des modifications apportées au fichier nominatif et à l'état de paie	B	B	Toutes les modifications apportées au fichier de la solde sont justifiées par des actes administratifs transmis par la DFP après contrôle du Contrôle Financier et du Contrôle des Opérations Financières. Il existe un système d'habilitation (code utilisateur) permettant de sécuriser les interventions sur les fichiers aussi bien au niveau de la DFP que de la DSPRV.
(iv) Existence de mesures de vérification de l'état de paie pour déceler les failles du système de contrôle interne et/ou des employés fantômes	C	C	Depuis la vérification des principales structures du système de gestion de la solde réalisée en 2005, aucune vérification systématique n'a été faite. La DSPRV peut opérer des vérifications partielles des états de paie, mais il n'existe aucune preuve que des vérifications du système de paie ou d'affectation effective des agents à leur poste de travail aient été faites au cours des 3 dernières années
PI-19. Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics	C	B+	L'importante réforme des marchés publics née des décrets de 2007 (intégration des directives UEMOA avec révision du COA, refonte du Code des marchés, création de la DCMP et de l'ARMP) explique l'amélioration du dispositif et par conséquent de la note.
(i) Promotion de la transparence, de l'exhaustivité et de la concurrence par le cadre juridique et réglementaire		B	Quatre des six critères relatifs au cadre juridique sont respectés. Ceux qui ne le sont pas concernent: - le champ d'application du code des marchés publics (Le décret n° 2011-04 du 6 janvier 2011 exclut une partie importante de la commande publique du champ d'application du code des marchés publics

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
			- les publications des informations (les attributions par entente directe ne sont pas publiées. Il n'existe pas de journal des marchés publics).
(ii) Recours à des méthodes de passation des marchés faisant appel à la concurrence		A	les autorisations accordées sont systématiquement justifiées par rapport à la réglementation. La très forte réduction de 2008 à 2010 du nombre de marchés passés par les méthodes les moins concurrentielles (AO restreint et entente directe) corrobore ces entretiens. Les marchés passés par entente directe ne représentent plus que 10% du nombre et de la valeur des marchés pour l'année 2010.
(iii) Accès du public à des informations sur la passation des marchés complètes, fiables et en temps opportun		B	Un « Portail des marchés publics du Sénégal » qui en mutualise les ressources de l'ARMP et de la DCMP et offre au public la totalité des informations relatives à la réglementation et au fonctionnement du dispositif des marchés publics. Mais la publication dans la presse ou dans un <i>journal des marchés publics</i> spécialisé – qui est encore à l'état de projet au Sénégal – n'est pas suffisante
(iv) existence d'un organe administratif indépendant chargé de l'instruction des plaintes liées à la passation des marchés publics		A	Les sept critères relatifs à l'autorité de régulation sont vérifiés.
PI-20. Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales	C+	C+	
(i) Efficacité des mesures de contrôle des engagements de dépenses	B	C	Les contrôles exercés par le COF sont de qualité suffisante, mais limitée par: - le fait que ses contrôles ne s'exercent pas sur toutes les dépenses - l'absence de manuel de procédures; - le fait que certaines fonctionnalités de SIGFIP ne soient pas encore opérationnelles. La note B avait été attribuée en 2007 sans tenir compte des limites du champ d'intervention du COF.
(ii) Exhaustivité, pertinence et clarté des autres règles/ procédures de contrôle interne	C	B	Tous les contrôles sont exécutés conformément à des règles bien établies.. Mais l'absence de manuels laisse la possibilité à des interprétations extensives des règles. La procédure de liquidation pourrait aussi constituer un facteur de lourdeur et de retard dans l'exécution des dépenses.
(iii) Degré de respect des règles de traitement et d'enregistrement des transactions	C	B	Les règles établies sont généralement respectées et les recours abusifs aux procédures exceptionnelles ou simplifiées ont été quasiment éliminés
PI-21. Efficacité du système de vérification interne	D+	C+	
(i) Couverture et qualité de la vérification interne	D	C	Les structures de contrôle agissent dans le cadre de programmes annuels approuvés par leurs autorités hiérarchiques. A l'exception notable de l'IGF, les structures de contrôles ne disposent pas de Manuel de procédures. Les normes habituelles d'audit sont généralement respectées et les questions organisationnelles et de procédures (i.e. systémiques) sont systématiquement abordées au cours des missions et dans les rapports.

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
			Le système de contrôle interne reste affaibli par le fonctionnement de l'institution supérieure de contrôle administratif (IGE) : <ul style="list-style-type: none"> - qui ne rend compte qu'au Président de la République et ne publie ni son programme d'activité, ni ses résultats, ni l'exploitation qu'elle peut faire des rapports des structures de bases et intermédiaires qui lui sont remontés ; - qui n'est pas en mesure, ne disposant pas elle-même d'un Manuel de procédures, d'appuyer en termes méthodologiques les autres structures de contrôle ; - n'a pas de relations opérationnelles avec l'Institution supérieure de contrôle (la Cour des Comptes au Sénégal).
(ii) Fréquence et diffusion des rapports	C	C	Les structures de contrôle des départements (y compris l'IGF) indiquent produire systématiquement des rapports de vérification ; ces rapports sont destinés à leurs autorités hiérarchiques, au Ministère des Finances et doivent en principe être transmis à l'IGE. Les rapports de l'IGE ne sont transmis qu'au Président de la République; ceux des structures de contrôle interne ne sont pas transmis Cour des Comptes.
(iii) Mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne	C	B	Les rapports produits par l'IGE donnent lieu à des directives présidentielles dont le suivi de l'exécution est assuré au niveau du Premier Ministre. Les rapports de l'IGF donnent aussi lieu à des instructions aux responsables des services audités. Au niveau de chaque Direction générale du MEF, des directions du contrôle interne ont été créées avec pour mission de veiller à l'application des directives et instructions issues des rapports de vérification. Les problèmes majeurs relevés dans les rapports de vérifications donnent lieu à des directives et instructions qui font l'objet d'un suivi régulier.
PI-22. Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes	C	C	
(i) Régularité du rapprochement bancaire	B	B	Les rapprochements entre les comptes des comptables et les situations fournies par les banques se font mensuellement dans un délai maximum de quatre semaines.
(ii) Régularité du rapprochement et de l'ajustement des comptes d'attente et d'avances	D	D	Les balances comptables de 2008 et 2009, font apparaître des montants importants au niveau des soldes des comptes transitoires et d'attente et des comptes de régularisation. La Balance générale 2010, éditée à partir du système ASTER le 19 mars 2011, fait apparaître aussi des soldes importants pour les mêmes comptes
PI-23. Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires	D	D	<u>Pour le secteur de la santé</u> : un bureau de suivi au niveau central du ministère est chargé de suivre l'ensemble des financements des unités. Cependant, ce suivi est fait au niveau des hôpitaux régionaux et des centres de santé : il n'est pas détaillé au niveau des postes de santé. En outre, les ressources en nature, qui proviennent surtout de la coopération décentralisée, ne sont pas suivies <u>Pour le secteur de l'éducation</u> : le système budgétaire ne permet pas de

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
			suivre les dépenses au-delà du niveau des IDEN.
PI-24. Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année	D+	B+	
(i) Portée des rapports en termes de couverture et de compatibilité avec les prévisions budgétaires	C	B	<p>Les limites à la publication des données sur l'exécution du budget de l'Etat, ne sont imposées que par celles des systèmes de traitement de l'information en place.</p> <p>Les données sur les recettes sont publiées mensuellement au niveau agrégé, et trimestriellement à un niveau de détail comparable avec celui de la Loi de finances.</p> <p>Les données sur les salaires sont publiées mensuellement, mais de manière très agrégée. Le système informatique en place ne permet pas la production de situations détaillées selon les répartitions de la Loi de finances.</p> <p>Les données les dettes extérieures et intérieures sont publiées trimestriellement. La dette intérieure n'est pas détaillée.</p> <p>Des tableaux extraits de SIGFIP sur les dépenses hors salaires dette et projets sur financement sont publiés mensuellement. Ils présentent les dépenses aux différents stades, comparées aux dotations, mais ne comprennent les crédits délégués.</p> <p>Le TOFE trimestriel fournit des données complètes, y compris pour les projets sur financement extérieur, mais agrégées. Le TOFE ne rappelle pas les prévisions de la Loi de finances.</p>
(ii) Emissions dans les délais des rapports	D	A	Les rapports mensuels et trimestriels cités précédemment sont mis sur les sites du MEF dans des délais très courts (les données mensuelles extraites de SIGFIP sur l'exécution du budget à fin mars 2011 ont été publiées avant le 10 avril).
(iii) Qualité de l'information	B	B	Les données publiées ne posent généralement pas de problème quant à leur utilité. Néanmoins, des problèmes subsistent quant à l'exhaustivité des données sur les financements extérieurs de projets (retards dans la transmission des informations) et sur le financement des opérations de l'Etat (retards dans la centralisation des informations sur les disponibilités).
PI-25. Qualité et respect des délais des états financiers annuels	D+	D+	
(i) État complet des états financiers	D	D	Le MEF prépare chaque année un projet de loi de règlement qu'il soumet à la vérification de la Cour des comptes. Les projets de loi de règlement soumis à la Cour des comptes ne contiennent pas des états financiers complets (comptes administratifs et comptes financiers consolidés)
(ii) Soumission dans les délais des états financiers	D	C	Le projet de loi de règlement 2009 a été soumis à la vérification externe en novembre 2010
(iii) Les normes comptables utilisées	C	C	Les normes comptables nationales existent, mais sont partiellement appliquées.
PI-26 Etendue, nature et suivi de la vérification externe	D+	D+	

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
(i) Étendue de la vérification effectuée (y compris le respect des normes d'audit)	<i>D</i>	<i>D</i>	Les vérifications que réalise la Cour des Comptes représentent moins de 50 % des dépenses totales des entités administratives. Les missions qu'effectue la Cour et les rapports qu'elle produit suivent les normes habituelles d'audit – respect, notamment, du principe de contradictoire – et comportent une part de recommandations, mais la réalisation desdites missions et la rédaction desdits rapports ne s'appuient pas sur les directives officielles d'un manuel de procédures. Le Parlement n'est pas destinataire des rapports.
(ii) Présentation dans les délais des rapports de vérification au parlement	<i>D</i>	<i>D</i>	L'exercice 2005 est le dernier pour lequel la Cour des Comptes a émis un certificat de conformité. Ceux des exercices 2006 et 2007 devraient être incessamment délivrés. La loi de règlement de 2008 est en cours d'instruction.
(iii) Preuve du suivi des recommandations formulées par les vérificateurs	<i>B</i>	<i>B</i>	Compte tenu des modalités de déroulement des vérifications – contradictoire, transmission des recommandations à l'autorité hiérarchique, etc. – les recommandations sont généralement suivies d'effet. Cependant, il n'a été fourni à la mission aucun document spécifique démontrant l'existence d'un suivi systématique.
PI-27 Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif	C+	C+	
(i) Portée de l'examen par le parlement	<i>C</i>	<i>C</i>	L'examen de la Loi de finances est essentiellement le fait de la Commission Économique Générale des Finances, du Plan et de la Coopération Économique de l'Assemblée nationale ; le Sénat dispose cependant lui aussi d'une commission spécialisée Un débat d'orientation budgétaire est généralement organisé en juin/juillet (juin 2010 pour l'exercice 2011). Il reste essentiellement consacré à des questions thématiques.
(ii) Mesure dans laquelle les procédures du parlement sont bien établies et respectées	<i>B</i>	<i>A</i>	Le Règlement intérieur de l'assemblée précise l'organisation de l'examen des projets de loi de finances. La LOFP précise les modalités du vote. Il existe aussi des réglementations internes propres aux deux chambres. Les règles sont respectées.
(iii) L'adéquation du temps imparti au parlement pour examiner le projet de budget en ce qui concerne les estimations détaillées et, le cas échéant, les agrégats budgétaires au début du processus de préparation du budget (temps imparti en pratique pour l'ensemble des étapes)	<i>A</i>	<i>B</i>	Les dispositions légales et réglementaires accordent au Parlement un délai de soixante jours au plus pour voter la loi de finances. Ce délai est maintenant partagé entre l'Assemblée nationale et le Sénat qui disposent, respectivement, de 35 jours et de 15 jours pour voter la loi de finances.
(iv) Les règles régissant les modifications apportées au budget en cours d'exercice sans une approbation ex-ante par le parlement	<i>C</i>	<i>C</i>	La réglementation est en place, elle autorise cependant des réaffectations administratives importantes et une augmentation du total des dépenses sans contrôle ex ante.

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
PI-28 Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif	D	D	
(i) Respect des délais impartis pour l'examen des rapports de vérification par le parlement (pour les rapports reçus au cours des trois dernières années)	D	D	L'Assemblée n'examine pas les rapports de vérification des autres institutions de contrôle. Pour ce qui est des lois de règlement la dernière votée est la Loi n° 2010-07 du 23 avril 2010 portant loi de règlement pour la gestion 2001.
(ii) Ampleur des auditions effectuées par le parlement concernant les principales conclusions	D	D	Ne recevant pas les rapports de vérification, l'Assemblée ne peut conduire d'audition approfondie.
(iii) Formulation de recommandations de mesures par le parlement et suite donnée par l'exécutif	D	D	Même observation que pour la composante (ii).
D-1 Prévisibilité de l'appui budgétaire direct	D	D	
(i) L'écart annuel entre l'appui budgétaire effectif et les prévisions communiquées par les bailleurs de fonds au moins six semaines avant la présentation des projets de budget au parlement	D	D	Les prévisions en matière d'appui budgétaire dépendent des systèmes de programmation propres à chaque bailleur. Le plus souvent, des conventions de financement sont signées pour des périodes pluriannuelles. Ce qui donne une visibilité partielle des aides budgétaires. Certaines aides sont partiellement ou totalement liées à la réalisation de conditionnalités; ce qui accroît les incertitudes tant sur les montants à décaisser que sur les périodes de décaissements.
(ii) Respect des délais de décaissements des bailleurs de fonds en cours d'exercice (conformité avec les prévisions trimestrielles globales)	D	D	Les trimestres de décaissement des appuis budgétaires prévus pour l'année sont souvent indéterminés. Seules des estimations globales sont faites lors de l'élaboration des TOFE trimestriels prévisionnels.
D-2 Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide projet et l'aide programme et établissement des rapports y afférents	C	C	
(i) État complet et respect des délais dans la communication par les bailleurs de fonds des prévisions budgétaires à l'appui des projets	C	C	La majorité des investissements financés sur ressources extérieures sont inscrits dans les projets de budget. Les inscriptions budgétaires des projets sur financements extérieurs ne sont pas spécifiées selon la nomenclature budgétaire. Les montants sont inscrits par projets, sans détail de la nature économique des dépenses prévues
(ii) Fréquence et portée des rapports des bailleurs de fonds sur les flux réels	C	C	L'information sur les financements sur prêts est transmise dans des délais qui n'excèdent pas deux mois. Les retards portent davantage sur les projets financés sur dons. Ces derniers représentent moins de 50 % des

Indicateur	Note 2007	Note 2011	Explication Résumée Et comparaison par rapport à 2007
à l'appui des projets			financements.
D-3 Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales	D	D	La totalité de l'aide budgétaire est gérée selon les procédures nationales. Elle représente chaque année 25 à 30 % de la totalité de l'aide. Pour l'aide projets, de nombreux partenaires au développement commencent à recourir aux procédures nationales. Celles ne sont généralement pas respectées.

Annexe 3: Liste des services rencontrés

Service	Date
Direction Générale des Finances avec la participation de : Direction du Budget, Contrôle des Opérations Financières, Direction de la Solde, des Pensions et des Rentes Viagères, Direction de la Dette et de l'Investissement, responsable SIGFIP	9 mars 2011
Contrôle des Opérations Financières	9 mars 2011
Direction Générale des Impôts et des Domaines	10 mars 2011
Direction Générale des Douanes	10 mars 2011
Direction de la Coopération Economique et Financière	11 mars 2011
Chambre de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture de Dakar	11 mars 2011
Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale	14 mars 2011
Ministère de l'Education Nationale	14 mars 2011
Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales	15 mars 2011
Ministère de la Fonction Publique	15 mars 2011
Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor	16 mars 2011
Direction Centrale des Marchés Publics	17 mars 2011
Autorité de Régulation des Marchés Publics	17 mars 2011
Inspection Générale d'Etat	18 mars 2011
Cour des Comptes	18 mars 2011
Commission des Finances de l'Assemblée Nationale	21 mars 2011
Commission des Finances du Sénat	21 mars 2011
Direction de la Dette et de l'Investissement	21 mars 2011
Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique	22 mars 2011
Inspection Générale des Finances	22 mars 2011
Direction du Plan	23 mars 2011

Annexe 4: Sources d'information

Textes juridiques et réglementaires

- Constitution de la République du Sénégal du 22 janvier 2001
- Loi n°66-27 du 2 mai 1966 relative aux établissements publics, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.
- Loi n° 77-89 du 10 août 1977 relative aux établissements publics, aux sociétés nationales, aux sociétés d'économie mixte et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.
- Loi n°87-19 du 3 août 1987 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.
- Le Code des Douanes du 28 décembre 1987 et ses modifications
- Loi no 90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur para -public et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.
- Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales
- Loi no 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales
- Loi Organique no 99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des Comptes
- Le Code Général des Impôts du 9 juillet 1992, et les lois portant modifications
- Loi Organique no 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux Lois de Finances
- Loi 2005-23 du 11 août 2005, portant statut des inspecteurs généraux d'Etat
- Loi du 4 janvier 2006 portant création d'un établissement public à statut spécial dénommé "Caisse des dépôts et Consignations"
- Loi 2006-16 du 30 juin 2006 modifiant la Loi no 65-51 du 19 juillet 1965 portant Code des Obligations de l'Administration)
- Loi n° 2007-17 du 19 février 2007, modifiant la loi 2005-23 du 11 août 2005, portant statut des inspecteurs généraux d'Etat
- Loi organique 2007-29 du 10 décembre 2007 modifiant la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de Finances.
- Loi 2009-20 du 4 mai 2009, dite loi d'orientation sur les agences d'exécution
- DECRET N° 66-510 du 4 juillet 1966 portant régime financier des collectivités locales.
- décret n°95-364 du 14 avril 1995 abrogeant et remplaçant le décret n° 86-1014 du 19 août 1986 portant création d'un numéro national d'identification et d'un répertoire national (NINEA)
- Décret no 2003-101 du 13 mars 2003 relative au règlement général sur la comptabilité publique

- Décret no 2003-162 du 28 mars 2003 portant plan comptable de l'Etat
- Décret no 2003-163 du 28 mars 2003 relative au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE)
- Décret no 2004-1320 de 2004 portant sur la nomenclature budgétaire appliquée aux recettes et aux dépenses
- Décret no 2004-1679 du 31 décembre 2004 relatif à la mise en service du logiciel dénommé système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP)
- Décret no 2007-545 du 25 avril 2007 portant Code des Marchés Publics (CMP)
- Décret no 2007/546 du 25 avril 2007 portant organisation et fonctionnement de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)
- Décret no 2007/547 du 25 avril 2007 portant création de la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP)
- Décret 2007-809 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'IGE
- Décret n° 2008-209 du 4 mars 2008 fixant les critères de répartition du Fonds de Dotation de la Décentralisation
- Décret n°2008/1377 du 28 novembre 2008 relatif aux dépenses exécutées sans ordonnancement préalable
- Décret n°2009/1014 du 30 janvier 2009 relatif à la préparation du budget de l'Etat
- Arrêté no 10229 du 28/11/1994 portant organisation et fonctionnement de la Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, 28 novembre 1994
- Arrêté du 20/11/2000 relatif à l'IGF
- Arrêté du 21 juillet 2004 relatif aux directions du contrôle interne des directions générales du MEF

Lois de finances

- Lois de finances et lois de finances rectificatives pour les exercices 2008 à 2011
- Rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances 2011
- Circulaire du 13 novembre 2008 du premier ministre portant "directives destinées à renforcer les activités de planification et d'évaluation des investissements publics
- Lettres du Ministre de l'Economie et des Finances portant notification des enveloppes indicatives pour la préparation du budget 2011
- Arrêtés interministériels pour le transfert des fonds et des fonds de contrepartie de développement local

Notes et rapports économiques

- Document pour la Croissance et la stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP2)
- Mémoire de politique économique des trois années récentes
- Situation économique et financière en 2010 et perspectives 2011. Rapport de la DPEE (septembre 2010)
- Publications périodiques du MEF (Bilan macro économiques, notes de conjoncture, TOFE) sur site web
- Tableaux statistiques extraits de SIGFIP

- Balances comptables consolidées pour 2008 (définitive), 2009 (définitive) et 2010 (provisoire)

Divers

- Fascicule d'informations pratiques sur la gestion des collectivités locales (édité pour l'ARD)
- Rapport public de la Cour des comptes Année 2008
- Rapports sur la viabilité de la Dette (rapports de janvier 2010, Juillet 2010 et mars 2011)
- Rapport DeMPA (Outil d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette) 2010
- Rapport du FMI sur l'amélioration du système budgétaire (février 2009)
- Rapport d'activité 2009 de la DGID
- Rapport pays 2011 de l'enquête sur la mise en œuvre de la déclaration de Paris
- Etat des réponses à caractère général adressées aux contribuables au cours des années 2007 et 2008 ; Document publié par la DGID en décembre 2009.
- Projet de rapport annuel 2010 du Comité Conjoint d'Harmonisation et de suivi des réformes (CCHS) sur l'état d'avancement des réformes budgétaires et financières