

DÉPARTEMENT DES FINANCES PUBLIQUES



FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

SENEGAL
NOUVELLE STRATEGIE DES REFORMES DES
FINANCES PUBLIQUES

Abdoulahi Mfombouot, Jean-François Dagues, Daniel Tommasi, Christophe Maurin,
Emmanuel Rousselot, et Daouda Kamano



Rapport technique

Avril 2020

Le présent rapport contient des conseils techniques fournis par les services du FMI aux autorités du Sénégal (le « bénéficiaire de l'AT »), en réponse à leur demande d'assistance technique (AT). Ce rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) peut être communiqué par le FMI aux administrateurs du FMI et à leurs services, ainsi qu'aux autres organismes et entités du bénéficiaire de l'AT et, à leur demande, aux services de la Banque mondiale et aux autres fournisseurs d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, sauf si le bénéficiaire de l'AT s'y oppose explicitement (voir <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>,

Operational Guidelines for the Dissemination of Technical Assistance Information à l'adresse disponible en anglais uniquement). La communication du présent rapport (dans sa totalité, en partie ou sous une forme résumée) en dehors du FMI, à des parties autres que les organismes et entités du bénéficiaire de l'AT, les services de la Banque mondiale et les autres prestataires d'assistance technique et bailleurs de fonds dont l'intérêt est légitime, requiert le consentement explicite du bénéficiaire de l'AT et du Département des finances publiques du FMI.

Projet financé par l'Union Européenne.

TABLE DES MATIÈRES

ABRÉVIATIONS	5
PREFACE	7
PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	8
A. Principales conclusions	8
B. Recommandations	9
I. POURQUOI UNE NOUVELLE STRATEGIE DE REFORME DES FINANCES PUBLIQUES	11
A. Les réformes souffrent d’une insuffisante orientation stratégique	11
B. Le contexte et les enjeux des nouvelles réformes plaident pour une démarche stratégique structurée et inclusive	12
II. PRESENTATION DE LA STRATEGIE	13
Objectif stratégique 1 : Assurer l’exhaustivité, la crédibilité et la prise en compte des politiques publiques dans la préparation du budget	13
Objectif stratégique 2 : Renforcer l’identification, le suivi et la gestion des risques budgétaires	22
Objectif stratégique 3 : Améliorer l’exécution du budget et son contrôle	26
Objectif stratégique 4 : Améliorer la couverture et la qualité de l’information financière et comptable	40
Objectif stratégique 5 : Améliorer la gestion des actifs et passifs de l’Etat	48
Objectif stratégique 6 : Mettre en place des cadres juridiques et institutionnels de gestion des finances publiques solides	51
Objectif stratégique 7 : Optimiser la gestion des recettes issues des ressources naturelles	58
ENCADRES	
1. Les objectifs prioritaires du gouvernement en matière de gestion des finances publiques	12
2. Raisons invoquées pour le report de la bascule au budget de programme et à la déconcentration de l’ordonnancement	27
3. Contrôle interne comptable et contrôle interne budgétaire : des démarches complémentaires et cohérentes	31
4. Méthodologie pour l’apurement des comptes anciens - Exemple du Gabon	44
5. Projets de texte en attente d’adoption ou devant être initiés	53
6. Eléments de la démarche méthodologique utilisée pour l’élaboration du plan national de formation 2014-2016 en finances publiques	55
7. Les principales propositions d’innovations apportées à la gouvernance des réformes des finances publiques	56
8. Règles budgétaires dans les pays riches en ressources naturelles	61
9. Les principes de Santiago	63

TABLEAUX

1. Mesures prioritaires immédiates et à moyen terme _____	10
2. Comparaison des prévisions des DPBEP successifs _____	14
3. Ecart entre prévisions de dépenses d'investissement du DPBEP, du PTIP et de la LFI _____	16
4. Volume de crédits réalloués en gestion par les mouvements de crédits et les lois de finances rectificatives _____	28
5. Délais d'exécution de la chaîne de la dépense _____	29

ANNEXES

I. Cadre logique de la stratégie _____	68
II. Plan d'action 2020-2021 _____	68
III. Proposition de nouveau cadre institutionnel de la gouvernance des réformes des finances publiques _____	69
IV. Projet d'arrêté portant rénovation du cadre institutionnel de la gouvernance des réformes des finances publiques _____	70
V. Projet d'arrêté portant adaptation du fonctionnement du Comité conjoint d'harmonisation et de suivi _____	76
VI. Cartographie des interventions des partenaires techniques et financiers dans le domaine des finances publiques _____	78
VII. Rationalité du cadre logique et du plan d'action _____	80

ABRÉVIATIONS

ACCT	Agence comptable centrale du trésor
AJE	Agence judiciaire de l'Etat
ARMP	Autorité de régulation des marchés publics
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest
BM	Banque mondiale
BOM	Bureau organisation et méthodes
CCHS	Comité conjoint d'harmonisation et de suivi
CT	Collectivité territoriale
COFOG	<i>Classification of the functions of government</i>
CSS	Caisse de sécurité sociale
CT	Collectivité territoriale
CUT	Compte unique du trésor
DAGE	Directeur de l'administration générale et de l'équipement
D-AIDA	Dettes-Automatisation de l'investissement, de la dette et de l'aide
DCB	Direction du contrôle budgétaire
DCFE	Direction de la coopération et des financements extérieurs
DCMP	Direction centrale des marchés publics
DDP	Direction de la dette publique
DGB	Direction générale du budget
DGCPT	Direction générale de la comptabilité publique et du trésor
DGD	Direction générale des douanes
DGID	Direction générale des impôts et des domaines
DGPPE	Direction générale de la planification et des politiques économiques
DO	Décentralisation de l'ordonnancement
DPB	Direction de la Programmation budgétaire
DPBEP	Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle
DPEE	Direction de la prévision et des études économiques
DPPD	Document de programmation pluriannuelle des dépenses
DPPE	Direction de la programmation et des politiques économiques
DS	Direction de la solde
DSI	Direction du système d'information
DSOP	Dépenses payées sans ordonnancement préalable
DSP	Direction du secteur parapublic
DSPL	Direction du secteur public local
EPA	Etablissement public administratif
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
FAD	<i>Fiscal Affairs Department</i> (Département des finances publiques du FMI)
FADL	Fonds d'appui au développement local
FDD	Fonds de dotation de la décentralisation
FECL	Fonds d'équipement des collectivités locales

FMI	Fonds monétaire international
FNR	Fonds national des retraites
FPACL	Fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales
FTC	<i>Fiscal Transparency Code</i>
FTE	<i>Fiscal Transparency Evaluation</i>
GFP	Gestion des finances publiques
IGE	Inspection générale d'Etat
IGF	Inspection générale des finances
IPRES	Institution de prévoyance retraite du Sénégal
ISPE	Instrument de soutien à la politique économique
LF	Loi de finances
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
LPSD	Lettre de politique sectorielle de développement
MEPC	Ministère de l'économie, du plan et de la coopération
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique des droits des affaires
PAMA	Programme d'appui à la modernisation de l'administration
PCRBF	Projet de coordination des réformes budgétaires et financières
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
PIB	Produit intérieur brut
PIMA	<i>Public Investment Management Assessment</i>
PIP	Programme d'investissement public
PLR	Projet de loi de règlement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPM	Plan de passation des marchés
PPP	Partenariat public privé
PRBF	Plan de réformes budgétaires et financières
PSE	Plan Sénégal Emergent
PTF	Partenaire technique et financier
PTIP	Programme triennal d'investissements publics
REF	Rapport économique et financier
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
RTEB	Rapport trimestriel d'exécution budgétaire
SDMT	Stratégie de la dette à moyen terme
SE/PCRBF	Secrétaire exécutif du PCRBF
SIGFIP	Système intégré de gestion des finances publiques
SIGIF	Système intégré de gestion des finances publiques
SIGMAP	Système intégré de gestion des marchés publics
TOFE	Tableau des opérations financières de l'Etat
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement

PREFACE

En réponse à une demande de M. Abdoulaye Daouda Diallo, Ministre des Finances et du Budget (MFB), une mission du Département des finances publiques (FAD) du FMI a séjourné à Dakar du 22 janvier au 4 février 2020. Elle était conduite par M. Abdoulahi Mfombouot, économiste principal de FAD, et comprenait MM. Jean-François Dagues, conseiller résident de FAD au MFB, Daniel Tommasi, Christophe Maurin, Emmanuel Rousselot et Daouda Kamano, experts de FAD.

La mission avait pour objectifs : (i) d'actualiser la stratégie des réformes en se basant sur les évaluations et les autres missions diagnostics conduites récemment dans le pays ; (ii) d'identifier les objectifs stratégiques et les actions nécessaires à la mise en œuvre des réformes induites par le nouveau cadre juridique de gestion des finances publiques (GFP) et les aligner sur les priorités des autorités ; et (iii) de renforcer la gouvernance des réformes afin de mieux répondre aux exigences d'efficacité qui en conditionnent la réussite.

A son arrivée, la mission a été reçue par M. Abdoulaye Samb, Secrétaire général du MFB. Ce dernier l'a édifiée sur les avancées réalisées en matière de GFP et a précisé les attentes du MFB par rapport à la mission. Celle-ci a par la suite rencontré M. Mor Diouf, Secrétaire exécutif du Projet de coordination des réformes budgétaires et financières (PCRBF) avec qui elle a discuté de la gouvernance des réformes, de l'organisation pratique de la mission et du calendrier de travail.

Pendant son séjour, la mission a eu plusieurs séances de travail avec les responsables de toutes les directions générales du MFB et du MPEC impliquées dans la GFP, ainsi qu'avec le DAGE du ministère chargé de l'énergie. Elle a également rencontré la Commission des finances et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, la Cour des comptes, l'Inspection générale de l'Etat et le Bureau Organisation et Méthodes (BOM).

La mission a eu une séance de travail avec Mesdames Corine Delechat et Cemile Sancak, respectivement Cheffe de mission et Représentante résidente du FMI pour le Sénégal, dont elle a bénéficié des précieuses orientations.

Au terme de son séjour, la mission a tenu, avec les responsables de toutes les structures visitées, des ateliers techniques de restitution sur les six axes de la stratégie.

Elle a présenté ses principales conclusions au MFB au cours d'une réunion regroupant les membres du Cabinet. Une copie du présent rapport lui a été remis séance tenante.

Elle a également débriefé les partenaires techniques et financiers (PTF) intervenant dans le domaine de la GFP.

La mission tient à exprimer sa gratitude aux autorités pour leur accueil, leur collaboration et leur disponibilité. Elle remercie en particulier M. Mor Diouf, et ses collaborateurs MM. Diafara SEYE et Ismael SANE pour la bonne organisation de la mission, leur disponibilité et diligence.

La mission témoigne sa reconnaissance à Mme Sancak pour ses précieux conseils.

PRINCIPALES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

A. Principales conclusions

A l'aune des réformes économiques structurelles en cours au Sénégal, la quête d'une plus grande performance dans la gestion des finances publiques (GFP) revêt un enjeu stratégique. Le pays met actuellement en œuvre le Plan d'Actions Prioritaire (PAP2) du Plan Sénégal Emergent (PSE) dont les objectifs en matière de GFP sont de (i) renforcer la culture de gestion axée sur les résultats pour une meilleure efficacité des politiques publiques et (ii) faire évoluer le score de la qualité de gestion budgétaire et financière (CPIA) de 3,5 en 2017 à 3,9 en 2023. En vue d'accompagner le PSE, un programme de réformes macroéconomiques et structurelles (2019-2023) soutenu par l'Instrument de coordination des politiques économiques (ICPE) a été conclu avec le FMI. L'ICPE vise notamment à (i) renforcer la stabilité macroéconomique grâce au maintien de la viabilité des finances publiques et une gestion prudente de la dette, et (ii) mettre en place un cadre juridique et institutionnel garant d'une gestion soutenable et transparente des recettes tirées de l'exploitation des hydrocarbures. Ces engagements interviennent dans un contexte de forte mutation budgétaire marqué par la bascule au budget de programme à partir 1^{er} janvier 2020 mais dont la mise en œuvre effective a été différée au 1^{er} avril 2020.

Pour réussir ce pari, les autorités entendent inscrire les réformes des finances publiques dans une nouvelle dynamique. Cela passe par une vision stratégique mieux structurée, des actions de réforme plus lisibles et une gouvernance des réformes inclusive et plus hardie. Aussi, afin de pouvoir objectiver les choix stratégiques, il est important de disposer au départ d'une bonne photographie de la situation du système de GFP. A cet égard, la mission s'est appuyée sur les évaluations¹ du système de GFP récemment conduites au Sénégal avec l'appui des partenaires techniques et financiers (PTFs) ainsi que sur les entretiens documentés avec les acteurs des finances publiques au sein et en dehors du Ministère des finances et du budget.

Le système de GFP comporte d'importantes fragilités dont les principales, relevées par les évaluations précitées, sont les suivantes : une stratégie budgétaire encore embryonnaire, absence d'unité et d'unification budgétaires, écarts non analysés et expliqués entre prévisions et réalisations à toutes les étapes du processus budgétaire, une documentation budgétaire à améliorer, des lacunes importantes dans le processus des investissements publics, des failles dans l'encadrement juridique des PPP, une culture des risques budgétaires non encore établie, des faiblesses dans la budgétisation des transferts ainsi que dans la budgétisation et l'exécution des dépenses sur financements extérieurs, une chaîne de la dépense affectée par un système de

¹ FTE 2018, PIMA 2019, PEFA 2019.

régulation budgétaire opaque et par de nombreux contournements des procédures, une gestion peu active de la trésorerie de l'Etat, un compte unique du trésor non consolidé, une qualité comptable perfectible, des limites importantes dans la reddition et le jugement des comptes publics, une surveillance externe limitée sur les finances publiques de l'Etat, une insuffisante information du public et une promotion timorée de la participation citoyenne.

La stratégie proposée a vocation à apporter des solutions concrètes aux insuffisances précitées et, partant, à inscrire la GFP sénégalaise sur le chemin de la modernité. Elle s'inscrit sur un horizon de six ans (2020-2025) et repose sur un cadre logique inspiré du modèle utilisé par le FMI pour le suivi de l'assistance technique. Ce cadre est structuré en 7 objectifs stratégiques déclinés en résultats attendus et résultats intermédiaires, tous mesurables au moyen d'indicateurs vérifiables. La mise en œuvre opérationnelle de la stratégie repose sur un plan d'action biennal priorisé et séquencé. Concernant la gouvernance des réformes, leur pilotage sera toujours assuré par le Comité national de pilotage, qui sera réaménagé pour prendre en compte la nécessité de renforcer l'organe de coordination² et d'asseoir une plus grande implication des ministères sectoriels et de la société civile. En tout état de cause, l'adoption de la nouvelle stratégie, ainsi que du cadre institutionnel rénové, devra passer par un double niveau : au niveau technique dans le cadre d'un atelier³ de validation regroupant toutes les parties prenantes y compris les PTFs et les représentants de la société civile, puis au niveau politique⁴.

La réussite de la stratégie repose sur un certain nombre de facteurs auxquels les autorités devront prêter une attention particulière. Il s'agira, *inter alia*, de mettre en place les conditions permettant (i) un portage politique actif à travers le Comité national de pilotage de la réforme ; (ii) une coordination des réformes assurée par une instance dédiée dont les membres disposent d'une expertise avérée sur les métiers des finances publiques et sont recrutés par voie d'appel à candidature ; (iii) la formation et la communication sur les réformes afin d'en assurer l'appropriation par tous les acteurs ; (iv) une adhésion totale des PTFs à travers notamment des rapports périodiques réguliers bien documentés et un cadre de dialogue dynamique ; (iv) la participation citoyenne et l'information du public ; et (v) une bonne visibilité sur les financements.

B. Recommandations

Les recommandations de la mission sont de deux ordres : Les dix mesures prioritaires pour réussir la bascule au budget-programmes et à la déconcentration de l'ordonnancement au 1^{er} avril 2020 et les dix mesures prioritaires de la stratégie qui sont présentées dans le tableau 1.

² Aujourd'hui assuré par le Projet de coordination des réformes budgétaires et financières (PCRFB).

³ Le financement de cet atelier reste à rechercher.

⁴ Soit par le Comité national de pilotage soit en conseil des ministres.

Tableau 1. Mesures prioritaires immédiates et à moyen terme

Dix mesures immédiates pour réussir la bascule	Dix mesures prioritaires à moyen terme
<ol style="list-style-type: none"> 1. Nommer les responsables de programmes et désigner les ordonnateurs délégués et les ordonnateurs secondaires 2. Valider et publier le corpus de textes législatifs et réglementaires (décrets, arrêtés) nécessaires à la déconcentration de l'ordonnancement 3. Désigner les acteurs de la gestion opérationnelle du programme (« ceux qui vont prescrire et exécuter les actes de dépenses du programme ») 4. Mettre en place les centres de services partagés au sein des ministères en désignant le responsable et les agents le composant. 5. Finaliser les dispositions organisationnelles internes à la DGCP pour prendre en charge la déconcentration de l'ordonnancement 6. Vérifier que tous les nouveaux acteurs sont informés de leur rôle et ont reçu les formations nécessaires. Compléter le cas échéant. 7. Faire auditer par un cabinet externe la solution SIGIF pour obtenir l'assurance que SIGIF peut prendre le relais sans risque de SYSBUDGEP OU Procéder à une saisie en double commande jusqu'à obtenir l'assurance que SIGIF peut prendre le relais de SISBUDGEP 8. Implémenter tous les rôles dans SIGIF, habilitier tous les acteurs et achever le déploiement du module « Reddition des comptes et pilotage décisionnel » 9. Définir et tester une procédure de reprise des données entre SYSBUDGEP et SIGIF au moment de la bascule. Faire auditer les opérations de reprise. 10. Mettre en place une procédure de remontée et d'alerte dans chaque ministère en cas de difficultés et de dysfonctionnements en lien avec la cellule de veille du MFB. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. <i>Adopter la stratégie et rendre opérationnel le cadre institutionnel réaménagé</i> 2. <i>Mettre en place et rendre opérationnel l'instance interministérielle de revue des programmes budgétaires</i> 3. <i>Renforcer la documentation budgétaire destinée au débat d'orientation budgétaire</i> 4. <i>Prendre un décret fixant les modalités, les rôles et les responsabilités en matière de gestion des investissements publics sur tout son continuum</i> 5. <i>Poursuivre et accompagner la déconcentration de l'ordonnancement en responsabilisant effectivement les ministères et les institutions constitutionnelles</i> 6. <i>Poursuivre la modernisation de la fonction du contrôle budgétaire pour l'adapter aux nouvelles missions de la LOLF</i> 7. <i>Réorganiser la fonction bancaire du Trésor pour aligner la gestion des comptes de dépôt sur les bonnes pratiques</i> 8. <i>Mettre en place une démarche de qualité comptable en commençant par apurer tous les comptes d'imputation provisoire en vue d'assainir la balance générale des comptes</i> 9. <i>Renforcer les cadres institutionnel et technique de l'audit interne et externe</i> 10. <i>Adopter le plan de formation et le mettre en œuvre dans le cadre d'un Institut des finances rattaché au Ministre des finances</i>

I. POURQUOI UNE NOUVELLE STRATEGIE DE REFORME DES FINANCES PUBLIQUES

A. Les réformes souffrent d'une insuffisante orientation stratégique

1. La volonté des autorités d'inscrire les réformes des finances publiques dans une trajectoire stratégique remonte à une vingtaine d'années. En 2002, le Sénégal a conduit, avec l'appui des PTFs, une évaluation du système de gestion de ses finances publiques (GFP) basée sur la méthodologie CFAA⁵ et en 2003, une évaluation de son système des marchés publics suivant le cadre CPAR. Les résultats de ces deux évaluations avaient révélé d'importantes vulnérabilités dans tous les compartiments de la GFP. Pour y faire face, des actions de réformes avaient été identifiées et en 2004, il avait été mis en place une unité de pilotage appelée « projet de coordination des réformes budgétaires et financières (PCRBF) », structurée en deux organes : le comité de pilotage présidé par le ministre des finances et le secrétariat exécutif.

2. Dans cette dynamique, une nouvelle évaluation du système de GFP, basée sur la méthodologie PEFA, avait été menée en 2007 pour mesurer les progrès réalisés depuis la mise en place du PCRBF. Cette évaluation avait constaté des avancées très limitées⁶, imputables à la faible adhésion aux réformes des acteurs opérationnels, l'insuffisance de financements et l'absence d'un dispositif de programmation et de suivi des activités. Aussi, les autorités avaient-elles décidées en 2009 de se doter d'un plan des réformes budgétaires et financières (PRBF) couvrant la période 2009-2012, qui visait à (i) recentrer les efforts de réforme sur les actions structurelles résultant aussi bien des évaluations CFAA et CPAR de 2002/2003 que de l'évaluation PEFA précitée et de la mission du département des finances publiques du FMI de 2008 ; (ii) fédérer les interventions des PTFs ; et (iii) unifier le suivi de la mise en œuvre des réformes.

3. En dépit des faiblesses qui l'ont caractérisé, le PRBF est demeuré l'unique cadre de référence en matière de réforme des finances publiques. Le PRBF a été conçu comme si la réforme se limitait à la sphère financière et les versions successives, actualisées tous les deux ans, ne se sont pas écartées de cette logique. Aujourd'hui, le PRBF apparait comme une compilation des plans d'action des différentes directions générales du MFB. Il souffre d'un faible ancrage stratégique ainsi que de l'absence d'un cadre logique permettant de s'inscrire dans une démarche de gestion axée sur les résultats où les progrès accomplis sont mesurés non sur la base des activités réalisées, mais à partir des résultats atteints au regard d'indicateurs vérifiables.

4. En appui à la mise en œuvre des réformes induites par le nouveau cadre harmonisé des finances publiques et de la stratégie de gestion de l'endettement public, la Banque mondiale avait mis en place en 2012, un projet d'appui aux réformes des finances

⁵ *Country Financial Accountability Assessment*.

⁶ Mais le nouveau cadre des FP de 2009 avait nécessité un recadrage.

publiques (PARFP) et en avait confié la gestion au SE/PCRBF. Sa date de clôture initialement prévue en 2015 a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2019 pour intégrer le financement additionnel destiné à la mise en place d'un système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF) et à l'implémentation d'un cadre méthodologique de mesure de résultats dans les ministères pilotes et dans le secteur public et parapublic. Depuis le 1^{er} janvier 2020, le financement des activités et du fonctionnement du SE/PCRBF est désormais assuré par le budget de l'Etat.

B. Le contexte et les enjeux des nouvelles réformes plaident pour une démarche stratégique structurée et inclusive

5. L'économie sénégalaise opère actuellement une triple transition qui va impacter la GFP. Il s'agit des transitions entre (i) le PAP1 et le PAP2 du PSE, (ii) le programme soutenu par l'Instrument de soutien à la politique économique (ISPE) avec le FMI et le programme soutenu par l'Instrument de coordination des politiques économiques (ICPE) ; et (iii) les réformes de première génération (budget de moyens) et les réformes de deuxième génération (budget de programme). Les objectifs visés par ces mutations, concernant la GFP, sont présentés dans l'encadré 1 ci-dessous.

Encadré 1. Les objectifs prioritaires du gouvernement en matière de gestion des finances publiques		
PAP 2 du PSE	Programme ICPE	Budget de programme
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la culture de gestion axée sur les résultats pour une meilleure efficacité des politiques publiques • Faire évoluer le score de la qualité de gestion budgétaire et financière (CPIA) de 3.5 en 2017 à 3.9 en 2023 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la stabilité macroéconomique grâce au maintien de la viabilité des finances publiques et une gestion prudente de la dette • Mettre en place une gestion soutenable et transparente des recettes tirées de l'exploitation des hydrocarbures 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendre plus transparente la gestion financière publique • Assurer l'efficacité accrue de l'action publique • Promouvoir la redevabilité des acteurs • Encourager la participation citoyenne au processus budgétaire
Source : Mission.		

6. La prise en compte des résultats des récentes évaluations en matière de GFP suggère de nouvelles orientations. Quatre évaluations⁷ basées sur les normes internationales, ont été conduites au Sénégal entre 2017 et 2018. Leurs résultats ont révélé des faiblesses récurrentes dans la GFP, mais aussi des problématiques nouvelles et structurantes pour relever le défi de l'émergence auquel aspire le pays. Il s'agit entre autres des problématiques liées à la gouvernance et à la transparence, la gestion des infrastructures et autres actifs de l'Etat, les

⁷ FTE, PIMA, OBI, PEFA.

risques budgétaires, les PPP, la participation citoyenne, la surveillance des entreprises publiques, la prise en compte de l'approche genre.

II. PRESENTATION DE LA STRATEGIE

7. La nouvelle stratégie de réforme des finances publiques est structurée selon sept objectifs stratégiques déclinés comme suit :

- Objectif stratégique 1 : Assurer l'exhaustivité, la crédibilité et la prise en compte des politiques publiques dans la préparation du budget
- Objectif stratégique 2 : Renforcer l'identification le suivi et la gestion des risques budgétaires
- Objectif stratégique 3 : Améliorer l'exécution du budget et son contrôle
- Objectif stratégique 4 : Améliorer la couverture et la qualité de l'information financière et comptable
- Objectif stratégique 5 : Améliorer la gestion des actifs et passifs de l'Etat
- Objectif stratégique 6 : Mettre en place des cadres juridiques et institutionnels de gestion des finances publiques solides
- Objectif stratégique 7 : Optimiser la gestion des recettes issues des ressources naturelles

Objectif stratégique 1 : Assurer l'exhaustivité, la crédibilité et la prise en compte des politiques publiques dans la préparation du budget

Enjeux et principaux constats

8. **L'enjeu est d'assurer une allocation des ressources conforme aux objectifs du PSE, tout en respectant les objectifs macrobudgétaires définis dans l'ICPE et le Pacte de convergence communautaire.** Cet enjeu impose de définir la trajectoire à moyen terme des finances publiques et de programmer à moyen terme les dépenses publiques, dont en particulier les dépenses d'investissement, conformément à cette trajectoire et aux objectifs du PSE. Il impose aussi d'utiliser les fonds de manière transparente et efficiente.

9. **Un cadre macroéconomique comprenant un TOFE prévisionnel est régulièrement préparé.** Ce cadre est présenté en juin dans le document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) au Parlement pour un débat d'orientation budgétaire (DOB) puis actualisé au cours du troisième trimestre. Le tableau 1 montre que les écarts entre les prévisions de dépense totales du DPBEP et celles de la LFI préparées la même année sont relativement faibles. L'écart entre les prévisions de la première année du DPBEP n+1 à n+3 et celles de la LFI pour l'année n+1 s'élève en moyenne à 3,6% des prévisions du DPBEP pour les quatre derniers exercices (1,7 % pour les trois derniers). Du moins au niveau des dépenses

totales, le DPBEP semble encadrer effectivement la préparation du budget. L'écart moyen pour les prévisions de dépense de l'année n+1 entre le DPBEP n+1 à n+3 et le DPBEP n à n+2, préparé l'année précédente n'est que de 2,9% des prévisions du DPBEP n à n+2, ce qui montre une certaine stabilité des prévisions.

10. Le processus de cadrage macrobudgétaire est effectif, mais comporte néanmoins des faiblesses : (i) Les prévisions actualisées au cours du troisième trimestre sont présentées au Parlement avec le projet de loi de finances (PLF) dans le rapport économique et financier (REF) qui ne porte que sur l'année budgétaire couverte par le PLF ; (ii) le TOFE prévisionnel publié dans le DPBEP définit des objectifs budgétaires, mais ces objectifs ne portent que sur l'administration budgétaire centrale, et ne couvrent donc pas les établissements publics administratifs (EPA) et les organismes de protection sociale ; et (iii) le TOFE prévisionnel présenté dans le DPBEP ne comprend pas d'analyse ou d'explication des écarts entre les prévisions successives ni entre réalisations et objectifs macrobudgétaires.

Tableau 2. Comparaison des prévisions des DPBEP successifs

Unité : milliard FCFA	2017	2018	2019	2020	2021
DPBEP 2017-2019	2 674	2 847	3 072		
Ecart LFI/DPBEP 2017-19	6,4%	8,5%	13,3%		
DPBEP 2018-2020		3030	3303	3584	
Ecart/DPBEP 2017-2019		6,4%	7,5%		
Ecart LFI/DPBEP 2018-20		2,0%	5,4%	3,5%	
DPBEP 2019-2021			3362	3642	3963
Ecart/DPBEP 2017-2019			9,4%		
Ecart/DPBEP 2018-2020			1,8%	1,6%	
Ecart LFI/DPBEP 2019-21			3,6%	1,8%	
DPBEP 2020-2022				3628	4212
Ecart/DPBEP 2018-2020				1,2%	
Ecart/DPBEP 2019-2021				-0,4%	6,3%
Ecart LFI/DPBEP 2020-22				2,2%	
LFI Prévision (1)	2 845	3 090	3 482	3 709	
Exécution	2 806	2935			

(1) Amortissement de la dette exclu.

Source : DPBEP 2017-2019 à 2020-2022 ; lois de finances 2017 à 2020 ; rapports d'exécution des budgets 2017 et 2018 au 4^e trimestre.

11. Le cycle de préparation du budget annuel est bien organisé, mais la couverture des documents budgétaires et la publication des données sont insuffisantes. Les données sur les recettes et dépenses des entités extrabudgétaires de l'administration centrale ne sont pas présentées dans la documentation budgétaire. Les éléments d'information sur la politique budgétaire publiés sont limités (le PEFA de 2019 a attribué la note D à l'indicateur PI-9).

12. Le DPBEP présente les grandes orientations de la politique budgétaire, mais ne guide pas l'allocation des ressources de façon satisfaisante. Les projections triennales de dépenses sont limitées aux projections du TOFE par nature économique et à une répartition de ces dépenses selon les trois axes du PSE 2. Le DPBEP comprend une section sur les organismes du secteur public, et présente des projections triennales pour certains de ces organismes (collectivités territoriales et l'institut de prévoyance retraite du Sénégal (IPRES)). Le DPBEP ne distingue pas l'impact financier des mesures nouvelles d'une projection à politique inchangée, il ne permet donc pas une analyse satisfaisante des inflexions portées à la politique budgétaire.

13. Le Sénégal dispose d'outils de planification et de programmation des investissements à moyen terme. Le PSE constitue la stratégie d'émergence à moyen/long terme. Le plan d'actions prioritaires de sa deuxième phase (2019-2023), qui porte essentiellement sur l'investissement, définit les priorités. Environ un tiers des ministères ont préparé des lettres de politique de développement (LPSD) qui définissent leurs politiques sectorielles. Le programme triennal d'investissement public présente une programmation triennale des investissements. Les documents ministériels de programmation pluriannuelle de dépenses (DPPD) couvrent les dépenses courantes et les dépenses en capital et sont annexés au PLF, conformément à la LOLF. En 2019, tous les ministères ont préparé un DPPD 2020-2022. Le programme d'investissement intégrant des projets qui ne comprennent que des dépenses courantes, un travail d'apurement de ce programme a été engagé afin que celui-ci soit plus représentatif de la formation brute de capital fixe (FBCF).

14. Toutefois, dans la pratique, le processus de planification et programmation des investissements comporte des faiblesses :

- Les responsabilités respectives des services chargés de la programmation et de la budgétisation des investissements ne sont pas clairement délimitées. Jusqu'en 2018, le ministère de l'économie, des finances et du plan préparait un programme triennal d'investissements publics (PTIP). En avril 2019, les fonctions de planification et budgétisation ont été attribuées à deux ministères différents. La Direction de la programmation budgétaire (DPB), rattachée au MFB, a préparé un programme d'investissement public (PIP) triennal 2020-2021, tandis que la DGPPE rattachée au ministère l'Économie, du Plan et de la Coopération (MEPC) a indiqué qu'elle préparait le programme triennal d'investissement public (PTIP)⁸ ;
- Pour leur premières années de projection, les PTIP 2018-2020 ; 2019-2021 et le PIP 2020-2022 sont conformes au cadrage défini dans le DPBEP et à la LFI. L'écart moyen entre la première tranche du programme d'investissement et la LFI est inférieur à 1% des crédits de la LFI pour l'investissement. En revanche, en années 2 et 3 de la projection, le PTIP et le PIP s'écartent fortement du cadrage établi par le DPBEP et des LFI. Ainsi pour leur deuxième année de projection, l'écart moyen entre le programme d'investissement public et le DPBEP

⁸ Seul le PIP 2020-2022 préparé par DPB a été transmis à la mission.

est de l'ordre de 60% des prévisions du DPBEP. Dans ces conditions, le PTIP, ou le PIP, ne fournit pas une visibilité satisfaisante de la mise en œuvre du programme d'investissement. Il n'est pas possible, l'année n, d'appuyer la programmation des investissements pour la période n+1 à n+3 sur la programmation triennale n à n+2, préparé l'année précédente. Le tableau 2 montre pour les dépenses d'investissement totales : (i), les écarts entre les prévisions du PTIP, ou du PIP, et celles du DPBEP, exprimés en pourcentage des prévisions du DPBEP et ; (ii) les écarts entre les prévisions du PTIP, ou du PIP, et celles du DPBEP, exprimés en pourcentage des prévisions de la LFI ;

- Un cadre réglementaire définissant les procédures d'évaluation *ex-ante* et de sélection des projets a été établi, mais n'est pas pleinement effectif. Un guide d'évaluation des projets a été publié en 2013, puis mis à jour en 2019. Une banque de projets évalués a été établie. En principe, tout projet d'un coût total supérieur à un milliard de FCFA doit être évalué. Toutefois, l'application de cette procédure n'est pas systématique. Une centaine de projets, dont 80 % sont évalués, ont été enregistrés dans la banque de projets, mais le PTIP comprend plus de 400 projets d'un montant supérieur à un milliard, non évalués ;
- Les capacités des ministères sectoriels en matière d'études d'évaluation *ex-ante* sont faibles. Dans ces conditions, des études sont conduites par la DGPPE, qui devient alors juge et partie puisque responsable de l'expertise des études et de la sélection des projets.

Tableau 3. Ecart entre prévisions de dépenses d'investissement du DPBEP, du PTIP et de la LFI

Unité : milliard FCFA	2018	2019	2020	2021	2022
PTIP 2018-2020	1 353	2 303	2 602		
DPBEP 2018-2020	1 345	1 491	1 652		
<i>Ecart PTIP-DPBEP</i>	1%	54%	58%		
<i>Ecart PTIP-LFI</i>	1%	61%	80%		
PTIP 2019-2021		1 450	2 656	2 649	
DPBEP 2019-2021		1 418	1 546	1 712	
<i>Ecart PTIP-DPBEP</i>		2%	72%	55%	
<i>Ecart PTIP-LFI</i>		1%	84%		
PIP 2020-2022			1 443	2 934	2 690
DPBEP 2020-2022			1 497	1 860	2 240
<i>Ecart PIP-DPBEP</i>			-4%	58%	20%
<i>Ecart PIP-LFI</i>			0%		
LFI	1 340	1 434	1 443		

Sources : PTIP 2018-2020, 2019-2021 ; PIP 2020(2022) ; DPBEP 2018-2020 à 2020-2022 ; lois de finances 2018 à 2020.

15. Lorsqu'elles sont estimées sur la base des projets d'investissement, les dépenses en capital du budget de l'Etat sont surestimées. Les projets dits d'investissement sont des modes d'organisation pour fournir des produits particuliers ou remplir des objectifs spécifiques. Ils

s'apparentent à des services administratifs, pas nécessairement à des dépenses en capital. De nombreux projets sont de nature économique composite, comportant à la fois des dépenses courantes et des dépenses en capital. Les comptes nationaux donnent une image des dépenses en capital très différente de celle du budget⁹. Seule l'application de la nomenclature économique aux projets permettrait d'avoir une estimation fiable des dépenses en capital du budget de l'Etat.

16. Les collectivités territoriales (CT) sont composées de 45 départements et 55 communes. D'après le DPBEP 2020-2022, les dépenses totales des CT s'élevaient en 2017 à 109 milliards FCFA, soit environ 3,5 % des dépenses totales du budget de l'Etat. Les arrêtés de répartition entre CT du fonds de dotation de la décentralisation (FDD) et du fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) peuvent être établis avec des retards significatifs, alors que les ressources provenant de ces fonds constituent environ 30 % des ressources totales des CT. Dans ces conditions, les CT sont conduites à voter un budget primitif, sans les ressources de ces fonds, puis à rectifier leur budget lorsque ces ressources sont connues. Les critères de répartition « horizontale » entre CT des dotations du FDD ne sont pas définis dans le décret 2008-209 fixant la répartition des fonds en trois types de dotation.

Les résultats attendus

17. Les actions du programme de réforme seront définies en fonction des constats précités et viseront à atteindre les résultats suivants¹⁰ :

- Un cadre macrobudgétaire à moyen terme (TOFE prévisionnel) à crédibilité renforcée appuie la préparation du budget ;
- Un budget exhaustif et unifié est publié ;
- Un DPBEP plus crédible est intégré dans le processus budgétaire annuel ;
- L'information sur les ressources et la performance est incluse dans la documentation budgétaire ;
- La programmation et la budgétisation des investissements publics sont plus crédibles ;
- La préparation du budget des collectivités territoriales est efficiente et les transferts de l'Etat à ces collectivités sont effectués à temps et basés sur des règles.

⁹ Selon les rapports d'exécution de la loi de finances, en 2017, les dépenses d'investissement exécutées s'élèvent à 1250 milliards FCFA de dépenses, toute source de financement confondue, Par contre, bien que le champ couvert soit plus large que celui du budget de l'Etat, la FBCF du secteur public n'est dans les comptes nationaux que de 830 milliards FCFA.

¹⁰ Ces actions peuvent être appuyées par le programme d'appui budgétaire financé par l'Union européenne. Le projet de renforcement de la gestion des finances publiques au Sénégal de l'UE appuie l'amélioration de la transparence et la gestion des investissements publics. L'appui budgétaire sectoriel financé par l'AFD vise entre autres à accompagner la mise en œuvre des réformes budgétaires de la LOLF.

Résultat attendu 1.1 : Un cadre macrobudgétaire à moyen terme (TOFE prévisionnel) à crédibilité renforcée appuie la préparation du budget

Résultat intermédiaire 1.1.1 : Le TOFE prévisionnel couvre l'ensemble de l'administration centrale.

- Action 1.1.1.1 : Elargir la couverture du TOFE prévisionnel aux établissements publics administratifs (EPA), est conduit avec leurs ministères sectoriels de tutelle ;
- Action 1.1.1.2 : Elargir la couverture du TOFE prévisionnel à la caisse de sécurité sociale (CSS) et à l'institution de prévoyance retraite du Sénégal (IPRES).

Résultat intermédiaire 1.1.2 : Des analyses macrobudgétaires enrichies.

- Action 1.1.2.1 : Analyser les écarts entre prévisions successives et entre prévisions, objectifs budgétaires et réalisations ;
- Action 1.1.2.2 : Analyser et présenter dans le DPBEP les mesures fiscales nouvelles, préparées avec les régies financières.

Résultat attendu 1.2 : Un budget exhaustif et unifié est publié¹¹

Résultat intermédiaire 1.2.1 : Les prévisions financières triennales sur les EPA et les organismes de sécurité sociale et de retraite sont présentées dans le DPBEP joint à la documentation budgétaire¹².

- Action 1.2.1.1 : Présenter les projections financières des EPA dans le DPBEP et les DPPD des ministères ;
- Action 1.2.1.2 : Présenter les projections financières du FNR dans le DPBEP ;
- Action 1.2.1.3 : Présenter les projections financières de la caisse de sécurité sociale dans le DPBEP.

Résultat intermédiaire 1.2.2 : La publication des données et des documents budgétaires est améliorée¹³.

- Action 1.2.2.1 : Définir un programme et un calendrier de publication ;
- Action 1.2.2.2 : Publier l'ensemble des éléments identifiés dans le PI-9 du PEFA ;
- Action 1.2.2.3 : Préparer et publier un rapport sur les dépenses fiscales et le document évaluant et justifiant l'évolution des impôts prévu par l'article 45 de la LOLF ;
- Action 1.2.2.4 : Préparer et mettre en œuvre un plan visant à compléter les annexes au PLF requises par l'article 45 de la LOLF.

¹¹ L'USAID appuie des actions visant à renforcer la publication des données budgétaires.

¹² Comme noté plus haut pour l'IPRES des prévisions financières triennales sont actuellement présentées dans le DPBEP.

¹³ Contribueront aussi à ce résultat, les actions visant à renforcer la qualité des PAP (résultat 1.4.1) et à la publication des plans de trésorerie (action 5.3.3.1).

Résultat attendu 1.3 : Un DPBEP plus crédible est intégré dans le processus budgétaire annuel

Résultat intermédiaire 1.3.1 : Amélioration de la qualité du DPBEP présenté au DOB

- Action 1.3.1.1 : Présenter dans le DPBEP une prévision de l'allocation des ressources par fonction, cette prévision étant cohérente avec les enveloppes de dépense par ministère préparées au sein de l'exécutif ;
- Action 1.3.1.2 : Analyser dans le DPBEP les écarts entre les prévisions successives d'allocation intersectorielle des ressources et entre prévisions et réalisations.

Résultat intermédiaire 1.3.2 : La fonction des enveloppes indicatives triennales notifiées aux ministères début juillet sera renforcée

18. Ces enveloppes doivent devenir des plafonds de dépenses par ministère et grandes catégories. Les actions clés suivantes seront conduites :

- Action 1.3.2.1 : Examiner et approuver, les enveloppes en Conseil des ministres avant leur notification, afin d'assurer leur effectivité ;
- Action 1.3.2.2 : Préparer le budget et les DPPD sous la contrainte définie par ces enveloppes, des demandes éventuelles pour des dépenses additionnelles pouvant être présentées par les ministères, mais dans des requêtes séparées.

Résultat intermédiaire 1.3.3 : Un DPBEP mis à jour est présenté dans la documentation budgétaire, jointe au PLF

- Action 1.3.3.1 : Mettre en cohérence pour leur champ commun le DPBEP présenté à la session budgétaire du Parlement et le rapport économique et financier (REF) ;
- Action 1.3.3.2 : Présenter à la session budgétaire un DPBEP du Parlement comprenant une prévision de l'allocation des ressources à moyen-terme par ministère, consolidant les DPPD ;
- Action 1.3.3.3 : Analyser les écarts avec le DPBEP présenté au DOB, et compléter les analyses d'écarts effectuées dans le DPBEP présenté au DOB ;
- Action 1.3.3.4 : Fusionner à terme le REF et le DPBEP présenté au Parlement. Par souci de simplification et pour éviter toute contradiction, un document unique de prévision économique et financière sera présenté avec le PLF.

Résultat attendu 1.4 : L'information sur les ressources et la performance est incluse dans la documentation budgétaire¹⁴

Résultat intermédiaire 1.4.1 : Une amélioration de la qualité des PAP, qui seront revus par une instance interministérielle dédiée, sur la base d'un guide et d'un calendrier établis

- Action 1.4.1.1 : Préparer un guide/canevas de revue des PAP ;
- Action 1.4.1.2 : Définir et mettre en place des dispositions pour entreprendre cette revue (composition de l'instance ministérielle dédiée ; programme de travail) ;
- Action 1.4.1.3 : Conduire des revues à partir de 2021.

Résultat intermédiaire 1.4.2 : Les RAP sont produits conformément aux bonnes pratiques

- Action 1.4.2.1 : Pour qu'ils puissent être utilisés pour la préparation des PAP et du budget de l'année n, produire les RAP portant sur l'année n-1 au cours du premier trimestre de l'année n ;
- Action 1.4.2.2 : Transmettre ensuite Les RAP à la Cour des Comptes, lorsque le projet de loi de règlement est prêt, auquel ils sont annexés ;
- Action 1.4.2.3 : Auditer les RAP par la Cour des Comptes (à partir de 2021).

Résultat attendu 1.5 : La programmation et la budgétisation des investissements publics sont plus crédibles

19. Le renforcement de l'efficacité et la crédibilité de la programmation et de la budgétisation des investissements nécessite des actions dans plusieurs directions,

notamment : le respect des contraintes financières ; un renforcement du cycle de préparation des projets pour sélectionner les projets présentant le plus d'avantages socio-économiques ; une claire répartition des responsabilités des acteurs. Pour déterminer la FBCF, il est indispensable de ventiler les projets selon la nomenclature économique du budget de l'Etat. Les principaux résultats intermédiaires attendus sont présentés ci-dessous.

Résultat intermédiaire 1.5.1 : Le PLF, les DPPD et les programmes triennaux d'investissement sont cohérents et conformes au cadrage

- Action 1.5.1.1 : Préparer PIP et DPPD de manière étroitement coordonnée et en conformité avec les plafonds de dépense triennaux. Le programme triennal d'investissement doit être la composante « investissement » des DPPD.

¹⁴ Le projet canadien d'assistance technique en appui à la mise en œuvre du PSE contribue à appuyer cinq ministères sectoriels. Le programme luxembourgeois PIC IV appuie le secteur de la Santé et de la formation professionnelle.

Résultat intermédiaire 1.5.2 : Les dispositions sur le cycle de préparation et sélection des projets sont strictement appliquées et renforcées

- Action 1.5.2.1 : Concernant les projets dont le coût est supérieur à un milliard FCFA, n'inscrire dans le DPPD, le PIP et le Budget que les projets dont l'étude a été expertisée et approuvée. ;
- Action 1.5.2.2 : Mettre à jour régulièrement la banque de données des projets expertisés et approuvés (dite banque de données « bancables ») ;
- Action 1.5.2.3 : Soumettre à l'approbation préalable de la DGPPE la budgétisation, et l'inscription dans le DPPD et le PIP, des projets d'un coût inférieur à un milliard FCFA. ;
- Action 1.5.2.4 : Préparer une brève note explicative annexée au programme triennal d'investissement, pour tout nouveau projet qui ne remplirait pas les conditions d'évaluation prescrites.

Résultat intermédiaire 1.5.3 : Séparation des activités de conduite des études d'évaluation ex-ante des projets de celles d'expertise des études

20. Les études doivent être réalisées sous la responsabilité des ministères sectoriels, la DGPPE se focalisant sur l'expertise des études. Afin de garantir l'efficacité de cette répartition des fonctions, deux actions seront conduites :

- Action 1.5.3.1 : Un renforcement des capacités des ministères dans la préparation des études ;
- Action 1.5.3.2 : La définition des procédures d'utilisation des fonds interministériels d'études.

Résultat intermédiaire 1.5.4 : La fonction de budgétisation et programmation financière est clairement séparée des fonctions de planification et expertise des projets

21. La préparation des DPPD et du programme triennal d'investissement, est un exercice de programmation financière qui doit être placée sous la responsabilité de la DGB. La DGPPE appuie cet exercice en vérifiant la conformité des projets au PSE et la qualité de leur évaluation ex-ante.

- Action 1.5.4.1: Placer formellement la préparation du programme triennal d'investissement sous la responsabilité de la DGB.

Résultat intermédiaire 1.5.5 : La formation brute de capital fixe de l'administration (FBCF) est clairement identifiée

- Action 1.5.5.1 : Poursuivre l'apurement du programme d'investissement des projets sur ressources internes qui ne comprennent que du fonctionnement ou qui sont de peu de viabilité économique (2020-2022). Ces projets seront soit redéfinis comme dépenses de fonctionnement soit, s'ils ont peu d'intérêt socio-économique, écartés ;

- Action 1.5.5.2 : Mettre en place la nomenclature économique du budget de l'Etat pour tous les projets.

Résultat attendu 1.6 : La préparation du budget des CT est efficiente et les transferts de l'Etat à ces collectivités sont effectués à temps et basés sur des règles

Résultat intermédiaire 1.6.1 : Chaque CT est informée des transferts projetés en sa faveur pour l'année n au cours du troisième trimestre de l'année n-1

- Action 1.6.1.1 : Préparer au cours du troisième trimestre une circulaire conjointe du MFB et du ministère chargé des CT informant les CT des transferts projetés en leur faveur.

Résultat intermédiaire 1.6.2 : Des formules transparentes définissant la répartition verticale et horizontale des transferts en faveur des CT sont en place (2025)

- Action 1.6.2.1 : Engager une étude sur le système des transferts de l'Etat aux CT, cette étude comportant, entre autres, des propositions de formules transparentes et la définition des procédures d'exploitation de ces formules ;
- Action 1.6.2.2 : Mettre en place un nouveau système de transfert aux CT en fonction des options qui seront retenues après examen de l'étude.

Objectif stratégique 2 : Renforcer l'identification, le suivi et la gestion des risques budgétaires

Enjeux et principaux constats

22. La maîtrise des risques budgétaires est un enjeu majeur pour garantir le maintien des équilibres financiers et assurer une mise en œuvre des politiques publiques conformément aux objectifs. L'Etat étant l'assureur de dernier recours du secteur parapublic (établissements publics et entreprises contrôlées par l'administration centrale, mais non intégrées dans le budget de l'Etat), et plus généralement de l'économie, le champ des risques budgétaires dépasse le champ du seul budget de l'Etat.

23. Les risques budgétaires liés aux CT sont actuellement relativement limités et leur endettement est contrôlé. Les dépenses des CT ne représentent que 3,5 % des dépenses totales du budget de l'Etat. L'emprunt des CT est régi par l'article 54 de la LOLF, qui précise l'obligation d'équilibre du budget de fonctionnement sans recours à l'emprunt et la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 qui stipule que les emprunts et garanties d'emprunts sont soumis à l'approbation préalable du ministre des finances. Les comptes des CT sont audités par la Cour des Comptes. Le DPBEP présente quelques éléments agrégés sur l'exécution des dépenses et recettes des CT et sur les transferts de l'Etat au profit de ces collectivités.

24. Un suivi de la situation financière des entreprises est effectué, mais peu d'éléments sont publiés. La direction du secteur parapublic (DSP) prépare annuellement un rapport sur le

secteur parapublic établi sur la base des états financiers qui lui sont transmis dans un délai de neuf mois après la clôture de l'exercice. Ce rapport n'est pas publié. Le DPBEP n'en présente qu'un résumé succinct. La DSP dispose des données sur l'endettement des entreprises, dont les emprunts garantis et les prêts rétrocédés, mais ne les publie pas. Comme noté par le FTE, l'analyse des risques budgétaires liés aux entreprises publiques présentée dans le DPBEP ne permet pas d'établir une vision consolidée de ces risques. Certaines entreprises publiques ont des obligations de service public et conduisent donc des activités quasi-budgétaires. Leurs contrats de performance détaillent les modalités de calcul de la compensation, qui est supervisée par la DSP. La rémunération reçue par les entreprises est budgétisée.

25. Le DPBEP présente une brève description de certains risques budgétaires, mais cette description est insuffisante pour apprécier l'importance de ces risques. Les risques budgétaires identifiés dans le DPBEP comprennent les risques macro-économiques et des risques budgétaires spécifiques. Toutefois, ces présentations ne permettent pas d'apprécier l'ampleur de ces risques et les mesures d'atténuation des risques ne sont pas précisées. De plus, certains risques potentiellement importants comme ceux liés aux accords PPP ne sont pas mentionnés.

26. Des analyses de viabilité de la dette publique sur 20 ans et du Fonds national des retraites (FNR) sur 40 ans sont publiées, mais la caisse de sécurité sociale (CSS) et l'IPRES n'ont pas fait l'objet d'analyse de viabilité à long terme.

Les résultats attendus

27. Le renforcement de l'identification, du suivi et de la gestion des risques budgétaires doit permettre d'atteindre les résultats suivants :

- La supervision centrale et l'analyse des risques des collectivités locales sont renforcées ;
- La supervision centrale et l'analyse des risques des entreprises publiques sont renforcées ;
- L'analyse et la présentation des risques macroéconomiques sont renforcées ;
- L'analyse et la présentation de la viabilité budgétaire à moyen terme sont renforcées ;
- La publication et la gestion des passifs éventuels et des autres risques sont plus exhaustives.

Résultat attendu 2.1 : La supervision centrale et l'analyse des risques des collectivités territoriales sont renforcés

28. L'accroissement de la responsabilisation des communes dans le cadre de l'acte III de la décentralisation nécessitera un renforcement de leur suivi financier pour limiter les risques budgétaires. Ce renforcement visera le résultat intermédiaire suivant :

Résultat intermédiaire 2.1: Publier au cours du premier semestre de l'année n, un rapport annuel consolidé sur la situation financière des CT au cours de l'année n-1 (DSPL)

- Action 2.1.1.1 : Transmettre à la DSPL l'état d'exécution du budget des CT de l'année n-1 avant mai de l'année n ;
- Action 2.1.1.2 : Publier en ligne un état consolidé de l'exécution financière des budgets des CT de l'année n-1 avant fin juin de l'année n.

Résultat attendu 2.2 : La supervision centrale et l'analyse des risques des entreprises publiques sont renforcées

Résultat intermédiaire 2.2.1 : Les rapports sur le secteur parapublic sont publiés

- Action 2.2.1.1 : Faire transmettre par toutes les entités du secteur parapublic leurs états financiers audités de l'année n-1 avant fin septembre de l'année n ;
- Action 2.2.1.2 : Publier en ligne, avant fin octobre, le rapport sur le secteur parapublic préparé par la DSP.

Résultat intermédiaire 2.2.2 : Les analyses de risque du secteur parapublic comprenant une analyse de l'endettement de ce secteur sont publiées

- Action 2.2.2.1 : A brève échéance dans le DPBEP ;
- Action 2.2.2.2 : Lorsqu'elles seront plus développées dans une déclaration des risques budgétaires traitant spécifiquement des risques budgétaires (voir ci-dessous).

Résultat intermédiaire 2.2.3 : Un rapport sur les activités quasi-budgétaires est préparé et publié

- Action 2.2.3.1 : Préparer et publier un rapport sur les activités quasi-budgétaires et leur compensation, inclure un résumé de ce rapport dans le DPBEP.

Résultat attendu 2.3 : L'analyse et la présentation des risques macroéconomiques sont renforcées

29. Le renforcement des analyses macroéconomique comprendra la présentation d'études de sensibilité budgétaire par rapport aux hypothèses de croissance, aux variations du prix du baril de pétrole brut et aux variations de taux de change du dollar des Etats-Unis (ces analyses seront conduites à partir de 2021, leur champ étant élargi progressivement). Le résultat de ces études sera publié dans le DPBEP (2021), puis, à partir de 2022, dans la déclaration des risques budgétaires (DRB), voir ci-dessous.

Résultat intermédiaire 2.3.1 : Le renforcement des analyses macroéconomique comprendra la présentation d'études de sensibilité budgétaire

- Action 2.3.1.1 : Inclure dans le DPBEP les résultats des études de sensibilité budgétaire.

Résultat attendu 2.4 : L'analyse et la présentation de la viabilité budgétaire à long terme sont renforcées

Résultat intermédiaire 2.4.1 : Des analyses de viabilité à long terme de la CSS et de l'IPRES sont préparées

- Action 2.4.1.1 : Préparer des analyses de viabilité à long terme de la CSS ;
- Action 2.4.1.2 : Préparer des analyses de viabilité à long terme de l'IPRES.

Résultat intermédiaire 2.4.2 : Les études de viabilité à long terme du FNR et l'AVD ont été complétées et approfondies

- Action 2.4.2.1 : Approfondir l'étude actuarielle du FNR ;
- Action 2.4.1.2 : Approfondir l'AFD.

30. Résultat attendu 2.5 : La publication et la gestion des passifs éventuels et des autres risques sont plus exhaustifs. Une déclaration des risques budgétaires (DRB) devrait couvrir tous les types de risques¹⁵ : i) risques macroéconomiques ; ii) risques juridiques (contentieux) et sécuritaires, une estimation globale des charges liées aux contentieux sera effectuée ; iii) risques liés aux entreprises publiques et risques liés aux CT ; iv) risques liés aux PPP; v) garanties et autres passifs éventuels; vi) risques liés au secteur de la protection sociale (CSS, FNR et IPRES) ; vii) risques liés au secteur financier; viii) risques environnementaux ; ix) risques liés aux ressources naturelles ; x) présentation résumée des études de viabilité à long-terme.

Résultat intermédiaire 2.5.1 : La prévention des risques liés aux PPP est renforcée

- Action 2.5.1.1 : Finaliser le cadre législatif et réglementaire régissant les PPP ;
- Action 2.5.1.2 : Mettre en place une unité PPP opérationnelle au sein du MEF ;
- Action 2.5.1.3 : Publier régulièrement la liste des PPP ;
- Action 2.5.1.4 : Appliquer les dispositions de la LOLF sur la budgétisation des PPP. Conformément à l'article 18 de la LOLF, « les autorisations d'engagement couvrent, dès l'année où les contrats sont conclus, la totalité de l'engagement juridique ». L'ensemble des engagements juridiques liés aux PPP devra donc être autorisé par AE inscrite au budget.

Résultat intermédiaire 2.5.2 : Une cellule de la DGB spécialisée sur la centralisation du suivi et des analyses des risques budgétaire est mise en place

- Action 2.5.2.1 : Définir les compétences et le programme de travail de la cellule ;
- Action 2.5.2.2 : Mettre en place la cellule de suivi et de centralisation des risques budgétaires.

¹⁵ Un plan 2019-2021 de développement de la DRB est présenté dans « l'évaluation de la transparence des finances publiques » (FMI, 2019). Toutefois, les actions programmées n'ayant pas encore été engagées, les dates de mise en œuvre de ce plan devront être décalées.

31. Cette cellule sera responsable de la préparation et la coordination d'un programme de travail visant à renforcer les analyses et publications sur les risques budgétaires. Il conviendra de définir ses compétences et préparer son programme de travail (action 2.5.2.1) et ensuite de la mettre en place (action 2.5.2.2).

Résultat intermédiaire 2.5.3 : La publication des données et analyses sur les passifs éventuels et autres risques budgétaires est enrichie

- Action 2.5.3.1 : Renforcer progressivement les analyses de risque présentées dans le DPBEP ;
- Action 2.5.3.2 : Préparer et publier une déclaration des risques budgétaire, une fois ces analyses de risque plus développées et détaillées.

Objectif stratégique 3 : Améliorer l'exécution du budget et son contrôle

Enjeux et principaux constats

32. Le renforcement de l'exécution budgétaire et de son contrôle est un enjeu majeur pour accroître l'efficacité, la transparence et la qualité de la dépense publique. Un budget bien exécuté est un budget qui permet à la puissance publique de mettre en œuvre ses priorités de politique publique, conformément au budget voté. Il permet de gérer efficacement les aléas de la gestion par des méthodes transparentes et efficaces de réallocation des ressources. Il assure de la visibilité aux gestionnaires sur les ressources prévisionnelles infra-annuelles dont ils pourront disposer pour exécuter leurs dépenses en fonction de leurs priorités. Il permet également de fournir une vision pertinente des dépenses réalisées pouvant utilement servir de base d'analyse pour la programmation des dépenses des années suivantes.

33. Plusieurs réformes majeures ayant trait à l'exécution budgétaire sont en cours : la déconcentration de l'ordonnancement (DO), l'exécution en mode « budget programmes », la mise en œuvre de la double autorisation budgétaire en AE-CP, l'évolution du contrôle budgétaire (CB), le déploiement du contrôle interne budgétaire (CIB) et du contrôle de gestion (CG), l'évolution du cadre de la commande publique. La mise en œuvre de ces réformes repose sur un corpus de textes législatifs et réglementaires, déjà publiés (LOLF, décret GBE, décret PCE) ou à publier (décret RGCP, décret CG).

34. Les autorités se sont engagées à mettre en œuvre la DO au 1^{er} janvier 2020 mais celle-ci n'est pas encore effective faute d'anticipation. Le PSE phase 2 fait de la DO l'une des réformes permettant d'accroître la performance de la GFP. La LOLF 2011 et le nouveau décret relatif à la gestion budgétaire de l'Etat (dit décret GBE) posent le principe de la DO¹⁶. La mise en

¹⁶ La mission relève que le décret GBE restreint (par rapport à la LOLF) le champ de la DO puisque le Ministre chargé des finances (article 5) reste ordonnateur principal des dépenses de personnel et des dépenses financées sur ressources extérieures pour lesquelles le comptable public n'est pas assignataire. La restriction relative à la

œuvre de la DO repose également sur plusieurs nouveaux textes réglementaires ainsi que sur de nouvelles dispositions relatives à l'organisation de la chaîne de la dépense. Un nouveau SI intégré de gestion des finances publiques (SIGIF) a été développé, permettant de couvrir l'ensemble du processus budgétaire et comptable. Un important effort de formation des principaux acteurs a été réalisé. Toutefois, constatant que tout n'était pas encore prêt (voir encadré 2), les autorités ont décidé de reporter de 3 mois l'entrée en vigueur de la DO et d'instaurer une période transitoire (article 71 du décret GBE) pendant laquelle les règles d'exécution de la dépense précédemment en vigueur continuent de s'appliquer¹⁷. En effet, plusieurs actions préalables à la mise en œuvre de la DO n'ont pas été réalisées : nomination des RPROG, des OS et des OD, attribution et habilitation des rôles dans le nouveau SIGIF, adaptations organisationnelles internes de la fonction comptable et audit interne à la DGTCF.

Encadré 2. Raisons invoquées pour le report de la bascule au budget de programme et à la déconcentration de l'ordonnancement

Au cours de ses entretiens, la mission a entendu différents arguments pour justifier le report de la bascule au budget de programme et à la DO initialement prévu au 1^{er} janvier 2020. Ces arguments sont listés ci-dessous :

- L'adoption des textes nécessaires à la mise en œuvre de la déconcentration de l'ordonnancement (la nouvelle LOLF et les décrets d'application) n'a pas pu être réalisée à temps ;
- La DGCTP n'a pas pu conduire à temps la réorganisation des postes comptables, notamment la mise en œuvre des directions comptables ministérielles, empêchant une accréditation des ordonnateurs multiples auprès de leur comptables ministériels de rattachement ;
- Le nouveau système SIGIF n'était pas 100% prêt pour le début de la gestion (tous les rôles et habilitations n'étaient pas implémentés) et il n'était pas envisageable de prendre le risque de ne pas pouvoir exécuter toutes les dépenses du mois de janvier ;
- Tous les ministères sectoriels n'étaient pas encore prêts à basculer dans la réforme. Certains ne se sont pas appropriés la réforme et la période transitoire peut aider à apaiser les craintes résiduelles

Source : Propos recueillis par la mission auprès des autorités.

35. Plusieurs évaluations de la GFP font ressortir la faiblesse du système de prévisibilité des ressources mises à disposition des gestionnaires pour la conduite de leurs activités. Le PEFA (PI-21 – note C+) relève que les ministères sectoriels ne sont pas informés à l'avance des plafonds d'engagement décidés par le comité de suivi de l'exécution des dépenses et qu'ils initient leurs propositions d'engagements de dépenses sans en tenir compte. Le FTE (2.4.2 – pratique élémentaire) signale l'absence de recours à des budgets rectificatifs malgré des écarts importants entre prévision et réalisation. Le PIMA (institution 12 – effectivité faible) souligne

DO des dépenses de personnel pourra être interrogée le moment venu si les autorités le souhaitent ; la mission considère que la priorité est d'assurer le bon fonctionnement de la DO au périmètre envisagé.

¹⁷ Le logiciel SIGIFIP (désormais appelé SYSBUDGEP) a fait l'objet d'une évolution pour permettre au budget de s'exécuter en mode programmes et de mettre en œuvre les AE-CP.

l'existence d'une régulation des dépenses à courte vue qui ne garantit pas la mise à disposition des fonds en temps utile, générant ainsi des difficultés dans la gestion des grands projets.

36. Les outils de planification infra-annuelle des dépenses ne permettent pas d'alimenter utilement les prévisions de trésorerie. Il n'existe pas de plan d'engagement (PE) trimestriel des dépenses. Les plans de passation des marchés (PPM) manquent de réalisme et de crédibilité (nombre de marchés prévus 7 fois supérieur au nombre de marchés effectivement passés, nombreuses révisions en cours d'année, absence des informations budgétaires essentielles).

37. Le système de régulation budgétaire est très perfectible. D'un côté, le dispositif de pilotage hebdomadaire de la dépense repose sur des critères implicites de priorisation des dépenses et ne tient pas informés les gestionnaires ministériels des décisions prises. Ce dispositif ne permet pas non plus d'éviter la constitution d'arriérés : les décisions de validation des dépenses prises au stade de l'engagement ne garantissent pas que la trésorerie soit encore disponible au stade du paiement, conduisant parfois la DGCP à retourner les mandats au gestionnaire ministériel. De l'autre côté, lorsque la réserve de gestion constituée dès le stade de la LFI n'est pas suffisante, l'élaboration des LFR s'accompagne de ponctions et blocages de crédits sans information préalable des ministères (voir tableau 4 – à noter que les réallocations de LFR 2018 se sont élevées entre -31 % et 15 % par rapport aux crédits initiaux par ministère et institution). Ces ponctions perturbent fortement la gestion des ministères, notamment quand elles concernent des lignes portant des marchés en cours d'exécution, ce qui peut être source d'arriérés vis-à-vis des fournisseurs.

Tableau 4. Volume de crédits réalloués en gestion par les mouvements de crédits et les lois de finances rectificatives

Gestion 2018 en Md FCFA	LFI 2018	Mouvements crédits	Reports crédits	LFR	Crédits ouverts 2018	Crédits ouverts/ LFI(%)
Dépenses de personnel	633,0	0,0		50,0	683,0	7,9%
Dépenses de fonctionnement	314,3	-0,1		0,3	314,4	0,0%
Transferts courants	471,2	49,3		85,7	606,2	28,7%
Investissements exécutés par l'Etat	157,6	-17,1	21,7	-15,4	146,8	-6,8%
Transferts en capital	664,9	-4,0	19,4	-97,2	583,1	-12,3%
Total dépenses sur ressources internes (hors charges de la dette)	2241,0	28,0	41,1	23,4	2333,5	4,1%

Sources : Lois de finances 2018, SIGFIP

38. Nonobstant ces constats, la mise en œuvre des Plans d'engagement (PE) trimestriels constitue une préoccupation pour les autorités. Le décret GBE prévoit l'élaboration de PE trimestriels des dépenses de chaque programme. Un arrêté d'application (article 41) décrivant les modalités d'élaboration, d'exécution et de suivi des PE doit être pris et les autorités se sont saisies du sujet en instaurant un comité chargé de l'opérationnalisation de la planification infra-annuelle des dépenses. La mission encourage le comité à se préoccuper également de l'amélioration des PPM. Elle souligne également l'importance de tenir des états

réguliers des engagements juridiques souscrits (consommation des AE) et des restes à payer (AE non encore couvertes par des CP) afin de piloter avec de la visibilité les besoins de CP correspondant aux engagements déjà pris¹⁸.

39. La chaîne de la dépense est marquée par des lenteurs dues aux procédures administratives relatives à la commande publique et aux contrôles effectués tout au long de la chaîne. Selon le rapport annuel 2018 de la DCMP, les délais effectifs moyens (127 jours pour un appel d'offres ouvert national) des procédures de passation des marchés publics excèdent de moitié les délais règlementaires maximaux prévus pour la passation (environ 83 jours pour un appel d'offres ouvert national). En matière d'exécution, la procédure normale de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement / mandatement, paiement) est souvent perçue comme source de lenteurs du fait de la multiplicité des contrôles exercés par le CB¹⁹ à chacune de ses étapes et du système de régulation hebdomadaire des engagements. En 2018, les délais moyens d'exécution des dépenses de l'Etat se sont étendus de 40 jours (pour un transfert courant réalisé en procédure simplifiée) à 89 jours (pour une dépense de fonctionnement en procédure normale), soit du simple au double - voir tableau 5.

Tableau 5. Délais d'exécution de la chaîne de la dépense (en jours)

Titre	Délais moyens phase engagement (hors régularisations et délégations)		Délais moyens phase liquidation (procédure normale, hors DMRI)		Délais moyens phase ordonnancement (hors régularisations)	Délais moyens entre réception mandat par comptable et prise en charge	Total procédure de l'engagement à la prise en charge
	Total Phase engagement	Dont entre réception par CB et son visa	Total Phase liquidation	Dont entre engagement et saisie liquidation administrateur crédits			
3	38,1	30,6	35,9	24,8	11,0	4,2	89,2
4	35,5	31,4			1,7	2,5	39,7
5	23,1	16,8	29,9	20,5	3,0	8,8	64,8
6	61,7	57,0			1,6	2,2	65,5

Source : SIGFIP.

40. Conséquence de ces lenteurs, les dépenses sont majoritairement exécutées au travers de procédures simplifiées ou dérogatoires²⁰ qui sont devenues la norme. En principe réservées à des cas particuliers, les procédures simplifiées ou dérogatoires (dites DMRI et DSOP²¹) ont été appliquées en 2019 pour 67 % des dépenses de fonctionnement (23 % des dépenses totales hors masse salariale et charges de la dette), 12 % des dépenses d'investissement exécutés par l'Etat (4 % des dépenses) et 100 % des transferts courants et en

¹⁸ Ces états peuvent également servir de base pour estimer le volume des CP à budgéter en priorité l'année suivante afin de couvrir les AE consommées et non encore payées des gestions précédentes.

¹⁹ Il peut être également souligné la redondance du contrôle de la DCMP avec celui du CB sur le projet de contrat de marchés préalablement à l'approbation de ces derniers où les deux entités exercent successivement un contrôle de régularité, de conformité et de disponibilité des crédits.

²⁰ Le PEFA a attribué la note D au sous indicateur PI-25 relatif au respect des règles et procédures de paiement.

²¹ DMRI : dépenses à mise en règlement immédiat ; DSOP : dépenses sans ordonnancement préalable.

capital (73 % des dépenses). Les autorités se sont engagées au titre de l'ICPE à encadrer le recours à la procédure simplifiée et à limiter la part de dépenses exécutées selon cette procédure.

41. Au-delà, la pratique des transferts vers les comptes de dépôts et des lettres de confort affaiblissent le contrôle de l'exécution des dépenses, principalement exercé par le CB. Le PEFA (PI-25) relève que le dispositif de contrôle des engagements de dépenses (assuré par le CB) ne couvre pas toutes les catégories de dépenses notamment les charges de la dette. Certaines dépenses sont payées suivant des procédures dérogatoires et d'autres par anticipation. D'autres pratiques ont également pour effet d'affaiblir les contrôles du CB. D'une part, les transferts (réalisés au profit de tiers mais aussi de services non personnalisés de l'Etat) alimentent des comptes de dépôts au sein desquels la mobilisation des fonds échappe au CB, fait peser des risques sur la trésorerie, de même qu'elle favorise la gestion de fait. Conscientes de ces difficultés, les autorités ont franchi une première étape en interdisant le report des soldes de ces comptes d'une année à l'autre ainsi que le virement des fonds à destination de comptes logés dans des banques commerciales. D'autre part, les lettres de confort sont source de risques budgétaires et d'affaiblissement de l'unité budgétaire (FTE 2.1.1 et PEFA PI-10) car elles créent des engagements hors budget. Un arrêté de novembre 2018 aurait limité la pratique des lettres de confort aux secteurs de la défense et de la sécurité ainsi que de l'agriculture²².

42. L'exécution des dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures mériterait d'être fiabilisée. La Direction de l'ordonnancement des dépenses publiques (DODP) de la DGB assure le suivi en exécution des conventions de financement signées avec les PTF. En relation régulière avec les cellules ministérielles chargées de l'exécution des projets, elle suit et sollicite les décaissements rendus nécessaires au titre des projets. Si la DODP a la vision complète des financements octroyés par convention de prêt et des tirages associés, certaines aides extérieures accordées sous forme de dons échappent à son contrôle et suivi. Ainsi, les dépenses d'investissement sur ressources extérieures ne sont pas suivies de façon exhaustive. La DODP ne dispose pas non plus d'un système d'information pour suivre les décaissements et les différentes étapes de la vie des projets.

43. Avec les réformes budgétaires, le rôle du CB s'inscrit dans une montée en puissance sur de nouvelles problématiques. Le CB a été délocalisé avec la désignation de 10 CB ministériels (CBM) qui exercent leurs fonctions *in situ* dans les ministères. En cohérence avec le PSE 2 qui prévoit la modernisation du CB, des réflexions sont conduites sur l'évolution du rôle du CB, notamment en vue d'alléger les contrôles systématiques *a priori* au profit de contrôles ciblés et de contrôles *a posteriori*. SIGIF embarque un certain nombre de contrôles automatiques qui vont alléger la tâche du CBM. Enfin, le CB cherche à : développer un rôle de partenaire-conseil des ministères ; investir le champ du contrôle de la soutenabilité de la dépense davantage que

²² Les lettres de confort relatives à la prise en charge des intrants agricoles ont totalisé un engagement de 19 Md FCFA au titre la campagne agricole 2018-2019.

celui du contrôle de régularité et de légalité ; développer le contrôle modulé et sélectif de la dépense selon la qualité du CIB mis en œuvre par les ministères.

44. En lien avec les nouvelles modalités de gestion publique, la DCB s’est positionnée en avant-garde pour développer le CIB. Pour l’heure, les ministères n’ont pas encore développé leur dispositif de CIB²³ prévu par la LOLF. La DCB a développé une réflexion et un plan d’actions pour former et accompagner les ministères dans le déploiement du CIB. Elle réfléchit à l’élaboration d’un cadre de référence du CIB, des maquettes d’organigramme fonctionnel, de cartographie des risques et de plans d’actions de mitigations des risques. La DCB se positionne ainsi de fait comme l’animateur interministériel de la démarche d’approche du contrôle interne par les risques.

Encadré 3. Contrôle interne comptable et contrôle interne budgétaire : des démarches complémentaires et cohérentes

Les démarches relatives au déploiement d’un contrôle interne comptable (CIC), suscitées par les impératifs de certification des comptes de l’État, précèdent légèrement celles concernant le CIB. Si ces démarches comportent des synergies évidentes, notamment en termes de méthodes et dans la mesure où elles s’appliquent à des processus qui intègrent activités budgétaires et activités comptables, elles découlent néanmoins d’objectifs distincts. L’objectif principal du CIC est de fournir une assurance raisonnable quant à la qualité de la comptabilité générale tandis que l’objectif du CIB est de fournir une assurance raisonnable quant à la qualité de la comptabilité budgétaire et à la soutenabilité budgétaire de la gestion. Ainsi, le CIB constitue une démarche qui ne se superpose pas au CIC mais qui lui est complémentaire.

Ces deux dispositifs, avec des méthodes et des outils cohérents et articulés entre eux, permettent de couvrir l’ensemble des processus de dépense et de recette, depuis la programmation jusqu’au règlement et à l’encaissement et aux opérations d’inventaire. S’agissant de la dépense et plus particulièrement, le CIB :

- est focalisé sur la programmation, la mise en place des crédits et l’engagement des dépenses ;
- bénéficie des travaux du CIC sur la qualité des paiements et des opérations de fin de gestion ;
- contribue, au titre de la fiabilisation des engagements, à la qualité de la comptabilité générale (engagements hors bilan).

Si les deux démarches poursuivent des objectifs différents mais complémentaires, il n’est toutefois pas exclu de chercher à les faire dialoguer entre elles, à mutualiser les approches sur les aspects qui les permettraient et à avoir une instance d’échange sur le pilotage des deux démarches pour partager les objectifs et rechercher les synergies et surtout montrer un portage cohérent et uni vis-à-vis des ministères sectoriels qui pourraient montrer des difficultés à adhérer à la démarche de contrôle interne dans les premiers temps.

Source : Mission.

45. La mise en place du contrôle de gestion (CG) en est à ses balbutiements mais peut s’appuyer sur de premiers travaux à poursuivre. Le PSE 2 a acté la nécessité d’améliorer le dispositif de contrôle interne administratif avec l’introduction de la fonction de CG au sein de

²³ Une assistance technique d’AFRITAC Ouest visant à appuyer l’élaboration d’une cartographie des risques comptables pour la mise en œuvre du CIC a toutefois permis d’établir une cartographie des risques budgétaires et comptables de deux processus au sein de deux ministères pilotes : le processus de la commande publique au sein du ministère de la santé et le processus de la solde au sein du ministère de l’éducation nationale.

l'administration publique. La LOLF introduit le CG comme outil de pilotage et de suivi de la démarche de performance de la gestion en « budget programmes ». Un projet de décret définissant l'activité de CG et le rôle du contrôleur de gestion a été préparé. Le MFB a reçu l'appui du BOM pour tracer une feuille de route sur le déploiement du CG dans les ministères et élaborer un manuel pratique sur le CG ; dans le même temps, la DGB a également élaboré un guide du CG. Pour l'heure, la fonction de CG ne semble pas avoir encore été installée dans les ministères et les contrôleurs de gestion ne sont pas nommés ni identifiés. L'enjeu est maintenant la formation, le déploiement et l'appropriation de la démarche de CG.

46. Ainsi que les évaluations récentes l'ont soulevé, la gestion et le contrôle des dépenses de personnel comportent plusieurs faiblesses. Le PEFA (indicateur PI-25 – note D+) relève que les fichiers du personnel et les états de paie ne sont ni intégrés ni reliés et que des rapprochements entre les deux ne sont pas effectués. Il souligne également les retards constatés dans la prise des actes administratifs (avancement, validation, reclassement) entre le moment de la décision et la date d'effet théorique. Le FTE (indicateur 1.3.1) fait ressortir des problèmes de classification concernant la masse salariale.

47. Le titre 2 « dépenses de personnel » ne donne pas une image exhaustive et sincère de la masse salariale des agents de l'Etat. Les dépenses de personnel sont réparties sur plusieurs titres de dépenses : le titre 2 qui correspond aux dépenses liquidées²⁴ par la direction de la solde (DS) de la DGB, le titre 3 qui comporte les salaires des agents vacataires embauchés par le ministère de l'éducation nationale et le titre 5 « dépenses d'investissement » qui peut également contenir des dépenses de personnel liées à la réalisation de certains projets. En outre, une partie de la masse salariale due aux agents en poste n'est pas retracée dans le budget : il existe un stock d'arriérés de salaires au titre des rappels de rémunération dus aux enseignants (reprises d'ancienneté, avancements et rappels d'intégration) et la prise en compte en paye des actes liés à la progression de carrière des agents de l'Etat connaît d'importants retards.

48. La mise en œuvre d'un fichier unique des personnels de l'Etat (FUDPE) a débuté mais n'est pas achevée ce qui ne permet pas au MFP d'avoir une vision exhaustive des effectifs de l'Etat. Depuis 2014, le projet de création du FUDPE²⁵ est en cours d'implémentation. Un programme d'appui à la modernisation de l'administration devrait permettre de dégager des financements pour poursuivre la mise en œuvre du FUDPE. Dans l'attente de l'achèvement du projet FUDPE, il n'existe pas de dispositif automatique de remontée des informations sur les

²⁴ Il s'agit des salaires des agents fonctionnaires et contractuels de l'Etat (à la fois ceux régis par le ministère de la fonction publique et ceux sous statuts spéciaux régis par leurs ministères de rattachement comme les corps paramilitaires ou les magistrats).

²⁵ Le FUDPE doit regrouper les personnels gérés par le ministère de la fonction publique (MFP) et les personnels sous statuts spéciaux. Il est prévu d'interconnecter le FUDPE avec l'ensemble des SIRH ministériels afin de disposer d'une base et unifiée qui permette d'envisager le traitement dématérialisé des actes administratifs.

mouvements entrées-sorties au sein des ministères (disponibilité, détachement, mobilité, décès) des agents.

49. Plusieurs mesures de sécurisation et de modernisation de la gestion de la solde ont été prises mais des marges de progrès subsistent. Le déploiement d'une cartographie des risques, d'un référentiel d'audit et la mise en place de nombreux points de contrôle liés au processus de validation des actes ayant une incidence en paye ont permis de sécuriser la gestion de la solde (indicateur PI-23). Plusieurs mesures de modernisation de la paye ont été prises : l'édition dématérialisée des bulletins de paye ou la déconcentration en région (via les CB régionaux) de la validation des éléments de paye liées à la grappe familiale. Toutefois, des marches restent à franchir pour sécuriser davantage la gestion de la solde.

50. Afin de fiabiliser le suivi des effectifs par ministère et de renforcer le pilotage de la masse salariale, la DS envisage de mobiliser et d'impliquer les DAGE de façon mensuelle. La classification par programmes n'a pas encore été implémentée dans l'application solde de même que le rattachement des agents de l'Etat aux programmes auxquels ils contribuent. Le suivi de la solde par programme en gestion reste donc approximatif. De plus, la masse salariale par ministère n'est pas connue avec exactitude car la DS ne dispose d'informations actualisées sur la répartition des agents entre les différents ministères qu'à l'occasion des conférences budgétaires (dans l'intervalle, elle ne recense que les entrées et les sorties en solde). Ainsi, la base de solde n'est actualisée qu'une fois l'an des mobilités des agents notamment entre ministères. Un comité de suivi de l'évolution de la masse salariale et des effectifs, piloté par la DS, serait créé et réunirait les DAGE et les DRH ministériels.

51. Les plafonds d'emplois n'ont pas encore été appropriés et leur utilité appréhendée. A l'occasion de l'élaboration de la LFI 2020, des plafonds d'emplois ont été calculés de façon centralisée par la DS sans associer les ministères sectoriels. Aucun dispositif ne semble prévu à ce stade pour suivre l'exécution de ces plafonds d'emplois en gestion. L'utilité et la portée de l'introduction des plafonds d'emplois (notamment la fongibilité des emplois au sein du plafond) n'ont pas encore été perçues.

52. En cohérence avec la DO et la responsabilisation des ministères sectoriels, une étude pourrait être conduite sur la déconcentration de la gestion des personnels de l'Etat. Les bonnes pratiques internationales tendent à responsabiliser les ministères sectoriels dans la gestion de leurs moyens (à la fois financiers et humains). Les autorités pourraient, dans cet esprit, considérer l'opportunité de déconcentrer la gestion des personnels de l'Etat vers les ministères sectoriels.

53. L'audit et le contrôle internes de l'exécution budgétaire sont assurés par l'IGE, l'IGF et les différentes inspections ministérielles (audit interne à l'administration). L'Inspection générale d'Etat (IGE) est rattachée à la Présidence. Les ministères comprennent tous une inspection interne, parfois érigée en inspection générale. C'est ainsi le cas du MFB qui dispose de l'Inspection générale des finances (IGF) dont le champ d'intervention est plus large qu'une

inspection interne. Par ailleurs, chaque direction générale du MFB dispose d'une direction du contrôle interne (DCI). Enfin, ce contrôle interne à l'administration est complété par des organes de contrôle externe, indépendants de l'Exécutif, que sont la Cour des comptes et l'Assemblée Nationale.

54. Les inspections internes ont subi une dégradation de l'indicateur PEFA PI-26 relatif à l'audit interne (qui passe de C+ à D+), bien que les constats des évaluateurs soient contestés par l'IGE. L'IGE dispose en effet de moyens conséquents et semble avoir pris efficacement la coordination des structures d'audit interne des ministères. À cet effet, l'IGE organise des réunions trimestrielles formalisées, qui permettent de partager et d'harmoniser les programmes d'activités des inspections ministérielles et les rapports d'inspection. C'est également une opportunité d'échanger sur les difficultés rencontrées et d'encourager le benchmarking entre les auditeurs. Toutefois, ce réseau ne couvre que les ministères (essentiellement leur administration centrale), hors institutions constitutionnelles et agences.

55. En outre, le développement du contrôle et de l'audit interne au sein des administrations se heurte à plusieurs difficultés. Les causes et les conséquences de ces difficultés nécessitent un diagnostic exhaustif et une cartographie précise dans le cadre d'une étude interministérielle que seule l'IGE peut conduire. Sans préjudice des conclusions de l'étude, les impacts sont d'ores-et-déjà importants : fort taux de turn-over dans les postes d'auditeur, manque d'harmonisation des règles et processus de contrôle, faibles capacités des équipes, etc.

56. L'IGF est rattachée juridiquement au MFB mais son champ d'action est élargi aux affaires financières dans toute l'administration publique. Elle s'est ainsi consacrée, ces deux dernières années, au contrôle des structures d'enseignement supérieur bénéficiant de transferts publics. Toutefois, ses faiblesses capacitaires nuisent à la conduite simultanée d'un audit interministériel et à la poursuite de ses activités premières, centrées sur quatre domaines du ministère (Douanes, impôts, Trésor et Administration générale). Ainsi, le nombre d'audit interne et de recommandations effectuées en 2018 est proche de zéro

57. Grâce à des appuis extérieurs, l'IGF s'est dotée de manuels de contrôle, a pu établir des cartographies des risques et se préparer aux audits de performance. Elle n'a toutefois pas encore conduit ce type d'exercice en réel. De même, la réforme des programmes budgétaires et leurs conséquences au sein du ministère n'ont pas encore été réellement prises en compte dans les activités d'audit ni dans la cartographie des risques du ministère.

58. Au sein du MFB, il existe une DCI par direction générale. Ces DCI sont suivies par l'IGF qui en anime le réseau (ex. : examen en début d'année des programmes d'activités) mais sans relation hiérarchique ni autorité fonctionnelle institutionnalisée. En outre, dans les DCI du MFB, les nouveaux modes de contrôle instaurés par la LOLF n'ont pas non plus été intégrés dans leurs

activités. Le déploiement du contrôle interne²⁶ au sein du MFB est en balbutiement et celui du CG des programmes du ministère est en souffrance. Le ministre dispose d'informations retransmises verticalement par ses directeurs généraux mais ne dispose pas d'un suivi transversal et indépendant d'aide au pilotage, alimenté par les DCI puis synthétisé et porté par l'IGF.

59. Enfin, les programmes budgétaires et leur cadre de performance ont été bâtis par les ministères sans bénéficiaire d'une revue globale et impartiale. Une fois le périmètre des programmes défini par les ministères dans le cadre du PLF, un décret aurait dû être pris pour consacrer la liste de tous les programmes, ce qui n'a pu être fait avant l'adoption de la LFI 2020, rendant ainsi sans objet la signature d'un tel décret. Des appuis ont bien été apportés aux ministères pour les aider à établir les objectifs et les indicateurs de performance, notamment par la DGB au travers d'ateliers et de guides. Cependant, seule la DPB a été amenée, en conférence budgétaire, à porter un œil critique sur ces documents. Aucun regard supra-ministériel n'a examiné la pertinence du périmètre des programmes ni celle de leur cadre de performance.

Les résultats attendus

60. L'amélioration de l'exécution budgétaire et de son contrôle doit permettre d'atteindre les résultats suivants :

- L'exécution budgétaire et son contrôle sont renforcés ;
- L'audit interne et le contrôle de l'exécution budgétaire par les inspections internes sont renforcés ;
- L'exécution des investissements publics est améliorée.

Résultat attendu 3.1 : L'exécution budgétaire et son contrôle sont renforcés

61. Quatre résultats intermédiaires traduiront les avancées réalisées pour atteindre le résultat attendu et l'amélioration de la crédibilité et l'efficacité de la dépense publique : i) La DO est effective et totale ; ii) La prévisibilité infra-annuelle des ressources mises à disposition des gestionnaires est renforcée ; iii) Les contrôles intégrés à la chaîne de la dépense (CB, CIB et CG) sont déployés et optimisés et la chaîne de la dépense fluidifiée ; iv) Le suivi des effectifs et la gestion des dépenses de personnel sont améliorés. Ces résultats intermédiaires seront atteints par la mise en œuvre de différentes actions²⁷ récapitulées dans un plan d'action.

²⁶ Contrôle interne compris ici au sens du référentiel défini par le *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)*.

²⁷ Ces actions pourraient utilement trouver place dans les programmes suivants financés par les bailleurs, qui couvrent le champ des réformes budgétaires ou plus spécifiquement de l'exécution budgétaire et de son contrôle : programme d'appui budgétaire de l'UE, projet d'assistance technique en appui à la mise en œuvre du PSE du Canada, le programme d'appui à l'exécution nationale (PAEX) du Luxembourg, le projet d'amélioration de

Résultat intermédiaire 3.1.1 : La DO est effective et totale

62. Les autorités ont confirmé à la mission leur engagement à tenir la nouvelle échéance de la bascule à la DO. Plusieurs actions sont à conduire dans cette optique. La mission propose aux autorités une liste de 10 actions prioritaires pour permettre de basculer en réduisant les risques inhérents à une telle action en cours de gestion (voir tableau 1).

63. A moyen terme, les actions à mettre en œuvre pour bénéficier pleinement des avantages de la DO peuvent être récapitulées ainsi :

- Action 3.1.1.1 : Mettre en œuvre la DO en prenant les dix mesures immédiates proposées par la mission pour réussir la bascule au 1er avril 2020 ;
- Action 3.1.1.2 : Réaliser un retour d'expérience dès la première année de mise en œuvre pour ajuster ce qui mériterait de l'être et renforcer ce qui aura bien fonctionné ;
- Action 3.1.1.3 : Préciser le cadre de la gestion opérationnelle²⁸ du programme (définir les acteurs et les services responsables qui vont prescrire et exécuter les actes de dépenses sous le RPROG). Adapter et mettre à jour en conséquence la classification administrative ;
- Action 3.1.1.4 : Rendre le RPROG pleinement autonome et responsable en lui conférant la qualité d'ordonnateur délégué et clarifier le choix des ordonnateurs secondaires pour l'homogénéiser.

Résultat intermédiaire 3.1.2 : La prévisibilité infra-annuelle des ressources mises à disposition des gestionnaires est renforcée

- Action 3.1.2.1 : Renforcer la crédibilité des PPM ;
- Action 3.1.2.2 : Prendre et mettre en application l'arrêté d'application de l'article 41 du décret GBE concernant les modalités d'élaboration, d'exécution et de suivi de PE²⁹ trimestriels des dépenses pour servir de base à la réalisation de prévisions de trésorerie ;
- Action 3.1.2.3 : Améliorer les pratiques de régulation budgétaire : en informant les ministères en amont de toute mesure de régulation ; en les associant pour identifier les lignes devant porter la régulation (notamment pour les LFR) ; en excluant de la régulation les crédits

l'exécution budgétaire de l'USAID en cours de formulation (notamment mise en œuvre des budgets programmes et de la DO, renforcement du contrôle interne), le programme de renforcement de la GFP au Sénégal de l'UE et du FMI, l'appui budgétaire de l'AFD destiné à accompagner les réformes de la LOLF.

²⁸ Le décret GBE ne résout pas strictement ce point et reste assez confus sur la structure de gestion opérationnelle qu'il a entendu décliner en infra-programme en introduisant des responsables d'actions et d'activités.

²⁹ Aux fins de prévisions de trésorerie, il pourrait être utilement considéré que ces PE contiennent également les prévisions de tirages des fonds logés sur les comptes de dépôts issus des transferts de l'Etat vers les agences et établissements publics.

destinés à couvrir des engagements juridiques dont le service est fait (charges à payer) et en limitant la régulation sur les dépenses d'investissement ;

- Action 3.1.2.4 : Mettre en place un véritable dialogue de gestion régulier entre la DGB / la DGCPT et les DAGE des ministères sectoriels devant permettre de partager et d'échanger sur la situation d'exécution du budget de l'Etat.

Résultat intermédiaire 3.1.3 : Les contrôles intégrés à la chaîne de la dépense (CB, CIB et CG) sont déployés et optimisés et la chaîne de la dépense fluidifiée

- Action 3.1.3.1 : Fluidifier et renforcer l'efficacité de la chaîne de la dépense après l'avoir audité pour identifier les raisons du recours excessif aux procédures dérogatoires et en limiter l'utilisation. ;
- Action 3.1.3.2 : Informatiser et étendre la couverture de l'exécution des dépenses d'investissement sur ressources extérieures à l'ensemble des dépenses des bailleurs. Inciter les ministères par circulaire à porter tout projet sur financement extérieur à la connaissance de la DODP ;
- Action 3.1.3.3 : Professionnaliser et moderniser la fonction de CB : en étudiant l'opportunité de créer une filière spécifique de formation et un corps ou un statut pour les CB ;
- Action 3.1.3.4 : Poursuivre et accompagner la démarche de déploiement du CIB et du CG dans les ministères. L'accompagnement du déploiement du CIB se fera sous l'animation de la DCB en : i) élaborant le cadre de référence interministériel et la méthodologie du CIB ; ii) établissant une feuille de route de déploiement avec des étapes clés assorties d'échéance ; iii) animant un réseau de correspondants ministériels CIB en vue d'échanger sur les bonnes pratiques ; iv) identifiant les principaux enjeux³⁰ de développement du CIB pour orienter le travail annuel à réaliser. L'accompagnement du déploiement du CG se fera sous l'animation de la DCI de la DGB en : i) formant des personnes ressources au CG ; animant un réseau des contrôleurs de gestion ; iii) mobilisant des restitutions adaptées de SIGIF ; iv) harmonisant les 2 guides en circulation relatifs au CG ; et v) accompagnant activement la démarche par des actions pédagogiques de communication.

Résultat intermédiaire 3.1.4 : Le suivi des effectifs et la gestion des dépenses de personnel sont améliorés

- Action 3.1.4.1 : Renforcer la sincérité de l'agrégat « dépenses de personnel » : en rassemblant l'intégralité des dépenses de masse salariale sur le titre 2 ; en poursuivant la régularisation progressive des rappels de paye dus non encore payés ; en affichant le compteur de la dette

³⁰ A titre d'exemple, il pourrait être jugé pertinent de développer un travail autour de l'analyse de la soutenabilité des budgets des structures autonomes et du calibrage des transferts qui leur sont destinés.

salariale non couverte par la masse salariale budgétée ; en introduisant la classification par programme dans le référentiel d'exécution de la solde. ;

- Action 3.1.4.2 : Poursuivre le déploiement du FUDPE sur l'ensemble des agents de l'Etat et l'interconnecter avec le fichier de la solde afin de sécuriser et fluidifier la liaison entre gestion administrative et gestion de la paye ;
- Action 3.1.4.3 : Impliquer mensuellement les ministères dans le suivi des effectifs pris en solde et le calcul de la masse salariale afin de fiabiliser la masse salariale et de maîtriser son pilotage ;
- Action 3.1.4.4 : Conduire une étude sur la déconcentration à moyen terme de la gestion des personnels de l'Etat.

Résultat attendu 3.2 : L'audit interne et le contrôle de l'exécution budgétaire par les inspections internes sont renforcés

Résultat intermédiaire 3.2.1 : L'activité des acteurs de l'audit et du contrôle intègre les innovations du nouveau cadre des finances publiques et est coordonnée et dynamisée sous l'impulsion de l'IGE.

- Actions 3.2.1.1 : Conduire une étude générale sur la fonction d'audit interne et de contrôle au sein de l'administration. Cette étude doit permettre de cartographier et d'apporter une vision exhaustive sur la réglementation en vigueur, les acteurs de l'audit et du contrôle, les processus mis en œuvre et leurs articulations, les moyens et les capacités détenues ;
- Action 3.2.1.2 : Adopter et mettre en œuvre le plan d'actions pluriannuel issu de l'étude générale. En fonction des difficultés soulevées, plusieurs pistes possibles que l'étude doit confirmer : (i) pour la réduction du turn-over : création d'une filière professionnelle et interministérielle « d'auditeur public », mesures d'incitation et de fidélisation, parcours de carrière identifiable avec identification des mobilités possibles (ex. Tour extérieur), plans de formation adaptés, etc. ; (ii) pour l'assise juridique des actions de contrôle : élaboration / actualisation / harmonisation des textes sur le contrôle, édition d'un code de conduite issu des standards internationaux (« charte de l'auditeur ») ; et (iii) pour l'articulation et le respect de la méthodologie : faire converger tous les outils d'audit et de contrôle en intégrant la nouvelle gestion financière et l'usage de SIGIF, à l'aide de plans de formation et de guides de contrôle harmonisés et partagés avec toutes les institutions de contrôle (inspections générales, directions ministérielles de contrôle, Cour des comptes, etc.), et d'une animation de réseau renforcée.

Résultat intermédiaire 3.2.2 : une revue périodique systématique du périmètre des programmes et de leur cadre de performance est conduite par une instance étatique interministérielle

- Action 3.2.2.1 : Créer par texte officiel une instance consultative d'évaluation des programmes budgétaires et de leur cadre de performance. Ce comité interministériel donne un avis sur la pertinence du périmètre des programmes et de ses indicateurs de performance au regard des politiques publiques de l'Etat, des objectifs du ministère et de son organisation, ainsi que du contrôle de gestion à exercer. Il est présidé par l'IGE que son positionnement et ses attributions désignent logiquement pour cette fonction. S'agissant d'un comité consultatif, il peut être élargi à la Cour des comptes sans préjudice de la séparation des pouvoirs, ainsi qu'à quelques représentants de la société civile dans une démarche bénéfique d'inclusivité ;
- Action 3.2.2.2 : Elaborer un guide de revue des programmes à l'usage du comité d'évaluation ;
- Action 3.2.2.3 : Réunir ce comité d'évaluation en tant que de besoin : la première fois pour stabiliser le cadre des budgets programmes (et après chaque remaniement important qui le remettrait en cause) et annuellement ensuite, pour valider le cadre de performance des programmes et leur cohérence avec les DPPD/PAP.

Résultat intermédiaire 3.2.3 : Le contrôle stratégique de la gestion du MFB intègre les innovations de la LOLF et est dynamisée sous l'impulsion d'une IGF renforcée.

- Action 3.2.3.1 : Mener une étude sur la fonction du contrôle interne et de gestion au sein du MFB, en cohérence avec l'étude générale du contrôle conduite par l'IGE, en vue d'établir un plan de réformes d'ensemble pour le ministère ;
- Action 3.2.3.2 : Actualiser la cartographie des risques du ministère par grande fonction, à l'aide des acteurs locaux du contrôle, au regard des budgets programmes et de l'outil SIGIF ;
- Action 3.2.3.3 : Conduire des actions d'animation du réseau des inspecteurs auditeurs du MFB (IGF, DCI) par la formation au guide du contrôle et la formalisation d'un plan d'actions de maîtrise des risques ; si besoin réviser le texte constitutif de l'IGF pour y intégrer son rôle de chef de file du contrôle interne et du contrôle de gestion au sein du MFB ;
- Action 3.2.3.4 : Etablir un « tableau de bord du ministre » des risques stratégiques de gestion et produire un compte-rendu mensuel en comité de direction. Ce tableau de bord doit pouvoir identifier les orientations stratégiques de la gestion des programmes, mesurer les écarts mensuels en gestion, proposer les mesures à suivre et rendre compte de leur état d'avancement.

Résultat attendu 3.3 : L'exécution des investissements publics est améliorée

64. Le suivi de l'exécution des projets d'investissement public est variable selon les projets. Le suivi des grands projets du PSE est assuré par le Bureau Opérationnel de Suivi (BOS), doté des outils et ressources humaines adéquats. Les projets financés sur ressources extérieures sont généralement suivis directement par les bailleurs (l'action de suivi étant une composante à part entière du projet) ; la DODP assure également un suivi de ces projets mais de façon globalisée et non exhaustive (voir *supra*). Le suivi des projets sur ressources nationales est perfectible et non systématisé. Le PIMA relevait en outre que la centralisation du suivi des projets au niveau sectoriel reste limitée, voire inexistante dans certains ministères. Par ailleurs, le Sénégal ne dispose pas, hormis pour les projets du PSE, d'un outil intégré qui permettrait un suivi centralisé de l'avancée de tous les projets. Il n'y a pas non plus de règles et procédures standardisées concernant les ajustements des projets et les modalités de transferts de crédits d'un projet à l'autre en fonction de leurs avancées respectives.

65. Un bon suivi d'exécution des projets d'investissements, qui permet en retour une bonne programmation, repose sur les bases suivantes : l'élaboration d'un rapport physico-financier d'ensemble, pour tous les projets et toutes les sources de financement ; la mise en place de procédures pour gérer les aléas sur les projets ; l'analyse systématique ex-post de l'exécution des projets pour en tirer les leçons à appliquer aux nouveaux projets.

Résultat intermédiaire 3.3.1 : Tous les projets d'investissement supérieurs à 1 Md FCFA font l'objet d'un suivi physico-financier adéquat et d'une analyse ex-post

- Action 3.3.1.1 : Mettre en place d'un système d'information permettant de suivre de façon centralisée l'avancée physico-financière des projets d'investissements ;
- Action 3.3.1.2 : Produire et diffuser un rapport semestriel (par exemple au sein des RTEB des 2ème et 4ème trimestres) de suivi sur les projets d'investissements, à partir des données des projets, des bailleurs, des ministères et de la direction de dette ;
- Action 3.3.1.3 : Définir et mettre en place des procédures adéquates pour gérer les aléas d'exécution sur les projets ;
- Action 3.3.1.4 : Faire procéder à l'analyse ex-post des projets.

Objectif stratégique 4 : Améliorer la couverture et la qualité de l'information financière et comptable

Enjeux et principaux constats

66. Ce quatrième objectif stratégique vise à corriger les faiblesses persistantes identifiées par les récentes évaluations PEFA et FTE et à prendre en compte les orientations du PSE2 et des nouveaux engagements au titre du programme ICPE. Il vise

à améliorer la couverture et la qualité de l'information financière et comptable, à l'horizon 2025. Il couvre les problématiques de l'exécution budgétaire et du contrôle, des rapports financiers ainsi que de la gestion des actifs et des passifs.

67. Le PAP2 du PSE aborde ces problématiques à travers les 3 axes stratégiques du SDMAP³¹ que sont (i) l'amélioration de la qualité des services rendus aux populations, (ii) la rénovation de l'organisation administrative et (iii) l'amélioration de la qualité de la gestion publique. Il précise en outre que l'accent devra être impérativement mis sur les réformes budgétaires et financières. Cette dynamique est entre autres soutenue par la gestion axée sur les résultats.

68. Par ailleurs, le gouvernement sénégalais, dans les engagements pris vis-à-vis du FMI dans sa déclaration de politiques dit poursuivre la mise en œuvre des directives de l'UEMOA dans le domaine de la GFP dès janvier 2020. En particulier, la LOLF consacre les principes qui sous-tendent les nouvelles pratiques budgétaires et comptables : avec plus particulièrement la fonction comptable partagée, une triple comptabilité, la certification des comptes et le passage de la comptabilité de caisse à une comptabilité patrimoniale en droits constatés.

69. Les évaluateurs avaient notamment mis en exergue un certain nombre de faiblesses impactant la qualité des comptes à savoir (i) une absence totale de mise en place de la comptabilité patrimoniale, (ii) un assainissement insuffisant de certains comptes de tiers³², (iii) un usage impropre des comptes de dépôts qui fausse à la fois la lecture que l'on peut avoir du niveau d'exécution budgétaire des structures bénéficiaires et à la fois la qualité des enregistrements comptables, (iv) une fonction d'audit et de contrôle interne comptable encore embryonnaire et enfin (v) une organisation des services du Trésor non adaptée aux nouveaux enjeux.

70. La Cour des comptes est devenue Institution Supérieure de Contrôle (ISC) par transfert successif des attributions de la Cour Suprême et du Conseil d'État. En 2020, la LOLF accroît largement ses missions. Elle est désormais chargée, outre ses missions traditionnelles, i) du contrôle de la performance des programmes et ii) des évaluations de politiques publiques en appui au Parlement, iii) d'un avis sur les systèmes de contrôle interne et de gestion ainsi que, dès qu'elle le pourra, iv) de la certification des comptes de l'Etat.

71. Toutefois, la Cour souffre de plusieurs faiblesses, notamment capacitaires, qui l'empêche d'accomplir à temps ses missions actuelles et pèsent sur sa crédibilité. La Cour

³¹ Schéma Directeur de Modernisation de l'Administration publique.

³² Comptes d'imputations provisoires et d'attentes en particulier.

connait surtout un déficit de ressources humaines avec un effectif de personnels de contrôle très insuffisant malgré une campagne de recrutements en cours, qui n'arrive pas à compenser dans l'immédiat l'augmentation de ses nouvelles missions. Le personnel recruté doit ensuite être formé sur le long terme avant de pouvoir mener des audits financiers et de performance conformes aux normes ISSAI. De fait, la Cour accuse un stock très lourd de comptes en instance de jugement dont la sédimentation sur de nombreuses années rend le retard irrattrapable. De même, malgré des efforts très importants, un retard préjudiciable pèse encore sur les rapports publics³³ ainsi que sur l'exécution des lois de finances³⁴.

72. En outre, le PEFA relève que la couverture des contrôles pourrait être élargie aux flux financiers de la totalité des administrations publiques. C'est le cas notamment des entreprises publiques, des agences et des établissements publics qui échappent au contrôle systématique alors qu'ils portent la majorité des enjeux budgétaires, en raison de l'importance des transferts dont ils bénéficient. En outre, en matière de transparence et d'inclusivité, il existe des marges de progression dans la mise en ligne des rapports et la formalisation d'échanges avec l'Assemblée nationale, la société civile et les organismes universitaires de recherche.

73. Concernant l'Assemblée nationale, elle vote les lois de finances dans les délais prévus par la Constitution. Elle veille en outre au contrôle, avec l'assistance de la Cour des comptes, de la bonne exécution des lois de finances. Outre le vote de la loi de règlement, elle reçoit des rapports trimestriels d'exécution budgétaire produits par la DGB. Toutefois, selon le Président de la Commission des finances, ceux-ci ne sont pas exploités, du fait de leur transmission parfois tardive et de leur format difficilement exploitable.

74. Ces deux dernières années, la Commission des finances a bénéficié de doctorants faisant fonction d'assistants parlementaires. Ils sont très utiles pour assister les commissions et l'examen des projets de loi de finances mais ce personnel, mis en place grâce au soutien d'un PTF, a un contrat limité dans le temps. Avec la mise en œuvre de la LOLF et la transmission de documents annexes³⁵ aux lois de finances, l'examen des projets de loi nécessitent une expertise poussée, stable et outillée, alors même que les contrats des assistants parlementaires s'achèvent.

75. Les parlementaires eux-mêmes ont une connaissance très inégale des finances publiques. Certains votent le budget sans connaître véritablement les sous-jacents et les enjeux que portent les lois de finances, par ailleurs de plus en plus lourdes à examiner et complexes à maîtriser depuis la récente adoption de la nouvelle LOLF. Des séances de formation ont lieu

³³ Pendant le séjour de la mission, en début 2020, la Cour a remis au Président de la République le rapport public relatif à l'année 2015 (conjointement avec ceux des années 2016 et 2017), soit 5 ans après, ce qui lui enlève tout intérêt.

³⁴ En dépit d'un rattrapage pour les années 2015 à 2017, les retards recommencent et le RELF 2018 n'était toujours pas en cours d'examen par la Cour début 2020, ce retard n'étant pas forcément imputable à la Cour qui attend les données de l'administration.

³⁵ Parmi les différents rapports et documents, il y a chaque année plus d'une centaine de PAP et de RAP.

régulièrement mais il n'existe pas de guide des procédures d'examen du budget en mode programme.

76. Cet objectif stratégique se structure en cinq résultats attendus : i) Les fondamentaux de la comptabilité sont maîtrisés afin de produire une information comptable et financière de qualité ; ii) La bascule de la comptabilité en droits constatés et patrimoniale est réussie ; iii) Une version initiale du bilan d'ouverture (BO) a pu être produite ; iv) Les processus comptables sont maîtrisés ; et v) Les rapports d'audit annuels sont produits à temps, publiés et examinés par l'Assemblée nationale.

Résultat attendu 4.1 : Les fondamentaux de la comptabilité sont maîtrisés afin de produire une information comptable et financière de qualité

77. Ce résultat consiste à réunir les conditions nécessaires à la production, d'une information comptable et financière de qualité. Cet objectif ambitionne la maîtrise, d'ici 2025, des fondamentaux de la comptabilité de l'État. Il se décompose, en deux résultats intermédiaires :

Résultat intermédiaire 4.1.1 : la balance générale des comptes est apurée de tous les comptes en anomalie de sens ou dont la justification et la documentation ne sont plus possibles

- Action 4.1.1.1 : Enclencher un processus de dialogue avec la Cour des comptes afin d'analyser les meilleures modalités d'apurement possibles des comptes d'imputations provisoires et d'attentes (loi d'apurement, article d'apurement en LFI, arrêté du Ministre des finances...) ;
- Action 4.1.1.2 : Enregistrer les écritures d'apurement au plus tard d'ici fin 2021).

Encadré 4. Méthodologie pour l'apurement des comptes anciens - Exemple du Gabon

Le passage en comptabilité en droits d'exercice, prévu à compter du 1^{er} janvier 2020 impose un certain nombre de prérequis et en particulier un apurement de tous les éléments non justifiés qui ne pourront, en aucune manière, être régularisés. Qu'il s'agisse de comptes d'imputations provisoires (CIP) ou de régularisations non soldés, comportant des opérations inscrites depuis de nombreuses années ou qu'il s'agisse de dettes ou créances très anciennes, un travail d'analyse doit être mené sur l'ensemble de ses comptes afin de les apurer dans la limite des pièces justificatives encore à la disposition des comptables. Pour les soldes dont les pièces ne sont plus accessibles ou les couvertures budgétaires attendues, ce travail de recensement doit amener les autorités à s'interroger, en concertation avec la Cour des comptes et le Parlement, sur les mesures idoines à prendre pour les extraire du bilan de l'Etat.

Ces comptes doivent être classés en 3 catégories principales, pour chacune de ces catégories un dispositif d'apurement spécifique doit être proposé :

- **1^{ère} catégorie :** comptes ne reflétant pas l'image fidèle de la situation financière de l'Etat et/ou présentant des soldes manifestement anormaux (sens erroné du compte) : La méthode d'apurement possible dans ce cas d'espèce est la prise d'un arrêté par le Ministre de l'économie et des finances par lequel il autorise de procéder à l'assainissement des comptes susmentionnés de la balance générale des comptes de l'Etat afin que celle-ci soit bien le reflet de l'image fidèle et sincère de la situation financière de l'Etat ;
- **2^{ème} catégorie :** CIP liés à des opérations budgétaires anciennes non soldées. La voie législative est ici privilégiée. Il s'agit de prendre un article en LFI ou LR par lequel le législateur autorise l'assainissement des CIP liés à des opérations budgétaires anciennes et pour lesquelles les titres de recettes ou de dépenses n'ont pas été émis ;
- **3^{ème} catégorie :** comptes liés à des opérations de trésoreries non soldées. Dans ce cas, aucune écriture de régularisation ne pourra être constatée sans un travail préalable de lettrage et d'analyse de ces deux comptes. C'est seulement au terme de ce travail que les soldes résiduels non apurés pourraient faire l'objet d'un apurement selon les modalités vues supra.

Ces opérations d'apurement se font par des écritures comptables n'ayant aucun impact budgétaire. Le schéma d'écriture d'apurement ne fait intervenir aucun compte budgétaire. Seules des écritures de solde du compte via le report à nouveau.

Toutefois, de telles mesures ne peuvent être prises sans avoir mesuré au préalable les enjeux macroéconomiques et politiques associés à celles-ci. Les autorités devront dans un premier temps, avec l'appui du Représentant résident du FMI, mesurer les impacts de ces écritures comptables sur l'ensemble des ratios et repères structurels du programme en cours. Puis surtout appréhender les enjeux politiques des mesures d'apurement par voie législative qui risquent de susciter un certain nombre d'interrogations de la part des parlementaires.

Toutefois, ces travaux doivent être accompagnés de prérequis qui auraient pour double objectif (i) la documentation et la fiabilisation des dossiers produits à l'appui des textes à prendre (arrêté et article en LFI ou LFR) et (ii) donner l'assurance au Parlement, Cour des comptes, bailleurs et à l'ensemble des tiers que des mesures structurantes de maîtrises des risques comptables et budgétaires ont été mises en place et encadrent désormais ces procédures de manière stricte.

Source : Afritac Centre, rapport d'assistance technique – République du Gabon, apurement de la balance générale des comptes – C. Maurin, septembre 2019.

Résultat intermédiaire 4.1.2 : La comptabilité matière et patrimoniale est mise en place

- Action 4.1.2.1 : Mettre en place, un processus de fiabilisation des données tenues et remontées par les comptables matières (inventaires physiques, audits de processus). Ceci devant être structuré autour de la démarche plus large de mise en place d'un véritable dispositif de maîtrise des risques budgétaires-comptables (CIC et CIB - cf. infra) ;
- Action 4.1.2.2 : Inventorier et valoriser les principales immobilisations corporelles (enjeux financiers les plus significatifs) - obtenir des crédits spécifiques pour ces opérations onéreuses ;
- Action 4.1.2.3 : Mettre en place progressivement un processus d'appréhension des provisions pour risques et charges et engagements hors bilan (créer un réseau de partenaires indispensables à la captation de cette information : comptables ministériels, DAGE, Direction des affaires juridiques, Direction de la dette...);
- Action 4.1.2.4 : Recenser et valoriser annuellement des titres de participation.

Résultat attendu 4.2 : la bascule de la comptabilité en droits constatés et patrimoniale est réussie

78. La nouvelle LOLF (2020) ainsi que l'ensemble des textes subséquents doivent être pris avant la bascule (décrets portant nouvelle organisation des services de la DGCPT, création de la direction de l'audit et du contrôle, directions comptables ministérielles, direction des comptes publics, nouveaux PCE et RGCP).

Résultat intermédiaire 4.2.1 : Le cadre normatif de la comptabilité est complété et rendu opérationnel

- Action 4.2.1.1 : Adopter les principaux textes (LOLF, RGCP, PCE, nouvelle organisation de la DGCPT) ;
- Action 4.2.1.2 : Rendre opérationnels les nouveaux services créés (agents formés).

Résultat intermédiaire 4.2.2 : Des plans de formation massifs (comptabilité d'exercice et SIGIF) sont mis en place au profit de l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense

- Action 4.2.2.1 : Sensibiliser à la nouvelle comptabilité tous les agents qui concourent à la production de l'information financière et comptable.

Résultat intermédiaire 4.2.3 : Le nouveau système d'information (SIGIF) est fiabilisé et un audit informatique approfondi est réalisé dans les quelques mois qui suivent la mise en service afin de s'assurer qu'aucune faille ou dysfonctionnement majeurs n'est constaté

- Action 4.2.3.1 : Demander un audit informatique de SIGIF ;
- Action 4.2.3.2 : Mettre en œuvre les recommandations de l'audit recommandé.

Résultat attendu 4.3 : Une version initiale du bilan d'ouverture (BO) a pu être produite

79. Cet objectif spécifique consiste à réunir les conditions nécessaires à la production, d'ici fin 2020 du premier bilan d'ouverture en mode comptabilité d'exercice et patrimoniale. Cet objectif se décompose en 4 résultats intermédiaires :

Résultat intermédiaire 4.3.1 : Les actions de formations sont menées auprès de l'ensemble des acteurs de la chaîne budgétaro-comptable.

- Action 4.3.1.1 : Mettre en place des campagnes de formations extrêmement vastes à l'adresse de l'ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense. Ces formations s'adressent à toute la chaîne managériale.

Résultat intermédiaire 4.3.2 : Les campagnes de recensement et de valorisation des principaux actifs immobilisés sont lancées. L'alimentation se fera au fil des recensements et évaluations menés

- Action 4.3.2.1 : Lancer les campagnes de recensements et de valorisations des principaux actifs sur la base des principaux enjeux financiers. Mettre en place un plan de recensement pluriannuel.

Résultat intermédiaire 4.3.3 : SIGIF est opérationnel et fiabilisé (cf. supra)

- Action 4.3.3.1 : Rendre opérationnel et fiabiliser SIGIF sur tous ses périmètres.

Résultat intermédiaire 4.3.4 : La direction des comptes publics fonctionne et est le pilote de la production du BO

- Action 4.3.4.1 : Installer la direction des comptes publics en inscrivant dans ses textes constitutifs son rôle de pilote de l'élaboration et de la production des comptes de l'Etat et donc du BO.

Résultat attendu 4.4 : les processus comptables sont maîtrisés

80. Cet objectif spécifique consiste à réunir les conditions nécessaires à la mise en place d'un environnement de contrôle donnant l'assurance que les principaux processus comptables sont maîtrisés. Cet objectif se décompose en deux résultats intermédiaires :

Résultat intermédiaire 4.4.1 : Un dispositif de maîtrise des risques comptables est mis en place

- Action 4.4.1.1 : Créer une direction dédiée à la maîtrise des risques comptables : direction de l'audit et du contrôle ;
- Action 4.4.1.2 : Etablir une cartographie des risques comptables de l'ensemble des départements ministériels ;
- Action 4.4.1.3 : Piloter la mise en œuvre des actions de maîtrise des risques issues des cartographies ;

- Action 4.4.1.4 : Commettre un audit comptable et financier pour évaluer régulièrement la qualité de la mise en œuvre du dispositif de contrôle interne.

Résultat intermédiaire 4.4.2 : L'organisation est adaptée aux nouveaux enjeux de la DO et à la mise en place de la comptabilité d'exercice et patrimoniale

- Action 4.4.2.1 : Faire paraître le nouveau décret portant nouvelle organisation de la DGCPT ;
- Action 4.4.2.2 : Mettre en place les comptables ministériels, une direction des comptes publics et un Trésorier général des finances aux fonctions élargies (faire de lui un véritable banquier de l'Etat).

Résultat attendu 4.5 : Les rapports d'audit annuels sont produits à temps et conformément aux standards internationaux, publiés et examinés par l'Assemblée nationale

Résultat intermédiaire 4.5.1 : Les capacités de la Cour sont renforcées de manière à pouvoir assurer l'exercice de ses missions traditionnelles et de ses nouvelles prérogatives tirées de la LOLF

- Action 4.5.1.1 : Conduire une réflexion urgente avec le ministère des finances et la commission des finances et du contrôle budgétaire visant à supprimer le stock de jugements des comptes en instance (ex. : loi globale d'apurement ou de prescription). L'étude devra aussi proposer des mesures pour garantir la non-reconstitution du stock (ex. : suppression du double jugement) ;
- Action 4.5.1.2 : Renforcer la transparence et l'inclusivité au profit des citoyens :
 - Réduire les délais de présentation des lois de règlement, en revoyant avec le MFB les procédures de reddition des comptes et les modalités de production des rapports sur l'exécution des lois de finances, en tenant compte des apports de SIGIF. Un décret d'application de l'article 49 de la LOLF pourrait venir consacrer ces modalités renouvelées ;
 - Arrêter une politique de diffusion des rapports, avec le but de publier sans délais, sur le site de la Cour, les rapports publics et les rapports d'exécution de la gestion une fois qu'ils sont transmis à l'exécutif ;
 - Développer des partenariats avec la société civile pour recevoir leurs suggestions et apports sur les contrôles à programmer et les rapports publiés ;
- Action 4.5.1.3 : Etablir un schéma directeur de la formation pour le personnel de la Cour des comptes. Les capacités doivent être renforcées à hauteur des nouveaux enjeux et des nouveaux outils ;
- Action 4.5.1.4 : Intégrer les nouvelles missions confiées par la LOLF, avec :
 - La conduite d'une première évaluation de politique publique de l'Etat, puis sa reconduire chaque année. Les premiers sujets seront sélectionnés de manière à être facilement évalués, afin de roder les auditeurs et leurs méthodes basées sur un guide spécifique d'évaluation.

- L'extension progressive du périmètre de contrôle de la Cour à l'ensemble des administrations publiques. La cible doit viser un contrôle de 20 % des établissements publics représentant 80 % des flux financiers totaux ;
- Le développement d'un partenariat formalisé avec l'Assemblée nationale sur les modalités d'appui technique que la Cour des comptes peut lui fournir ;
- La conduite d'une étude pour dresser la liste des prérequis nécessaires à la Cour des comptes et au MFB pour la mise en œuvre de la certification des comptes.

Résultat intermédiaire 4.5.2 : Les capacités de l'Assemblée Nationale dans l'expertise et l'appréciation des projets de loi de finances sont renforcées

- Action 4.5.2.1 : Renforcer les capacités de l'Assemblée nationale par un plan de formation au profit des députés sur la compréhension des budgets programme et la structure d'une loi de finances ; l'élaboration d'un guide des procédures d'examen et de vote du budget en mode programme et des documents annexes en soulignant l'essentiel des données à évaluer ; et la pérennisation de l'appui à la Commission des finances et du contrôle budgétaire par l'embauche d'experts permanents (assistants parlementaires, voire administrateurs de l'Assemblée) ;
- Action 4.5.2.2 : Définir une politique de diffusion des rapports des commissions pour viser une publication sans délais, sur le site de l'Assemblée Nationale, de tous les rapports remis en séance de vote ;
- Action 4.5.2.3 : Rendre les rapports trimestriels d'exécution budgétaire (RTEB) utiles et utilisés. Cette amélioration doit être conduite dans le cadre d'un groupe de travail avec le MFB (y compris l'équipe SIGIF) et la Cour des comptes pour intégrer notamment les données de performance des programmes.

Résultat attendu 4.5.3: Les états financiers produits sont conformes aux meilleurs standards internationaux

- Action 4.5.3.1: Produire les états financiers (bilan, compte de résultat, tableau des flux de trésorerie et annexe) au titre des comptes clos au 31 décembre 2020 ;
- Action 4.5.3.2: Faire certifier les comptes de l'Etat par la Cour des comptes. Premier exercice de certification d'ici 2025.

Objectif stratégique 5 : Améliorer la gestion des actifs et passifs de l'Etat

Enjeux et principaux constats

81. Cet objectif stratégique prend en compte les orientations des éléments suivants :

- Le PAP2 du PSE aborde ces problématiques à travers le 3^{ème} axe stratégique du SDMAP³⁶ qu'est l'amélioration de la qualité de la gestion publique ;
- Par ailleurs, le 2^{ème} pilier du PCI³⁷ préconise un certain nombre de mesures dont les principales sont : (i) Analyse de la chaîne de la dépense dans le but de rationaliser le recours aux procédures simplifiées d'exécution de la dépense ; et (ii) Le rapatriement de l'ensemble des comptes bancaires ouverts par les établissements publics dans le compte unique du Trésor afin d'améliorer la gestion de la trésorerie.

82. Enfin, les évaluateurs et précédentes missions d'assistance techniques ont plus particulièrement pointé (i) des pratiques nuisibles entourant le recours aux comptes de dépôts, tant du point de vue du contrôle et de la maîtrise de l'exécution budgétaire que de la gestion de trésorerie ; (ii) des contrôles sur la chaîne de la dépense redondants et inadaptés aux nouveaux enjeux de la nouvelle gestion par objectif et la comptabilité d'exercice ; (iii) un fonctionnement non optimal du compte unique du Trésor et une gestion de la trésorerie à améliorer.

83. Le cinquième objectif stratégique vise à améliorer la gestion des actifs et des passifs, à l'horizon 2025. Il couvre les problématiques de l'exécution budgétaire et du contrôle, des rapports financiers ainsi que de la gestion des actifs et des passifs. Cet objectif stratégique se structure en trois résultats attendus.

Résultat attendu 5.1 : La chaîne de la dépense, grâce à la mise en place d'un véritable contrôle modulé, est fluidifiée et sécurisée

Résultat intermédiaire 5.1.1 : Le cadre réglementaire des nouvelles modalités de contrôles est posé

- Action 5.1.1.1 : Adopter le texte rénové sur les nouvelles responsabilités des comptables publics incorporant les risques liés à la modulation des contrôles.

Résultat intermédiaire 5.1.2 : L'approche de mise en place des contrôles modulés est structurée

- Action 5.1.2.1 : Procéder à la cartographie des risques comptables de tous les processus comptables au sein de tous les départements ministériels ;
- Action 5.1.2.2 : Suivre la mise en œuvre des plans d'actions résultant de cette analyse des risques ;
- Action 5.1.2.3 : Demander un audit des contrôles embarqués de SIGIF par la Cour des comptes ;
- Action 5.1.2.4 : Mettre en place un audit comptable et financier qui évaluera régulièrement la qualité du dispositif de contrôle interne comptable ;

³⁶ Schéma Directeur de Modernisation de l'Administration publique.

³⁷ Policy Coordination Instrument – IMF, January 10, 2020.

- Action 5.1.2.5 : Produire des plans de contrôles modulés spécifiques (en fonction des risques résiduels ministériels).

Résultat attendu 5.2 : Le recours aux comptes de dépôts est maîtrisé

Résultat intermédiaire 5.2.1 : un texte interdit le transfert de tout crédit budgétaire à des services de l'Etat sans personnalité morale et le recours de ces derniers aux comptes de dépôts

- Action 5.2.2.1 : Prendre un texte interdisant le transfert de crédit budgétaire à des services non personnalisés de l'Etat mettre en œuvre des verrous informatiques dans SIGIF à ce titre ;
- Action 5.2.2.2 : Instaurer dans ce texte un régime de sanction extrêmement sévère, tant pour l'ordonnateur du transfert que pour le bénéficiaire.

Résultat intermédiaire 5.2.2 : Les recommandations de l'audit sur la chaîne de la dépense sont mise en œuvre immédiatement en particulier en ce qui concerne les comptes de dépôts détenus par les services non personnalisés de l'Etat

- Action 5.2.2.1 : Demander à l'autorité administrative compétente de procéder à la fermeture immédiate de ces comptes ;
- Action 5.2.2.2 : Poursuivre les ordonnateurs et bénéficiaires sur le fondement du nouveau texte adopté.

Résultat attendu 5.3 : La gestion de la trésorerie est professionnalisée et facilitée par la mobilisation des différentes sources de financements

Résultat intermédiaire 5.3.1 : l'ensemble des disponibilités des établissements publics ayant des comptes ouverts dans les banques commerciales sont ramenées dans le giron du CUT

- Action 5.3.1.1 : Prendre un texte contraignant demandant expressément à ce que l'ensemble des comptes bancaires détenus par les établissements publics soient fermés dans un délai de 2 ans (fin 2021), conformément aux dispositions du PCI³⁸. Assortir ce texte d'un régime de sanctions ;
- Action 5.3.1.2 : Diligenter, à la demande du Ministre des finances, des missions de l'IGF auprès des établissements n'ayant pas obtempéré dans les délais prescrits ;
- Action 5.3.1.3 : Saisir les autorités compétentes pour sanctionner les responsables des établissements publics en faute.

Résultat intermédiaire 5.3.2 : les conditions de fonctionnement optimal du compte unique du trésor (CUT) en particulier en ce qui concerne sa déclinaison en sous-comptes sont mises en place

- Action 5.3.2.1 : Procéder à la mise en place des sous-comptes du CUT.

³⁸ Cf. *supra*.

Résultat intermédiaire 5.3.3 : Le Trésor public, véritable banquier de l'Etat, dynamise et articule la gestion de la trésorerie et de la dette.

- Action 5.3.3.1 : Mettre en place une gestion active de la trésorerie en intervenant le plus souvent sur les marchés financiers ; en mettant en place des plans de trésorerie prévisionnels et mensualisés et en les intégrant dans la documentation budgétaire ; en les améliorant sur la base des PPM, de plans d'engagement crédibles et de prévisions de recettes mieux modélisées ; en associant la gestion de la trésorerie avec celle de la dette de l'Etat (en particulier bons du Trésor destinés à combler des besoins de trésorerie prévisibles en cours d'exercice).

Objectif stratégique 6 : Mettre en place des cadres juridiques et institutionnels de gestion des finances publiques solides

Enjeux et principaux constats

84. Un cadre juridique et institutionnel de GFP solide est indispensable pour la qualité ainsi que pour la gouvernance de la stratégie de réforme. L'objectif stratégique vise ainsi la stabilisation puis la consolidation du cadre juridique des finances publiques, le renforcement du cadre institutionnel de gouvernance des réformes, l'amélioration du système d'information de GFP ainsi que le renforcement des capacités des ressources humaines qui mettront en œuvre la réforme. La culture de performance qui est instaurée en matière de gestion des finances publiques est une priorité du PAP2 du PSE qui se fonde pour cela sur la transposition, presque achevée par le Sénégal, du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA. Le système de gestion des finances publiques du Sénégal poursuit sa mutation pour préparer la mise en vigueur imminente du cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA. Le succès de cette mutation est conditionné entre autres par la solidité et la stabilité du cadre juridique.

85. Les enjeux liés à cet objectif stratégique sont nettement abordés par le Plan d'actions prioritaires du PSE et par les rapports des évaluations sollicitées par les autorités. Ainsi, le PAP2 du PSE souligne la priorité de la modernisation de l'administration à travers notamment le renforcement de la gestion des ressources humaines et le développement des compétences et des effectifs en vue d'asseoir une GFP plus performante. L'évaluation PIMA quant à elle insiste sur le renforcement du soutien informatique sur l'ensemble du cycle d'investissement et mentionne le besoin de renforcement des effectifs en matière de suivi-évaluation. Les autres évaluations (PEFA – FTE) soulignent le besoin de renforcer la solution informatique, en particulier l'interfaçage des applications métier des finances publiques. Elles évoquent également des améliorations à apporter dans le pilotage des différents champs thématiques de la réforme des finances publiques évalués et, de manière récurrente, la faiblesse des capacités des effectifs en charge de la mise en œuvre des réformes (gestion des investissements, marchés publics, partenariats public-privé notamment).

86. Le dispositif institutionnel actuel de gouvernance des réformes des finances publiques a été également passé en revue par les rapports d'évaluation. Les principaux enjeux relevés ont trait à l'inclusion de tous les acteurs concernés par la réforme et à l'importance de s'assurer de la robustesse de la structure de coordination des réformes. Par ailleurs, l'exhaustivité du périmètre technique couvert par les quatre comités techniques sectoriels a été interrogée en vue de s'assurer qu'il sera adapté à la phase d'exécution budgétaire en mode budget de programme.

87. L'objectif stratégique est décliné en trois résultats attendus.

Résultat attendu 6.1 : Un cadre juridique plus complet couvrant toutes les étapes du cycle de gestion des finances publiques est adopté

88. Ce résultat vise à renforcer l'exhaustivité du cadre juridique de GFP en vigueur en s'assurant notamment de sa capacité à soutenir les nouvelles réformes. Le cadre juridique de la GFP doit rapidement être complété et adopté pour ne plus constituer un frein à l'opérationnalisation de la réforme. En dépit de l'adoption de deux textes le 8 janvier 2020³⁹, plusieurs textes préparés par les directions/services pour rendre effectif le passage au budget de programme au 1^{er} janvier 2020 sont encore en attente d'une adoption⁴⁰. Par ailleurs la directive de l'UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales est la dernière des directives des finances publiques qui n'ait pas encore été transposée et cinq textes d'application du Décret 2020-28 du 8 janvier 2020 relatif à la gestion budgétaire de l'Etat restent à prendre. Enfin, les évaluations PIMA et FTE ont recommandé des mesures d'adaptation du cadre juridique notamment dans le champ de la commande publique. Mais cette dernière ne fait pas partie des axes d'intervention de la présente mission, sauf quelques aspects en lien avec la chaîne de la dépense.

Résultat intermédiaire 6.1.1 : Le cadre juridique des finances publiques est consolidé

- Action 6.1.1.1 : Adopter tous les projets de textes finalisés ou en cours de finalisation (notamment la loi PPP, les textes d'application mentionnés aux articles 4, 41 ; 44 et 70 du Décret GBE ainsi que ceux préparés par la DGCPT répertoriés dans l'encadré 5) ;
- Action 6.1.1.2 : Préparer les nouveaux textes requis par la réforme (notamment la loi transposant la directive 01/2011/CM/UEMOA portant régime financier des collectivités territoriales ainsi que le texte sur la modernisation du contrôle budgétaire).

³⁹ Décret 2020-27 portant plan comptable de l'Etat et décret 2020-28 relatif à la Gestion budgétaire de l'Etat.

⁴⁰ Nouvelle loi organique relative aux lois de finances, textes relatifs à l'organisation de la délégation de l'ordonnancement, à l'organisation du réseau comptable, à la désignation des acteurs budgétaires et comptables, aux modalités de fonctionnement des centres de service partagé, à l'organisation du contrôle de gestion notamment.

Résultat intermédiaire 6.1.2 : Les dispositions permettant un renforcement du cadre juridique sont adoptées

- Action 6.1.2.1 : Adopter et mettre en œuvre les mesures juridiques définies dans le cadre de la prochaine étude sur la chaîne de la dépense.

Encadré 5. Projets de texte en attente d'adoption ou devant être initiés

- Projet de loi organique abrogeant et remplaçant la loi organique n°2011-15 du 8 juillet 2011 relative aux lois de finances ;
- Projet de décret relatif au contrôle de gestion ;
- Projet de décret fixant la liste des programmes et des dotations budgétaires ;
- Projet de décret portant nomination des ordonnateurs délégués et secondaires des ministères et institutions constitutionnelles ;
- Projet d'arrêté relatif aux attributions des ordonnateurs des crédits et des matières ;
- Projet de circulaire du MFB invitant les ministres et les institutions constitutionnelles à prendre les arrêtés ministériels ou décisions d'institutions pour nommer leurs responsables de programme ;
- Projet de circulaire destiné aux ministres et présidents d'institutions relatif à la création, organisation et fonctionnement des centres de services partagé et aux modalités de leur fonctionnement
- Projet de décret portant création de directions et services administratifs et comptables à la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor ;
- Projet de décret portant création de la Direction de l'Audit et du Contrôle au sein de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor ;
- Projet de décret portant création d'une Direction comptable des Institutions et des directions comptables ministérielles au sein de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor ;
- Projet de décret portant création d'une Direction des comptes publics au sein de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor ;
- Arrêté fixant les modalités d'élaboration, d'exécution et de suivi des plans d'engagement trimestriels des dépenses, des plans de passation des marchés et du plan de trésorerie de l'Etat (*à initier*) ;
- Arrêté fixant les modalités de budgétisation et de suivi des autorisations d'emplois ainsi que l'information sur leur gestion dans les documents budgétaires annexés aux projets de lois de finances (*à initier*) ;
- Instruction précisant les modalités d'application du chapitre V du Décret 2028 du 8 janvier 2020 portant Gestion budgétaire de l'Etat (« la clôture et la reddition des comptes ») (*à initier*) ;

Source : Autorités.

Résultat attendu 6.2 : Les capacités de planification, de mise en œuvre et de soutien aux réformes des finances publiques sont renforcées

89. Le cadre institutionnel de gouvernance des réformes des finances publiques structuré en 2013 autour d'un dispositif à deux étages appuyé par une structure de

coordination doit être adapté. Le pilotage de la réforme est fortement limité par l'absence d'une stratégie de réforme, absence qui réduit également la lisibilité et la diffusion des enjeux de la réforme notamment pour les acteurs de sa mise en œuvre. Par ailleurs, le cadre institutionnel en vigueur se caractérise par une faible participation des ministères sectoriels au processus décisionnel alors qu'ils sont les principaux maîtres d'œuvre de la réforme et la participation de la société civile n'a pas été prévue au sein des organes de pilotage de la réforme en dépit de l'importance de son rôle dans le contrôle citoyen des finances publiques. Sur un autre plan, les capacités humaines du PCRBF, régulièrement prises en charge par des bailleurs depuis sa création, ont été progressivement réduites par le départ d'experts (spécialistes finances publiques et suivi-évaluation) qui n'ont pas été remplacés, ce qui affecte désormais son rôle d'impulsion et d'animation. En l'absence de prise en charge par un partenaire, le PCRBF émerge pour 2020 sur les crédits du budget de l'Etat selon une voilure d'effectifs restreinte (le Secrétaire Exécutif assisté de deux Experts). Enfin, la phase opérationnelle d'exécution du budget de programme a mis en exergue l'importance de l'implantation de l'audit (interne et externe) qui a de ce fait vocation à devenir un domaine de réforme spécifique.

90. Le renforcement des capacités doit être mieux internalisé dans la réforme des finances publiques. Le PAP2 du PSE a érigé le renforcement des capacités des agents publics comme une priorité autour d'un Programme de modernisation de l'Administration (PAMA) qui a identifié une composante finances publiques. Mais il n'existe pas une mise à jour du plan de formation global des acteurs de la réforme des finances publiques, alors qu'une première expérience avait été tentée en 2011 par le PCRBF. Si la démarche d'adaptation des compétences aux nouveaux métiers a été opérationnalisée par le Comité technique de Suivi " Adaptation organisationnelles et fonctionnelles des ministères", sa systématisation est souhaitable dans l'optique d'un renforcement des compétences et des capacités. Également, la communication attachée à la sensibilisation, à la connaissance et à l'appropriation de la réforme est un volet actuellement absent qui doit être effectivement pris en compte par le dispositif de pilotage de la réforme car il en constitue un facteur de réussite. Ainsi, afin de répondre aux enjeux de la gestion modernisée, les résultats intermédiaires visés et les actions suivantes sont proposées pour la rénovation du cadre institutionnel de pilotage de la réforme ainsi que la prise en compte de la formation de l'ensemble des acteurs de la réforme.

Encadré 6. Eléments de la démarche méthodologique utilisée pour l'élaboration du plan national de formation 2014-2016 en finances publiques

Eléments méthodologiques

- Les thèmes de formation ont été classés selon les dix domaines de la gestion des finances publiques retenus par l'UEMOA⁴¹.
- Sept (7) catégories de personnel ont été identifiées selon leur fonction pour appréhender les effectifs concernés (des Décideurs aux Agents chargés de la mise en œuvre) et les besoins des 32 institutions directement concernées par la gestion des finances publiques incluant la Société civile, la Cour des comptes et la Commission des finances de l'Assemblée avec les (29) Ministères.
- A la suite d'une réunion de démarrage avec l'ensemble des acteurs concernés, les points focaux désignés, une enquête de terrain a été réalisée par un cabinet international auprès des services compétents des structures retenues (DAGE, SAGE, DRH et service du personnel) pour recenser les différents publics cibles chacune en fonction de son domaine de compétence, recueillir les informations sur les effectifs impliqués (par catégorie) suivie d'une rencontre avec l'ensemble ces structures pour expliquer les attentes relatives à l'identification des effectifs et aux modalités de renseignement de la grille d'évaluation des effectifs à former.

Démarche opérationnelle

Envoi d'une **lettre circulaire** à l'ensemble des ministères et des structures concernées. Une note explicative et une grille d'évaluation des effectifs ont également été annexées à cette lettre invitant l'ensemble des structures concernées à compléter la grille. Le contrôle qualité des remontées de données étant effectué par le prestataire de services, les informations ont été agrégées par structure et au niveau global pour déterminer les effectifs à former par catégorie et par module.

- **Chiffrage du Plan de formation** à partir d'hypothèses (taille des cohortes ; coût moyen par personne et par semaine de formation) permettant d'estimer le nombre de sessions de formation à organiser. Les besoins de formation ont ensuite été répartis sur les trois (3) années du Plan sur la base d'une clé annuelle prévisionnelle (30% - 40% et 30%). Cette approche a permis d'obtenir une programmation pluriannuelle chiffrée et un calendrier de mise en œuvre du plan sur trois années.
- Sélection de l'ENA comme opérateur de formation : un protocole de partenariat a été signé entre l'ENA et le SE/PCRF. Il arrête les objectifs, les résultats à atteindre, les coûts unitaires par session de formation et la structure des prix, le cadre de coordination et le mécanisme de suivi-évaluation et de rapportage. Une cohorte de 30 formateurs mis en rapport avec l'ENA permettait à l'ENA de programmer les sessions de formation et d'inviter les cibles par ministères.

Source : Mission.

⁴¹ Comprendre et maîtriser les réformes du cadre harmonisé des finances publiques au sein de l'UEMOA ; 2) La politique budgétaire ; 3) Structures et procédures budgétaires ; 4) L'exécution budgétaire ; 5) La chaîne de la dépense publique ; 6) La comptabilité générale de l'Etat ; 7) Les budgets-programme ; 8) Le contrôle et gestion des risques ; 9) L'audit interne ; et 10) Le contrôle externe.

Résultat intermédiaire 6.2.1 : Le pilotage de la réforme est adapté aux enjeux de la gestion moderne

- Action 6.2.1.1 : Renover le cadre institutionnel de la gouvernance des réformes (en actualisant et adaptant l'arrêté 13282 du 13 août 2013 ainsi que l'arrêté n° 5475 MEF en date du 25 juin 2004 portant création et fonctionnement d'un comité conjoint d'harmonisation et de suivi) ;
- Action 6.2.1.2 : Redynamiser la fonction essentielle de communication (en finalisant un plan de communication).

Encadré 7. Les principales propositions d'innovations apportées à la gouvernance des réformes des finances publiques

Arrêté modifiant l'arrêté 13282 du 13 août 2013 portant mise en place du cadre institutionnel de pilotage et de suivi de la mise en œuvre des réformes induites par le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA

- Création d'un cinquième CTS en charge de l'audit interne et externe dont la Commission des Finances et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale ainsi que deux représentants issus d'Organisations de la Société civile intervenant dans le contrôle citoyen des finances publiques seront membres ;
- Rajout des Chefs de file des CTS comme membres de droit du CNP ;
- Création du Groupe de contact des RFFIM, instance de concertation et de relai de la réforme, rattaché et animé par le CTS « Préparation, exécution contrôle de l'exécution et comptabilité administrative » ;
- Elargissant les attributions du CTS « Adaptation organisationnelle et fonctionnelle des ministères » aux problématiques relatives aux ressources humaines » ;
- Création de cellules de réformes dans les départements ministériels pour l'opérationnalisation des réformes. Elles sont directement rattachées aux CTS, présidées par le Secrétaire général. Le DAGE en sera le Vice-Président et le CEP le rapporteur. La cellule verra la participation du Contrôleur budgétaire et du Comptable ministériel en qualité de membres facilitateurs ;
- Création d'un Secrétariat Technique du CNP (se substituant au PCRBF). Il est proposé que le Coordonnateur et les quatre Experts qui le constituent soient recrutés par appel à concurrence ouvert à tous les citoyens sénégalais.

Arrêté modifiant l'arrêté n° 5475 MEF en date du 25 juin 2004 portant création et fonctionnement d'un comité conjoint d'harmonisation

- Le CCHS pourra entamer une réflexion sur le financement mutualisé des actions du plan de réforme ;
- Le Coordonnateur du Secrétariat Technique du Comité national de Pilotage pourra le cas échéant se faire accompagner d'un ou de plusieurs des chefs de File ou des Institutions chargées du Secrétariat des Comités Techniques Sectoriels.

Source : Mission (projets de textes en annexe 5 et 6).

Résultat intermédiaire 6.2.2 : La formation de l'ensemble des acteurs des finances publiques sur la réforme est effective

- Action 6.2.2.1 : Repositionner la formation des acteurs de la réforme au centre des priorités (à travers la conception puis la mise en œuvre d'un plan global de formation des acteurs ministériels, parlementaires et des corps et institutions de contrôle) ;
- Action 6.2.2.2 : Mettre en place un Institut des Finances chargé, avec les structures de formation existantes, d'opérationnaliser le plan de formation.

Résultat attendu 6.3 : Les systèmes d'information de gestion des finances publiques sont améliorés.

91. Le Système d'information de gestion des finances intégré (SIGIF), solution technique retenue pour opérationnaliser le budget de programme, n'a pas été déployé comme prévu au 1^{er} janvier 2020. SIGIF devait être déployé auprès des acteurs budgétaires, comptables et des corps de contrôle concernés au 1^{er} janvier 2020 avec le début de la gestion budgétaire ministérielle en mode programme. A l'issue d'une phase test d'un an du module P1 (préparation), il s'est montré opérationnel et a permis l'élaboration du budget 2020. Le report de son déploiement a fait l'objet de plusieurs motivations différentes. In fine la mission a constaté que l'absence d'identification des acteurs opérationnels de la réforme ne permet pas la mise en service du système d'information.

92. Une décision de report de la bascule au 1^{er} avril 2020 a été prise maintenant le statu quo en matière d'ordonnancement des dépenses. Se référant à l'indicateur PEFA (PI-27) relatif à l'intégrité des données financières issues du système d'information en place, ce dernier est insatisfaisant (note D), ce qui légitime à une transition de l'actuel système d'information vers le nouveau système SIGIF au 1^{er} avril 2020. Cette échéance retenue par les autorités semble accessible mais est conditionnée à certains préalables présentés en introduction du rapport.

93. Par ailleurs, à plus long terme, d'importants travaux restent à conduire pour stabiliser l'environnement des systèmes d'information. Il s'agira notamment (i) d'achever le test relatif à la mise en service du module P3 du SIGIF (pilotage et reporting - dont le périmètre fonctionnel porte sur le contrôle des gestions en cours et closes, la reddition des comptes, le pilotage décisionnel), (ii) de finaliser les travaux d'interfaçage mentionnés comme importants dans plusieurs rapports d'évaluations et qui consistent à permettre notamment une assurance qualité des données de la solde remises par son application métier dédiée (FTE), à mettre en place un chainage de l'ensemble du cycle des investissements et aussi à développer l'interfaçage de SIGIF avec la comptabilité des matières (PIMA). Ainsi, afin de répondre aux enjeux du soutien des systèmes d'information à la stratégie de réforme des finances publiques, les résultats intermédiaires visés et les actions suivantes sont proposées pour l'amélioration du SIGIF.

Résultat intermédiaire 6.3.1 : Le déploiement du nouveau système intégré de gestion des finances publiques est opérationnel

- Action 6.3.1.1 : Exécuter le budget de programme 2020 dans le nouveau système d'information SIGIF conformément aux dispositions de la loi organique ;
- Action 6.3.1.2 : Utiliser le module P3 (pilotage et reporting) du SIGIF dès la gestion 2020 (ce module en phase de test doit pouvoir être utilisé en 2020 afin d'être parfaitement opérationnel dès 2021).

Résultat intermédiaire 6.3.2 : Les échanges de données entre les différentes applications de gestion des finances publiques renforcent l'intégration du système SIGIF

- Action 6.3.2.1 : Interfacer progressivement les applications remittantes relatives aux effectifs publics et à la paie (SOLDE – GIRAFE – FUDPE - FINPPRONET) dans l'optique d'une maîtrise des effectifs et de la masse salariale ;
- Action 6.3.2.2 : Etendre SIGIF à l'ensemble du cycle de gestion de projets pour faciliter leur suivi. Conformément au rapport PIMA, le calendrier suivant est proposé : études (2020) ; mise en conception et test (2021) et déploiement à partir de 2022 ;
- Action 6.3.2.3 : Finaliser l'extension de SIGIF à toutes les autres applications remittantes répertoriées.

Objectif stratégique 7 : Optimiser la gestion des recettes issues des ressources naturelles

Enjeux et points d'attention

94. A partir de 2022-2023, le Sénégal bénéficiera d'importantes recettes pétrolières et gazières. Les enjeux seront alors de définir une politique macrobudgétaire prenant en compte la volatilité et le caractère non pérenne de ces recettes et d'assurer une mobilisation et utilisation des ressources transparente. Par ailleurs, la mise en œuvre des réformes développées dans les axes précédents de la présente stratégie est une condition nécessaire pour que ces recettes soient utilisées efficacement. En particulier, il conviendra de veiller à diriger une partie des ressources additionnelles vers les projets du PSE matures présentant le plus grand intérêt socio-économique. Une partie des ressources devra également être consacrée à la constitution de réserves de stabilisation suffisantes et d'un stock d'épargne intergénérationnelle. Dans le cadre du programme de réformes soutenu par l'ICPE le gouvernement s'est engagé à mettre en place une gestion soutenable et transparente des recettes tirées de l'exploitation des hydrocarbures.

95. La mise en place de procédures de gestion transparente des ressources naturelles sera un élément clef pour garantir une utilisation optimale de ces ressources. Ainsi que souligné par le PSE, « la transparence dans la gestion des ressources publiques constitue un important point d'ancrage d'une démarche globale de bonne gouvernance, surtout dans une

perspective d'exploitation du pétrole et du gaz naturel pour éviter la malédiction des ressources naturelles⁴². »

96. A cette fin, la stratégie de réforme visera à :

- la mise en place de règles budgétaires permettant d'assurer la discipline budgétaire globale dans un contexte de volatilité des recettes tirées des hydrocarbures ;
- la mise en place de mécanismes transparents de répartition des recettes tirées des hydrocarbures, afin de répondre de manière optimale aux objectifs de développement, stabilisation et épargne ;
- une gestion budgétaire transparente des recettes tirées des hydrocarbures.

Les règles budgétaires

97. Une règle budgétaire a pour but de promouvoir la discipline budgétaire globale et d'assurer ainsi la viabilité de la politique des finances publiques. Elle se présente sous la forme d'une limite fixée au montant d'un agrégat budgétaire et comptable tel que le déficit, la dette ou les dépenses publiques. Une règle budgétaire doit être bien définie, transparente, simple et adéquate par rapport à l'objectif final.

98. A ce jour, la politique budgétaire du Sénégal est principalement encadrée par les critères de convergence des pays membres de l'UEMOA. Ces critères comprennent, entre autres, comme critères de premier rang le ratio du solde budgétaire global, y compris dons, rapporté au PIB nominal, qui doit être supérieur ou égal à -3%, et le ratio de la dette publique intérieure et extérieure rapportée au PIB nominal, qui doit être inférieur ou égal à 70%. La référence à ces critères pour guider la politique budgétaire du Sénégal est explicitement faite dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) (cf. article 44 et 51).

99. Toutefois, avec l'entrée en production des gisements pétroliers et gaziers, le critère du ratio du solde budgétaire global rapporté au PIB sera insuffisant pour encadrer la politique budgétaire. En effet, ce critère ne tient pas compte du caractère à la fois volatile et non pérenne des ressources pétrolières et gazières. Il risque, ainsi, de conduire, les années où les recettes tirées des ressources naturelles (RN) sont favorables, à engager des dépenses d'un niveau non soutenable à moyen terme, ce qui imposerait, lors du retournement de la conjoncture pétrolière et gazière, des ajustements de grande ampleur. Cette situation pourrait également être source de déséquilibres budgétaires et favoriserait la création d'arriérés de paiement.

100. Il conviendra de définir et calibrer une (ou des) règles budgétaires prenant en compte la volatilité et le caractère non pérenne des RN. La démarche consistera à définir un ancrage budgétaire à long terme, puis, pour atteindre les cibles à long terme, une (ou des) règle

⁴² PSE-Plan d'actions prioritaires 2019-2023. Décembre 2018.

budgétaire opérationnelle. Le ratio de la dette nominale sur le PIB est souvent utilisé comme ancrage budgétaire à long terme. L'encadré 1 présente les règles budgétaires opérationnelles adoptées par des pays riches en RN. Certaines de ces règles portent sur le solde global ou le solde courant. Toutefois, d'autres règles permettent d'isoler la politique budgétaire des fluctuations des recettes tirées des RN, comme, par exemple, les règles portant sur le solde primaire budgétaire hors RN, les prix ou les dépenses :

- le solde primaire hors RN n'est pas affecté par la volatilité des ressources pétrolières et gazières. Il permet de déterminer une politique budgétaire plus qu'une règle portant sur le solde global stable. Porter l'attention sur ce solde met également en lumière la nécessité de préparer l'après épuisement des RN ;
- les règles de prix peuvent contribuer à atténuer la volatilité des recettes. Ces règles consistent à projeter les recettes budgétaires sur la base de prix de référence et à transférer tout excédent, par rapport aux prévisions, vers un fonds de stabilisation ou inversement couvrir des réalisations de recettes inférieures aux prévisions par un transfert du fonds de stabilisation vers le budget ;
- les règles portant sur les dépenses peuvent permettre de prendre en compte les capacités d'absorption de l'économie.

Encadré 8. Règles budgétaires dans les pays riches en ressources naturelles

La conception des règles budgétaires dans les pays riches en ressources naturelles est différente. Certains pays ont ciblé un seul indicateur budgétaire, tandis que d'autres ont ciblé deux ou plusieurs indicateurs. Un certain nombre de pays ont mis en œuvre des règles budgétaires tout en mettant en place des fonds pour gérer les ressources. Les indicateurs budgétaires suivants ont été ciblés (dans le passé ou actuellement) :

- Solde global (par exemple, la province canadienne de l'Alberta, l'Indonésie, le Mexique, le Nigéria, le Pérou) ;
- Solde courant (Venezuela) ;
- Solde structurel avec des recettes estimées des ressources « structurelles » (Chili, Colombie, Pérou) ;
- Solde global ajusté par la règle du prix des ressources (Mongolie)
- Solde budgétaire global moins une part des recettes pétrolières (CEMAC)⁴³
- Règle du prix des ressources sans contrainte sur l'équilibre budgétaire (Ghana) ;
- Solde hors ressources (Équateur, Russie, Timor-Leste) ;
- Solde courant hors ressources (Équateur, Guinée équatoriale) ;
- Solde primaire structurel hors ressources (Norvège) ;
- Taux de croissance ou niveau des dépenses ou des composantes des dépenses (Botswana, Tchad, Equateur, Mexique, Mongolie, Pérou, Russie, Venezuela) ; et
- Ratio dette publique / PIB (Alberta, Équateur, Indonésie, Mongolie, Venezuela).

Source : Compilation de la mission.

101. La démarche visant à définir et calibrer une (ou des) règle budgétaire prenant en compte la volatilité des RN comprendra les étapes suivantes :

- Définition de l'ancrage de long terme de la règle budgétaire. Ainsi qu'indiqué plus haut, le ratio de la dette nominale sur le PIB est souvent utilisé comme ancrage budgétaire à long terme.
- Choix de la règle budgétaire adaptée aux spécificités des RN et au contexte sénégalais. Le Sénégal est déjà soumis aux règles budgétaires de l'UEMOA et devra continuer à respecter ces conditions. Un nombre excessif de règles budgétaires pourrait nuire à leur efficacité et à leur transparence. Ajouter une seule règle pourrait être suffisant.
- Définition du champ d'application de cette règle budgétaire. Par exemple, est-ce que la règle porte seulement sur le budget de l'Etat ou sur l'ensemble de l'administration publique ? Est-ce que les recettes tirées des ressources naturelles incluent les recettes tirées des ressources minières ou sont limitées aux recettes tirées des hydrocarbures ?

⁴³ Un des critères de convergence des pays membres de la CEMAC est basé sur le solde budgétaire global moins une épargne financière des recettes pétrolières dont le niveau est égal à 20% des recettes de l'année plus ou moins un ajustement, fonction des variations observées les trois années précédentes.

- Calibrage de la règle budgétaire. Ce calibrage devra prendre en compte, entre autres éléments, l’ancrage de long terme de la politique budgétaire, les projections de production et de prix des hydrocarbures, des études de sensibilité des recettes, et une projection du PIB hors ressources naturelles.
- Préparation, puis adoption, de textes définissant le principe d’une (ou des) règle budgétaire prenant en compte les spécificités des RN et complétant les critères de convergence de l’UEMOA. Les principes généraux pourraient être définis dans un amendement apporté à la LOLF. La cible numérique de la règle, pouvant être définie pour une période pluriannuelle dans la loi de finances.
- Renforcement du contenu du DPBEP pour prendre en compte la/les nouvelle règle budgétaire(s). Le DPBEP devra comprendre le suivi des règles budgétaires, ce suivi comportant des explications sur les écarts entre réalisations et objectifs et, si nécessaire, la proposition de mesures correctrices pour mieux garantir le respect de ces règles.

Répartition des recettes tirées des RN selon les objectifs de développement, stabilisation et épargne

102. Le gouvernement a engagé une réflexion pour optimiser l’usage des recettes pétrolières et gazières. En particulier, compte tenu de la volatilité des prix et du caractère non pérenne de ces ressources, il convient de définir les modalités de répartition des recettes pétrolières et gazières entre les objectifs de développement, de stabilisation, pour gérer la volatilité des prix, et d’épargne, pour faire face à l’après ressources pétrolières et gazières.

103. La réflexion doit viser à optimiser la répartition des recettes entre ces trois objectifs et à déterminer le dispositif le plus efficace pour gérer cette répartition :

- Les objectifs de développement doivent être remplis à travers le programme d’investissement public et la mise en œuvre du PSE. Les participations de l’Etat aux investissements réalisés par le FONSI et les engagements liés aux PPP doivent être budgétisés et conformes au PSE. La fonction du fonds souverain d’investissements stratégiques (FONSI) créé en 2012 pourra être examinée dans ce cadre.
- Les objectifs de stabilisation et d’épargne seront remplis par un fonds de stabilisation et un fonds intergénérationnel, ou par une structure unique. Ces fonds doivent respecter les règles de transparence des fonds souverains définies par les principes de Santiago (cf. encadré 2). Les règles d’abondement du fonds de stabilisation et du fonds intergénérationnel doivent être définies en tenant compte des règles budgétaires et de leur calibrage.

104. Il conviendra d’écarter la création d’unités extrabudgétaires pour la gestion des recettes pétrolières et gazières. Les articles 31 et 32 de la LOLF rappellent les principes d’unité et d’universalité des crédits, qui doivent être respectés pour toute affectation des recettes tirées des RN. Le respect de ces dispositions impose que toutes les recettes tirées des RN figurent dans la loi de finances et que l’utilisation de ces recettes soit autorisée par cette loi de finances. Les

règles de gouvernance de ces fonds et leur statut juridique sont à définir. Mais afin d'assurer leur pleine intégration dans la procédure budgétaire, la gestion financière des fonds de stabilisation et intergénérationnel devrait de préférence s'effectuer au travers de comptes spéciaux du Trésor. ce qui nécessitera de préciser les dispositions de la LOLF sur les comptes spéciaux. Ces fonds devront être soumis à des obligations de reporting. De plus pour garantir une pleine information du Parlement, les flux et stocks existant et prévisionnels des fonds gérant les affectations de recettes pétrolières devront être présentées dans le DPBEP joint à la documentation budgétaire. Cette disposition doit concerner tous les fonds, quelle que soit leur nature juridique.

105. Une loi de répartition des recettes d'hydrocarbure devra préciser le dispositif et les règles d'affectation des recettes pétrolières et gazières. Cette loi portera création des (ou du) fonds de stabilisation et intergénérationnel. Elle précisera les règles de partage des recettes entre budget général, fonds de stabilisation et fonds intergénérationnel, en cohérence avec les règles budgétaires. Elle précisera, aussi, la gouvernance de ces fonds, leurs modalités de gestion, l'intégration de leurs opérations dans le budget général et la comptabilité de l'Etat, et les modalités de reporting et d'audit de ces fonds.

Encadré 9. Les principes de Santiago

En 2008, un comité international (*International Working Group of Sovereign Wealth Funds*) a développé un code complet de principes volontaires régissant les activités d'investissement des fonds souverains, connu sous le nom de « principes de Santiago ».

24 principes couvrent les domaines clés suivants :

- Cadre juridique, objectifs et coordination avec la politique macroéconomique. Un cadre institutionnel et une structure de gouvernance solides du fonds souverain facilitent la formulation de stratégies d'investissement appropriées et conformes aux objectifs déclarés du fonds souverain ;
- Cadre institutionnel et la structure de gouvernance. La structure de gouvernance sépare les fonctions de l'Etat et des organes directeurs et de la direction afin de faciliter l'indépendance opérationnelle dans la gestion du fonds souverain pour conduire les opérations sans influence politique ;
- Cadre de gestion des investissements et des risques. Une politique d'investissement claire et publiée montre l'engagement du fonds souverain à des pratiques d'investissement disciplinées. De plus, un cadre de gestion des risques fiable favorise la fiabilité des opérations d'investissement et la responsabilisation du fonds.

Source: Sovereign Wealth Funds. Generally Accepted Principles and Practices. Santiago Principles. International Working Group Sovereign Wealth Funds. October 2008.

Une gestion budgétaire transparente

106. Le Sénégal s'est engagé dans le développement d'une gestion des RN transparente. Ainsi, le 8 mai 2018, le conseil d'administration international de l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) a conclu que le Sénégal « a fait des progrès satisfaisants dans la mise en œuvre des exigences de l'ITIE, faisant du Sénégal le premier pays d'Afrique, et le quatrième

pays au monde, à obtenir des progrès satisfaisants sur l'ensemble des exigences de l'ITIE ». Le rapport de conciliation 2018 préparé par le comité national de l'ITIE donne une vision étendue des secteurs minier, pétrolier et gazier. Il présente, entre autres éléments, le cadre juridique, les dispositions fiscales et environnementales et les flux de paiement de ces secteurs. Il effectue des rapprochements entre les données des opérateurs et celles de l'administration. Cet effort de transparence devra être poursuivi dans la présentation des documents budgétaires et lors de la mise en place opérationnelle des dispositifs d'affectation des recettes pétrolières et gazières.

107. Une gestion transparente des finances publiques nécessite de disposer d'une nomenclature budgétaire-comptable appropriée. Les rubriques des recettes devront distinguer les recettes provenant des RN des autres recettes. Le FMI a établi un canevas pour préparer des rapports sur les recettes tirées de RN, dont la ventilation serait conforme au manuel de statistiques de finances publiques du FMI⁴⁴ (MSFP/GFSM). Ce canevas est partagé avec l'ITIE. Le Sénégal préparant d'ores et déjà un rapport pour l'ITIE ne devrait pas avoir de difficultés pour l'appliquer aux recettes pétrolières et gazières. Les opérations des fonds de stabilisation et intergénérationnel doivent pouvoir être identifiées, les transferts de recettes vers ces fonds doivent être clairement identifiés dans le budget, le plan comptable de l'Etat doit retracer toutes opérations de ces fonds. Les composantes du PIB relatives aux ressources naturelles devront être identifiées.

108. Les prévisions de recettes et de solde budgétaire présentés dans le DPBEP devront distinguer les agrégats hors ressources naturelles des agrégats globaux. Il est en effet important d'analyser les capacités de l'économie et des finances publiques hors hydrocarbures, pour faire face à tout retournement de la conjoncture pétrolière et gazière et pour préparer l'après hydrocarbure. Il conviendra de délimiter le champ des ressources naturelles prises en compte dans le calcul des agrégats hors RN. Couvre-t-il seulement les ressources pétrolières et gazières ? ou couvre-t-il aussi les ressources minières, dont l'Etat a tiré 104 milliards FCFA de recettes en 2018, soit environ 5% de ses recettes totales ? La prise en compte du secteur minier dans le champ des recettes tirées des RN aurait l'avantage d'être cohérente avec l'approche de l'ITIE, mais, pour préciser les analyses, il conviendrait alors de distinguer, dans ces recettes, les recettes tirées des ressources minières des recettes tirées des hydrocarbures.

109. Toutes les opérations financières sur les recettes tirées des RN doivent être retracées et suivies. Les rapports trimestriels d'exécution du budget et les comptes administratifs et de gestion doivent identifier les recettes tirées des RN. Les flux et stocks des fonds dans lesquels sont affectés une partie des recettes pétrolières doivent être publiés dans les rapports trimestriels d'exécution du budget, quelle que soit la nature juridique de ces fonds. Comme indiqué ci-dessus, les flux et stocks existant et prévisionnels de ces fonds devront être présentés dans le DPBEP. Les états financiers de ces fonds doivent être audités par la Cour des Comptes, appuyée, si nécessaire, par des auditeurs de réputation internationale.

⁴⁴ *Update on the Standard Template to Collect Data on Government Revenues from Natural Resources.* IMF. 2017.

110. La mise en place de dispositions visant à faire superviser la gestion de ces fonds par les principaux acteurs politiques, économiques et sociaux contribuera à garantir une gestion transparente de ces fonds. Une commission composée de parlementaires, de représentants de la société civile et des administrations territoriales devra être chargée de vérifier l'application de la législation et le bon usage des fonds déposés, en recourant lorsque nécessaire à des auditeurs qualifiés. Cette commission transmettra régulièrement, aux pouvoirs exécutifs et législatifs, un rapport présentant ses observations et recommandations⁴⁵.

111. Un reporting ouvert et transparent des sociétés impliquées dans l'exploitation des ressources naturelles est un élément crucial de la transparence. En ce qui concerne les opérateurs privés, il convient de poursuivre la publication des rapports de conciliation du comité national de l'ITIE. Le rapport sur le secteur parapublic, dont la publication est recommandée plus haut (cf. résultat 2.2), devra comprendre une section sur la PETROSEN. Cette section du rapport sur le secteur parapublic présentera les activités de la PETROSEN et ses opérations financières dans l'exploitation pétrolière et gazière.

Les résultats attendus

112. Les actions de la stratégie de réforme seront définies en fonction des constats précités et viseront à atteindre les résultats suivants :

- Une règle budgétaire adaptée à la volatilité des RN est en place de manière opérationnelle ;
- des mécanismes optimisant l'usage des recettes pétrolières, entre objectifs de développement, stabilisation et épargne, sont en place ;
- la gestion budgétaire des recettes tirées des RN est transparente et alignée sur les bonnes pratiques.

Résultat attendu 7.1 : Une règle budgétaire adaptée à la volatilité des RN est en place de manière opérationnelle

Résultat intermédiaire 7.1.1 : Une règle budgétaire adaptée à la volatilité des RN est en place de manière opérationnelle

- Action 7.1.1.1 : Définir et calibrer une règle budgétaire adaptée à la volatilité des RN ;
- Action 7.1.1.2 : Adapter le cadre législatif pour assurer que cette règle encadre effectivement la politique budgétaire.

⁴⁵ Par exemple, au Sao Tomé et Príncipe, la commission de la fiscalisation du pétrole, composée de membres désignés par la Présidence, l'Assemblée nationale, les collectivités locales, les associations patronales et les syndicats, a des pouvoirs étendus de contrôle des différents comptes pétroliers.

Résultat attendu 7.2 : Des mécanismes optimisant l'usage des recettes pétrolières et gazières sont en place

Résultat intermédiaire 7.2.1 : Un fonds de stabilisation et un fonds intergénérationnel (ou un fonds unique) sont en place

- Action 7.2.1.1 : Préparer et adopter une loi définissant les principes d'affectation et de gestion des recettes tirées des RN à un/des fonds de stabilisation et intergénérationnel ;
- Action 7.2.1.2 : Faire produire un rapport trimestriel d'activités par les fonds de stabilisation et intergénérationnel ;
- Action 7.2.1.3 : Préparer et publier les rapports d'audit des fonds de stabilisation et intergénérationnel.

Résultat attendu 7.3 : La gestion budgétaire des recettes tirées des RN est transparente et alignée sur les standards internationaux

Résultat intermédiaire 7.3.1 : Les recettes issues des RN et les opérations sur ces recettes sont clairement identifiables par la nomenclature budgétaire et comptable et le champ du PIB hors RN est défini

- Action 7.3.1.1 : Compléter la nomenclature des recettes pour identifier clairement les recettes issues des RN ;
- Action 7.3.1.2 : Vérifier que le plan comptable de l'Etat permet d'identifier toutes les opérations des fonds gérant les RN ;
- Action 7.3.1.3 : Délimiter le champ du PIB hors RN.

Résultat intermédiaire 7.3.2 : Toutes les opérations financières liées aux RN et leurs prévisions sont présentées dans la documentation budgétaire

- Action 7.3.2.1 : Inclure dans le budget toutes les recettes tirées des RN, quelle que soit leur affectation ;
- Action 7.3.2.2 : Renforcer le contenu du DPBEP, en présentant dans ce document, en sus des données actuellement présentées : (i) le suivi et les projections des principales données du secteur des hydrocarbures ; (ii) le suivi et les projections des principaux agrégats budgétaires hors hydrocarbures ; (iii) le suivi de l'application des règles budgétaires et la trajectoire de leurs cibles ; (iv) une prévision des flux et stocks des fonds dans lesquels sont affectés une partie des recettes tirées des hydrocarbures, quelle que soit la nature juridique de ces fonds ;

- Action 7.3.2.3 : Inclure dans le rapport sur le secteur parapublic (cf. résultat 2.2) une section sur la PETROSEN présentant ses activités et ses opérations financières dans l'exploitation pétrolière.

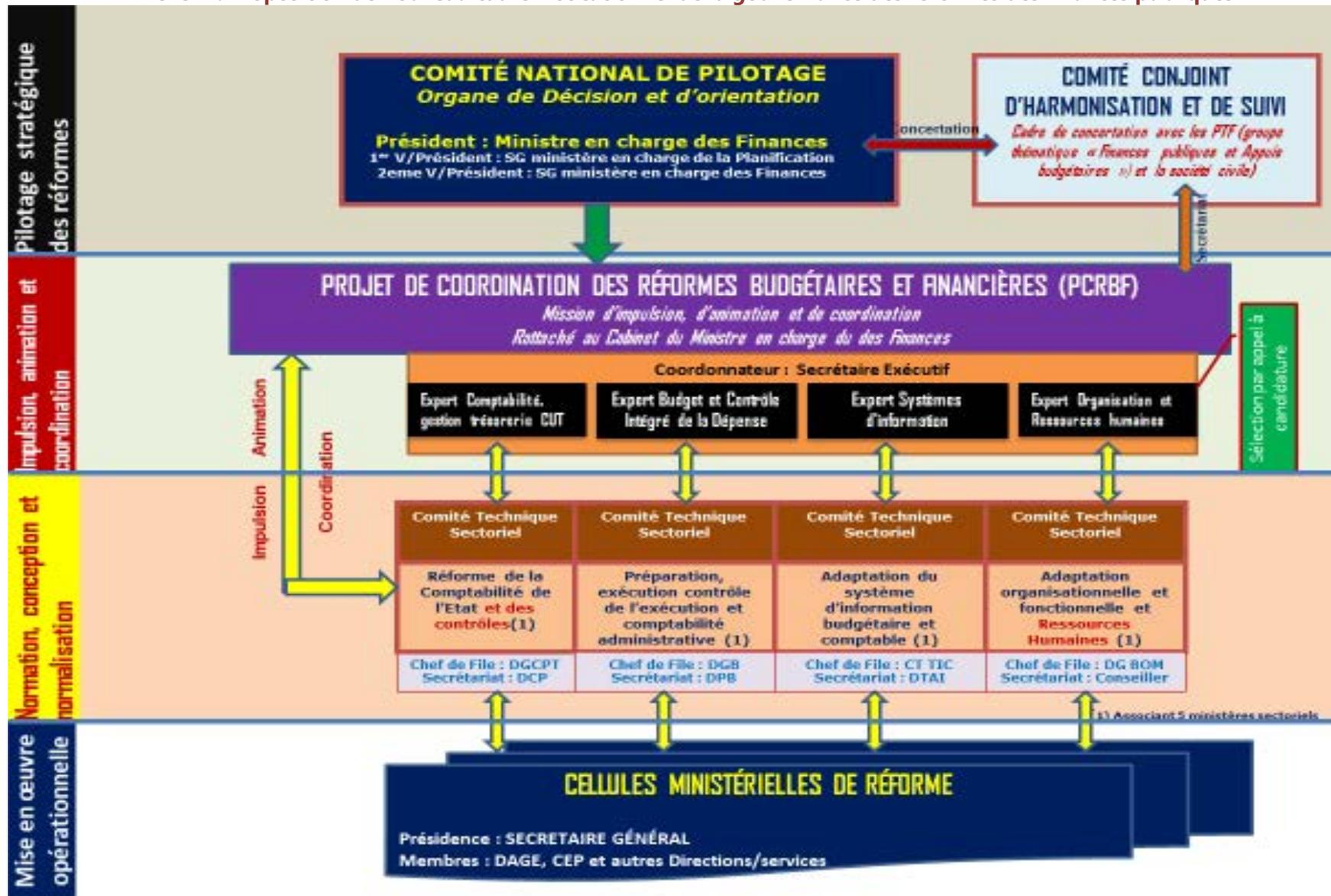
Résultat intermédiaire 7.3.3 : Un dispositif de supervision de la gestion des fonds de stabilisation et intergénérationnel, par les principaux acteurs, politiques, économiques et sociaux, est en place.

- Action 7.3.3.1 : Mettre en place un dispositif de supervision de la gestion des fonds de stabilisation et intergénérationnel, par les principaux acteurs, politiques, économiques et sociaux.

Annexe I. Cadre logique de la stratégie (en document séparé joint)

Annexe II. Plan d'action 2020-2021 (en document séparé joint)

Annexe III. Proposition de nouveau cadre institutionnel de la gouvernance des réformes des finances publiques



Annexe IV. Projet d'arrêté portant rénovation du cadre institutionnel de la gouvernance des réformes des finances publiques

Arrêté n° du modifiant l'arrêté 13282 du 13 août 2013 portant mise en place du cadre institutionnel de pilotage et de suivi de la mise en œuvre des réformes induites par le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA

LE MINISTRE DES FINANCES ET DU BUDGET

Vu la Constitution, notamment en ses articles 57 et 76

VU la Constitution ;

VU la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 relative aux lois de finances, modifiée ;

VU la loi n° 2012-22 du 27 décembre 2012 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques ;

VU le décret n° 2011-1880 du 24 novembre 2011 portant règlement général sur la comptabilité publique, modifié ;

VU le décret n° 2012-673 du 04 juillet 2012 portant nomenclature budgétaire de l'Etat, modifié par le décret n° 2018-1932 du 11 octobre 2018 ;

VU le décret n°2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières ;

VU le décret n° 2019-904 du 14 mai 2019 fixant la composition du Gouvernement ;

VU le décret n°2019-910 du 15 mai portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, le secrétariat général du gouvernement et les ministères, modifié par le décret n° 2019-1799 du 28 octobre 2019 ;

VU le décret n° 2019-957 du 29 mai 2019 relatif aux attributions du ministre des Finances et du Budget ;

Considérant la nécessité d'adapter les structures de pilotage décisionnel et opérationnels de la stratégie de réforme budgétaire et financière ;

Sur proposition du Ministre des Finances et du Budget

ARRETE :

Article 1er : il est créé un cadre institutionnel de pilotage et de suivi de la mise en œuvre des réformes induites par le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA.

Le cadre institutionnel de pilotage et de suivi de mise en œuvre comprend :

- Le Comité national de pilotage ;
- et les comités techniques sectoriels.

Article 2 : le Comité national de pilotage est chargé de définir les orientations et les priorités, de valider la stratégie globale de la mise en œuvre des réformes et d'assurer la coordination technique et le suivi.

A cet effet, il est chargé notamment de la validation des plans de mise en œuvre des réformes et des rapports d'étape sur l'état d'avancement des réformes préparés par les comités techniques sectoriels.

Article 3 : Le Comité national de Pilotage, est présidé par le Ministre ~~de l'Economie et en charge~~ des Finances ~~ou par son représentant~~. ~~Le Secrétaire général du Ministère en charge de la Planification et le Secrétaire général du Ministère en charge des finances assurent la Vice-Présidence du Comité dans le même ordre.~~

Article 4 : les membres du Comité national de pilotage sont :

- la Commission de l'Economie générale, des Finances, du Plan et de la Coopération économique de l'Assemblée nationale ;
- la Cour des comptes ;
- ~~— la Primature ;~~
- l'inspection générale d'Etat ;
- Bureau d'Organisation et de Méthode
- l'inspection générale des finances ;
-
- la Direction générale ~~des Finances~~ du Budget ;
- la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor ;
- la Direction générale des Impôts et Domaines ;
- la Direction générale des Douanes ;
- la Direction générale du Plan
- la Direction générale de la Fonction Publique
- **les chefs de File des Comités Techniques Sectoriels**
- **un représentant des ministères respectivement en charge de l'Economie, des Finances, du Plan, de la Santé, de la Justice, de l'Environnement et de l'Education ayant participé à l'exercice précurseur de déconcentration de l'ordonnancement**
- ~~— les structures ministérielles chargées de la planification sectorielle, de la préparation et de la programmation budgétaire ;~~
- la direction de la Prévision et des Etudes Economiques ;
- la Direction de la Coopération économique et financière
- la Direction centrale des Marchés
- la Direction du Traitement automatique de l'information
- ~~— le Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières qui assure le Secrétariat~~
- **le Secrétariat Technique du Comité national de pilotage**

Le Comité national de pilotage se réunit une fois tous les trois mois, et chaque fois que de besoin, sur convocation de son président.

Article 5 : le Comité national de pilotage s'appuie sur **quatre cinq** comités techniques sectoriels présidés chacun par un chef de file désigné sur la base de ses attributions fonctionnelles.

Ces comités techniques sectoriels portent sur ;

- la « Réforme de la comptabilité de l'Etat » ;
- la « Préparation, exécution contrôle de l'exécution et comptabilité administrative » ;
- l' « Adaptation du système d'information budgétaire et comptable » ;
- l' « Adaptation organisationnelle et fonctionnelle **et Ressources Humaines** » ;
- **l' « Audit interne et externe ».**

Article 6 : les comités techniques sectoriels sont chargés, chacun dans son secteur de concentration défini à l'article 5, de la mise en œuvre des réformes induites par le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA.

A ce titre, ils sont chargés :

- de l'élaboration des orientations stratégiques sectorielles et des priorités de mise en œuvre des réformes ; les orientations sectorielles et les priorités seront soumises à la validation du Comité national de pilotage ;
- de l'élaboration et de la transmission au Comité national de pilotage de leur plan de mise en œuvre des réformes assorti d'indicateurs de résultat et d'un calendrier de réalisation des activités définies ;

- de la coordination, du suivi de la mise en œuvre des travaux et de l'identification de tout point de discussion nécessitant un arbitrage du Comité national de pilotage ;
- de l'élaboration et de la transmission au Comité national de pilotage, d'un rapport d'étape sur l'état d'avancement du plan de mise en œuvre des réformes ;
- de la définition et de la coordination de la communication interne sur les réformes.

Article 7 : le comité technique sectoriel « Réforme de la comptabilité publique de l'Etat » a pour mission de réunir toutes les conditions nécessaires à une application progressive et intégrale de toutes les règles de la comptabilité publique et les réformes portant sur la comptabilité générale de l'Etat.

A cet effet, il est chargé, notamment :

- d'animer les travaux et de préparer éventuellement les nouveaux projets de texte d'application ou à mettre à jour ;
- de proposer la création d'un comité des normes pour délivrer des avis sur le nouveau référentiel comptable de l'Etat ;
- d'assurer le suivi des normes comptables de l'Etat et de définir ses modalités d'application ;
- de proposer la redéfinition des rôles et responsabilités des comptables publics dans la nouvelle gestion publiques ainsi que la refonte de l'organisation de la chaîne comptable.

Article 8 : le comité technique sectoriel « Réforme de la comptabilité publique de l'Etat » est présidé par le Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor. Le secrétariat de ce comité est assuré par le Directeur de la Comptabilité publique.

Article 9 : le comité technique sectoriel « Préparation, exécution, contrôle de l'exécution du budget et tenue de la comptabilité administrative » a pour mission d'œuvrer à la modernisation budgétaire.

A ce titre, il est chargé, notamment :

- de mettre en place les nouveaux modes de présentation budgétaire générale de l'Etat et concevoir les textes réglementaires, méthodes et les outils de gestion permettant l'élaboration des budgets programmes, des projets annuels de performance, la déclinaison des programmes en actions, indicateurs et des objectifs de performance, la tenue de la comptabilité administrative de l'ordonnateur et la reddition des comptes administratifs en rapport avec les ministères sectoriels ;
- de préparer et de mettre en œuvre de façon graduelle la transition des pratiques budgétaires actuelles vers les nouveaux modes de gestion budgétaire.

Le Comité Technique Sectoriel réunit trimestriellement autour de ses membres, le « Groupe de contact des Responsables de la fonction financière », ainsi que les contrôleurs budgétaires ministériels (CB). Ce Groupe de contact facilite des points de rendez-vous réguliers sur l'actualité de la procédure budgétaire et permet notamment d'informer les ministères sur la situation macroéconomique ainsi que de partager les bonnes pratiques entre les ministères pour mieux les mutualiser. Il renforce ainsi le travail de coordination et d'animation pour la mise en œuvre de la Loi organique relative aux lois de finances.

Une note circulaire du Président du Comité Technique Sectoriel précisera les dispositions de cet article.

Article 11 : le comité sectoriel « Adaptation du système d'information budgétaire et comptable a la nouvelle comptabilité de l'Etat » assure la coordination et le suivi des travaux d'adaptations techniques et fonctionnelles nécessaires des systèmes d'information budgétaire et comptable permettant d'accompagner

les systèmes d'information budgétaire et comptable permettant d'accompagner la mise en application des innovations induites par les directives sur les finances publiques.

Article 12 : Le comité sectoriel « Adaptation du système d'information budgétaire et comptable à la nouvelle comptabilité de l'Etat » est présidé par le conseiller technique du Ministre ~~de l'Economie et en~~ **charge** des Finances, chargé des technologies de l'information et de la communication.

Le secrétariat de ce comité est assuré par le Directeur du traitement automatique de l'information.

Article 13 nouveau : Le comité technique sectoriel « Adaptation organisationnelle et fonctionnelle et Ressources Humaines » a pour missions d'adapter l'organisation et le fonctionnement des départements ministériels aux exigences de la nouvelle gestion publique axée sur les résultats, la responsabilité et la performance de l'action publique.

A ce titre il est chargé notamment :

- De proposer des scénarii d'organisation pour les ministères ;
- D'élaborer les fiches emploi des nouveaux acteurs de la réforme ;
- De coordonner l'élaboration et la mise en œuvre du plan de formation sur les réformes des finances publiques
- D'accompagner les départements ministériels dans les problématiques de renforcement des capacités au bénéfice des acteurs de la réforme ;
- De proposer tout outil pertinent dans le cadre de la réforme.

Article 14 nouveau : Le Comité technique sectoriel « Adaptation organisationnelle et fonctionnelle et Ressources Humaines » est présidé par le Directeur général du Bureau organisation et méthodes.

La Direction générale de la Fonction publique ainsi que la Direction des ressources humaines du Ministère des Finances et du Budget participent aux travaux du Comité dont le secrétariat est assuré par un Conseiller en organisation

Article 15 nouveau : Le comité technique sectoriel « Audit interne et externe » a pour missions de développer la fonction d'audit externe, de conduire les départements ministériels à opérationnaliser un cadre de référence interministériel du contrôle interne applicable aux contrôles internes budgétaire et comptable de l'Etat et à préparer les ministères à l'exercice d'un contrôle externe parlementaire et juridictionnel conforme aux dispositions du cadre harmonisé de gestion des finances publiques.

A ce titre, il est chargé notamment :

- De proposer un cadre d'exercice du contrôle interne comptable et budgétaire pour faciliter la maîtrise des risques afférents par les ministères ;
- D'identifier les pré requis et les processus permettant l'exercice d'un contrôle externe parlementaire conforme au cadre harmonisé de gestion des finances publiques et aux règlements de l'Assemblée Nationale et de formuler des propositions d'optimisation ;
- De concevoir les processus et règles permettant aux départements ministériels de se soumettre à un contrôle externe juridictionnel conformément au cadre harmonisé de gestion des finances publiques ;
- De proposer tout processus, toute réflexion permettant de favoriser l'exercice par la Cour des comptes de son appui à l'Assemblée Nationale conformément aux règles en vigueur
- De conduire les travaux permettant le développement de l'audit externe de l'exécution du budget de l'Etat et des entités du secteur public notamment en termes d'harmonisation des méthodes et procédures.

Article 16 nouveau : Le Comité technique sectoriel « Audit interne et externe » est présidé par le Président de la Chambre des Affaires budgétaires et financières de la Cour des comptes et son secrétariat est assuré par un Inspecteur des Finances.

La Commission des Finances de l'Assemblée Nationale ainsi que deux représentants de la société civile intervenant dans le domaine du contrôle budgétaire sont associés aux travaux du Comité.

Article ~~13~~ 17 : Les chefs de file peuvent apporter toute adaptation nécessaire au bon fonctionnement de leur comité.

Ils doivent en même temps conduire la réflexion sur les difficultés éventuelles liées à la mise en œuvre des réformes.

Article ~~14~~ 18 : Chaque chef de file est chargé d'organiser et d'animer les travaux de son comité et d'arrêter, en concertation avec les membres du comité, la périodicité des rencontres et le calendrier de mise en œuvre de leur plan d'action respectant la mission qui leur est assignée.

Dans l'accomplissement de leurs missions, les comités techniques sectoriels peuvent s'adjoindre toute personne dont la compétence est utile à leurs travaux.

Article 19 : Le Comité National de pilotage est appuyé dans sa tâche par un Secrétariat Technique qui a pour mission principale d'assurer l'impulsion, l'animation et la coordination ainsi que le suivi de la mise en œuvre du plan de réformes budgétaires et financières consécutif à l'adoption du cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA et de contribuer à l'exécution des tâches que le Comité National lui attribue.

Article 20 : le Secrétariat Technique du Comité National de Pilotage est rattaché au cabinet du Ministre en charge des Finances et est animé par un Coordonnateur assisté dans l'exécution de ses tâches par quatre Experts. L'ensemble du personnel du Secrétariat Technique sont recrutés par voie d'appel à candidature ouvert à tout citoyen sénégalais.

Article 21 : Avec le soutien des bailleurs de fonds, le Secrétariat Technique du Comité National de Pilotage s'assure de la mise en œuvre des actions de la stratégie de réforme en veillant au bon fonctionnement du Comité National de Pilotage avec les Comités Techniques sectoriels ainsi qu'avec le Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi. A ce titre, il assure le Secrétariat du Comité National de Pilotage et du Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi et prépare les réunions statutaires de ces organes sur la base de rapports d'activités.

A cet égard, en liaison avec les Partenaires Techniques et Financier, il s'attache à garantir la cohérence entre toutes les initiatives internes et externes liées à la mise en œuvre de la stratégie de réformes budgétaires et financière et au plan d'action y afférent, met ce dernier à jour, facilite les missions d'assistance technique des bailleurs.

Article 22 : Pour assurer une mise en œuvre opérationnelle satisfaisante des réformes inscrites dans le Plan annuel d'action de la stratégie de réformes financières et budgétaires, il est créé une cellule de réforme présidée par le Secrétaire général au sein de chaque département ministériel. Le Responsable de la fonction financière ministérielle et le responsable de la Cellule d'Etudes et de Planification ministérielle assurent respectivement la vice-présidence et le secrétariat de la cellule. Les autres membres de la cellule sont désignés par le Secrétaire général. Le Contrôleur budgétaire ministériel ainsi que le Comptable près le département ministériel participent aux réunions de la cellule.

Article 23 : La Cellule de Réforme ministérielle est le correspondant des Comité Techniques Sectoriels pour la mise en œuvre des actions de réforme relatives au nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques.

A ce titre, elle est chargée :

- d’internaliser les règles qui lui sont transmises par les Comités Techniques Sectoriels et contribuer à leur mise en œuvre ;
- de coordonner tous les chantiers de réformes budgétaires
- de faciliter l’appropriation des règles, les méthodes et pratiques de gestion budgétaire liées à la mise en œuvre de la Loi Organique ;
- de vulgariser les outils de pilotage de la performance qui sont mis à sa disposition ;
- d’assurer la communication relative à la réforme budgétaire au sein du ministère et structures rattachées;
- de contribuer et mettre en œuvre la politique de formation des acteurs selon le plan de formation issu du Comité Technique Sectoriel compétent ;
- de produire des rapports bimensuels d’exécution à l’attention des Comités Techniques Sectoriels qui les ont saisis.

Article 24 : Le présent arrêté prend effet à compter du jour de sa signature et il sera enregistré et publié partout où besoin sera.

Fait à Dakar, le

Annexe V. Projet d'arrêté portant adaptation du fonctionnement du Comité conjoint d'harmonisation et de suivi

**ARRETE N° DU MODIFIANT L'ARRETE N° 5475 MEF EN DATE DU 25 JUI
2004 PORTANT CREATION ET FONCTIONNEMENT D'UN COMITE CONJOINT
D'HARMONISATION ET DE SUIVI**

CREATION :

Article premier. - Il est institué un Comité conjoint d'Harmonisation et de Suivi (CCHS) entre les autorités sénégalaises et la communauté des bailleurs de fonds intervenant dans le financement des activités de réformes budgétaires et financières initiées à la suite des exercices d'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques (CFAA) et de passation des marchés publics (CPAR). ~~émanant du groupe thématique « finances publiques ».~~

MISSIONS :

Art. 2. - Le Comité conjoint d'Harmonisation et de Suivi a pour mission générale 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 Projet de Coordination des Réformes budgétaires et financières (PCRBF).~~ **Et par une coordination des appuis dans le cadre des réformes budgétaires et financières.**

Art. 3. - Les missions spécifiques du Comité d'Harmonisation et de Suivi sont :

- ▶ d'approuver le plan d'actions ~~général~~ **ainsi que le budget des actions annuelles prises dans le cadre de la stratégie** des réformes budgétaires et financières, le budget des actions ainsi que les mises à jour périodiques ;
- ▶ ~~d'approuver les fiches techniques de chaque action avec son budget ;~~
- ▶ ~~de valider le manuel de procédures du Secrétariat exécutif du PCRBF ;~~ **d'envisager, concevoir et mettre en œuvre un mécanisme de financement mutualisé de la mise en œuvre de la stratégie des réformes et de ses plans d'action subséquents ;**
- ▶ de superviser et de garantir la qualité de l'exécution technique et financière des plans d'actions par le Secrétariat **Technique du Comité national de Pilotage exécutif du PCRBF**, notamment à travers un rapport d'exécution trimestriel **et une évaluation externe au moins une fois tous les deux ans un audit externe annuel** ;
- ▶ de veiller à garantir une cohérence entre toutes les initiatives internes et externes liées aux réformes ;
- ▶ de faciliter la **coordination et l'harmonisation des appuis** ~~coordonner et harmoniser le soutien~~ des partenaires financiers aux plans d'actions **des réformes budgétaires et financières. CFAA et CPAR ;**
- ▶ ~~de réaliser une évaluation externe annuelle de l'état d'avancement des différentes mesures prévues dans les plans d'actions.~~

COMPOSITION :

Art. 4. - Le comité est composé de membres représentant l'Etat et de membres représentant la communauté des bailleurs de fonds intervenant dans le financement des réformes budgétaires et financières **au sein du groupe thématique « finances publiques ».**

A ce titre, il est **composé comme suit :**

- ▶ le Secrétaire général du Ministère ~~de l'Economie et en charge~~ des Finances ;
- ▶ le Secrétaire général du Ministère en charge de la Planification ;
- ▶ le Directeur général ~~des Finances~~ du Budget ;
- ▶ le Directeur général de la Comptabilité publique et du Trésor ;
- ▶ le Directeur général des Impôts et Domaines ;
- ▶ le Directeur général des Douanes ;
- ▶ le Coordonnateur du Secrétariat Technique du Comité national de pilotage
- ▶ le Directeur de la Dette et de l'Investissement ;
- ▶ le Directeur de la Coopération économique et financière ;
- ▶ ~~le Directeur du Traitement automatique de l'Information ;~~
- ▶ le Directeur de la Prévision et de la Statistique ;
- ▶ le Chef de la Cellule de Suivi de la Lutte contre la Pauvreté ;
- ▶ ~~le Conseiller technique en charge des Finances publiques ;~~
- ▶ le Secrétaire exécutif du PCRBF ;
- ▶ les représentants des partenaires au développement ~~émanant~~ membres du groupe thématique « Finances publiques et Appuis budgétaires ».

Le Coordonnateur du Secrétariat Technique du Comité national de pilotage peut le cas échéant, se faire accompagner d'un ou de plusieurs des chefs de File ou les Institutions chargées du Secrétariat des Comités Techniques Sectoriels.

Art. 5. - Le président en exercice du groupe thématique « Finances publiques et Appuis budgétaires » élabore et communique au Ministre ~~de l'Economie et en charge~~ des Finances la liste des bailleurs devant siéger au Comité ainsi que les mises à jour relatives à ladite liste.

FONCTIONNEMENT :

Art. 6. - Le Comité se réunit une fois par ~~trimestre~~ semestre et à chaque fois que de besoin. Il est présidé au moins deux une fois par an par le Ministre ~~de l'Economie et en charge~~ des Finances, ~~et pour le reste,~~ par le Secrétaire général du Ministère de l'Economie et des Finances. L'autre réunion est présidée par le Secrétaire général du Ministère des Finances.

Art. 7. - Le secrétariat du Comité est assuré par le ~~Secrétaire exécutif du Projet de Coordination des Réformes budgétaires et financières.~~ Coordonnateur du Secrétariat Technique du Comité National de Pilotage.

Art. 8. - Le ~~Secrétaire exécutif du Projet de Coordination des Réformes budgétaires et financières~~ Coordonnateur du Secrétariat Technique du Comité National de Pilotage est chargé de l'exécution du présent arrêté.

Annexe VI. Cartographie des interventions des partenaires techniques et financiers dans le domaine des finances publiques

Domaine d'intervention	Bailleur	Appui		
		Intitulé	Durée	Montant
Recettes	UE	Jumelage européen au bénéfice de la DGID	En cours de formulation 2019-2021	1,000 M€
Formulation budgétaire	GIZ	Projet d'Appui à la Planification au Développement et Budget (PAPDEV)	01/2016-12/2018	2,400 M€
	UE	Programme d'Appui Budgétaire - Contrat Objectifs de Développement Durable	12/2018 -12/2022	88,000 M€
	CANADA	Projet d'assistance technique en appui à la mise en œuvre du PSE	2019-2024	1,000 M\$ CAD
	Luxembourg	Programme d'appui à l'exécution nationale (PAEX) - PIC III Sénégal-Luxembourg - <i>Budgétisation des secteurs de concentration et des PIC III sur les politiques publiques</i>	07/2013-06/2017	0,650 M€
	MNRW/FMI	Projet d'appui à l'adaptation du cadre de gestion des finances publiques aux ressources naturelles	07/2019-04/2022	875 M\$
Exécution Budgétaire	Luxembourg	Programme (PAEX) - PIC III Sénégal-Luxembourg - <i>Exécution des programmes</i>	07/2013-06/2018	1,122 M€
	USAID	Amélioration de l'efficacité de l'exécution budgétaire - Mobilisation et mise en œuvre du Budget de programme et de la déconcentration de l'Ordonnancement	En cours de formulation	NC
	UE/ FMI	Renforcement de la gestion des finances publiques au Sénégal	05/2019 - 12/2020	1,400 M\$
Commande publique	Luxembourg	Programme (PAEX) - PIC III Sénégal-Luxembourg - <i>Gestion des marchés publics</i>	07/2013-06/2018	710,565 M€
Contrôle interne	USAID	Appui pour le renforcement du dispositif de contrôle interne au sein des Ministères sectoriels	En cours de formulation	NC
	USAID	Appui à la Cour des comptes	En cours de formulation	NC
	USAID	Inspection interne MHA	févr-2017	NC
Contrôle citoyen	USAID	Subvention à l'ONG 3D pour l'amélioration de l'Accès du public à l'information budgétaire	10/2013 - 07/2019	2,50 M\$
	USAID	Accès du public aux informations budgétaires et participation au processus budgétaire	En cours de formulation	NC
Audit interne et externe	Luxembourg	Programme d'appui à l'exécution nationale (PAEX) - PIC III Sénégal-Luxembourg - <i>Contrôle de l'exécution</i>	07/2013-06/2018	0,420 M€
	UE	Jumelage européen au bénéfice de la Cour des comptes	2019-2021	0,800 M€
	UE	Marché de service pour l'interconnexion SIGCDD et SIGIF	06 à 12/20219	0,115 M€

Systemes d'information	UE	Marché de service pour le développement d'e-TPE et son interconnexion avec SIGIF	En cours de formulation	0,485 M€
Autres	Luxembourg	Programme d'appui à l'exécution nationale (PAEX) - PIC III Sénégal-Luxembourg - <i>Amélioration de la qualité de la gestion administrative des ministères partenaires du PCBSL</i>	07/2013-06/2018	0,385 M€
NC	USAID	Amélioration de couverture et de la sincérité des documents budgétaires	En cours de formulation	NC
Réforme budgétaire - Recettes - Comptabilité	AFD	Appui budgétaire sectoriel non ciblé destiné à soutenir la mise en œuvre du programme de réforme des finances publiques	01/12/2020	50,000 M€

Annexe VII. Rationalité du cadre logique et du plan d'action

Un cadre logique qui structure la mesure de la performance de la stratégie

Le cadre logique est adapté du modèle qu'utilise le FMI pour mesurer les résultats son assistance technique (AT). Pour inscrire son AT dans une approche de gestion axée sur les résultats, le FMI a développé un cadre logique qui lui permet de mesurer la performance de son AT non plus sur la base des activités réalisées ou non réalisées mais sur la base des résultats atteints. Chaque domaine d'intervention du FMI est structuré en objectifs stratégiques déclinés en résultats attendus mesurables au moyen d'indicateurs objectivement vérifiables. Cette première partie du cadre logique qui s'impose à tous, doit être complétée au démarrage de tout projet ou activité d'AT par un certain nombre d'information notamment la situation de départ, les résultats intermédiaires ainsi que leurs échéances. C'est cette logique qui a sous-tendu l'élaboration du cadre logique de la stratégie proposée (voir annexe 1).

Ce cadre logique a vocation à structurer le dialogue entre le gouvernement et ses partenaires techniques et financiers. Une fois que la stratégie sera adoptée, son cadre logique servira d'aiguillon notamment dans le cadre des échanges avec les PTFs. Il présente cet avantage qu'il repositionne les débats sur les préoccupations d'ordre stratégique et de substance, de même qu'il permettra de s'appuyer sur des indicateurs vérifiables pour apprécier la mise en œuvre de la stratégie. L'occurrence d'un tel cadre de mesure de performance répond à une préoccupation forte exprimée par les PTFs lors de la réunion de présentation de la mission.

Le plan d'action constitue le cadre d'opérationnalisation de la stratégie

Le plan d'action est un document de planification opérationnelle des activités à la disposition du management. Il décline les résultats intermédiaires de la stratégie, sur un horizon de deux ans, en termes d'actions opérationnelles, échéance, prérequis, les structures responsables et l'ordre de priorité ainsi que les éventuels points de vigilance (voir annexe 2).

Le chiffrage du coût de mise en œuvre de ce plan d'action est une priorité. La mise en œuvre du plan d'action est conditionnée à la disponibilité des financements. Pour ce faire, les autorités doivent disposer d'un bon chiffrage des coûts des différentes actions pour pouvoir mieux analyser les options de financement possibles. Ce travail pourrait s'appuyer sur une expertise qui devrait intervenir avant la tenue de l'atelier d'adoption de la stratégie.

Source : mission.

Département des Finances Publiques

Fonds Monétaire International

700 19th Street NW

Washington, DC 20431

USA

<http://www.imf.org/capacitydevelopment>