



Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion

**CESAG BF – CCA
BANQUE, FINANCE,
COMPTABILITE, CONTROLE**

**Master Professionnel en Audit et
Contrôle de Gestion
(MPACG)**

**Promotion 4
(2009-2011)**

**Mémoire de fin d'étude
THEME**

**L'analyse de la procédure d'exécution de la
dépense publique: cas du CEPOD**

Présenté par :

NDOUMBE DIAGNE

Dirigé par :

M. NDIAGA DIAGNE

Responsable administratif et
financier (RAF) du CEPOD

OCTOBRE 2012

DEDICACE

Je dédie ce modeste travail à :

- Mes parents M. et Mme DIAGNE pour leur amour, éducation, leurs sages conseils, leur soutien et pour tous les sacrifices qu'ils ne cessent de faire pour nous et pour tous les efforts consentis pour la réussite de mes études.
- tous mes frères et sœurs
- tous les étudiants de ma promotion, ainsi qu'à mes plus proches amis de m'avoir permis de passer une très belle année universitaire, au sein d'un groupe cosmopolite et d'une grande richesse humaine
- tous ceux sans qui ce travail n'aurait pas pu aboutir

REMERCIEMENTS

J'adresse mes sincères remerciements à tous ceux qui de près ou de loin ont participé à l'élaboration du présent document, en l'occurrence :

- Mon Directeur de mémoire M. NDIAGA DIAGNE, pour m'avoir accompagnée et conseillée tout au long de mon travail de recherche et de rédaction, pour sa disponibilité et les nombreuses suggestions apportées à ce travail.
- Monsieur ALIOU FAYE Directeur du CEPOD (Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement) du Ministère de l'économie et des finances, pour avoir bien voulu m'accueillir dans ses services.
- Tous les membres du CEPOD pour leur accueil chaleureux.
- M. Moussa YAZI, Directeur de l'Institut Supérieur de Comptabilité de Banque et Finance (ISCBF) du CESAG, pour tous les efforts qu'il ne cesse de fournir pour nous garantir une formation d'excellence.

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ACBF :	African Capacity Building Foundation / Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique
AC :	Administrateur de crédits
AFD :	Agence Française de Développement
AIE :	Agence de l'Informatique de l'État
ANSD :	L'Agence National de la Statistique et de la Démographie
BCI :	Budget Consolidé d'Investissement
BC :	Bon de commande
BL :	Bordereau de livraison
BM :	Banque Mondiale.
CEPOD :	Centre d'études de Politiques pour le Développement
CF :	Contrôle Financier
CFAA :	Country Financial Accountability Assessment / Evaluation de la Gestion Des finances Publiques et des Pratiques Comptables du Secteur Privé
CNDCL :	Conseil National pour le Développement des Collectivités Locales
COCC :	Code des Obligations Civiles et Commerciales
COF :	Contrôleur des Opérations Financières
CP :	Crédit de Paiement
CP :	Comptable public (TPR ou percepteur)
CPAR:	Country Procurement Assessment Report
CREA :	Centre de Recherches Économiques Appliquées
CRF :	Contrôleur Régional Financier
CVCCEP :	Commission de Vérification et de Contrôle des Comptes des Entreprises Publiques.
DAGE :	Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement
DB :	Direction du Budget
DCEF :	Direction de la Coopération Economique et Financière
DI :	Direction de l'Investissement
DGCPT :	Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor
DGD :	Direction Générale des Douanes
DGF :	Direction Générale des Finances
DGID :	Direction Générale des Impôts et des Domaines

DMTA :	Direction du Matériel et du Transit Administratif.
DPEE :	Direction de la Prévision et des Enquêtes Economiques
DSPRV :	Direction de la Solde, des Pensions et des Rentes Viagères
DTAI :	Direction du Traitement Automatique de l'Information
FCFA :	Francs de la Communauté Financière d'Afrique
F :	Fournisseur
FMI :	Fonds Monétaire International
IGE :	Inspection Générale d'Etat
IGF :	Inspection Générale des Finances
INTOSAI :	Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques
IOF :	Inspection des Opérations Financières
MEF :	Ministère de l'Economie et des Finances
OGP :	Ordre Général de Paiement
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
O.S :	Ordonnateur secondaire
PGT :	Paierie Générale du Trésor
PPA :	Paiement Par Anticipation
PPTE :	Pays Pauvres Très Endettés
PTIP :	Programme Triennal d'Investissements Publics
PV :	Procès- Verbaux
PVR :	Procès verbal de réception
RAF :	Responsable Administratif et Financier.
RGT :	Recette Générale du Trésor
RPM :	Recette Perception Municipale
SGG :	Secrétariat Général du Gouvernement
TG :	Trésorerie Générale
TOFE :	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TOMPRO :	Logiciel de gestion financière et comptable de projets et programmes
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
USAID :	L'Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development)

LISTE DES TABLEAUX, FIGURES ET ANNEXES

TABLEAUX

Tableau 1 : Les procédures d'exécution des dépenses	40
Tableau 2 : Circuit de la dépense au niveau régional (budget état)	48
Tableau 3 : Opérations mouvementées à la banque	79
Tableau 4 : Procédure de comptabilisation des dépenses sur ressources extérieures	95

FIGURES

Figure 1 : Exemples de formules de certification	21
Figure 2 : Exemple de formule de liquidation.....	22
Figure 3 : Les différents circuits de la dépense	56
Figure 4 : Organigramme du CEPOD	62
Figure 5 : Source de financement du CEPOD (année 2003).....	67

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : Le journal des opérations.....	104
Annexe 2 : Les pièces justificatives à produire au comptable assignataire.....	105
Annexe 3 : Procédure de dépense de la contrepartie de l'Etat	108
Annexe 4 : Circuit de la dépense exécutée au niveau central DRMI.....	110
Annexe 5 : Rapport financier trimestriel d'un projet	111
Annexe 6 : Le cadre de mesure des rendements	115
Annexe 7 : La demande de retrait de fonds.....	116
Annexe 8 : Questionnaire de prise de connaissance.....	117

TABLE DES MATIERES

DEDICACE.....	i
REMERCIEMENTS	ii
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	iii
LISTE DES FIGURES ET TABLEAUX	v
LISTE DES ANNEXES.....	v
TABLE DES MATIERES	vi
INTRODUCTION GENERALE.....	1
PREMIER PARTIE : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE.....	10
CHAPITRE I: CADRE DE LA PROCEDURE D'EXECUTION DE LA DEPENSE PUBLIC.....	14
1.1. Procédure normale d'exécution des dépenses publiques.....	16
1.1.1. les quatre étapes de la dépense	16
1.1.1.1. L'engagement.....	17
1.1.1.2. La liquidation.....	19
1.1.1.3. L'ordonnancement.....	22
1.1.1.4. Le paiement	27
1.1.2. Les agents chargés de l'exécution.....	35
1.1.2.1. Les administrateurs de crédits.....	36
1.1.2.2. Les comptables publics.....	36
1.2. La procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques.....	42
1.2.1. Les régies d'avances.....	42
1.2.2. Les dépenses payées sans ordonnancement préalable.....	43
1.2.2.1. Les dépenses payées sans ordonnancement.....	43
1.2.2.2. Les dépenses payées sans ordonnancement préalable.....	44
1.2.2.3. Cas particulier des paiements par anticipation (P.P.A)	44
1.3. La procédure de demande de mise en règlement immédiate (DMRI).....	45
1.3.1. Définition.....	45
1.3.2. Limites	45
1.3.3. Formes	46
CHAPITRE II: CADRE PARTICULIER DE LA PROCEDURE D'EXECUTION A CERTAINES DEPENSES PUBLIQUES	47
2.1. Les dépenses de personnel.....	47

2.1.1.	Les traitements et salaires.....	47
2.1.2.	Circuit des dépenses de personnel.....	51
2.1.2.1.	Définition et éléments constitutifs :.....	51
2.1.2.2.	Procédure de paiement.....	52
2.2.	Les acquisitions immobilières.....	53
2.2.1.	Les éléments constitutifs du domaine de l'Etat.....	53
2.2.2.	Caractéristiques générales de la procédure.....	54
2.2.3.	Les Pièces justificatives à produire au comptable assignataire.....	54
CHAPITRE III: METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....		55
3.1.	Le modèle d'analyse.....	55
3.2.	Techniques d'investigation.....	57
3.2.1	L'analyse documentaire.....	57
3.2.2.	L'entretien.....	58
3.2.3.	Le questionnaire.....	58
3.3.	L'analyse des données.....	58
DEUXIEME PARTIE : CADRE PRATIQUE DE L'ETUDE.....		60
CHAPITRE IV : PRESENTATION DU CENTRE D'ETUDES DE POLITIQUES POUR LE DEVELOPPEMENT (CEPOD).....		61
4.1.	Organisations, Objectifs et Missions du CEPOD.....	61
4.1.1.	Organisation du CEPOD.....	61
4.1.2.	Objectifs et Missions du CEPOD.....	63
4.2.	Réalisations et Situation actuelle du CEPOD.....	64
4.2.1.	Réalisations.....	64
4.2.2.	Situation actuelle.....	64
CHAPITRE V : ANALYSE DE LA PROCEDURE D'EXECUTION DES DEPENSES AU CENTRE D'ETUDES DE POLITIQUES POUR LE DEVELOPPEMENT (CEPOD).....		66
5.1.	Fonctionnement.....	66
5.1.1.	Présentation générale des ressources du Centre.....	66
5.1.2.	Origines des ressources du CEPOD.....	67
5.2.	La procédure de gestion des fonds de la contrepartie.....	67
5.2.1.	Engagement.....	68
5.2.2.	Liquidation.....	71
5.2.3.	Ordonnancement.....	71
5.2.4.	Paiement.....	71

5.3.	La procédure de gestion des fonds sur ressources extérieures	72
5.3.1.	Décaissement	72
5.3.2.	Liquidation.....	72
5.3.3.	Ordonnancement.....	72
5.3.4.	Paiement	72
CHAPITRE VI : CONTROLE DE LA PROCEDURE D'EXECUTION DES DEPENSES		
AU CEPOD		73
6.1.	Contrôle des fonds versés par les partenaires	73
6.1.1.	Environnement de contrôle interne.....	73
6.1.1.1.	Gouvernance	75
6.1.1.2.	Le système d'information.....	75
6.1.2.	L'environnement de contrôle externe.....	76
6.2.	Contrôle des ressources allouées par l'Etat.....	77
6.2.1.	L'environnement de contrôle interne	77
6.2.1.1.	Contrôles clés	77
6.2.1.2.	Principes	78
6.2.1.3.	Gestion du compte banque	78
6.2.1.4.	Gestion du compte caisse d'avance	86
6.2.2.	La gestion administrative, comptable et financière du Centre	88
6.2.3.	Gestion du financement	88
6.2.3.1.	Gestion comptable des dépenses	88
6.2.3.2.	Les règles d'évaluation.....	89
6.2.3.3.	Le Traitement de l'information comptable.....	91
6.2.3.4.	Suivi des engagements et décaissements.....	92
6.2.4.	L'enregistrement comptable	95
6.2.5.	Confection des rapports et états financiers	96
6.2.5.1.	Les rapports financiers.....	96
6.2.5.2.	Les états financiers	96
6.2.6.	Reporting	97
6.2.7.	Audits.....	97
RECOMMANDATIONS.....		98
CONCLUSION GENERALE		100
ANNEXES		103
BIBLIOGRAPHIE		126

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION GENERALE

Dans le souci d'améliorer la gestion financière et de créer les conditions nécessaires à une utilisation plus efficace et transparente des ressources publiques, l'Etat a mis en place un dispositif de gestion des deniers publics à travers des textes législatifs et réglementaires tels que le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Ce dispositif a pour finalité de permettre l'exécution des dépenses de l'Etat, dans les meilleures conditions de qualité, coûts et délais, conformément à la stratégie du programme et en fonction des ressources qui sont mises à la disposition des services. Ce processus d'exécution des dépenses s'inscrit dans la chaîne de la dépense.

La notion de dépense publique peut être définie comme la dépense effectuée par et pour le compte des collectivités publiques que sont les institutions dotées de la personnalité de droit public.

Elle se distingue en quatre phases qui se repose sur :

- un fondement financier et comptable parce qu'elle assure la clarté et la précision des dépenses et permet d'en séparer très nettement les différentes opérations ;
- un fondement juridique parce qu'elle permet de déterminer à quel moment l'Etat est engagé, à partir de quand a pris naissance sa dette vis-à-vis des tiers ;
- un fondement administratif très important parce que la distinction permet une séparation des pouvoirs et des tâches à l'intérieur des opérations de dépenses en confiant ces dernières à des agents différents.

La définition claire et précise des contrôles à effectuer à chaque étape d'exécution de la dépense permet d'établir les responsabilités des intervenants sans dilution aucune et sans confusion.

La mise en place de la chaîne de la dépense, dans son objectif de mise à disposition des outils d'aide à la décision, impliquait l'intégration dans la chaîne de toutes les dépenses pour une production des états de suivi budgétaire exhaustifs.

Dans cette perspective, pour répondre aux soucis qu'a l'Etat d'améliorer la gestion financière et de créer les conditions nécessaires à une utilisation plus efficace et transparente de ses

ressources. Dans le cadre de notre mémoire de fin d'études au CESAG, notre réflexion porte sur le thème « l'analyse de la procédure d'exécution de la dépense publique : cas du CEPOD ».

Le Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD) a été créé au sein du Ministère de l'Economie et des Finances et a pour but de renforcer les capacités de l'administration publique du secteur privé et de la société civile à prendre en charge leurs missions.

En particulier, il a pour mission d'appuyer le gouvernement du Sénégal à mieux guider et gérer la mise en œuvre de la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA), la stratégie de réduction de la pauvreté et les efforts de développement du pays.

Ainsi pour la mise en œuvre de son plan de travail, le CEPOD obtient ses ressources de l'Etat et des contributions des partenaires financiers. Le CEPOD tient une comptabilité d'engagement, donc obéit à des procédures d'allocation de ressources publiques.

Le thème d'analyse de la procédure d'exécution de la dépense publique étudie l'efficacité du système de gestion des ressources financières du CEPOD. Le circuit ou chaîne de la dépense implique ainsi l'intervention de nombreux acteurs du Ministère des Finances pour le contrôle et la validation des dossiers.

Cette étude examinera les conditions de l'exécution des dépenses au CEPOD, puis analysera les modalités d'exercice des contrôles internes et externes sur les opérations effectuées. Elle consistera, à analyser cette procédure d'exécution de la dépense, son efficacité tout au long des différentes étapes et le rôle des acteurs- clés du processus.

L'enjeu de la politique et de la gestion des finances publiques est de veiller à ce que le niveau des dépenses de l'Etat reste compatible avec la stabilisation du cadre macroéconomique et que la structure des dépenses reflète fidèlement les priorités de la stratégie de développement.

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

La mise en place complète à l'échelle nationale et dans les secteurs prioritaires de la démarche « Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) » permettra d'améliorer la programmation et la gestion des dépenses publiques.

Dans un tel contexte, le gouvernement est doublement interpellé pour l'amélioration de la qualité des dépenses publiques :

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

Par ailleurs, le CEPOD pour le financement de ses activités de recherche et de formation sur les questions économiques, financières et sociales, obtient ses ressources de l'Etat et du soutien de plusieurs organisations partenaires.

Le Centre reçoit, en début d'année, une notification de la Direction de la Coopération Economique et Financière des crédits votés mis à sa disposition définissant ainsi la nature des dépenses prises en charge pour la gestion et le montant annuel affecté à chaque type de dépense.

En matière d'exécution du budget de l'Etat, le cadre réglementaire en vigueur privilégiait les contrôles *a priori* qui restaient centralisés au niveau du Ministère chargé des Finances pour toutes les dépenses effectuées par les services situés dans la région de Dakar.

L'analyse de ce processus identifie des forces et faiblesses dans la gestion de la fonction finances.

Au niveau de la contrepartie Etat, on note que :

- la procédure d'exécution de la dépense publique apparaissait longue et complexe,
- les contrôles administratifs jugés redondants se traduisent par un recours fréquent à des procédures dérogatoires du droit commun.

Du côté des contributions sur ressources extérieures, on constate :

- la multiplicité et la complexité des procédures de décaissement des bailleurs ;
- l'absence d'un cadre normalisé pour la gestion des ressources extérieures par le Trésor public ;
- l'absorption optimale des ressources extérieures est une source de lenteur préjudiciable à la réalisation des objectifs poursuivis.

La rigidité des procédures de dépenses nationales comme extérieures.

Les déficiences de contrôle externe exercé par l'Assemblée nationale et la Cour des Comptes sur les finances publiques font ressortir quelques obstacles :

- l'Assemblée nationale reçoit avec beaucoup de retard les projets de loi de règlement pour se prononcer sur l'exécution des lois de finances;
- la Cour des Comptes ne dispose pas à temps des comptes publics pour procéder à leur examen.
- le manque de moyens de la Cour des Comptes entraînant l'irrégularité des audits sur la gestion des ressources mises à la disposition des démembrements de l'Etat tels que les collectivités locales et les établissements publics ;

L'efficacité des structures administratives de contrôle interne à l'exécutif (IGE, IGF, CF, inspections internes) est limitée faute de moyens et de capacités suffisantes.

Le système d'information en place s'avère inapte à fournir à temps et de manière exhaustive toutes les informations requises ;

- un logiciel de gestion des dépenses publiques a été lancé en 2002 et constitue une avancée dans ce domaine mais il ne couvre pas l'ensemble des structures impliquées, ni la totalité des fonctionnalités nécessaires ;

L'archivage des documents est opéré de façon archaïque par les services financiers qui ne disposent ni d'un système adapté en la matière, ni de moyens humains et matériels suffisants. Le circuit de la dépense publique rencontre d'énormes difficultés qu'on peut identifier à travers l'inefficacité du système apte à transformer les ressources mobilisables en résultats concrets.

Cette situation a une conséquence majeure pour les structures qui bénéficient de l'appui des bailleurs de fonds. Le CEPOD en est une illustration. Son partenaire stratégique, l'ACBF souhaite que l'Etat du Sénégal s'aligne aux directives des partenaires techniques et financiers.

L'analyse du fonctionnement actuel de la procédure d'exécution de la dépense révèle non seulement certaines faiblesses mais également des inadéquations avec des réformes survenues dans la gestion des finances publiques.

Ce circuit de la dépense fait apparaître deux problèmes majeurs,

- (i) la longueur de la phase administrative
- (ii) l'absence de contrôle indépendant au cours de la phase comptable.

La longueur de la phase administrative entraîne une perte d'efficacité et une grande lenteur dans l'exécution de la dépense publique. Les tests réalisés ont évalué le délai de cette exécution à quatre mois en moyenne.

Cette situation est partiellement due aux nombreuses redondances, notamment dans les allers-retours entre les services de la Direction du Budget (DB) et de la Direction de l'Investissement (DI) et le Contrôleur des Opérations Financières (COF). De plus, la pertinence des titres de créance et de certification est actuellement posée. Dans la phase comptable apparaît des problèmes de transparence et de fiabilité en l'absence de contrôle indépendant et d'informations fournies dans un délai raisonnable.

Comme on l'examinera dans la partie relative aux contrôles des dépenses publiques, les contrôles externes au Sénégal manquent d'efficacité et, en ce qui concerne la phase comptable, à notre connaissance, ils ne sont pas exercés.

Pour le cas du CEPOD, il subit toutes les insuffisances des procédures nationales sur les dépenses prises en charge par l'Etat et celle des procédures des PTF sur les ressources de l'ACBF.

Lors d'une mission de supervision financière du CEPOD en mai 2011 conformément aux procédures en vigueur au sein de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF), il a été effectué une revue de l'environnement de contrôle interne, de la gestion administrative, comptable, financière et de la gestion du financement. Le Conseil d'Orientation est chargé d'examiner et d'approuver le rapport d'activité et d'audit des comptes du projet, adopter le programme de travail et le budget correspondant et veiller à la conformité des activités aux besoins et priorités du CCentre. Il s'agira ainsi de disposer d'un manuel des procédures qui définit le cadre du traitement des informations administratives, financières et comptables afin de faciliter la transparence dans la gestion des ressources et l'exécution des tâches, de mettre en évidence des mécanismes de contrôle et de reporting périodiques tant au niveau de l'organe de gouvernance qu'au niveau de la direction du CCentre, de s'assurer de la production régulière d'un rapport d'activités trimestriel au Conseil d'Orientation, par ailleurs soumis à la revue de l'ACBF. Pour ce qui concerne les données financières, les travaux de synthèse sont constitués du suivi d'exécution budgétaire, mettant en évidence les taux d'utilisation par ligne de financement. L'information financière est disponible au sein du service financier. Ces données financières de gestion sont portées à la connaissance de la direction du CCentre de façon formelle.

Une hypothèse de risques impliquant aussi bien le bénéficiaire de la contribution que le bailleur dans leurs rôles et responsabilités qui les engagent dans le cadre du déroulement, du suivi et de l'évaluation des plans de travail annuels.

Il s'agit en conséquence d'étudier la probabilité que :

- le budget ne prenne pas en compte toutes les activités du CEPOD ;
- les ressources mobilisées ne soient pas dépensées conformément aux objectifs définis préalablement ;

- les informations relatives à l'exécution de la dépense ne soient ni disponibles dans les délais utiles, ni fiables, ni exhaustives.

Ainsi il s'agira de faire des investigations au niveau du CEPOD, de la DI, de la DGF et du Trésor en identifiant et relevant les difficultés rencontrées au niveau de cette chaîne.

Quelle perception avons-nous de la procédure d'exécution de la dépense publique au CEPOD pour la rendre plus performante et plus adaptée à l'atteinte des objectifs de bonne gouvernance.

Pour répondre à ces différentes questions, nous avons retenu le thème suivant : «L'analyse de la procédure d'exécution de la dépense publique: cas du CEPOD».

L'objectif principal de cette étude est d'apprécier le dispositif mis en place au respect de la réglementation pour assurer la gestion financière dans les administrations publiques particulièrement dans les structures comme le CEPOD bénéficiant de contribution de partenaires techniques et financiers et de ressources de contrepartie nationale.

D'une manière pratique, il s'agira de faire le constat des procédures opérées et d'identifier les risques inhérents à l'exécution des dépenses au CEPOD, sans avoir l'intention de donner l'assurance de l'utilisation finale correcte des ressources publiques allouées. Les ressources financières mises à la disposition des directions respectent des procédures spécifiques d'exécution suivant plusieurs étapes telles que l'engagement, la liquation, l'ordonnancement et le paiement.

A la suite d'une analyse de la procédure, il sera formulé des recommandations pour une amélioration du système mis en place.

Notre analyse porte sur la procédure d'exécution de la dépense publique du Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD). À travers cette étude nous apprécierons le circuit de la dépense du CEPOD.

Cette étude met en exergue le circuit de la dépense publique de l'engagement au paiement et les différents acteurs qui la composent : les Administrateurs de crédits, les Ordonnateurs et les Comptables publics.

Le CEPOD est un exemple de structure tenu par les procédures nationales pour certaines dépenses et par celle des bailleurs de fonds pour d'autres. Etudier les pratiques qu'il a développées en la matière permet à l'auditeur de s'imprégner des exigences de la réglementation nationale et des conventions des partenaires au développement.

Ainsi, dans la perspective de cette étude, il sera alors question d'analyser dans un premier temps la procédure normale d'exécution des dépenses publiques et dans un deuxième temps les procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses publiques, y compris celles de la Fondation pour le renforcement des capacités en Afrique (ACBF)

Notre approche s'articulera essentiellement autour des parties ci - après :

- dans un premier temps, nous ferons le diagnostic du dispositif mis en place pour assurer l'exécution des ressources allouées ;
- ensuite, nous analyserons les difficultés et obstacles majeurs inhérents aux dysfonctionnements constatés.

Nous terminerons par des recommandations au profit des acteurs intervenant dans les mécanismes d'exécution du budget dans le souci d'améliorer le cycle de la procédure.

PREMIER PARTIE :
CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE

Sur le terrain des politiques de développement, les institutions financières internationales ont élargi les réformes mises en œuvre dans le cadre des programmes d'ajustement en mettant davantage l'accent sur la qualité des institutions. En particulier l'apport des institutions passe par la procédure d'exécution de la dépense publique, droits individuels respectés, contrats sécurisés, administration efficace.

Le cadre réglementaire d'exécution des dépenses publiques comprend les textes réglementant les dépenses de l'Etat et celles des collectivités territoriales. Le respect strict de ces dispositions est une condition sine qua non pour assurer la crédibilité de l'administration publique à l'égard de ses partenaires, de l'institution législative nationale et des organes supérieurs nationaux de contrôle.

De nombreux auteurs (parmi ceux-ci Thomas E. Borcherding aux États-Unis, Alan Peacock en Grande Bretagne) appartenant à l'école du Choix Public, ont analysé l'évolution des dépenses publiques. Des études ont été menées sur le plan national (ou fédéral) et sur le plan local (ou régional). Aaron Wildavsky s'est attaché, pour sa part, à comprendre les règles permettant de contrôler le budget de l'État. Au Canada, des auteurs comme H.G Grubel, D.D Purvis ou W.M Scarth ont proposé des règles constitutionnelles à la limitation des dépenses publiques (Thomas E. Borcherding 1985 :359-382).

La littérature sur la productivité des dépenses publiques, en particulier, dans ses rapports avec la croissance économique est abondante. Les premiers travaux accordant un rôle important aux dépenses publiques dans l'activité économique sont inspirés de l'approche keynésienne qui suggère qu'à travers leurs effets contra-cycliques, les dépenses publiques peuvent promouvoir la croissance économique.

Ainsi, Fuhr Harald définit la bonne gouvernance des dépenses publique à travers quatre concepts clés qui sont la responsabilisation (accountability), la prédictibilité, la participation et la transparence. Notons que ces concepts sont interdépendants notamment avec la responsabilisation, l'obligation de rendre compte qui est une preuve de transparence dans la gestion des affaires publiques (Fuhr Harald, 2000 :374).

Parmi ces notions, nous portons une attention particulière à celle de la responsabilisation. Newell Peter et Bellour Shaula, distinguent deux composantes de la responsabilisation : l'obligation de rendre compte (answerability) et l'application des règles et lois (enforceability)

à travers l'existence d'un système d'incitations appropriées (sanctions positives ou négatives au regard des résultats). La responsabilisation renvoie à la fois à une dimension politique et managériale (Newell et Bellour, 2000 :1-2).

Au plan managérial, elle concerne la performance du service public et de la bureaucratie et l'usage efficient des ressources publiques afin de produire les résultats attendus. Nous retiendrons également l'hypothèse selon laquelle la transparence est certes une condition nécessaire pour l'instauration d'une meilleure gouvernance mais l'existence d'un système de contrôle efficace en est une condition suffisante. En effet, si nous prenons le cas de la corruption, l'observation conjointe d'indicateurs de résultat faibles et de dépenses élevées, donc de dépenses peu efficaces, ne permettrait pas nécessairement de distinguer ce qui relève d'une gestion défailante des ressources et des projets de ce qui relève de la corruption. Ceci accroît la nécessité de renforcer parallèlement les mécanismes de contrôle de la corruption, de détection et de sanction (Delavallade, 2007 :58).

Ainsi, c'est à l'aune de ces différents critères que nous comptons mener notre étude sur la procédure d'exécution des dépenses publiques. La bonne gouvernance concerne le processus des dépenses publiques aussi bien en amont comme en aval depuis la préparation du budget en passant par son exécution jusqu'au contrôle de cette exécution.

Derrière le consentement apparent aux transformations institutionnelles préconisées par des agences d'aide au développement, la résistance des élites se traduit par un contournement systématique de ces règles écrites et un détournement des institutions. Dans les faits, les systèmes de régulation sociale qui prévalaient avant l'adoption formelle de ces règles écrites continuent donc de fonctionner. Dans nombre de pays en développement, l'adoption à marche forcée de règles formelles généralement financée sur ressources extérieures s'effectue donc sans prise significative sur la réalité, elle contribue à accroître la complexité du système de régulation économique, politique et sociale, sans en accroître l'efficacité. Cela affecte évidemment l'action de l'Etat qui se révèle moins efficace dans l'atteinte de ses objectifs.

Plusieurs sources comme le mauvais ciblage, les fuites du système, l'instabilité, le manque de compétence peuvent être à l'origine d'un non atteint des objectifs fixés. Ces différentes sources d'inefficacité pourraient notamment être à la base d'un faible lien entre dépenses publiques et lutte contre la pauvreté.

D'un autre point de vue, des travaux récents ont identifié la bonne gouvernance comme un facteur d'efficacité des dépenses publiques sociales sur les indicateurs sociaux et la croissance (Mauro, 1998 :234-244; Rajkumar et Swaroop 2002 :28).

Dans la même foulée, Delavallade (2007) va plus loin en montrant que la corruption affecte en plus la composition des dépenses budgétaires. La mauvaise gouvernance en plus de porter atteinte à l'exécution des dépenses publiques par le biais de fuites et de détournements introduit également des distorsions dans la phase de préparation, affectant ainsi l'allocation des dépenses et leur efficacité.

Par rapport aux quatre concepts retenus dans cette étude, la prédictibilité, la participation, la transparence et la responsabilisation, la gestion des ressources publiques est entravée par un ensemble de défaillances institutionnelles qui englobent non seulement la corruption mais aussi le déficit de transparence, la faible responsabilisation des acteurs, la participation insuffisante de la population et le manque d'indépendance des organes contrôlant l'élaboration et l'exécution du budget de l'Etat.

CHAPITRE I : CADRE DE LA PROCEDURE D'EXECUTION DE LA DEPENSE PUBLIC

Pour l'amélioration de la qualité de la procédure d'exécution de la dépense publique, le Gouvernement du Sénégal, la Banque Africaine de Développement (BAD), la Banque Mondiale (BM) et d'autres Partenaires Techniques Financiers (PTF) présents au Sénégal ont mené en 2002 d'un commun accord deux exercices d'évaluation et de diagnostic du système de gestion des finances publiques (Country Financial Accountability Assessment ou CFAA) et du système de passation des marchés publics (Country Procurement Assessment Report ou CPAR).

Le diagnostic établi dans le cadre de cet exercice indiquait que malgré l'existence d'un cadre juridique complet et les progrès observés, l'environnement des finances publiques restait marqué par de nombreuses difficultés liées :

- à l'insuffisante prise en compte des priorités publiques dans la programmation budgétaire,
- à la faiblesse des capacités d'absorption des ressources, notamment celles provenant de l'extérieur
- aux lacunes des contrôles exercés sur les opérations financières.

La préparation des dépenses et la formulation du projet de loi de finances restaient fondées sur une logique de moyens et non de résultats et donc sans l'intégration des prévisions budgétaires dans une vision de moyen terme.

Les rapports susvisés ont aussi insisté sur :

- les déficiences des contrôles externes exercées par l'Assemblée nationale et la Cour des Comptes sur les finances publiques.
 - la première institution recevait avec beaucoup de retard les projets de loi de règlement pour se prononcer sur l'exécution des lois de finances (la dernière loi de règlement se rapporte à la gestion 1996 et a été votée en 2000);
 - la seconde institution, encore jeune, ne disposait pas à temps des comptes publics pour procéder à leur examen.

- L'insuffisance des moyens de la Cour des Comptes entraînant l'irrégularité des audits sur la gestion des ressources mises à la disposition des démembrements de l'Etat tels que les collectivités locales et les établissements publics ;
- l'efficacité des structures administratives de contrôle interne à l'exécutif (IGE, IGF, CF, inspections internes) était limitée faute de moyens et de capacités suffisantes ;
- le système d'information en place s'avérait inapte à fournir à temps et de manière exhaustive toutes les informations requises ;
- un logiciel de gestion des dépenses publiques a été lancé en 2002 et constituait une avancée dans ce domaine mais il ne couvrait pas l'ensemble des structures impliquées, ni la totalité des fonctionnalités nécessaires ;
- quant à l'archivage des documents, il était opéré de façon archaïque par les services financiers qui ne disposaient ni d'un système adapté en la matière, ni de moyens humains et matériels suffisants.

Ainsi, le circuit de la dépense rencontrait d'énormes difficultés qu'on pouvait identifier à travers (i) des transferts inefficaces de fonds à travers les différents niveaux du système administratif depuis le niveau central jusqu'à l'infrastructure de base; (ii) un gaspillage important des budgets mobilisés ; (iii) des retards importants dans l'acheminement des ressources ; (iv) des détournements de ressources pour d'autres utilisations et ; enfin (v) l'insuffisance des capacités du système, particulièrement des destinataires finaux à transformer ces ressources en résultats concrets. Les deux exercices d'évaluation du système confirmaient ainsi l'essentiel des conclusions qui ont été tirées sur la gestion des finances publiques et du système de passation des marchés publics réalisés en 2002, notamment dans le cadre de travaux visant le renforcement de l'efficacité des investissements publics ou des capacités d'absorption des ressources mises à la disposition par le moyen de l'impôt ou de l'emprunt.

Cependant, dans ces conditions, il est difficile de concevoir une déconcentration et une décentralisation des dépenses publiques et surtout une adhésion aux procédures nationales d'exécution de la part des bailleurs de fonds, qui aurait facilité la mise en œuvre des programmes pour l'atteinte des OMD.

Au Sénégal, en matière de dépenses, la procédure est effectuée suivant deux conceptions un système de procédure normale d'exécution des dépenses publiques et un système de procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses publiques.

1.1. Procédure normale d'exécution des dépenses publiques

Les dépenses de l'Etat et des autres organismes publics doivent être autorisées à leur budget et être conformes aux lois et règlements.

L'article 87 du décret 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la comptabilité publique, dispose : « Sous réserve des conditions prévues aux articles 100 et 101 ci-dessus, les dépenses sont engagées, liquidées et ordonnancées avant d'être payées ».

L'article 19 de la loi n° 2004-39 du 28 décembre 2004 reprend une disposition présente dans pratiquement toutes les lois du genre: « Tout acte de dépense qui engage les finances d'une personne morale de droit public est subordonné à l'existence de crédits suffisants et au respect des règles organisant les dépenses publiques que sont : l'engagement, le contrôle, la certification du service fait, la confirmation de sa régularité et de sa prise en charge par l'ordonnateur, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Tout contrat conclu en violation de ces obligations est nul et de nullité absolue... »

Ainsi se trouvent déclinées les différentes composantes de la procédure normale qui, au demeurant, se fonde sur le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable.

Toutes les dépenses de l'Etat sont en principe exécutées suivant ladite procédure, laquelle comporte deux phases principales :

- la phase administrative qui est de la responsabilité des administrateurs de crédit et des ordonnateurs et qui comporte les trois étapes que sont l'engagement, la liquidation et l'ordonnancement;
- la phase comptable qui est du ressort du comptable public et qui se traduit par l'acte de paiement.

1.1.1. Les quatre étapes de la dépense

L'engagement, la liquidation, l'ordonnancement, et le paiement constituent essentiellement les quatre étapes de la dépense.

1.1.1.1. L'engagement

L'engagement est l'acte initial de la procédure de dépense publique. C'est la décision prise par l'autorité qui a qualité à cet effet pour prélever une partie des crédits budgétaires en vue d'accomplir un acte générateur d'une dette à la charge de l'Etat.

L'engagement est l'acte par lequel un agent de l'ordre administratif habilité à cet effet crée ou constate à l'encontre de l'Etat ou d'un autre organisme public une obligation dont résultera une dépense. Il doit se limiter aux inscriptions budgétaires et doit être subordonné aux autorisations, avis ou visas prévus par les lois et règlements propres à l'Etat et aux autres organismes publics. On distingue : l'engagement juridique et l'engagement comptable.

➤ L'engagement juridique

L'engagement est en effet un acte juridique puisqu'il donne naissance à un lien juridique entre l'Etat et son contractant. Il peut revêtir plusieurs formes car pouvant résulter :

- de l'application de dispositions législatives ou réglementaires ;
- d'actes administratifs individuels ou collectifs d'agents publics ;
- de faits juridiques : des dommages et intérêts payés en cas d'accident.

L'article 91 du décret 2003-101 du 13-03-2003 précise les actes constitutifs des engagements de dépenses de l'Etat en fonction de la nature de celles-ci:

- frais de personnel : textes législatifs ou réglementaires et contrats relatifs au régime des soldes et indemnités, décisions prises concernant la situation de chaque agent ou missions de travaux dont il est chargé ;
- achats de fournitures et exécution de travaux ou services: établissement d'une commande ou passation d'un marché ;
- opérations immobilières : passation d'un contrat ou décision d'expropriation ou décision en autorisant le paiement ;
- subventions et secours: décisions ministérielles;
- frais de gestion : décisions des administrateurs qualifiés ;
- charges résultant des opérations de trésorerie : décisions du Ministre chargé des Finances ;

- autres dépenses: actes intervenus en vertu des textes législatifs ou réglementaires.

➤ **L'engagement comptable**

C'est l'affectation ou la mobilisation de crédits budgétaires à la réalisation d'une dépense résultant de l'engagement juridique. Il nécessite la tenue d'une comptabilité puisqu'il est important de connaître à tout moment le montant des dépenses engagées aux crédits budgétaires inscrits dans la loi de finances. Cette comptabilité permet également de dégager le montant des crédits disponibles correspondant aux possibilités d'engagements ultérieurs.

➤ **Délais**

Les dépenses d'investissement ou dépenses en capital et les dépenses de personnel peuvent être engagées au titre d'une année budgétaire donnée du 1^{er} janvier au 31 décembre. Les dépenses ordinaires autres que le personnel doivent être engagées au moins un mois avant la fin de la gestion. En tout état de cause, les différents acteurs doivent se conformer aux dates précisées dans la circulaire dite de clôture du Ministre chargé des Finances.

Au-delà de ces dates, l'engagement des dépenses ne peut se faire que dans les cas suivants :

- quand un décret ouvre des crédits, ce qui équivaut implicitement à une autorisation de procéder à des engagements sur lesdits crédits.
- en cas d'engagement de régularisation destiné à ramener à un montant définitif des engagements déjà pris pour des dépenses dont le montant n'était pas connu exactement.
- exceptionnellement pour des besoins liés à l'urgence.

➤ **Limites budgétaires**

Les dépenses faisant l'objet de crédits évaluatifs s'imputent au besoin au-delà de la dotation inscrite. En revanche, celles couvertes par des crédits limitatifs ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits alloués. Ces crédits peuvent cependant faire l'objet d'augmentation par une loi de finances rectificative ou par un décret d'avance pris en cas d'urgence ou de nécessité impérieuse.

➤ **Le contrôle**

Le contrôle de l'engagement entre dans le cadre général du contrôle administratif a priori, lequel incombe, s'agissant des opérations budgétaires de l'Etat, au Contrôle des Opérations financières (COF), dirigé par le Contrôleur des Opérations financières, qui a rang de Directeur et qui est rattaché administrativement à la Direction Générale des Finances (DGF), une des quatre directions générales actuelles du MEF. Le COF peut disposer de représentants auprès des ministères dépensiers et auprès des services extérieurs de l'Etat. Il hérite d'une bonne partie des attributions initialement conférées aux Inspecteurs des Opérations financières (IOF).

Dans le cadre de ce contrôle, tous les actes portant engagement de dépenses sont soumis au visa préalable du COF. Il s'agit entre autres actes, des contrats, des arrêtés, des mesures ou décisions ayant des incidences financières.

Le COF examine ces projets d'acte au regard des critères suivants :

- l'imputation de la dépense ;
- la disponibilité des crédits ;
- l'application des dispositions d'ordre financier ;
- le respect des lois et règlements ;
- la conformité avec les autorisations parlementaires ;
- les conséquences éventuelles des mesures proposées sur les finances publiques.

Enfin, il convient de préciser qu'en dehors du COF, les ordonnateurs (délégués ou secondaires) exercent sur les propositions d'engagement qui leur sont soumises par les Administrateurs de crédits, un contrôle pouvant être sanctionné soit par une approbation, soit par un rejet.

1.1.1.2. La liquidation

La liquidation est l'opération qui consiste à constater et à arrêter les droits des créanciers c'est-à-dire à vérifier le bien fondé de la dette de l'Etat née de l'engagement. Il s'agit de vérifier si le service est fait (les travaux ont été exécutés, la prestation de service a été faite ou les bons ont été livrés). Arrêter les droits des créanciers consiste à fixer le montant de la dette à la date de la liquidation. Cette deuxième phase comporte en réalité deux opérations.

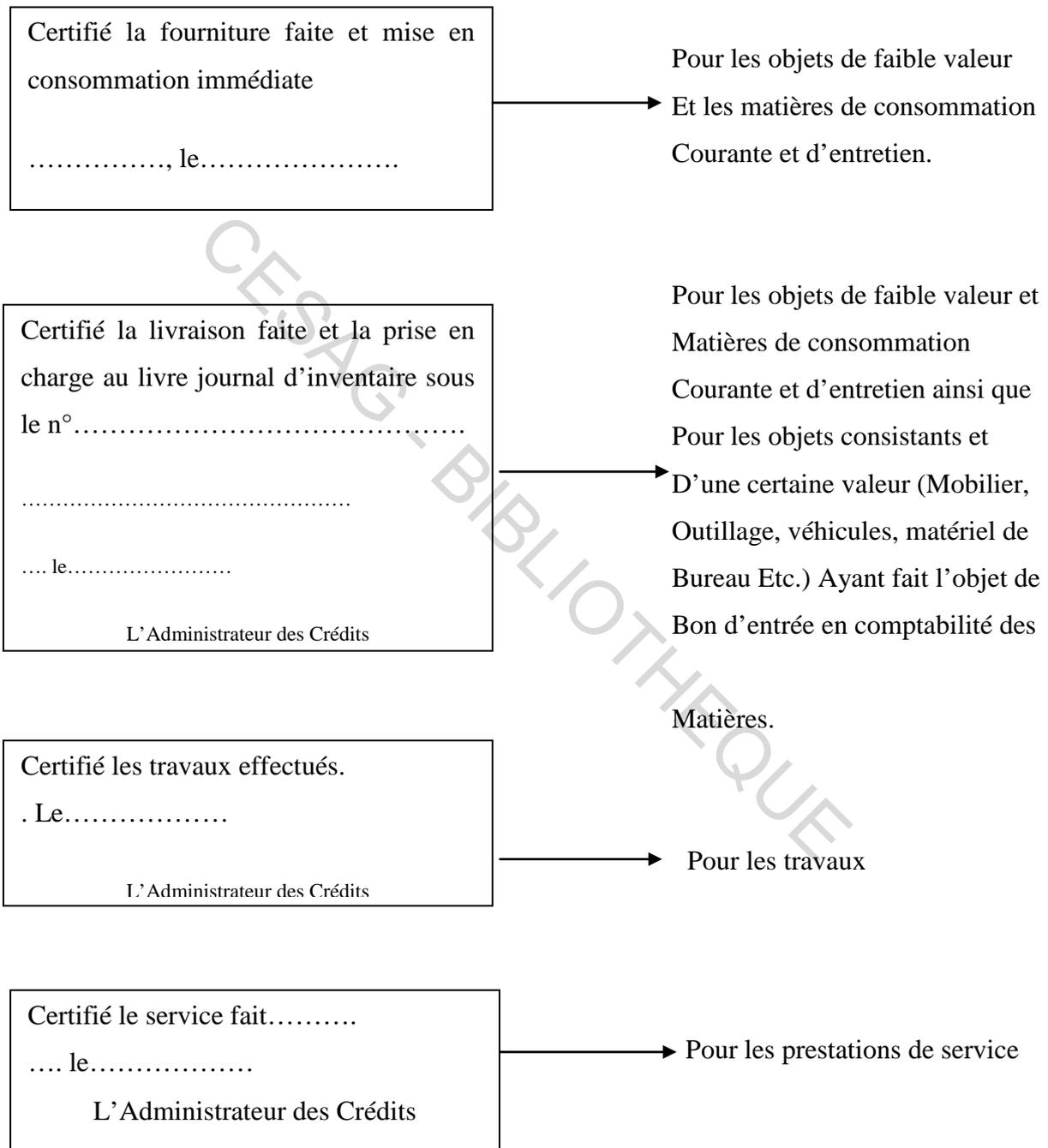
La liquidation ne peut être effectuée qu'au vu des titres et pièces offrant la preuve des droits acquis aux créanciers. Ces titres sont établis conformément aux règlements auxquels ils se rapportent et déterminés sur les bases suivantes :

- dépenses de personnel : états nominatifs datés, arrêtés en toutes lettres et signés, mentionnant le grade ou l'emploi, la situation de famille, la période de service et le décompte détaillé des sommes dues ;
- dépenses de matériel et de travaux d'entretien : factures, mémoires ou décomptes datés, arrêtés en toutes lettres et signés et comportant la certification du service fait et la mention de liquidation, soit sur les pièces elles-mêmes, soit en cas d'utilisation de procédés informatiques de comptabilisation, sur les titres de créances ou de certification ;

Dans les deux cas et suivant les besoins : arrêtés, décisions, conventions ou marchés et, en général, toutes pièces justifiant les factures ou états ci-dessus. Les formules de certification varient également en fonction de la nature de la dépense.

Figure 1 : Exemples de formules de certification

(Pour certaines dépenses spécifiques, se référer au Tableau 5 annexé à l'arrêté n°6058/MEF/DGCPT du 22/08/2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses de l'Etat).



Source : www.minfinances.sn (Chapitre 8 sur les opérations de trésorerie, Tableau 5 année 2003).

Figure 2 : Exemple de formule de liquidation

« Vu, vérifié et liquidé la présente facture à la somme de :.....
.....francs CFA, imputable au budget général, Section.....,
Titre....., Chapitre..... Article..... Paragraphe.....,
Ligne..... Gestion.....
Le.....

L'Administrateur des Crédits »

Source : mef.orlysoft.com/lire-le-contenus, Echos finances n°2, oct. 2003

1.1.1.3. L'ordonnancement

Il est essentiellement d'ordre administratif. Il consiste à donner aux fonctionnaires habilités l'ordre de payer ; cet acte est matérialisé par la remise d'un titre de paiement. La dépense ayant été engagée, l'autorité administrative ayant ensuite constaté l'existence de la dette dont elle a liquidé le montant, il reste à donner au comptable l'ordre de désintéresser le créancier de l'Etat en lui payant son dû : c'est l'objet de l'ordonnancement, troisième phase de la procédure.

➤ **Autorités compétentes**

L'acte d'ordonnancement relève de l'ordonnateur (« ordonnance ») en l'occurrence le Ministre chargé des Finances. Dans les faits, ce dernier a délégué ses fonctions à des agents de l'ordre administratif intervenant, soit au niveau central (ordonnateurs délégués), soit au niveau local (ordonnateurs secondaires).

- **Au niveau central : ordonnateurs délégués**

Au niveau central, les ordonnateurs délégués sont :

- pour les dépenses de fonctionnement matériel : Directeur du Budget (DB)/ Titre de paiement: mandat.
- pour les dépenses d'Investissement : Directeur de l'Investissement (DI)/Titre de paiement : mandat.
- pour les dépenses de Personnel (salaires et pensions) : Directeur de la Solde, des Pensions et des Rentes Viagères / Titre de paiement : Ordre général de paiement, bons de caisse ou de pension.
- pour des dépenses imputées certains comptes spéciaux du Trésor :

Ex :

- prêt à divers organismes et particuliers : Directeur de la Monnaie et du Crédit(DMC)/ Titre de paiement : ordre de paiement.
- fonds national de Retraite: Directeur de la Solde, des Pensions et des Rentes Viagères(DSPRV)/Titre de paiement : ordre de paiement.

- **Au niveau déconcentré**

Au niveau déconcentré, les ordonnateurs délégués sont :

- pour les dépenses effectuées sur autorisation de dépenses ou crédits délégués : ordonnateurs secondaires.
- dans les chefs-lieux de région : Contrôleur Régional des Finances: Titre de paiement : volet jaune du bon de commande.
- dans les départements non chefs-lieux de région : les Préfets : titre de paiement: volet jaune du bon de commande.
- dans les Postes diplomatiques et consulaires : les Chefs de Postes diplomatiques et consulaires (Ambassadeurs et Consuls généraux)/titre de paiement : Ordre de Paiement.

- **Au niveau des autres collectivités publiques:**

Au niveau des autres collectivités publiques, les ordonnateurs délégués sont :

- Commune : Maire /Titre de paiement : mandat.
- Communauté rurale: Président du Conseil rural/Titre de paiement : mandat.
- Région : Président du Conseil Régional /Titre de paiement : mandat.
- Etablissements publics : Directeur général/Titre de paiement : ordre de paiement.

La forme et les modalités d'émission des mandats sont fixées par instruction du Ministre chargé des Finances s'agissant de l'Etat et par la réglementation propre aux autres organismes publics.

➤ **Formes**

La forme et les modalités d'émission des mandats sont fixées par instruction du Ministre chargé des Finances s'agissant de l'Etat et par la réglementation propre aux autres organismes publics.

L'ordonnancement se traduit juridiquement par une double opération :

- ✚ l'ordre de payer, donné par l'ordonnateur au comptable par la remise d'un titre de paiement transmis par un bordereau récapitulatif toutes les créances à payer. Plusieurs pièces l'accompagnent. Ce titre de paiement transmis au comptable public par l'ordonnateur doit indiquer notamment :

- le service ordonnateur ;
- les noms et adresse du créancier ;
- l'objet de la créance ;
- l'imputation budgétaire ;
- le comptable assignataire ;
- le montant de la somme à payer ;
- les références de l'engagement ;
- l'année financière ;
- la date d'émission.

De même, le titre de paiement doit être accompagné des pièces justificatives nécessaires pour conférer à la dépense une régularité (cf. arrêté n° 6058/MEF/DGCPT/ du 22/08/2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'Etat).

- ✚ La remise aux créanciers et aux comptables d'un titre de règlement (avis de crédits, bons de caisse etc.).

Un titre de paiement ne peut être émis que dans la limite des crédits ouverts, dûment engagés et liquidés, sauf s'agissant de crédits évaluatifs.

➤ Délais

Le problème de la détermination du délai imparti pour procéder à l'acte d'ordonnancement revêt deux aspects : le premier concerne la fixation du délai proprement dit d'ordonnancement : c'est la question du rattachement d'une dépense au budget d'une année considérée ; le deuxième est relatif à la durée de la période pendant laquelle les créanciers de l'Etat sont fondés à faire valoir leur droit : c'est le problème de la prescription des créances.

- **Le rattachement d'une dépense ordonnancée à une gestion déterminée**

Pour être rattachées au budget d'une année considérée, les dépenses doivent être ordonnancées dans les délais prévus. C'est le visa du comptable sur le titre de paiement (cachet « VU BON A PAYER ») qui fait foi et qui doit correspondre à l'année financière indiquée sur le mandat, quelle que soit par ailleurs la date des opérations que ce dernier retrace. Il convient de préciser qu'il s'agit là d'une date comptable.

Il peut en effet arriver que le visa se fasse après la clôture. C'est le cas des opérations pour lesquelles l'ordonnateur a la possibilité de rattacher la dépense considérée à la gestion précédente c'est-à-dire celle durant laquelle les droits ont été constatés.

La date limite de l'ordonnancement c'est à dire celle au-delà de laquelle on ne peut plus rattacher une dépense à une gestion donnée est fixée à deux mois après la fin de l'année considérée, correspondant à la période complémentaire. (cf. article 8 du décret 2003-162 du 28/03/2003 portant Plan comptable de l'Etat).

Ces opérations de régularisation sont strictement limitées à celles énumérées à l'article 149 du décret n° 2003/101 du 13/03/2003 portant R.G.C.P. Les mandats relatifs y sont pris en compte au titre du budget de l'année écoulée :

- jusqu'au 30 janvier de l'année suivante pour les comptables secondaires de l'Etat.
- jusqu'au 20 février de l'année suivante pour les comptables principaux et
- jusqu'au 28 février de l'année suivante pour l'Agent comptable central du Trésor.

- **La prescription d'une dépense ordonnancée**

La prescription est un concept de droit civil ;

En matière civile, la prescription de droit commun est décennale (10 ans). Dans le domaine des dépenses publiques, le délai de prescription est réduit à quatre ans (4ans) ; on parle de prescription quadriennale.

« La prescription frappe la créance et le débiteur invoque la déchéance ».

Il convient, toutefois, de préciser que la prescription peut-être interrompue, elle peut également être suspendue.

a) Les causes interruptives de prescription sont:

1. une demande écrite de la part du créancier ou de l'Administrateur public intéressée par le paiement ; adressée au service compétent chargé du paiement ;
2. un recours devant une juridiction ;
3. l'émission d'un moyen de règlement partiel ;
4. l'émission d'un moyen de règlement global ;

b) Les causes suspensives de prescription sont :

1. l'impossibilité ou l'empêchement d'agir ;
2. lorsque le créancier ignore l'existence de la créance (absence d'information) ;
3. par décision du Ministre chargé des Finances, en raison des circonstances particulières liées à la situation du créancier.

Notons que l'interruption et la suspension diffèrent également au plan des conséquences : lorsqu'après avènement de la cause suspensive, un nouveau délai court et s'ajoute à celui qui avait déjà été constaté alors que dans le cas d'une cause interruptive, le décompte du délai est toujours recommencé à zéro.

Signalons au passage les délais de prescription applicables aux autres types de créances :

- pour les créances fiscales de l'Etat : 5 ans. Il en est de même des créances à périodicité régulière telles que les arrérages, intérêts, pensions alimentaires
- pour les salaires : 1 an puis après interruption : 5 ans
- pour les créances commerciales (entre deux commerçants) : 2 ans

1.1.1.4. Le paiement

Le paiement est défini par le Code des Obligations civiles et commerciales (COCC) comme l'acte par lequel un débiteur se libère de ses créanciers en payant sa dette. En matière de dépenses, le paiement est une simple remise de fonds au créancier, laquelle est précédée d'une série de contrôles exercés par les comptables publics. Selon l'art 162 du (COCC), le paiement est défini comme l'exécution volontaire d'une obligation antérieure. L'Article 110 du décret 2003-101 du 13/03/03 portant règlement général sur la comptabilité publique définit le paiement comme « l'acte par lequel l'Etat ou tout autre organisme public se libère de sa dette. Il est assuré par un comptable public.

➤ Le comptable public, autorité compétente pour le paiement des dépenses publiques

L'acte de paiement est l'une des missions essentielles confiées aux services du Trésor. Ceux-ci ont dans ce domaine, un quasi exclusivité car toutes les dépenses de l'Etat sont en principe payées par les comptables du Trésor qui sont des comptables publics.

Pour avoir la qualité de comptable public, on doit satisfaire trois conditions :

- être dûment habilité par un acte administratif de nomination (décret, arrêté ou décision suivant la responsabilité et l'importance du poste) ;
- produire une garantie morale en accomplissant la formalité de prestation de serment devant une juridiction.

- constituer, le cas échéant, un cautionnement dont le montant dépend de l'importance du poste et des responsabilités. Le cautionnement peut être versé en espèces, par virement ou d'office par prélèvement sur le salaire ou les avantages du comptable public. Dans certains cas, le comptable a la possibilité d'obtenir la conversion de son cautionnement en titres d'Etat (bons du Trésor) rémunérés.

➤ **Etapes en matière de paiement**

Sous réserve des exceptions prévues par les lois et règlements, les paiements ne peuvent intervenir avant :

- soit l'échéance de la dette ;
- soit l'exécution du service ou la livraison des commandes ;
- soit la décision individuelle ou collective d'attribution de subvention, d'allocation ou d'avance.

Mais le paiement n'est pas une simple opération de caisse.

Le rôle du comptable en matière de paiement, ne consiste pas seulement à sortir les fonds. Il revêt deux aspects correspondant à deux types de contrôle différents mais complémentaires : le rôle de payeur et le rôle de caissier.

➤ **le rôle de payeur du comptable**

Avant de régler une dépense, le comptable public doit exercer un contrôle sur les opérations effectuées en amont par les administrateurs de crédits et les ordonnateurs afin de s'assurer que les paiements demandés ont été correctement engagés, liquidés et ordonnancés : c'est le rôle de payeur du comptable.

• **L'étendue du contrôle**

En matière de dépense, les comptables publics en deniers et valeurs sont tenus d'exercer des contrôles portant sur les points suivants (art. 26 décret 2003.101 du 13/03/2003) :

- l'assignation de la dépense et la qualité de l'ordonnateur;
- l'exacte imputation budgétaire de la dépense ;

- la disponibilité des crédits ;
- la validité de la créance ;
- l'existence éventuelle d'oppositions, notamment de saisies-arrêts ou de cessations ;
- l'application des lois et règlements concernant la dépense considérée.

C'est seulement lorsque ces conditions sont réunies que le comptable public procède au visa (apposition du cachet « Vu bon à payer » sur le titre de paiement) de la dépense, puis ultérieurement à son paiement.

- **L'assignation de la dépense:**

D'abord l'ordonnateur doit être régulièrement accrédité ; le comptable doit vérifier qu'il est bien assignataire de la dépense qu'on lui demande de payer.

L'ordonnateur doit obligatoirement être accrédité c'est-à-dire bénéficier d'une délégation de signature l'autorisant à procéder à des ordonnancements. Dans le cas des délégations par intérim, le comptable doit en être informé. Dans tous les cas, le suppléant ou l'intérimaire doivent être nommés dans les mêmes conditions et accomplir les mêmes formalités. Ensuite, les dépenses sont assignées payables sur les caisses des comptables publics, en fonction des attributions territoriales et fonctionnelles de ces derniers.

Au niveau central, les dépenses sont assignées payables, pour ce qui concerne le budget général de l'Etat (hors la dette extérieure confiée au Trésorier Général) et les comptes spéciaux du Trésor (à l'exception des comptes de règlement avec les Gouvernements étrangers et les comptes de garantie et d'aval, dont le Trésorier général est le comptable assignataire), chez le Payeur Général du Trésor (dépenses de personnel, dépense de fonctionnement matériel et dépenses d'investissement).

Au niveau déconcentré (services régionaux et départementaux de l'Etat fonctionnant sur crédits délégués), les dépenses sont assignées payables chez le Trésorier payeur régional dans les chefs-lieux de région et chez les percepteurs départementaux dans les autres départements.

Au niveau des collectivités locales, les dépenses sont assignées payables chez les Receveurs municipaux s'agissant des dépenses des communes et chez les receveurs régionaux et ruraux s'agissant respectivement des régions (entendues comme collectivités locales) et des

communautés rurales. Dans les postes diplomatiques et consulaires du Sénégal à l'Étranger, les dépenses sont assignées payables sur la caisse des agents comptables servant dans lesdites missions et nommés par arrêté interministériel.

Certaines dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures et exécutées conformément aux clauses d'un accord de financement, sont effectuées en dehors des circuits du Trésor. On dit alors que le Trésor n'est pas comptable assignataire de ces dépenses. L'assignation de la dépense peut être modifiée si la circonscription territoriale n'est pas déterminée par la nature de la dépense.

Le comptable assignataire peut également être unique ou multiple.

En cas de changement d'assignation, il faut nécessairement que les droits et obligations des parties (administration et son cocontractant) soient sauvegardés. Cette dernière règle est particulièrement importante pour les nantissements.

a) La validité de la créance

Le contrôle de la validité de la créance porte sur :

- la justification du service fait, résultant de l'attestation fournie par l'ordonnateur ou l'Administrateur de crédits, ainsi que des pièces justificatives produites ;
- l'exactitude des calculs de liquidation ;
- l'intervention préalable des contrôles, autorisation, approbation, avis ou visa réglementaires ;
- la production exhaustive des justifications et, le cas échéant, du certificat de prise en charge à l'inventaire (comptabilité des matières);
- l'application des règles de prescription et de déchéance.

b) Les oppositions au paiement

Le comptable doit vérifier que la créance n'est pas frappée d'une opposition ou d'une saisie-arrêt pouvant faire obstacle au paiement. Il doit s'assurer qu'il n'a reçu aucune signification concernant la créance. Il tient à cet effet un registre dans lequel les oppositions sont enregistrées suivant un ordre chronologique.

A noter que l'opposition n'est recevable que si elle est faite entre les mains du comptable assignataire et est revêtue des formes prescrites en la matière par la réglementation en vigueur.

Exemples d'opposition :

- un Avis à Tiers Détenteur (ATD) reçu d'un collègue comptable pour les besoins du recouvrement dû par le créancier de l'Etat.
- un nantissement de marché public.

c) L'imputation budgétaire

Le comptable doit s'assurer du respect du principe de la spécialité des crédits budgétaires, quant à la ligne budgétaire (déclinée en 16 caractères conformément à la nomenclature budgétaire actuellement en vigueur) et à l'année d'imputation. La spécialité des crédits budgétaires se traduit par un blocage des dotations allouées et impose de ne les utiliser qu'aux dépenses prévues à cet effet. A défaut du respect du principe de la spécialité budgétaire, le comptable doit recevoir une pièce justifiant soit le virement de crédit, soit le transfert de crédit. Le contrôle de l'imputation budgétaire consiste donc à s'assurer du respect par les services dépensiers et ordonnateurs des principes et règles budgétaires et de l'application stricte des autorisations parlementaires.

d) La disponibilité des crédits :

Dans la pratique, ce contrôle est exercé, avant le comptable public, par le Contrôleur des Opérations financières (COF) et par l'Ordonnateur délégué au *niveau central* et par l'ordonnateur secondaire au *niveau des régions autres que Dakar*. Il s'agit de vérifier que ces dépenses sont exécutées dans les limites budgétaires fixées par le Parlement. Ce contrôle concerne toutes les dépenses quelle que soit l'imputation budgétaire concernée. Pour chaque ligne, il faut vérifier que les dépenses ne dépassent pas les crédits ouverts, sauf s'il s'agit de crédits évaluatifs.

En pratique, le contrôle de la disponibilité des crédits est effectué, du moins au niveau central, par recours aux moyens informatiques, surtout depuis l'application du logiciel de suivi des opérations budgétaires dénommé « S.I.G.F.I.P » (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques).

➤ **La sanction du contrôle**

A l'issue des contrôles portant sur les points vus précédemment, le comptable doit selon les cas :

- accepter de payer la dépense; il appose dans ce cas le cachet VU BON A PAYER sur le titre de paiement.
- refuser d'effectuer le paiement : c'est le refus de visa ou rejet.

A compter de la date du visa sur le titre de paiement, les oppositions ne sont plus recevables (c'est le principe).

Cependant, les dispositions réglementaires en vigueur peuvent prescrire au comptable de prendre en compte des significations reçues postérieurement à la date du visa. C'est surtout le cas quand l'opposition vient d'un autre comptable.

Lorsque les contrôles exercés par les comptables publics ont permis de déceler des irrégularités, erreurs ou omissions, ils sont dans l'obligation de refuser le visa de la dépense. Il en est de même lorsqu'ils ont pu établir que les certifications délivrées par les Ordonnateurs et les Administrateurs de crédits sont inexactes. Les paiements sont également suspendus en cas d'insuffisance ou d'inexactitude des certificats délivrés par les administrateurs de crédits.

Les comptables publics adressent alors à l'ordonnateur une déclaration écrite et motivée de leur rejet de la dépense en même temps que le titre de paiement accompagné des autres pièces justificatives. L'écrit envoyé à l'ordonnateur s'appelle Note de Rejet.

Juridiquement, le refus de visa fait partie d'un ensemble de mesures destinées à assurer le contrôle approfondi des dossiers de paiement. Il permet également au comptable de sauvegarder sa responsabilité.

• **La procédure de réquisition du comptable en cas de refus de visa**

La réquisition peut être définie comme la procédure exceptionnelle en vertu de laquelle l'ordonnateur principal unique (en l'occurrence le ministre chargé des Finances) a la possibilité de passer outre au refus de visa d'un comptable public en obligeant ce dernier à mettre en paiement la dépense en question. Dans ce cas, la responsabilité de l'ordonnateur se

substituée à celle du comptable payeur : il y a subrogation de responsabilité entre celui-ci et celui-là, le comptable n'étant plus tenu responsable de la régularité de la dépense en cause. L'article 111 du décret 2003-101 du 13/03/2003 portant RGCP énonce le principe de la réquisition et précise sa portée ainsi que ses limites.

Le comptable procède au paiement sans autre délai et annexe alors au mandat l'original de la réquisition, accompagné de sa propre déclaration.

Cependant, les comptables doivent refuser de déférer à l'ordre de réquisition émanant du ministre chargé des Finances lorsque le refus de visa est motivé par :

- l'insuffisance ou l'absence de crédits disponibles (sauf en cas d'opérations provoquées par les Impératifs liés à la défense nationale) ;
- l'absence de justification de service fait, sauf pour les avances et les subventions;
- le défaut de caractère libératoire du paiement.

Il convient d'ajouter que le décret 2003/101 du 13/03/2003 précise que la prérogative de réquisitionner le comptable n'est conférée qu'au seul ordonnateur principal unique, le Ministre chargé des Finances. Par ailleurs, notons que dans la pratique, le recours à la réquisition est plutôt rarissime.

- **Le rôle de caissier du comptable**

Par son rôle de payeur, le comptable s'assure que les opérations administratives de la compétence de l'administrateur des crédits et de l'ordonnateur ont été régulièrement effectuées avant de procéder au règlement de la dépense.

En outre, avant de procéder au décaissement des fonds au profit du créancier, les comptables publics sont astreints à vérifier l'identité de la partie prenante, laquelle doit avoir le pouvoir de donner un acquit libératoire.

Le décaissement lui-même doit respecter un certain nombre de règles et doit être effectué selon l'un des modes de règlement autorisés par les textes législatifs et réglementaires en vigueur. Le règlement doit également tenir compte, dans toute la mesure du possible, de la demande formulée régulièrement par le bénéficiaire.

1) Modalités de paiement

Selon l'article 113 du décret 2003-101 du 13/03/2003 portant RGCP, le règlement doit être effectué dans les conditions fixées par la réglementation régissant la matière, par virement, par remise d'espèces ou de chèque ou par mandat-carte postal.

A. le paiement par virement

C'est le procédé le plus simple et le plus fréquemment utilisé. Dans cette procédure, le comptable public fait créditer, du montant de la somme due, le compte dont le créancier est titulaire dans un établissement bancaire, dans un Centre des chèques postaux ou dans un compte ouvert au Trésor.

L'Etat se trouve libéré par l'inscription du montant de la dette dans le compte du créancier, ce compte pouvant être ouvert dans les écritures du Trésor (compte de dépôt), au niveau d'une banque ou au Centre des Chèques Postaux.

B. Autres modes de paiement

On a le paiement par chèque, par mandat carte et par numéraire.

- Paiement par chèque

Le chèque étant un moyen de paiement libératoire, sa remise par un débiteur à un créancier vaut extinction de la dette.

- Paiement par mandat carte ;

Lorsque le paiement est effectué par mandat carte, le comptable se trouve dans l'impossibilité de recueillir l'acquit libératoire du bénéficiaire sur le titre de paiement, c'est pourquoi il devra joindre au titre de paiement le récépissé du mandat-carte ou le coupon d'envoi.

- Paiements en numéraire :

Le paiement en numéraire est généralement utilisé pour le règlement des salaires, des pensions, des indemnités et autres prestations en argent dues par l'Etat à ses agents.

Hormis ces types de dépenses, le paiement en numéraire n'est possible qu'à la double condition suivante:

- le montant est inférieur ou égal à 100 000 F CFA.
- le bénéficiaire n'est pas inscrit au Registre du Commerce et du Crédit mobilier ou au registre des métiers et n'est pas une personne morale de droit public ou privé.

Le paiement en numéraire ne peut être effectué que lorsque le bénéficiaire n'a pas fait une demande contraire.

1.1.2. Les agents chargés de l'exécution des dépenses

L'exécution du Budget de l'État et des autres organismes publics implique l'intervention de deux catégories d'agents : d'une part les Administrateurs de crédits et les Ordonnateurs, d'autre part les Comptables publics. Les uns et les autres sont appelés à exercer des fonctions particulières à des étapes précises de l'exécution du budget. Chacune de ces fonctions recouvre un certain nombre d'actes dont l'accomplissement, par l'agent concerné, suppose une habilitation fondée sur des dispositions législatives ou réglementaires. Le droit budgétaire divise les opérations du Budget en deux phases distinctes : la phase administrative et la phase comptable.

1) La phase administrative comprend :

- pour les dépenses : les opérations d'engagement (proposition et confirmation), de liquidation (proposition et contrôle) et d'ordonnancement (émission et remise au comptable public d'un titre de paiement).
- pour les recettes : celles d'assiette, de liquidation et de l'émission du titre de perception.

2) la phase comptable, elle concerne pour les dépenses l'opération de paiement et pour les recettes celle de recouvrement.

On peut dire que les opérations de la phase administrative sont assurées par les agents publics des différentes administrations ayant pouvoir de décision dans le domaine financier (administrateurs de crédits et ordonnateurs) et celles de la phase comptable par une catégorie particulière d'agents : les comptables publics. Les fonctions d'administrateurs de crédits peuvent être cumulées avec celles d'ordonnateurs.

Il en est de même entre celles d'administrateur de crédits et celles des comptables publics de l'État, notamment dans les cas et selon les conditions fixées par les règlements régissant d'une part les opérations des régisseurs ou d'autre part les dépenses payables sans ordonnancement ou pouvant faire l'objet d'un ordonnancement de régularisation. C'est également le cas chaque fois que le comptable public gère des crédits alloués à son service pour les besoins de son fonctionnement. Toutefois, convient-il de le souligner, les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles.

Enfin, les fonctions de directeur chargé de la comptabilité publique, responsable au demeurant d'une part de l'élaboration et d'autre part du contrôle de la mise en œuvre des normes en matière comptable, sont incompatibles avec celles de comptable de l'État.

1.1.2.1. Les administrateurs de crédits.

Les administrateurs de crédits sont des agents de l'ordre administratif habilités, d'une part, à constater et liquider les recettes et, d'autre part, à proposer les engagements de dépense et à en préparer la liquidation dans la limite des dotations budgétaires mises à leur disposition.

Les directeurs et chefs de service relevant de l'autorité directe d'un ministre sont, par délégation de celui-ci, administrateur des crédits de matériel afférents à leur direction ou service.

Les administrateurs de crédits de l'État sont accrédités auprès du Ministre chargé des Finances ou de ses délégués. Les ordonnateurs de l'État ainsi que ceux des autres organismes publics sont accrédités auprès des comptables publics assignataires des opérations dont ils prescrivent l'exécution. Les administrateurs de crédits et les ordonnateurs sont responsables de la légalité, de la régularité et de l'exactitude des certifications qu'ils délivrent.

1.1.2.2. Les comptables publics.

Les comptables publics sont des fonctionnaires et agents publics ayant qualité, parce que régulièrement investis, pour effectuer, à titre exclusif, et sous leur responsabilité personnelle et pécuniaire, des opérations portant soit sur des deniers et valeurs, soit sur des biens matériels. Ainsi distingue-t-on les comptables publics en deniers et valeurs des comptables publics en matières.

➤ **Les comptables en deniers et valeurs**

Les comptables publics en deniers et valeurs sont seuls habilités à assurer :

- la prise en charge et le recouvrement des rôles et des ordres de recettes remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou tout autre titre ou acte dont ils assurent la conservation ainsi que l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature pour le compte des organismes publics.
- le visa, la prise en charge et le règlement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative, ainsi que la suite à donner aux oppositions et autres significations.
- la garde et la conservation des fonds, valeurs, et titre appartenant ou confiés à l'État ou aux autres organismes publics;
- le maniement de fonds et les mouvements de disponibilités;
- la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité;
- la tenue de la comptabilité du poste confié à leur soin.

➤ **les comptables en matières.**

Les comptables en matières ont qualité, pour avoir été dûment nommés dans ces fonctions par décision du Ministre chargé des finances, pour s'occuper de la gestion des biens matériels. Ainsi assurent-ils la garde et la conservation des matériels et matières en stock et suivent les mouvements des biens ordonnés par les administrateurs des crédits, les ordonnateurs et leurs délégués. Ils sont responsables personnellement et pécuniairement de la garde et de la conservation des existants, ainsi que de la régularité de leurs écritures comptables.

L'article 29 du décret 2003/101 du 13/03/2003 distingue trois catégories de comptables publics en deniers et valeurs selon la nature des opérations qu'ils passent :

- les comptables directs du Trésor dont l'Agent Comptable Central du Trésor chargé notamment de la centralisation finale de la comptabilité de l'État et qui a le statut de comptable principal.

- les comptables spéciaux dont les comptables des administrations financières
- les agents comptables particuliers d'établissements publics.

➤ **la comptabilité administrative.**

La comptabilité de l'État et des autres organismes publics a pour objet la description et le contrôle des opérations, ainsi que l'information des autorités de contrôle et de gestion. Cette comptabilité comprend une comptabilité administrative, une comptabilité générale et patrimoniale, tenue par les comptables publics et, le cas échéant, une comptabilité analytique, une comptabilité des matières, valeurs et titres tenue par les comptables.

La comptabilité administrative décrit les opérations relatives à :

- 1) la mise en place et au suivi de la situation des crédits budgétaires et, le cas échéant des autorisations de programme;
- 2) l'engagement des dépenses publiques
- 3) la liquidation et à l'ordonnancement des recettes et des dépenses.

Tenue par année financière et de façon détaillée par budget ou compte spécial du Trésor, elle doit permettre un rapprochement d'avec la comptabilité des comptables publics assignataires des mêmes opérations.

Ce travail de rapprochement se fait préalablement à l'arrêté définitif des écritures de la gestion. Une parfaite conformité doit alors se dégager entre les éléments de la comptabilité administrative et les opérations décrites dans les comptes financiers ou de gestion des comptables publics. La comptabilité des engagements de dépense, tenue par les administrateurs de crédits, est une comptabilité de prévision destinée à fournir, à tout moment, une évaluation approchée des dépenses imputables à l'année financière en cours ou, s'agissant des autorisations de programme, de la période concernée.

La comptabilité administrative destinée à suivre les opérations de dépenses est tenue par les administrateurs de crédits à l'aide :

- d'un carnet journal de bons d'engagement ou de bons de commande;
- d'un registre des marchés et baux;
- de l'état des effectifs.

La comptabilité administrative destinée à suivre les opérations des dépenses est tenue par les ordonnateurs à l'aide de :

- la situation générale des crédits établie après chaque émission
- la situation détaillée mensuelle des dépenses
- toute autre situation prescrite par le Ministre chargé des Finances.

Toutes les opérations d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement doivent figurer sur ces situations.

S'agissant des opérations effectuées sur autorisation de dépenses pour les besoins des services extérieurs (régions autres que Dakar et postes diplomatiques et consulaires à l'étranger), elles sont assignées sur les caisses des Trésoriers Payeurs Régionaux ou leurs comptables subordonnés ou des comptables publics compétents pour les services à l'étranger.

Le service bénéficiaire établit des projets de bons de commandes dans la limite des autorisations de dépense qui lui sont notifiées.

Tableau 1 : Les procédures d'exécution des dépenses

ETAPES	INTERVENANTS	ACTIONS
	I- Phase Administrative	A. L'ENGAGEMENT
1.	ADMINISTRATEUR DE CREDITS	1. Etablit et transmet au COF, un bon d'engagement (BE) en faveur du fournisseur, accompagné de pièces pouvant justifier l'engagement de la dépense ¹ .
	BUREAU COURRIER COF	Reçoit et enregistre le dossier d'engagement.
2	SALLE DE SAISIE INFORMATIQUE	2. Saisit les informations du BE dans le logiciel, ce qui réserve les crédits budgétaires ; transmet le dossier au vérificateur COF.
3	VERIFICATEUR COF	3. Vérifie la régularité et la légalité de la dépense avant son engagement ; transmet le dossier au chef du COF.
4	CHEF DU COF	4. Signe le BE et transmet le dossier à l'Agent d'édition (DGF). 5. Confirme la réservation des crédits dans le logiciel.
5	AGENT D'EDITION (DGF)	6. Edite les Titres de Créance et de Certification (TC et C). 7. Renvoie les TC et C au COF pour distribution aux fournisseurs et aux Administrateurs de crédits.
		B. LA LIQUIDATION
6	ADMINISTRATEUR DE CREDITS	8. Etablit le dossier de règlement comprenant toute la documentation requise. 9. Propose la liquidation et transmet le dossier au COF.
	BUREAU DU COURRIER COF	Reçoit et enregistre le dossier de liquidation et transmet le dossier à la salle de saisie informatique.
7	SALLE DE SAISIE	10. Saisit le dossier et transmet le dossier aux vérificateurs.
8	VERIFICATEUR COF	11. Contrôle la régularité et la légalité de la liquidation et transmet le dossier au chef du COF.
9	CHEF DU COF	12. Signe les Titres de Créance et de Certification et transmet le dossier à l'ordonnateur pour ordonnancement.
		C. L'ORDONNANCEMENT
	BUREAU COURRIER DB/DDI	Reçoit et enregistre le dossier d'ordonnancement et transmet ce dossier aux contrôleurs.
10	DIVISION CONTROLE/DB ou BUR. DES REGLEMENTS INTERNES/DDI	13. Contrôle la régularité et la conformité du dossier et transmet le dossier au directeur.
11	Directeur du Budget ou DDI	14. Signe les BE, les Titres de Créance et Certification pour confirmer liquidation et l'exigibilité de la créance. 15. Emet le Visa de conformité sur le logiciel pour permettre l'édition des mandats et bordereaux.

ETAPES	INTERVENANTS	ACTIONS
12	AGENT D'EDITION	16. Edite les mandats et bordereaux de paiement et transmet le dossier au DB ou à la DDI.
13	DB/DDI	17. Signent les mandats et bordereaux.
	COURRIER DB/DDI	Transmet le dossier au COF pour visa des mandats.
14	COF	18. Vise les mandats.
	COURRIER DB/DDI	Transmet le dossier au comptable public après visa du COF.
	II- Phase Comptable	LE PAIEMENT
	BUREAU DE LA DEPENSE de la DGCPT (COURRIER)	Enregistre le dossier de paiement et pointe les mandats. Saisit la PGT et transmet le dossier au Bureau de la Dépense pour vérification.
15	BUREAU DE LA DEPENSE DGCPT (VERIFICATION)	1. Vérifie le dossier et propose le visa ou le rejet du dossier, puis transmet le dossier au PGT.
16	PGT	2. Vise les mandats ou paraphe les notes de rejets et transmet le dossier de paiement au Bureau de la Dépense.
17	BUREAU DE LA DEPENSE PGT	3. Enregistre et transmet (i) les rejets qu'il envoie à l'ordonnateur, (ii) les mandats visés au Bureau de la Comptabilité de la PGT.
18	BUREAU DE LA COMPTABILITE PGT	4. Prend en charge les mandats et vérifie les oppositions au règlement (cf. TVA, Avis à Tiers Détenteur). 5. Edite l'Ordre de Paiement (OP) et l'Avis de Crédit (AC) pour exécuter le virement ou émettre le bordereau de liaison à destination de la RGT, puis transmet les OP et AC à la BCEAO chargée d'exécuter le virement bancaire. 6. Enregistre les écritures comptables

Source : Ministre de l'Economie et des Finances, (évaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé 2003. Volume 1 page 24) juin 2003.

1.2. La procédure exceptionnelle d'exécution des dépenses publiques

Elles sont au nombre de trois : les régies d'avances, les dépenses payées sans ordonnancement préalable et la procédure de demande de mise en règlement immédiate (DMRI).

1.2.1. Les régies d'avances.

La régie d'avances ou « caisse d'avances » peut être définie comme un mode simplifié accordé à des services publics en leur permettant d'assurer l'exécution de certaines dépenses suivant une procédure dérogatoire du droit commun parce que raccourcie dans ses délais et assouplie dans ses modalités de paiement.

Aux termes de l'article premier du décret 2003.657 du 14/08/03, les régies d'avances (R.A) sont destinées soit à faciliter le règlement de menues dépenses de services, soit à accélérer le règlement de certaines dépenses dont la nature permet de substituer un contrôle à posteriori au contrôle à priori.

Les R.A de l'État sont instituées par arrêté du ministre chargé des Finances ou, dans les limites et conditions fixées par l'arrêté n°008447/MEF/DGCPT/DCP du 04/12/03, par les gouverneurs de région après avis conforme du comptable assignataire. Elles sont instruites et traitées par la direction chargée de la Comptabilité Publique et plus précisément par le bureau des Régies rattaché à la Division de la Comptabilité Publique. Celui-ci est chargé de préparer, d'introduire dans le circuit des visas et de soumettre à la signature du ministre chargé des Finances (par la voie hiérarchique), les projets d'arrêté portant création de régie et également les projets de décision nommant les régisseurs.

Outre les visas d'usage (références des textes généraux et particuliers et celle de la lettre de demande), les arrêtés de création doivent comporter, entre autres mentions, les indications suivantes :

- la nature des dépenses à payer;
- le montant maximum des avances (plafond);
- l'imputation budgétaire;
- le délai imparti au régisseur pour la production des pièces justificatives ;

- le comptable de rattachement, lequel est obligatoirement un comptable direct du Trésor ;
- le montant et le mode de réalisation du cautionnement auquel sont astreint, les cas échéant, le régisseur, ainsi que le montant de l'indemnité de responsabilité qui pourrait lui être éventuellement attribuée.

1.2.2. Les dépenses payées sans ordonnancement préalable

Ces dépenses sont de deux catégories : celles payées sans ordonnancement du tout et celles payées sans ordonnancement préalable à régulariser a posteriori.

Le premier cas concerne essentiellement des charges de trésorerie : l'ordonnancement n'intervient ni a priori, ni a posteriori.

Dans le second cas, les dépenses sont payées puis imputées sur des comptes provisoires. Elles feront l'objet ultérieurement d'ordonnancement de régularisation sur les crédits budgétaires. En général, ceux-ci ont un caractère évaluatif.

1.2.2.1. Les dépenses payées sans ordonnancement

Alinéa 2 de l'article 100 du D.2003.101 du 13/03/2003 portant RGCP.

« Certaines dépenses qui, en vertu des lois et règlements, présentent le double caractère d'être déterminées sans contestation et d'être inévitables pour l'État peuvent être payées sans ordonnancement par les comptables et recevoir directement leur imputation définitive dans leurs écritures ».

Le règlement de ces dépenses est effectué par le comptable au vu des documents qui tiennent lieu de titre de paiement. Ceux-ci varient suivant la nature de la dépense.

Il s'agit en général de dépenses dont le mode de paiement ainsi que les justifications à présenter aux comptables, sont prévus par les dispositions législatives ou réglementaires spéciales.

Elles sont définitivement imputées sur des comptes du Trésor. Elles revêtent souvent un caractère obligatoire. Exemple : les frais bancaires engendrés par le règlement de la dette publique, les frais de poursuites etc.

1.2.2.2. Les dépenses payées sans ordonnancement préalable

Alinéa 1 de l'article 100 du D.101 du 13/03/2003 « L'ordonnancement peut également intervenir à titre de régularisation en vue de prescrire à un comptable principal d'imputer définitivement dans ses écritures des opérations effectuées à titre provisoire tant par lui-même et ses subordonnés que par des régisseurs d'avances ».

Certaines dépenses peuvent, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, être payées avant ordonnancement. Elles sont alors constatées dans des comptes d'imputation provisoire du Trésor. Le comptable concerné, qui doit avoir la qualité de comptable principal, saisit ensuite les services ordonnateurs en vue d'obtenir la régularisation de la dépense par un ordonnancement intervenant à posteriori (l'envoi s'effectue en général selon une périodicité trimestrielle).

Une fois le mandat de régularisation imputé sur les crédits de la gestion reçu, le comptable régularise ses écritures en imputant le budget et en apurant les comptes provisoires. Exemple de dépenses du genre : remboursement de certains impôts directs (suite à un dégrèvement et après satisfaction de certaines conditions), remboursement de certains impôts indirects (**drawback**, certificat de détaxe, excédent de droits d'enregistrement, etc.), remboursement dû suite à une décharge de responsabilité (cas de force majeure) ou à une remise gracieuse, etc.

1.2.2.3. Cas particulier des paiements par anticipation (P.P.A)

Les Paiements Par Anticipation (P.P.A) constituent une procédure exceptionnelle par laquelle, en cas d'urgence dûment constatée, le Ministre chargé des Finances demande, par correspondance, au comptable assignataire de la dépense, de procéder au règlement de cette dernière avant ordonnancement, mais après finalisation des actes d'engagement et de liquidation. Il est à signaler qu'en l'espèce, la lettre du Ministre chargé des Finances est toujours accompagnée d'un dossier constitué notamment du bon d'engagement (en 2 ou 3 exemplaires dûment visé par l'Administrateur de Crédits, le Contrôleur des Opérations Financières (C.O.F) et l'ordonnateur délégué.

Après règlement, le comptable public constate la dépense dans un compte d'imputation provisoire et transmet le dossier de la dépense à l'ordonnateur par bordereau d'envoi aux fins d'ordonnancement par régularisation. A la réception des titres de paiement de régularisation émis par l'ordonnateur, le comptable passe l'opération comptable lui permettant de solder le

compte provisoire et d'émarger le budget. Il convient toutefois de signaler une tendance à la raréfaction voire à la disparition de la pratique.

En effet, avec d'une part la mise en œuvre des nouvelles procédures issues des textes pris en application des directives de l'U.E.M.O.A et d'autre part l'installation du logiciel « SIGFIP » (Système Intégré de Gestion des Finances Publiques), le besoin de recourir à la formule des P.P.A ne se fait plus sentir. Cela s'explique par la possibilité désormais offerte à l'ordonnateur d'émettre et de faire parvenir au Payeur Général du Trésor des mandats sans aucune contrainte de délai ou de nombre, contrairement à l'ancien système des « journées comptables DM » édités alors par la DTAI.

1.3. La procédure de demande de mise en règlement immédiate (DMRI)

La procédure de demande de mise en règlement immédiate ne peut être utilisée que dans les cas où l'obligation mise à la charge de l'Etat n'a pas pour contrepartie une prestation de service ou de fourniture.

1.3.1. Définition.

La demande de mise en règlement immédiate permet d'éviter la procédure de confirmation (phase de blocage des crédits et édition des titres de créance et de certification) et d'obtenir ainsi, sans délai, la mise en règlement de la dépense en question. Il s'agit donc d'une procédure simplifiée et raccourcie par rapport à la procédure normale en ce sens que certaines tâches prévues dans la phase d'engagement (édition de titre de créance) et de liquidation (certification et visa des titres) sont réduites à leur plus simple expression, voire supprimées.

1.3.2. Limites

Du fait de son caractère dérogatoire par rapport au circuit normal, la procédure de demande de mise en règlement immédiate ne peut être utilisée que dans les cas où l'obligation mise à la charge de l'État n'a pas pour contrepartie une prestation de service ou une fourniture de biens. Il n'y a donc pas de certification à faire.

La circulaire n°05791/MEF/DGF/DGT/DB/TG du 14 octobre 1985 du Ministre de l'Économie et des Finances, après avoir rappelé la nécessité de respecter la réglementation, dressé une liste des dépenses éligibles à la procédure de la demande de mise en règlement

immédiate. Il s'agit, pour l'essentiel de dépenses satisfaisant à la condition évoquée tantôt, même si le contexte de l'époque avait milité en faveur d'une interprétation extensive, ce qui a eu pour effet d'allonger la liste. Les dépenses pouvant, sans grand dommage, être soumises à la demande de mise en règlement immédiate concernent le plus souvent des subventions, ristournes, fonds de dotation, fonds de concours, contributions à des organismes internationaux, constitution ou renouvellement de régie d'avances, bourses allocations, ou remboursement, frais de justice, alimentation et transport de troupe, hospitalisation etc. Signalons enfin que la pratique de la DMRI est circonscrite aux dépenses imputées sur le budget de l'Etat et exécutées au niveau central.

1.3.3. Formes

Avant la réforme du circuit de la dépense intervenue en 2002, la demande de mise en règlement immédiate était matérialisée par un formulaire pré imprimé de couleur rose (voir copie) que l'administrateur des crédits remplissait et annexait aux trois exemplaires du bon d'engagement. Il adressait le tout au Chef de l'ex-Division du Contrôle des Engagements (Service de la Direction du Budget exerçant les fonctions de contrôle et d'ordonnateur délégué). C'est en effet à ce dernier qu'il appartenait d'accepter ou de refuser la demande de mise en règlement immédiate.

Depuis la gestion 2002, la demande de mise en règlement immédiate est formulée par l'Administrateur de crédits au moment de remplir le carnet de bons d'engagement. En effet, la nouvelle contexture de celui-ci comporte une case marquée « DMRI » suivie des mentions « OUI » et « NON ». Il suffit au service émetteur du bon d'engagement de rayer la mention « NON » pour manifester sa demande. Celle-ci est destinée au contrôleur des Opérations financières, chargé, dans le cadre du contrôle administratif a priori à lui confié, d'accéder ou non à la demande, en se fondant sur les critères de légalité, de régularité et d'opportunité.

Conclusion

Cependant, nous pouvons dire que la procédure normale d'exécution des dépenses publiques, la procédure exceptionnelle et la procédure de demande de mise en règlement immédiat (DMRI) définissent clairement la procédure d'exécution de la dépense publique au Sénégal. Néanmoins, nous remarquons certains cas particuliers à la procédure que nous allons étudier précédemment.

CHAPITRE II: CADRE PARTICULIER DE LA PROCEDURE D'EXECUTION A CERTAINES DEPENSES PUBLIQUES

Ce chapitre étudie l'ensemble des dépenses de personnel où on peut constater les traitements et salaires et le circuit des dépenses de personnel et ensuite les acquisitions immobilières.

2.1. Les dépenses de personnel.

La procédure d'exécution des dépenses de Personnel obéit au respect de la règle des quatre phases que sont successivement l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement. Toutefois, elle revêt des spécificités réelles liées à la nature même des dépenses en cause.

Les crédits ouverts au titre de la Solde et des Pensions ont un caractère évaluatif en vertu des dispositions législatives contenus dans les différentes lois de finances annuelles. Les dépenses auxquelles ils s'appliquent peuvent donc s'imputer, au besoin, au-delà des dotations inscrites.

Il reste que les différents ministères utilisateurs ainsi que les organes de contrôle doivent veiller, chacun en ce qui le concerne, au respect des plafonds fixés, s'agissant aussi bien des effectifs que de la masse salariale.

En effet, dans un contexte marqué par la poursuite des efforts de redressement et d'assainissement économique et financier, d'une part, et de respect scrupuleux des critères de convergence dans le cadre de la surveillance multilatérale, d'autre part. Le caractère évaluatif des crédits est, dans la pratique soumise à rude épreuve du fait d'un « encadrement » rigoureux. Les exceptions concernent surtout les « éléments variables » (heures supplémentaires, diverses indemnités et primes, vacations et autres sursalaires).

La Direction de la Solde, des Pensions et Rentes viagères du MEF joue un rôle central dans la procédure d'exécution des dépenses de personnel car assurant les fonctions d'ordonnateur délégué. Ces dépenses concernent d'une part les traitements et salaires et d'autre part les pensions.

2.1.1 Les traitements et salaires

Les différentes opérations nécessaires avant et pendant les phases d'engagement, de liquidation, d'ordonnancement et de paiement sont déclinées à travers le tableau suivant :

Tableau 2 : Circuit de la dépense au niveau régional (budget état)

Etapes	Intervenants	Actions	Supports	Observations
PREVISIONS BUDGETAIRES				
	Direction du Budget	Elaboration loi des finances	État nominatif des personnels faisant ressortir notamment les autorisations de recrutement préparées par la CCEMS et les prévisions pour avancement.	Les crédits sont votés dans leur ensemble
ENGAGEMENT (engagement annuel)				
1	Ministères utilisateurs	Établissement des fiches annuelles d'engagement des dépenses	Budget voté	Les fiches 1 et 2 sont fusionnées. La procédure n'est pas respectée car les fiches ne parviennent pas à la solde en début de gestion
2	D.T.A.I Pour le compte de la DSPRV	Mise à jour des tables des services et des emplois.	Budget voté	Cette action sera désormais menée par la DSPRV pour permettre une imputation correcte des dépenses
3	D S P R V (Bureau de Coordination)	Mise en place des crédits	-Budget voté -système de codification	Pour tenir compte de la répartition des services de l'État
LIQUIDATION (mensuelle) (éléments variables) Ex : prime de rendement, heures supplémentaires, indemnité de sujétion, vacances payées sur état				
1	Administrateur des crédits	Confection des états des sommes dues	État des sommes dues	Engagement
2	Contrôleur des Opérations financières (COF)	Contrôle la régularité de la dépense et autorisation de paiement	État des sommes dues.	Mensuellement
3	D S P R V (Bureau des éléments variables)	- Contrôle de l'existence des crédits - Saisie des sommes dues	Budget voté et états des sommes dues	Il s'agit de crédits limitatifs
LIQUIDATION (mensuelle) (dépenses d'hospitalisation ou de transport)				
1	Ministères utilisateurs	Vérifient les factures d'hospitalisation ou de transport établies suite aux imputations	- Factures d'hospitalisation ou de transport - tarifs hospitaliers ou des transports	

L'analyse de la procédure d'exécution de la dépense publique: cas du CEPOD

Etapes	Intervenants	Actions	Supports	Observations
		budgétaires ou aux états d'abonnement valant commandes		
2	COF	Contrôle régularité dépense et autorisation de paiement.	- Factures d'hospitalisation ou de transport - tarifs hospitaliers ou des transports	
3	DSPRV (bureau administratif)	Contrôle des factures et des autres pièces justificatives	- Factures d'hospitalisation ou de transport - tarifs hospitaliers ou des transports	
4	DSPRV (bureau de coordination)	Saisie des sommes dues	Factures contrôlées et visées	Dépenses payées par procédure des émissions spéciales
LIQUIDATION (dépenses relatives situations administratives et familiales ou aux emplois occupés, avancement, nomination, etc.				
1	Ministères administrateurs des personnels ou utilisateur pour la nomination à des emplois	Instruit les actes d'administration ou de nomination à un emploi ouvrant droit à une indemnité	Dossiers individuels, textes législatifs et réglementaires	Avancement, nominations, évolution situation de famille
2	C E M S (M.E.F)	Contrôle de régularité et visa	Tableau des autorisations	Avancement, nominations, évolution situation de famille
3	D.B	Contrôle de régularité notamment (prévisions budgétaires et visa)	- Lois de finances - autres textes législatifs et réglementaires - tableau autorisations	Avancement, nominations, évolution situation de famille
4	D.S.P.R.V (bureau administratif)	Immatriculation de l'agent	- acte d'engagement et dossier individuel de renseignement. - statuts des personnels	Cette étape ne concerne ni les actes d'avancement ou de nomination ni les allocations familiales
5	D.S.P.R.V (bureaux de gestion ou bureau des allocations familiales)	1) Intégration du nouvel agent dans le fichier et décompte éventuel des arriérés de salaire	- acte d'engagement et dossier individuel de renseignement. - statuts des personnels	
		2) Saisie de l'acte de nomination et décompte éventuel des arriérés d'indemnité	- acte de nomination - textes relatifs au régime indemnitaire	
		3) Saisie de la nouvelle situation matrimoniale et décompte éventuel des arriérés	- Pièces d'état civil - textes relatifs aux allocations familiales	

Etapes	Intervenants	Actions	Supports	Observations
		d'allocations familiales		
6	D S P R V (Bureau de gestion)	- Intégration de l'agent dans le fichier - Décompte manuel des arriérés de salaire	- -Dossier d'immatriculation - textes législatifs et réglementaires	Une codification est en place.
7	D S P R V (bureau de contrôle)	Contrôle et validation des décomptes	- Décompte manuel - textes législatifs et réglementaires	
8	D S P R V (bureau de coordination)	Saisie des rappels	- procédures mécanographiques - décomptes	
ORDONNANCEMENT (Phase édition)				
1	DTAI	- Récupère toutes les écritures du mois - procède aux calculs	États des écritures	
2	DSPRV (bureau et autres bureaux)	- contrôle technique - modifications éventuelles - autorisation de l'édition de la solde	États des écritures	Avec compte-rendu au chef de la division et au DSPRV avant édition.
3	DTAI	Edite les salaires	États des écritures corrigées	
4	DSPRV (bureau de coordination)	Transmission au Payeur Général du Trésor, des différents documents retraçant la solde pour règlement.	- bulletin de solde; - bordereau de règlement; - bordereau récapitulatif des émissions de salaires; - ordre général de paiement - états détaillé des retenues - balance des écritures	

Source : Ministre de l'Economie et des Finances, évaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé juin 2003 p 75.

2.1.2. Circuit des dépenses de personnel

Pour les dépenses de salaires, les crédits sont engagés et liquidés globalement en début de gestion. C'est ainsi que dès le vote du budget qui budgétise les autorisations de recrutement et les prévisions pour avancement, les administrateurs de crédits établissent les fiches de dépenses (la fiche n°1 et la n°2 ont été fusionnées). Seul les éléments variables (heures supplémentaires, prime de rendement, vacances etc...) engagées annuellement, sont liquidées mensuellement. En effet, chaque mois, les services liquident les heures supplémentaires et autres droits (primes, vacances etc..) effectuées le mois antérieur.

2.1.2.1. Définition et éléments constitutifs

Les éléments composant la numérotation des actes de l'Etat sont nombreux il y a :

- ✓ les traitements
- ✓ les suppléments pour charge de famille
- ✓ les indemnités de résidence
- ✓ les primes de transport ou frais de déplacement
- ✓ les indemnités représentatives de frais (indemnités kilométriques, indemnités différentielles changement de corps).

Les rémunérations sont soumises à la procédure des dépenses publiques, inhérentes à ce type de dépenses. C'est le cas des dispositions particulièrement introduites par la réglementation sur le cumul des emplois. Le statut général des fonctionnaires (loi 61-33) interdit de façon expresse à tout fonctionnaire d'exercer une activité privée lucrative. Cette interdiction est étendue sauf dérogation à tous les agents avec leur statut et à toutes les professions privées quelles soient libérales, industrielles ou commerciales. Dans la pratique, le souci de l'administration est de prendre les mesures visant à préserver les inserts du service ex : en interdisant à un chef de service d'acheter par préférence chez son conjoint commerçant au détriment d'un autre commerçant.

Les dérogations concernent les activités suivantes :

- la production d'œuvre littéraire
- la production d'œuvres artistiques
- la production d'œuvres scientifiques

Dans la pratique, les fonctionnaires sont soumis à des consultations ou expertises sur autorisation du ministre dont il dépend. Le cumul d'emplois est souvent toléré lorsqu'il s'agit d'occupation temporaire ou intermittente qui ne peut être considérées comme durables et ne portent pas préjudice à sa fonction principale.

2.1.2.2. Procédure de paiement

Cette procédure respecte les principes d'engagement, de liquidation d'ordonnancement et de paiement.

1) L'engagement

Il résulte de la création et de l'organisation des services d'accueil des fonctionnaires concernés. Dans la pratique, ces différentes opérations peuvent faire intervenir aussi bien le pouvoir exécutif que le pouvoir législatif par ex : l'assemblée nationale intervient pour fixer les grandes lignes suivant lesquelles les services sont organisés, le gouvernement fixe les statuts et les rémunérations.

2) La liquidation

Elle est effectuée par les services chargés de la gestion du personnel qui procèdent au calcul des éléments constitutifs du salaire.

3) L'ordonnancement

Il est obligatoirement collectif vu le nombre de créanciers et vu l'effectif. Le mandatement est effectué par les services informatiques qui exploitent les états de salaire reçus de la direction de la solde et émettent les bulletins de salaire solde individuels. Les bulletins sont émis par poste de paiement (banques primaires, CCP, billettage).

4) Le paiement

Il est effectué suivant les modes habituels de règlement en matière de dépenses publiques. Pour des raisons pratiques, certains pays paient les salaires et les traitements hebdomadairement.

Pour des raisons sociales on considère que tout mois entamé est dû.

5) les pensions

Il s'agit essentiellement des pensions gérées à travers le Fonds National de Retraite (FNR), un compte spécial du Trésor de la catégorie des comptes d'affectation spéciale. Le Payeur Général du Trésor en est le comptable assignataire. Les modes de paiement sont les mêmes que pour les salaires (virement effectué par le PGT lui-même sur l'ensemble du territoire). Pendant longtemps, le paiement des pensions FNR s'effectuait selon une périodicité trimestrielle. Cependant, suite aux doléances des intéressés, aux augmentations successives des masses à payer (résultant à la fois de l'extension de l'assiette des cotisations et du nombre de retraités), à la mécanisation totale du traitement des pensions, la mensualisation a été décidée. Pour éviter des engorgements devant les guichets du Trésor et ne pas obliger les pensionnés à effectuer des déplacements longs et parfois onéreux, cette mesure s'est accompagnée de celle consistant à décentraliser les Centres de paiement.

2.2. Les acquisitions immobilières

Pour disposer des moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission et assurer la bonne marche des services publics, l'Etat peut être amené à acquérir des biens immobiliers. A cet effet, l'Administration peut recourir à des achats à l'amiable dans les conditions du droit privé, soit à titre onéreux, soit à titre gratuit. Elle peut également mettre en œuvre des moyens d'acquisitions immobilières, propres à la puissance publique et que la loi lui reconnaît. Il s'agit des acquisitions opérées en vertu du droit de souveraineté, de l'exercice du droit de préemption et de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ces opérations d'acquisition immobilières revêtent une importance capitale tant du point de vue des sommes d'argent en jeu que de la complexité des procédures auxquelles elles obéissent. Pour mieux comprendre ces différents modes d'acquisition et les besoins qui les sous-tendent, il convient de passer en revue, de façon succincte, les éléments constitutifs du domaine de l'Etat.

2.2.1 Les éléments constitutifs du domaine de l'Etat

La notion de domaine de l'Etat doit être distinguée de celle de domaine national, « constituent de plein droit le domaine national toutes les terres non classées dans le domaine public, non immatriculées ou dont la propriété n'a pas été transcrite à la convention des hypothèques à la date d'entrée en vigueur de ladite loi. De même, les terres qui, à cette même date, font l'objet d'une immatriculation au nom d'une personne autre que l'Etat sont exclues du domaine national.

2.2.2. Caractéristiques générales de la procédure

L'expropriation constituant une atteinte à la propriété privée, elle est soumise à des formalités et procédures renvoyant à trois aspects principaux :

- l'utilité publique et l'identification des propriétés : cette formalité s'accomplit en deux temps : ouverture d'une enquête publique et la prise d'un décret prononçant l'utilité publique. L'acte pour lequel sont désignés les propriétés et les droits réels immobiliers auxquels s'applique l'expropriation, est appelée acte de cessibilité. Il est pris par décret aussi ;
- l'ordonnance d'expropriation ou la cession amiable : consacrant le transfert de propriété entre les mains de l'expropriant, cette ordonnance est prononcée, au vu des formalités administratives, par le juge des expropriations qui est un magistrat de l'ordre judiciaire ;
- l'indemnisation : l'indemnisation d'expropriation peut être fixée à l'amiablement ou par voie judiciaire (en cas d'absence d'accord amiable et à la suite d'une procédure contradictoire). Toutefois, son versement ou sa consignation est toujours préalable à la prise de possession.

L'indemnité d'expropriation est établie sur les bases et règles édictées par l'article 20 de la loi n°76-67 du 02/07/76. L'indemnité allouée doit couvrir l'intégralité du « préjudice direct, matériel » causé aux expropriés. Elle comporte une partie principale et des parties accessoires.

2.2.3. Les Pièces justificatives à produire au comptable assignataire

L'arrêté n° 6058/MEF/DGCPT du 22/08/2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses de l'Etat. Le tableau correspondant est donné en (annexe2).

Conclusion

Au total, il apparaît que, malgré le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable et le nombre de contrôles opérés dans le circuit de la dépense publique, cette procédure longue et complexe ne réduit pas les risques financiers dans la procédure d'exécution de la dépense publique sénégalaise. Par ailleurs, la complexité de la procédure d'exécution de la dépense publique présente une certaine transparence mais qu'il faudra améliorer à l'avenir.

CHAPITRE III: METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Cette analyse est basée essentiellement sur les outils et méthodes de recherche en sciences sociales. Ce chapitre nous permettra d'expliquer la procédure et les moyens qui ont été mis en œuvre pour la collecte d'information nécessaires à la réalisation de ce mémoire. Il s'inscrit aussi dans le cadre de la préparation du diplôme de master 2 en audit et contrôle de gestion au CESAG. Le sujet choisi vise à statuer sur la procédure d'exécution de la dépense publique : cas du CEPOD.

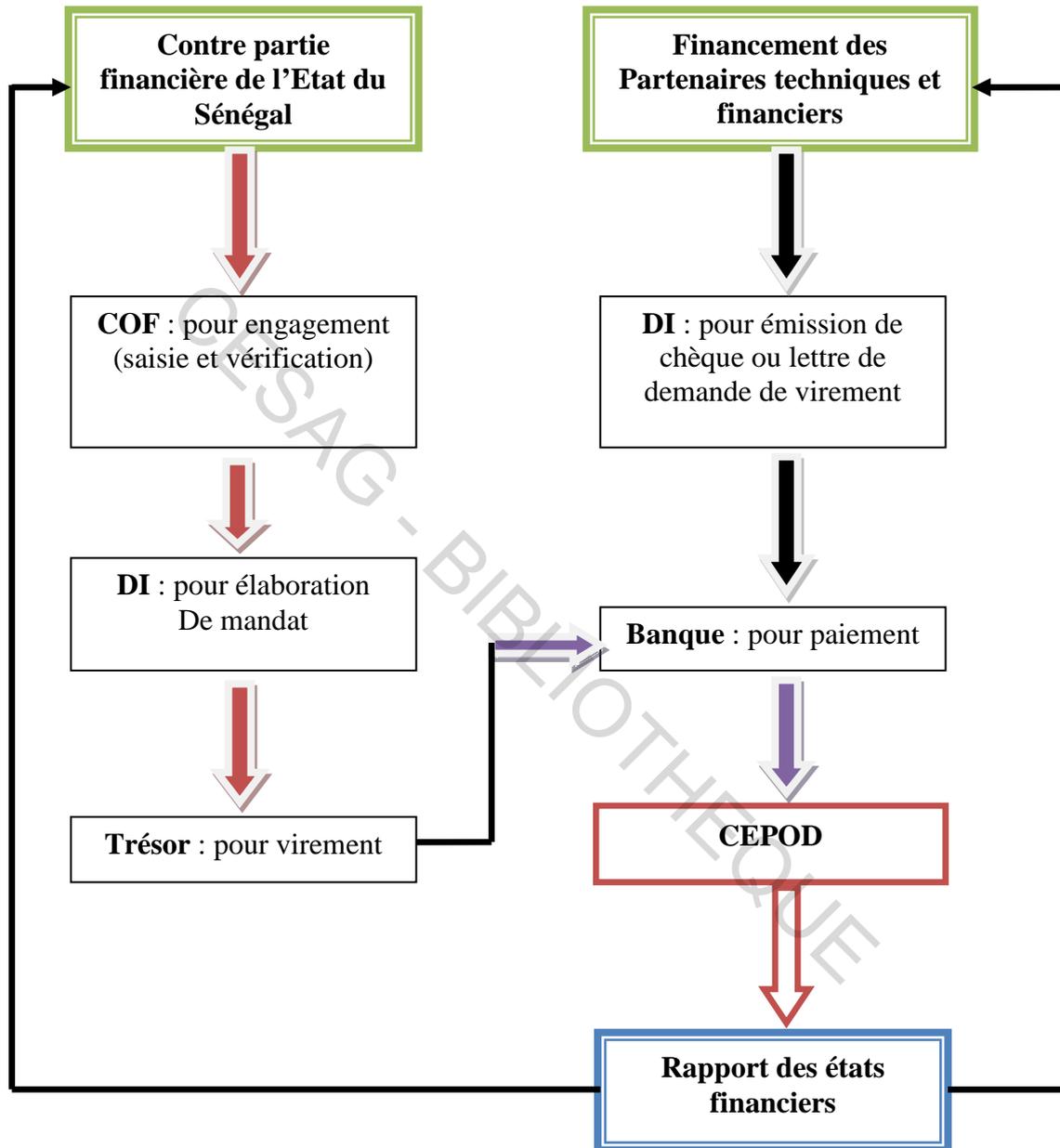
Nous allons d'abord vous présenter notre méthode d'analyse ensuite nos techniques d'investigation regroupant les méthodes de collecte de données et enfin nous terminerons par l'analyse des données et la détermination des difficultés que nous avons rencontré sur le terrain.

3.1. Le modèle d'analyse

Le modèle d'analyse permet de ressortir les différentes phases d'analyse de la procédure. Il permet aussi de faire une synthèse sur les étapes de notre étude. Le modèle peut être présenté schématiquement à partir du mode de dépense du CEPOD à savoir :

- Phase de l'exécution financière reçue de la contrepartie de l'Etat
- Phase de l'exécution financière reçue des bailleurs de fonds.

Figure 3 : Les différents circuits de la dépense



Source : nous-mêmes

3.2. Techniques d'investigation

Les techniques d'investigation regroupent différents outils qui seront combinés pour le recueil des informations :

- l'analyse documentaire
- l'entretien
- le questionnaire

3.2.1. L'analyse documentaire

L'analyse documentaire consistera à exploiter différents documents susceptibles d'aider à la compréhension et à l'analyse des procédures de financement et d'exécution des dépenses publiques.

Cette analyse portera sur :

- la consultation des documents de ces dernières années ;
- les évaluations antérieures et les améliorations apportées à la procédure ;
- le manuel de procédure du CEPOD
- revue documentaire à la bibliothèque du CEPOD
- arrêté et notes d'instruction de l'inspection générale des finances
- la consultation de documents, de revue et mémoire à la bibliothèque du CESAG
- un questionnaire d'enquête au niveau des différentes structures intervenant dans l'exécution de la dépense.

Etant donné que nous cherchons à faire une analyse sur la procédure d'exécution de la dépense, nous traiteront aussi certains dossiers qui participent à la procédure d'exécution des dépenses en général et ceux du CEPOD.

Ce qui nous permettra d'identifier la démarche à suivre pour acquérir le maximum d'informations sur cette procédure afin de pouvoir en faire une analyse et apporter des recommandations.

3.2.2. L'entretien

Pour la présente étude, les entretiens sont libres et ouverts à certains agents du CEPOD. Les personnes interviewées ont pu s'exprimer librement sur le fonctionnement de leurs structures. Un guide d'entretien a été conçu avec le chargé de communication du CEPOD pour des informations concernant la structure et avec quelques membres du CCentre Ces entretiens ont aidé à mieux comprendre par exemple les processus de financement du Centre et la relation de ce dernier avec les institutions financières.

Il permettra de mieux appréhender les avantages et les limites des deux types de financement abordées dans notre modèle d'analyse.

3.2.3. Le questionnaire

Un questionnaire a été élaboré aux acteurs chargés de la procédure. Ainsi des investigations ont été menées au niveau du COF, de la DI et du TRESOR ensuite un questionnaire a été entrepris avec le Responsable Administratif et Financier et l'Assistant Administratif et financier.

Suite à ce questionnaire il sera nécessaire d'identifier les outils indispensables à cette étude.

3.2. L'analyse des données

L'analyse des données a permis d'obtenir des résultats à partir des informations obtenues lors des entretiens et sur les questionnaires. Ainsi, nous pourrions identifier les avantages et les limites de cette procédure, ainsi que les risques qu'ils engendrent.

Comme tout travail de recherche, notre étude a été jalonnée d'obstacles qui ne manqueront pas d'avoir des incidences sur la qualité des résultats.

La difficulté principale réside dans la sensibilité des données financières. De plus, l'accès au Trésor public n'est pas toujours facile.

Par ailleurs, il faut remarquer que les informations sont anciennes ; elles ne sont pas réactualisées entraînant le doute sur leur fiabilité et actualité.

Conclusion

Ce chapitre nous a permis d'avoir une vision sur le périmètre de l'étude. En outre il nous a aussi donné l'occasion de présenter les outils et les techniques que nous allons utiliser pour collecter et traiter les données utiles à l'analyse de la procédure d'exécution de la dépense publique et l'intérêt qu'elle peut rapporter. Cependant, nous avons pu découvrir les difficultés rencontrées durant tout au long de ce travail, la description des différentes séquences et phases observées afin de répondre à la problématique soulevée.

Conclusion de la première partie

La revue de la littérature et la méthodologie de recherche nous ont permis d'avoir un aperçu premier sur la notion de procédure d'exécution de la dépense publique. Elle nous a également permis de définir les différentes étapes de cette procédure, son contenu, sa structuration ainsi que ses finalités.

Par ailleurs, la revue de littérature nous a servi de base dans l'élaboration de notre modèle d'analyse qui nous définit la démarche à suivre afin d'atteindre l'objectif principal de notre étude qu'est l'analyse de la procédure d'exécution de la dépense publique.

**DEUXIEME PARTIE :
CADRE PRATIQUE DE L'ETUDE**

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE IV : PRESENTATION DU CENTRE D'ETUDES DE POLITIQUES POUR LE DEVELOPPEMENT (CEPOD)

Créé, sous la dénomination "Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD)", le Centre est un projet de renforcement des capacités attaché au Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances. Le CEPOD a pris le relais de l'Unité de Politique Economique (UPE) du Ministère de l'Economie et des Finances avec comme mission de contribuer à l'appropriation des politiques macro-économiques et sectorielles par les acteurs et les partenaires au développement. Le Centre d'études de politiques pour le développement (CEPOD) rattaché au Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances se situe à l'Avenue Cadre x Dr Calmette à Dakar.

Le CEPOD occupe une position unique au sein du Ministère de l'Economie et des Finances en tant que seule structure rattachée au Cabinet et ciblant tous les acteurs socioéconomiques dans le cadre d'une configuration partenariale entre l'État, le secteur privé et la société civile, caractérisé par une participation ouverte à toutes les parties prenantes, sans parti pris, le respect de la diversité et de la créativité, une communication ouverte et une totale transparence de leurs missions.

4.1. Organisation, Objectifs et Missions du CEPOD

Cette présentation se fera par une revue de l'organisation, des objectifs et missions du Centre.

4.1.1. Organisation du CEPOD

Le CEPOD est un projet de renforcement des capacités rattaché au Cabinet du Ministre de l'Economie et des Finances. Il est appuyé principalement par la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF) qui est basée à Harare, au Zimbabwe. Le CEPOD est administré par un Conseil d'Orientation qui définit les orientations de ses travaux. Le Conseil d'orientation est assisté d'un Comité technique qui constitue l'instance scientifique et technique consultative. En vue de l'exécution de sa mission, le Centre est autorisé à conclure des conventions et des contrats avec des personnes physiques ou morales du secteur public ou privé. En particulier, le Centre est autorisé à s'associer les services d'un économiste principal, directeur du Centre et d'autres experts chargés de conduire et coordonner les activités de recherches, d'études et de formulation de politique ainsi que de

faire de l'animation pédagogique, avec le concours d'assistants de recherche et d'un personnel de soutien. Le Directeur et son équipe conduisent à bien les missions, projets et études qui leurs sont confiés, notamment par le conseil d'orientation, et qui constituent chaque année le programme de travail du CEPOD.

Ainsi, l'équipe du CEPOD se compose d'une quinzaine de personnes, réunissant des compétences de haut niveau notamment en formulation et analyse de politiques économiques, traitement de données et conception d'indicateurs dans ses différents domaines d'intervention, des assistants de recherche et d'un personnel d'appui. Elle est constituée de personnels propres au Centre recrutés par le Conseil d'orientation et de personnels détachés.

Le Centre est composé :

- a. d'un Conseil d'Orientation
- b. Le management du CEPOD est assuré par une Direction, composée d'un Directeur et d'un Economiste principal qui fait office de Directeur adjoint.
- c. d'un personnel de cinq (05) experts seniors. Les experts s'appuieront sur deux (02) assistants de recherche
- d. d'un service administratif et financier, d'un service communication, d'un Centre de documentation, d'un personnel d'appui étroitement articulé avec les différents experts.

Figure 4 : Organigramme du CEPOD



Le schéma ci dessus illustre l'organigramme du Centre

Source: Responsable Administratif et financier du CEPOD (année 2012).

4.1.2. Objectifs et Missions du CEPOD

Le CEPOD soutient la croissance de l'économie et de l'entreprise au meilleur profit des différentes catégories socioprofessionnelles. Il le fait en contribuant à l'amélioration de la performance des politiques et des instruments de développement mis en œuvre par l'Etat et ses partenaires.

Il a pour objectifs spécifiques de contribuer au renforcement :

- de la pertinence et à l'amélioration du fonctionnement des cadres de concertation, de collaboration et de partenariat entre les représentants de l'Etat, du secteur privé et de la société civile ;
- des capacités des institutions et individus publics comme privés en charge de l'animation de ces différents cadres de concertation, de collaboration ou de partenariat.

Le CEPOD articule ainsi ses interventions autour de :

- 1) l'approfondissement de la réforme administrative à travers, d'une part, la rationalisation du cadre organisationnel et institutionnel et, d'autre part, la mise en place d'une fonction publique de qualité ;
- 2) la mise en place de politiques de développement centrées sur le secteur privé, aptes à participer à la réduction de la pauvreté et basées sur la concertation la plus large possible ;
- 3) une gestion de proximité des problèmes des populations à travers l'approfondissement de la gouvernance locale ;
- 4) l'amélioration de l'environnement juridique de manière à confirmer la prééminence du droit. Il s'agit de promouvoir une justice équitable, proche des populations et favorable au développement économique ;
- 5) l'amélioration de la gestion du Parlement de manière à renforcer son contrôle sur les politiques publiques ;
- 6) la valorisation des ressources humaines à travers la mise en place d'un programme de formation approprié.

Le CEPOD, à travers ses activités vise ainsi à favoriser la transparence, la responsabilité et la participation de l'ensemble des acteurs à la création et au partage des richesses.

4.2. Réalisations et Situation actuelle du CEPOD

Elles comprennent les réalisations et la situation actuelle du Centre.

4.2.1. Réalisations

Le CEPOD dispose d'un budget qui assure son fonctionnement et la réalisation de ces études et recherches annuelles. Les travaux du CEPOD sont rendus publics et prennent la forme de documents écrits (notes, rapports d'étude ou de recherche), mais aussi de séminaires et d'ateliers de formation, et de journées d'études. Chaque année, le Centre élabore un rapport d'activités qui fait le bilan de ses travaux annuels. Ainsi ces dernières années (2009-2011), nous notons surtout la réalisation de ces différentes études et recherches :

- sur financement de la Banque Mondiale (BM), à travers le projet de promotion des investissements privés (PPIP) :
 - ✓ une évaluation des conditions de promotion de l'affacturage au Sénégal
 - ✓ une étude de la place des industries culturelles dans la grappe «tourisme, industries culturelles et artisanat d'art » ;
 - ✓ une étude de faisabilité sur la mise en place d'un système de rémunération de l'administration publique basée sur la performance.
- sur financement de l'USAID
 - ✓ une étude sur la préparation d'un rapport sur la compétitivité de l'économie ;
- sur financement de l'AFD
 - ✓ une étude sur la mise en place d'un dispositif d'intelligence économique.

4.2.2. Situation actuelle

Le Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement est composé d'un organe de gouvernance (le conseil d'administration), d'un comité technique et d'un organe de gestion.

- Le Conseil d'Orientation est présidé par un président. Il comprend onze (11) membres nommés et révoqués par arrêté du ministre de l'économie et des finances après avis des responsables des structures habilitées. Le conseil d'orientation administre le

Centre ; il délègue au directeur, tous les pouvoirs nécessaires à la direction du Centre. Cette délégation devant être approuvée par le ministre de l'économie et des finances par la signature du contrat de service du directeur du CEPOD ;

- L'organe de gestion est composé de douze (12) membres dirigé par le directeur du Centre. Il est la structure d'exécution des missions du Centre. Il est chargé de la conduite des affaires quotidiennes du Centre. Il doit se concerter le plus largement possible avec l'ACBF afin de promouvoir et de consolider un esprit de partenariat dans la conduite des activités du projet.

Conclusion

Ce chapitre présente la description du Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement(CEPOD). Il a bien défini ses objectifs et missions, ce qui nous a permis de mieux connaître la structure a étudié et de pouvoir procéder à l'analyse de la procédure d'exécution de ses dépenses.

CHAPITRE V: ANALYSE DE LA PROCEDURE D'EXECUTION DES DEPENSES AU CENTRE D'ETUDES DE POLITIQUES POUR LE DEVELOPPEMENT (CEPOD)

La procédure d'exécution des dépenses au Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement suit un procédé de continuité ainsi nous allons étudier son fonctionnement, sa procédure de gestion des fonds de la contrepartie et sa procédure de gestion des fonds sur ressources extérieures.

5.1. Fonctionnement

Dans un premier temps Nous ferons une présentation générale des ressources du Centre et ensuite une détermination de l'origine de ses ressources.

5.1.1. Présentation générale des ressources du Centre

Le Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD), obtient ses ressources de l'Etat et du soutien de plusieurs partenaires techniques et financiers.

Les ressources du Centre proviennent notamment :

- des contributions inscrites au budget de l'Etat;
- des dons accordés par les partenaires contribuant au financement du projet;
- d'autres dons et legs.

Les comptes du Centre sont tenus selon les principes et les modalités de la comptabilité commerciale et l'exercice qui coïncide avec l'année civile. Avant la clôture de chaque exercice, le directeur soumet au conseil d'orientation un rapport d'activités de l'année écoulée et un programme d'activités pour la gestion à venir aux fins d'approbation. Les partenariats du CEPOD, soumis à des accords officiels, s'exercent dans les domaines suivants :

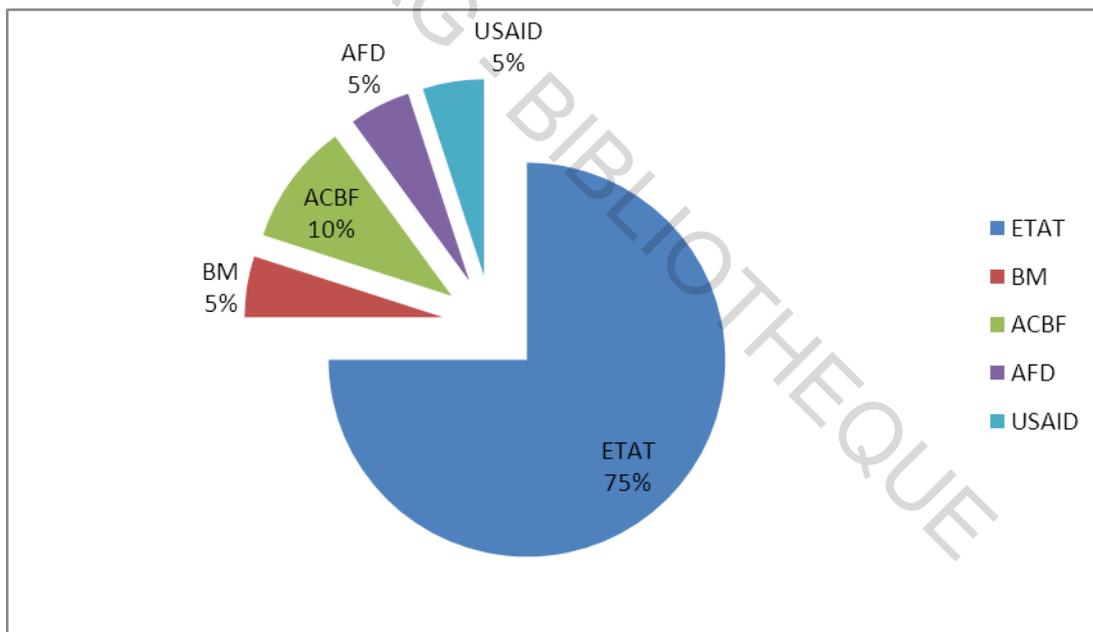
- financement ;
- études et Recherches ;
- formation ;
- orientation des activités.

5.1.2. Origines des ressources du CEPOD

Un peu plus de 80 pour cent du budget annuel de fonctionnement du CEPOD provient des ressources allouées par l'Etat à travers le BCI et des contributions de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF). Pour le financement de ses activités d'études et de formation, le CEPOD bénéficie chaque année de concours de partenaires techniques et financiers comme :

- l'Agence française de Développement (AFD)
- la Banque mondiale (BM).
- L'Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development (L'USAID)).

Figure 5 : Source de financement du CEPOD



Source : données obtenus de l'entretien avec le Responsable Administratif et Financier du CEPOD

5.2. La procédure de gestion des fonds de la contrepartie

La procédure de gestion des fonds de la contrepartie contient l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

5.2.1. Engagement

Annuellement, le CEPOD adresse au Ministère de l'Economie et des Finances une demande d'allocation de ressources budgétaires ainsi qu'un état détaillé de besoins de crédits, pour l'exercice de la gestion à venir. Au courant du premier trimestre, le projet reçoit une notification des crédits votés mis à sa disposition définissant la nature des dépenses prises en charge pour la gestion et le montant annuel affecté à chaque type de dépense. Ces fonds sont gérés par le Trésor public.

Les crédits alloués au CEPOD relativement à ses dépenses concernent les postes suivants :

1. soldes et Accessoires
2. cotisations Sociales
3. prise en charge Médicale
4. fournitures de bureau
5. consommables informatiques
6. carburant
7. entretien, maintenance, mobilier de bureau
8. entretien et réparation véhicule
9. téléphone (...)

➤ Engagement Simple

L'engagement simple inclue la procédure d'achat de bien et services et la procédure de règlement à l'achat de bien et services.

- **procédure d'achat de biens et services**

La procédure adoptée est celle dite Demande de Renseignements et de Prix (DRP) du fait que les montants des crédits affectés annuellement au CEPOD par poste budgétaire n'atteignent pas le seuil fixé pour lancer un appel d'offres pour chaque type de dépense.

Au début de chaque année, un état des besoins exprimés pour l'acquisition de biens et services est établi pour chaque poste budgétaire concerné. Cet état annuel des besoins est préparé par l'Assistant Administratif et financier (AAF), suite à une vérification par ce dernier du stock disponible et sur recueil des besoins du personnel.

Il procède à la sélection de cinq (05) fournisseurs ou prestataires et prépare la DRP qu'il transmet à l'Administrateur de crédits pour visa.

Une DRP est transmise à chaque fournisseur ou prestataire.

Les offres sont reçues sous plis fermés.

Le dépouillement des offres est fait par une commission dont les membres peuvent varier suivant le type de dépense. Pour les dépenses relatives à l'entretien des véhicules, la présence du chauffeur demandeur est toujours requise pour le dépouillement. La commission procède à l'analyse des offres et propose le nom d'un fournisseur pour l'exécution du marché. Le PV de dépouillement signé par les membres de la commission est transmis à l'administrateur de crédits pour approbation. Pour marquer son approbation, l'Administrateur de crédits vise le PV d'attribution du marché majoré à cet effet.

A la réception du PV d'attribution signé, l'AAF prépare le bon d'engagement auquel il joint l'offre du fournisseur ou prestataire retenu, le PV de dépouillement et le PV d'attribution et transmet toute la liasse à l'Administrateur de Crédits pour visa du bon. Le dossier signé est déposé au bureau du Contrôleur des Opérations Financières (COF) pour vérification de la régularité administrative de la dépense (régularité et conformité par rapport à la réglementation, imputation budgétaire, disponibilité des crédits et nature de la dépense) et visa si non rejet.

Après visa, le COF transmet le dossier à la DI (Ordonnateur délégué) pour vérification et validation de la dépense. Cette validation est marquée par la signature du bon d'engagement et l'émission de titres de créance et de certification.

Le dossier validé est ensuite transmis au CEPOD.

Le titre de créance est transmis au fournisseur ou prestataire pour livraison ou exécution des travaux.

La réception des biens et services est faite par une commission composée du représentant du COF et de deux autres membres issu du CEPOD.

Un PV de réception est dressé et visé par la commission si la livraison est conforme.

- **procédure de règlement à l'achat de biens et services**

Après réception, la facture relative au marché est certifiée et liquidée par l'Administrateur de crédits et la liasse comprenant cette facture, le bon d'engagement, le bon de livraison, le PV de réception visé par les membres de la commission, les PV de dépouillement et d'attribution, les titres de certification et de liquidation est encore déposé au bureau du COF pour vérification qui transmet à l'Ordonnateur délégué pour approbation du paiement et émission du mandat. La DI, après approbation du paiement transmet tous les dossiers au Trésor Public qui sauf rejet procède au règlement de la dépense. Le paiement se fait par virement dans le compte indiqué par le fournisseur ou le prestataire.

- **engagement avec paiement immédiat**

La procédure est la même pour les achats de biens et services à la différence que pour cette méthode, l'étape d'émission de titre de créance n'intervient pas. Elle concerne les dépenses de salaires, de couverture médicale et de frais de téléphone.

- **salaires**

Il existe une commission de paie des salaires composée du Directeur, du Responsable administratif et Financier et de l'Assistant Administratif et Financier. Vers le 15 du mois, l'Assistant Administratif et Financier prépare les états de paiement de salaires et un bon d'engagement pour chaque état qu'il transmet au Responsable Administratif et Financier pour vérification.

En l'absence de rejet, les états sont visés par le RAF et l'AAF puis transmis au directeur pour vérification et visa en qualité de membre de la commission de paie. En tant qu'Administrateur des crédits, il procède, par visa des états, à la certification et à la liquidation des dépenses et signe les bons d'engagement. La liasse composée du bon d'engagement, des états de paiement et des contrats du personnel est retournée à l'AAF qui vérifie si tous les visas requis sont complets, appose le cachet du CEPOD sur ces visas et fait une copie du dossier pour suivi et classement. Le dossier est transmis au COF pour vérification et si non rejet à la DI (Ordonnateur Délégué) pour validation et émission de mandat si la dépense est approuvée. Après validation, le dossier est transmis par la DI au Trésor Public, pour vérification et paiement si non rejet. Le paiement est effectué par virement dans le compte indiqué par le salarié.

- **couverture médicale et téléphone**

La procédure est la même que celle des salariés à la seule différence que les états de paiement de salaires sont remplacés par les factures ou contrats des fournisseurs ou prestataires. Pour ce type de dépenses il est également dressé un certificat administratif visé par l'Administrateur de crédit pour justifier l'effectivité de l'opération.

- **enregistrement des dépenses**

Dès l'instant que le bon d'engagement est visé par l'Administrateur de Crédits, la dépense est enregistrée dans le tableau d'exécution budgétaire en instance. L'enregistrement comptable comme dépense effective intervient à la fin du processus de paiement, c'est-à-dire quand le virement pour paiement par le trésor est constaté.

- **classement des dossiers**

Après saisie du paiement l'Assistant Administratif et Financier classe le dossier pour archive.

5.2.2. Liquidation

Pour l'exécution des crédits alloués, le Ministre de l'Economie et des Finances a nommé un administrateur de crédits qui est seul habilité à engagé des dépenses pour le CEPOD sur les crédits de l'Etat. Ces dépenses sont soumises au service du Contrôle des Opérations Financières (COF) pour vérification de leur régularité administrative (régularité et conformité par rapport à la réglementation, à l'imputation budgétaire à la disponibilité des crédits et à la nature de la dépense).

5.2.3. Ordonnancement

Elles sont validées par l'ordonnateur Délégué qui représente le Ministre de l'Economie et des Finances (Directeur de l'Investissement /DI).

5.2.4. Paiement

Le paiement est assuré par le trésor public. Les crédits alloués au CEPOD sur la contrepartie son exécutés suivant la procédure réglementaire en vigueur. Les dépenses autres que les salaires, les frais médicaux et les frais de téléphone qui peuvent être faites sur demande de mise en règlement immédiat, sont effectuées par engagement simple.

La procédure relative à chaque catégorie de dépense est décrite ci après.

5.3. La procédure de gestion des fonds sur ressources extérieures

Le Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD) reçoit le soutien de différents partenaires financiers dans le cadre de la mise en œuvre de son programme d'activités. Ces partenaires contribuent à la demande sur l'essentiel des programmes d'études, de recherche, de formation et d'apprentissage qui correspondent aux objectifs de renforcement des capacités.

Le Gouvernement de la République du Sénégal, par les soins du MEF a sollicité l'appui de la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF) pour l'élaboration et l'exécution d'un programme national intégré de renforcement des capacités impliquant tous les secteurs de la vie économique et sociale. Le portefeuille actif d'appui de l'ACBF, est porté principalement par deux structures le CEPOD et le PRECAREF.

5.3.1. Décaissement

Le CEPOD adresse à son partenaire stratégique l'ACBF une demande de retrait de fonds, par les soins de la DI.

5.3.2. Liquidation

Le Directeur du CEPOD, administrateur de crédits est nommé par arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances. Il est habilité à engagé des dépenses pour le CEPOD sur les crédits alloués après l'accord de l'ACBF.

5.3.3. Ordonnancement

L'ordonnancement est assuré par la Directeur de l'Investissement (DI) sous la tutelle du ministère de l'Economie et des Finances.

5.3.4. Paiement

Il est effectué à travers un compte spécial ouvert dans les livres d'une Banque par le DI pour le compte du CEPOD. Il arrive également que l'ACBF effectue des paiements à la demande du CEPOD au profit de prestataires.

CHAPITRE VI: CONTROLE DE LA PROCEDURE D'EXECUTION DES DEPENSES AU CEPOD

Un contrôle est effectué sur les fonds versés par les partenaires et sur ceux versés par l'Etat.

- Les fonds versés par les partenaires sont ceux versés par le bailleur lorsqu'il octroie une contribution au Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD) pour une activité donnée. La date de clôture du projet est fixée selon les termes de l'accord de don. Ces fonds sous la dénomination de Compte Spécial sont ouverts par la DI dans une Banque agréée par le MEF ;
- Les fonds versés par l'Etat sont ceux alloués au Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement (CEPOD) pour assurer le fonctionnement. Ces fonds sont gérés par le trésor public.

6.1. Contrôle des fonds versés par les partenaires

Les fonds versés par les partenaires sont contrôlés comme suit :

- un contrôle interne
- un contrôle externe

6.1.1. Environnement de contrôle interne

L'environnement de contrôle interne du projet met en évidence des mécanismes de contrôle et de reporting périodiques tant au niveau de l'organe de gouvernance qu'au niveau de la direction du projet. Les travaux ont été conduits conformément aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne établies par l'Institut des Auditeurs Internes (IIA) ainsi que les politiques et procédures du bailleur.

➤ objectifs

Les objectifs du contrôle interne que nous pouvons citer sont :

- a) analyse du niveau d'exécution du programme (activités, décaissements etc.) par rapport annuel ;
- b) s'assurer que le projet est doté d'organes de gestion et de gouvernance adéquats et qui fonctionnent (structure, termes de références, régularité des réunions, etc.) ;

- c) vérifier que les qualifications du personnel, des consultants et des auditeurs recrutés sont conformes au niveau requis et en accord avec les directives de la fondation (processus de recrutement, évaluation périodique, etc.) ;
- d) s'assurer que la gestion comptable et financière du projet est saine, transparente et conforme aux règles et usages (contrôle interne, rapports réguliers, efficacité et caractère raisonnables des dépenses, etc.) ;
- e) assurance que les fonds alloués par les bailleurs ont été utilisés conformément aux dispositions de l'accord de don et ont servi uniquement et de façon économique à la couverture des dépenses pour lesquelles ces fonds ont été pourvus ;
- f) évaluer le niveau et la qualité du suivi du projet par le bailleur (supervision régulière des activités, formations nécessaires dispensées, réactions rapides aux demandes) ;
- g) mettre en place un plan d'action approprié afin de corriger les faiblesses et déficiences et satisfaire les besoins notés au cours des travaux.

➤ **méthodologie**

Les procédures d'audit mises en œuvre incluent :

- a) l'obtention d'une compréhension suffisante de l'environnement du projet à travers la description des processus existants et les rapports de gestion du projet afin d'établir un programme de travail axé sur les risques ;
- b) la conduite des travaux sur le terrain comprenant des tests de conformité et des tests d'audit détaillés afin d'évaluer le système de contrôle interne en place et les enregistrements comptables de la période sous revue ;
- c) les faiblesses et observations sont discutées avec le personnel en charge des processus audités tout au long de la mission ;
- d) l'organisation d'une réunion de synthèse avec le management du projet afin de présenter et discuter des faiblesses, observations et recommandations finales de la mission.

La production régulière d'un rapport d'activités trimestriel au conseil d'orientation, par ailleurs soumis à la revue du bailleur.

Pour ce qui concerne les données financières, les travaux de synthèse sont constitués du suivi d'exécution budgétaire, mettant en évidence les taux d'utilisation par ligne du financement.

6.1.1.1. Gouvernance

Conformément aux dispositions de l'accord de don, le projet dispose, sous la tutelle de l'organe du ministère de l'Economie et des Finances, de deux structures de gouvernance et de gestion :

- le Conseil d'Orientation
- la Direction du Centre

➤ le Conseil d'Orientation

Selon l'accord de don, le conseil d'orientation est chargé d'examiner et approuver le rapport d'activités et l'audit des comptes du projet, adopter le programme de travail et le budget correspondant et veiller à la conformité des activités aux besoins et priorités du Centre.

➤ la Direction du Centre

Le directeur du projet est recruté par le conseil d'orientation selon les dispositions de l'arrêté ministériel portant création du CEPOD.

6.1.1.2. Le système d'information

Il comprend la comptabilité, les immobilisations, la trésorerie, le budget et la paie du personnel.

➤ la comptabilité

La comptabilité du projet est tenue à l'aide du logiciel TOMPRO qui sert autant à l'enregistrement comptable des transactions qu'au suivi budgétaire des dépenses et à l'établissement des états de fin exercice.

➤ les immobilisations

La gestion des immobilisations est tenue sous TOMPRO. Les fiches récapitulatives des immobilisations par bureau, dûment signées des utilisateurs et du directeur du projet.

Elles distinguent bien les sources de financement et les immobilisations acquises sur financement de la contrepartie sénégalaise qui sont identifiées par un code visible sur chacun des actifs concernés. Le projet procède à l'amortissement des immobilisations selon les taux usuellement admis par la réglementation en vigueur.

Les procédures du CEPOD prévoient que le traitement à la fin des activités sera effectué selon la disposition prévues par le bailleur de fonds, les acquisitions faites sur financement du trésor public devant revenir à l'organe de tutelle. Les immobilisations acquises sur contribution du Trésor sont assurées par l'Etat qui est son propre assureur.

➤ **la trésorerie**

Le projet dispose d'un compte bancaire à la CBAO qui enregistre les opérations courantes liées au financement du bailleur (approvisionnement du compte de don et dépenses). On note que les autorisations de dépenses sont faites par l'organe de tutelle par la Direction de l'Investissement (DI) qui approuve de même les demandes de refinancement transmises au bailleur.

➤ **le budget**

La gestion budgétaire du projet est faite sous TOMPRO.

➤ **la paie du personnel**

La paie est réalisée mensuellement sous tableur selon les dispositions en vigueur au Sénégal et conformément à l'accord de don. Le projet dispose d'un livre de paie régulièrement mis à jour et procédé à l'archivage de l'état des salaires, des bulletins de paie, des ordres de paiement et de l'état des retenues sociales (retenues adossées à la contrepartie sénégalaise).

6.1.2 L'environnement de contrôle externe

Une procédure d'appel d'offres est lancée et la non objection du bailleur est obtenu pour le recrutement d'un Cabinet d'audit. Les termes de référence et les directives pour l'audit externe des projets financés par le bailleur est remis au CEPOD (en version française complété pour la prise en compte dans les travaux à réaliser). Les rapports provisoires seront acheminés à l'ACBF dès qu'ils seront disponibles et les définitifs suivront après validation et signature.

6.2. Contrôle des ressources allouées par l'Etat

Pour les fonds versés par l'Etat une supervision financière est planifiée conformément aux procédures en vigueur au sein de l'institut financier.

Cette supervision permet de :

- revoir l'environnement de contrôle interne
- revoir la gestion administrative, comptable et financière
- revoir la gestion du financement

La supervision financière est réalisée sur la base d'interviews, d'observations et de tests de conformité.

6.2.1. L'environnement de contrôle interne

L'objectif principal est de s'assurer que les fonds du CEPOD soient convenablement gérés. Pour cela, le contrôle interne doit donner une assurance raisonnable afin que :

- ✓ tous les décaissements concernent l'objet du CEPOD ;
- ✓ tous les décaissements soient approuvés par le Directeur du Centre ;
- ✓ tous les décaissements soient bien identifiés et enregistrés.

6.2.1.1. Contrôles clés

Les contrôles clés sont :

- ✓ tout décaissement doit être approuvé par le Directeur du Centre ;
- ✓ les chèques sont signés par le DI ;
- ✓ tous les chèques devront en principe être barrés ;
- ✓ pour éviter le double paiement des factures, celles-ci doivent être annulées par la mention « Payée par chèque n°.... le » ou encore y agraffer la pièce de caisse de règlement ;
- ✓ un rapprochement bancaire de chaque compte est établi mensuellement par le responsable Administratif et Financier et transmis pour vérification et information au Directeur du Centre.

6.2.1.2. Principes

Le compte spécial recevant les ressources de l'ACBF fonctionne avec la signature du DI ou son adjoint :

- ✓ aucune dépense ne peut être effectuée sans justificatif ;
- ✓ le CEPOD ne dispose pas de caisse ;
- ✓ les chèques ne doivent ni être antidatés, ni postdatés, aucun chèque en blanc ne sera autorisé.

6.2.1.3. Gestion du compte banque

La gestion du compte banque comprend l'encaissement et le décaissement, une demande de renouvellement des fonds du compte spécial, une demande de paiement direct, le règlement des factures par le compte spécial, le règlement des factures et le rapprochement bancaire.

➤ encaissement –décaissement

La production immédiate de la situation de trésorerie demande une gestion quasi-quotidienne des opérations de banque. Pour répondre rapidement à une telle demande, seule la tenue d'un registre de banque peut en faciliter l'exécution. Ce registre inscrit tous les mouvements opérés sur chaque banque à partir des pièces justificatives. Un contrôle devra alors se faire entre les mouvements passés sur les registres de banque et les opérations indiquées sur les relevés bancaires.

La comptabilité devra donc produire mensuellement des états de rapprochement indiquant, d'une part, les opérations bancaires non comptabilisées et, d'autre part, les montants comptabilisés non enregistrés en banque.

Les opérations de banque seront comptabilisées à partir des pièces ci-après :

- les avis de règlement ;
- les avis de débit ;
- les avis de crédit ;
- les bordereaux de remise de chèques ;
- les extraits de compte bancaire (cas échéant) et selon un circuit opérationnel de traitement des documents présentés comme suit :

- l'établissement des avis de règlement (AR) par la comptabilité en faveur des créanciers ;
- la remise des chèques ou ordre de virement (OV) au RAF pour visa ;
- le contrôle des pièces et signature des titres de paiement par le Directeur du Centre ;
- la remise chèque ou ordre de virement au responsable de la comptabilité ;
- l'établissement des bordereaux de règlement ;
- la transmission des titres de paiement ;
- le classement des pièces de banque.

A la réception des extraits bancaires, un pointage doit être effectué entre les mouvements indiqués sur les extraits et les pièces justificatives des opérations de banque.

Les écarts qui peuvent apparaître au cours du pointage doivent être présentés pour justification au Responsable Administratif et Financier pour une réactualisation des opérations de trésorerie (réalisation et prévision).

Tableau 3 : Opérations mouvementées à la banque

AU DEBIT	AU CREDIT
	Les règlements d'espèces pour caisse <ul style="list-style-type: none"> • émission d'un chèque.
Les virements reçus du/des partenaire(s) au développement.	Les règlements fournisseurs <ul style="list-style-type: none"> • émission d'un chèque ou d'un ordre de virement.
<ul style="list-style-type: none"> • dépôt de chèque ; • bordereaux de remise de chèques 	Les avis de débit de la Banque : <ul style="list-style-type: none"> • coût carnets de chèques ou d'O.V. • intérêts débiteurs • coût de transfert.
Les virements par l'Etat en faveur du Centre : <ul style="list-style-type: none"> • avis de crédit ; • titres de paiement du Trésor ; • dons, subventions, prestations facturées 	

Source : CEPOD décembre 2009

Les pièces de banque concernant les créiteurs divers doivent être classées accompagnées de leurs documents justificatifs. Les Dossiers comptables comprennent :

- un classeur des pièces de banque ;
- un classeur des extraits bancaires ;
- un livre de banque (enregistrement des pièces de banque).

➤ **Pour une demande de renouvellement des fonds du compte spécial**

La demande de renouvellement des fonds du compte spécial renferme principalement la préparation de la demande de renouvellement de fonds et l'envoi de demande de renouvellement de fonds.

- **préparation de la demande de renouvellement de fonds**

Après édition du relevé détaillé définitif, le Responsable Administratif et Financier constitue le dossier de demande de renouvellement de fonds. Le dossier doit comprendre les éléments suivants :

- l'état récapitulatif des dépenses par catégories ;
- les relevés bancaires attestant la réalité des dépenses ;
- l'état de rapprochement bancaire ;
- les pièces justificatives de dépense supérieures au seuil fixé par l'ACBF ;
- un état certifié des dépenses inférieur au seuil fixé ci-dessus ;
- un formulaire de demande de renouvellement du bailleur ;
- une lettre de transmission.

Le responsable administratif et financier transmet le dossier de renouvellement au Directeur du CEPOD qui :

- contrôle que la demande de renouvellement de fonds est établie conformément aux règles édictées par l'ACBF ;
- vérifie que les dépenses sont correctement justifiées et que les totaux sont exacts ;
- contrôle que l'état récapitulatif des dépenses par catégorie et l'état de rapprochement bancaire du compte spécial sont correctement établis.

- **envoi de demande de renouvellement de fonds**

Le Directeur, après vérification, vise la demande ainsi que l'état de rapprochement et transmet le dossier de demande de remboursement à la DI. Le dossier visé est retourné par la DI au CEPOD accompagné d'une lettre de transmission du dossier pour envoi au bailleur.

Avant envoi, l'Assistant administratif et financier enregistre le dossier de remboursement à envoyer à l'ACBF dans le registre « courrier départ » en inscrivant :

- le numéro du courrier ;
- la date d'expédition ;
- la destination ;
- l'objet.

➤ **demande de paiement direct**

Une demande de paiement direct comprend un marquage de la dépense à présenter en paiement direct, l'édition d'un relevé de paiement direct et l'établissement de la demande de paiement direct.

- **marquage de la dépense à présenter en paiement direct**

Le recours au paiement direct se fera pour les dépenses d'un montant supérieur à un seuil fixé par le bailleur de fonds.

A l'échéance, le Responsable Administratif et Financier sélectionne toutes les dépenses devant faire l'objet d'un paiement direct.

- **édition d'un relevé de paiement direct**

Après sélection des dépenses, le Responsable Administratif et Financier établit le relevé détaillé des paiements à effectuer.

- **établissement de la demande de paiement direct**

Elle concerne essentiellement la préparation de la demande de paiement direct, le contrôle de la demande de paiement direct et l'envoi de la demande.

1) Préparation de la demande de paiement direct

Le Responsable Administratif et Financier élabore la demande de paiement direct en y joignant :

- un exemplaire du marché le cas échéant ou du bon de commande ;
- un rapport certifié sur l'état d'avancement des travaux lorsqu'il s'agit d'un paiement échelonné suivant le niveau d'exécution du marché ;
- la facture du fournisseur ;
- la lettre de transmission au bailleur.

Il remet ensuite le dossier de la demande de paiement direct au Directeur du CEPOD.

2) Contrôle de la demande de paiement direct

Le directeur du CEPOD vérifie que les différents documents ont été correctement établis et que la demande est correctement justifiée.

Le dossier de paiement est transmis à la DI qui le retourne au CEPOD accompagné d'une lettre de transmission au bailleur.

3) Envoi de la demande

Le Directeur du CEPOD fait dupliquer par l'Assistant administratif et financier, la demande approuvée en 2 copies :

- l'original destiné à l'ACBF ;
- une copie classée ;
- une copie transmise au Responsable Administratif et Financier.

L'Assistant administratif et financier enregistre chaque demande de paiement direct dans le registre « courrier départ » en mentionnant :

- le numéro du courrier, la date d'expédition, la destination ;
- l'objet (demande de paiement direct n°....).

Le dossier complet est envoyé à l'ACBF.

➤ **règlement des factures par le compte spécial**

Le règlement des factures par le compte spécial comprend la préparation des paiements et la signature de la lettre de transmission.

• **préparation des paiements**

Sur la base des factures en instance de paiement, le Responsable Administratif et Financier prépare le dossier de paiement en s'assurant que si la facture est relative à plus d'une composante, ou activité, le montant total du règlement doit être décomposé par imputation budgétaire. Cette décomposition figurera sur la facture dans le cadre « imputation budgétaire » du cachet apposé par le Responsable Administratif et Financier, lors de l'engagement de la dépense.

Le Responsable Administratif et Financier constitue un dossier des paiements comprenant :

- un état des factures à payer ;
- les factures et leurs justificatifs (Bon de commande, Bon de livraison, PV de réception etc.).

Il prépare l'état des factures à payer par chèque et celui des factures à payer par virement à joindre au dossier.

Il vise l'état des factures à payer et transmet le dossier au Directeur.

• **signature de la lettre de transmission**

A la réception du dossier de paiement, le Directeur vérifie la régularité et la conformité du dossier de paiement :

- demande d'achat, bons de commande, bon de livraison et PV de réception ;
- montant des règlements cohérents avec les factures.

En cas d'erreur, le dossier est retourné au Responsable Administratif et Financier pour correction. Si aucune erreur n'est constatée, le Directeur signe la lettre de transmission et demande à son assistante de transmettre le dossier à la DI.

➤ **règlement des factures**

Le règlement des factures contient l'enregistrement et la transmission du dossier de paiement aux destinataires, la saisie des règlements et le classement des pièces justificatives.

• **enregistrement et transmission du dossier de paiement aux destinataires**

Au retour du dossier de la DI, le Responsable Administratif et Financier fait :

- détacher les moyens de paiement des règlements ;
- enregistrer dans le registre « courrier départ » les ordres de virement ou les chèques en mentionnant :
 - ✓ la date ;
 - ✓ le numéro des ordres de virement ou chèques ;
 - ✓ le numéro du courrier ;
 - ✓ l'objet.

La DI doit :

- envoyer les ordres de virement à la banque pour paiement ;
- remettre les chèques à l'agent administratif du Centre mandaté à cet effet.

• **saisie des règlements**

L'Assistant Administratif et Financier effectue les tâches suivantes :

- avant de saisir, il rassemble :
 - ✓ les demandes de paiement sur le compte spécial, d'une part ;
 - ✓ d'autre part, les demandes de paiement de taxes sur le compte de contrepartie Etat ;
- saisie de chaque pièce de paiement. Les paiements sont saisis sur des journaux bien distincts :
 - ✓ journal compte spécial ;
 - ✓ journal compte de contrepartie Etat ;
 - ✓ apposition sur chaque facture du cachet « comptabilité ».

- **classement des pièces justificatives**

Après saisie des paiements, l'Assistant Administratif et Financier :

- classe dans le dossier « Banque compte spécial » une copie de la facture ;
- classe dans le dossier « compte de contrepartie Etats » une copie de la facture ;
- classe dans le dossier « dépense payée » la facture originale, le bon de commande, le bon de livraison et le PV de réception.

➤ **rapprochement bancaire**

Les états de rapprochement bancaire sont établis tous les mois pour toutes les banques.

- **réception et enregistrement du courrier**

Après imputation du courrier par le Directeur, le RAF diligente les rapprochements bancaires.

- **établissement du rapprochement bancaire**

A la réception du relevé bancaire, l'Assistant Administratif et Financier doit :

- effectuer le rapprochement bancaire et le signer ;
- joindre les justificatifs des éléments en suspens au rapprochement bancaire ;
- transmettre la liasse au RAF pour vérification ;
- le RAF, après vérification, vise et transmet au Directeur.

- **contrôle et classement**

Après réception du rapprochement bancaire, le Directeur doit :

- effectuer une vérification arithmétique des montants ;
- s'assurer que les éléments en suspens sont justifiés et demander les raisons de l'existence des suspens anciens ;
- viser le rapprochement bancaire et le transmettre à l'Assistant Administratif et Financier ;

- l'Assistant Administratif et Financier classe l'état de rapprochement bancaire dans le dossier « état de rapprochement bancaires ».

6.2.1.4. Gestion du compte caisse d'avance

La caisse d'avances du CEPOD est alimentée par une avance plafonnée 10 000 000 FCFA versée par le Trésor dans un compte de dépôt.

Des appels de fonds pour renouvellement sont faits à chaque fois que le niveau d'exécution des dépenses atteint 50% du montant initial.

Toutefois, le CEPOD ne dispose plus de caisse d'avances depuis 2007.

➤ engagement avec paiement immédiat

A chaque fois que nécessaire, notamment au moment du paiement des salaires et des cotisations pour la couverture médicale, le RAF du CEPOD prépare une demande de paiement comprenant :

- un bon d'engagement ;
- l'état des salaires ou la facture de la compagnie d'assurance ;
- les états de virement éventuellement.
- il présente le dossier au Directeur du CEPOD pour contrôle et validation.

➤ contrôle et validation

Le Directeur du CEPOD procède à la vérification du dossier préparé par le responsable administratif et financier. Il organise des séances de contrôle avec le responsable administratif et financier.

Une fois le contrôle effectué, le Directeur du CEPOD procède à la validation et à la signature du bon d'engagement.

➤ procédures de mise en paiement

Le Responsable administratif et financier se rend avec le dossier au Contrôle des Opérations Financières (COF) du ministère des Finances pour vérification du dossier et visa du bon d'engagement.

En l'absence de rejet, le COF transmet le dossier à la Direction de l'Investissement (DI) pour vérification et émission du mandat.

Le dossier avec le mandat émis est retourné au COF pour visa du mandat. Le COF retourne le mandat à la DI qui vise et le transmet au Trésor.

En l'absence de rejet, le Trésor émet un bon à payer et la RAF retire les fonds auprès du régisseur pour le montant des salaires à payer par billettage et dépose l'état de virement pour les salaires à payer par virement.

➤ **engagement simple**

Les dépenses autres que les salaires et les frais de couverture médicale peuvent être effectuées par la caisse d'avance sur la base d'un bon d'engagement.

Le dossier préparé par le Responsable Administratif et Financier (RAF) comprend :

- le bon d'engagement
- la facture certifiée à payer
- le bon de commande
- le contrat

Le Responsable Administratif et Financier transmet le dossier au directeur du CEPOD pour vérification et validation. Le bon d'engagement est visé par l'administrateur de crédits.

➤ **procédure de mise en paiement**

Le RAF dépose le bon d'engagement visé par l'administrateur de crédits au Contrôle des Opérations Financière (COF) du ministériels finances qui après vérification et visa du bon d'engagement le transmet à la Direction de l'Investissements (DI) pour vérification et établissement du titre de créance.

Le dossier est transmis au CEPOD.

Avec émission du titre de créance, le Responsable Administratif et financier complète le titre de créance et y joint le bon de livraison. Il transmet le volet vert du titre de créance au fournisseur pour livraison. après livraison, il y a réception à laquelle le COF participe.

Après réception, il est procédé à la certification et à la liquidation des factures par l'administrateur de crédits. La liasse comprenant bon d'engagement, titre de créance, PV de réception, bon de livraison et facture certifiée est transmise au COF pour vérification et liquidation.

Ensuite, la liasse est transmise à la DI pour émission du mandat. Le mandat émis par la DI est transmis au COF pour visa avant le retour à la DI pour transmission au trésor.

En l'absence de rejet, le Trésor fait procéder au paiement.

6.2.2. La gestion administrative, comptable et financière du Centre

Le projet dispose d'un manuel des procédures qui définit le cadre du traitement des informations administratives, financières et comptables afin de faciliter la transparence dans la gestion des ressources et l'exécution des tâches.

Les délais de transmission du rapport d'audit sont indiqués par les procédures en vigueur au sein du projet.

Les états de rapprochement bancaire sont établis mensuellement par le Responsable Administratif et Financier (RAF) sur le compte CBAO dans le logiciel TOMPRO et approuvés par le Directeur du CEPOD.

6.2.3. Gestion du financement

Les informations financières sont disponibles au sein du service financier. Ces données financières de gestion sont portées à la connaissance de la Direction du projet de façon formelle.

6.2.3.1. Gestion comptable des dépenses

Le système de comptabilité générale mise en œuvre par le CEPOD a pour principal objet de fournir l'ensemble des informations financières et comptables, légalement obligatoires, mais aussi indispensables pour une gestion efficiente du Centre.

Comme toute entité exerçant au Sénégal le CEPOD est tenue de produire en fin d'exercice les états financiers conformément aux normes SYSCOA.

L'activité du CEPOD a été analysée en différents domaines qui ont été découpés en processus. Ces processus sont eux-mêmes divisés en procédures. Ces trois niveaux d'analyse permettent de descendre de façon détaillée et claire au sein des procédures. La comptabilité générale a principalement trois fonctions :

- décrire d'une manière exhaustive la situation patrimoniale du Centre ;
- calculer le résultat d'exploitation de l'exercice ou d'une période donnée ;
- mesurer les flux financiers et la position des tiers ;

Pour assurer ces fonctions, le système doit assurer la tenue des comptes, c'est-à-dire :

- enregistrer les pièces comptables ;
- saisir et contrôler les écritures ;
- classer les pièces comptables.

La fiabilité de la comptabilité générale repose, en outre, sur :

- la maîtrise des opérations courantes et de leur traduction en comptabilité ;
- une bonne gestion du stock ;
- une sécurité patrimoniale (gestion des immobilisations ; gestions des dettes financières à long et moyen terme) ;
- la sécurisation du système informatique.

Le CEPOD applique pour la tenue de ses comptes et l'élaboration des états financiers les directives du SYSCOA. Cet ensemble de règles est sous-tendu par des principes comptables fondamentaux généralement admis qui assurent la cohérence et l'harmonie de la présentation de l'information comptable.

6.2.3.2. Les règles d'évaluation

Ces règles d'évaluation concernent essentiellement les subventions et les immobilisations.

➤ les subventions

Les comptes de créances à long terme et de subventions enregistrent les engagements des bailleurs de fonds du CEPOD suivant la date prévue pour la réception des fonds.

Le taux de conversion utilisé pour comptabiliser les fonds reçus est le cours du jour du décaissement. La part non mobilisée est évaluée lors des travaux de clôture de l'exercice.

➤ **les immobilisations**

La méthode d'évaluation des éléments inscrits en comptabilité est fondée sur la convention du coût historique et sur l'application des principes généraux de prudence et de continuité de l'exploitation. Seules sont comptabilisées dans les immobilisations, acquisitions de biens durables d'une valeur unitaire supérieure à 75000 FCFA.

Cependant, il peut procéder à la réévaluation des éléments dans des conditions fixées par les autorités compétentes, et dans le respect des dispositions.

La subvention obtenue, le cas échéant, pour l'acquisition ou la production d'un bien n'a pas d'influence sur le calcul du coût du bien acquis ou produit.

Mention doit en être faite dans l'état annexé des modalités d'évaluation retenues.

Il en est de même quand il s'agit d'un bien ou d'un ensemble de biens- autonome dont la continuité d'utilisation est compromise en raison de l'évolution irréversible des marchés ou de la technique.

La cohérence des évaluations au cours des exercices successifs implique la permanence dans l'application des règles et des procédures les concernant. Toute exception à la permanence doit être justifiée par la recherche d'une meilleure information ou par des circonstances impératives.

A la clôture de chaque exercice, le CEPOD doit procéder au recensement et à l'évaluation de ses biens, créances et dettes à leur valeur effective du moment, dite valeur actuelle.

Le coût du bien s'entend de la différence entre d'entrée et sa valeur résiduelle prévisionnelle.

Toute modification significative dans l'environnement juridique, technique, économique du Centre et dans les conditions d'utilisation du bien est susceptible d'entraîner la révision du plan d'amortissement en cours d'exécution.

6.2.3.3. Le Traitement de l'information comptable

Le CEPOD est tenue de tenir par devers lui toutes les pièces justifiant les décaissements qui lui seront indispensables pour le réapprovisionnement du compte spécial. Les procédures comptables ont pour objectif de s'assurer que :

- toutes les opérations sont correctement comptabilisées ;
- les documents comptables fournissent des informations fidèles et sincères ;
- les fonctions incompatibles sont séparées ;

➤ contenu du système d'information

Pour les besoins de contrôle de suivi et d'évaluation, un certain nombre d'informations financières et comptables doivent être produites de façon périodique par les différents acteurs du niveau central et décentralisé. Ces informations sont produites à travers un système intégré de comptabilité budgétaire et financière en vue de la production de documents d'analyse et de synthèse.

Le système d'information s'organise en sous-systèmes et comprend :

- un sous système de comptabilité budgétaire ;
- un sous système de comptabilité générale ;
- un sous système de comptabilité analytique.

➤ comptabilité budgétaire

La comptabilité budgétaire a pour objet le suivi de l'exécution financière des budgets mis en place par le CEPOD. Elle permet le suivi des dépenses à travers les différentes activités conformément aux plans opérationnels.

La comptabilité budgétaire permet de suivre la réalisation des objectifs prévus par :

- une étude comparative entre les prévisions budgétaires et les réalisations financières et physiques ;
- un suivi du budget.

Les budgets prévisionnels mis en place dans le système d'information sont issus du résultat de processus de planification concerté entre les différents acteurs du CEPOD.

➤ **comptabilité générale**

Elle est tenue selon les règles du SYSCOA tout en s'adaptant à l'activité spécifique du CEPOD.

Les états financiers sont présentés suivant le système d'information en vigueur.

L'organisation comptable repose sur le dispositif suivant :

- les opérations sont enregistrées au jour le jour sur les journaux auxiliaires (journaux de banque, d'achats, de caisse, des salaires, des subventions et des opérations diverses).
- les opérations sont centralisées mensuellement pour l'établissement des positions des comptes par la balance.

➤ **comptabilité analytique**

La détermine les coûts selon différents axes d'analyse, notamment par source de financement ou par activité du CEPOD.

6.2.3.4. Suivi des engagements et décaissements

Il est important de connaître le niveau des engagements et celui des décaissements.

La comptabilité des décaissements permet de déterminer le niveau d'utilisation des fonds mis à la disposition du CEPOD et éventuellement les soldes de disponibilités et les problèmes de justifications des fonds.

➤ **présentation des états financiers**

Un rapport trimestriel sur les activités est établie au plus tard le 15 du mois suivant la fin du trimestre Ce rapport est revêtu de la signature du directeur avant envoi au bailleur.

Ce rapport met en exergue :

- le financement obtenu durant le trimestre considéré, relatif aux différentes activités du CEPOD ;
- les dépenses effectuées dans ce cadre pour la période ;
- le financement attendu pour les trois prochains mois ;
- les dépenses envisagées pour les trois prochains mois ;
- les écarts entre le montant inscrit aux différents chapitres budgétaires et leurs réalisations effectives durant le trimestre suivis de leurs explications ;
- la passation des marchés est également examinée dans ce rapport trimestriel pour mettre en évidence le respect des dispositions contractuelles avec les fournisseurs.

➤ **système d'imputation**

Le CEPOD dispose de nomenclatures comptables évoquées ci-après à partir desquelles sont établis les états financiers. Les nomenclatures comptables servent de plan analytique pour le suivi des budgets et la préparation des états financiers du CEPOD.

Il est prévu trois (3) nomenclatures qui doivent être utilisées de façon intégrée

- a) une nomenclature budgétaire qui codifie les différentes natures de dépenses ;
- b) une nomenclature pour la comptabilité générale qui sert de plan comptable pour la comptabilité ;
- c) une nomenclature analytique.

a. nomenclature budgétaire

Cette nomenclature facilite l'analyse de la situation des dépenses par nature de charge à travers les trois (3) grandes classes ci –après :

- personnel ;
- dépenses de fonctionnement ;
- investissements.

b. nomenclature pour la comptabilité générale

L'objectif est de permettre l'imputation détaillée des emplois et des ressources.

c. Nomenclature analytique

La nomenclature analytique repose sur trois (3) axes analytiques :

L'axe "Activités" qui comprend 3 niveaux : composantes, sous composantes, activités de base ;

L'axe "source de financement" identifié par deux sources, la contrepartie nationale et le bailleur ;

L'axe "catégories des dépenses prévues" dans le cadre des activités du CEPOD

- biens et équipements ;
- services de consultants formations, ateliers et conférences ;
- fonctionnement.

Les procédures de gestion des immobilisations doivent s'effectuer sur la base que :

- les acquisitions et les retraits sont dûment autorisés et correctement comptabilisés ;
- les immobilisations qui existent appartiennent bien au CEPOD ;
- les immobilisations sont correctement évaluées et répertoriées ;
- les charges d'exploitations ne sont pas enregistrées dans les immobilisations et inversement ;
- la protection de l'immobilisation est parfaite ;
- la souscription de la police d'assurance est adéquate ;
- la dotation aux amortissements (et provisions pour dépréciation) respecte les principes généralement admis et la législation en vigueur ;
- l'inventaire physique des immobilisations a lieu au moins une fois l'an.

Tableau 4 : procédure de comptabilisation des dépenses sur ressource extérieur

OPERATION	INTITULE	DEBIT	CREDIT
DRF	Demande de retrait de fonds en instance Fonds de dotation	X	X
DRF (mobilisation de fonds)	Banque, Compte spécial Bailleur Frais financiers Demande de retrait de fonds en instance	X X	X
Réalisation d'une dépense d'investissement	Immobilisations Fournisseurs d'équipement	X	X
Paiement de la dépense par compte spécial	Fournisseurs Banque Compte Spécial Bailleur	x	x
Paiement direct de la dépense	Fournisseurs Bailleur, subvention d'investissement	X	X
Réception avis du paiement Bailleur	Bailleur, subvention à recevoir Subvention d'investissement	x	X

Source : CEPOD décembre 2009

6.2.4. L'enregistrement comptable

Pour assurer la sécurité de l'exécution des opérations d'enregistrement des écritures comptables et la fiabilité des informations générées par le système comptable, le service comptable doit suivre une démarche structurée et ordonnée. La réalisation du traitement comptable des opérations courantes, tout au long de l'exercice s'effectue pour chaque période considérée (normalement le mois), en deux phases, elles-mêmes subdivisées en étapes.

- L'enregistrement des données élémentaires dans les comptes intéressés :
 - imputation des pièces comptables manuellement ;
 - enregistrement des pièces comptables et vérification de la saisie quotidienne en autocontrôle et en supervision ;
 - classement des bordereaux et des pièces.
- La centralisation des écritures et l'édition des documents de synthèse :
 - lettrage et analyse des comptes –corrections éventuelles ;
 - comparaison comptabilité/autres données (brouillards de caisse, balance âgée)
 - établissement des tableaux de bord périodiques ;

- vérification des saisies ;
- blocage pour interdire de revenir dessus ;
- sécurisation informatique-édition et clôture du mois ;
- en cas d'erreur après arrêt du mois saisie de la pièce en négatif, puis ressaisie correcte.

Les bordereaux de saisie et les pièces de base dans des classeurs spécialisés par le journal. Les pièces sont classées suivant les numéros de pièces de manière à faciliter les recherches.

6.2.5. Confection des rapports et états financiers

Elle explique l'exécution des rapports et états financiers.

6.2.5.1. Les rapports financiers

Le rapport financier est constitué des tableaux ci après :

- 1) tableau des dépenses par catégorie et par composantes qui a pour objectif de dresser à une date donnée, la situation de l'exécution du budget ;
- 2) le rapport caisse d'avances qui renseigne sur les dotations opérées pour alimenter la caisse d'avances et sur les dépenses éligibles effectuées ;
- 3) tableau des emplois et des ressources du CEPOD qui permet de dresser la situation financière par nature de poste ;
- 4) le tableau des prévisions de financement du CEPOD a pour objet de planifier les besoins en financement dans le temps. Il permet, notamment, de programmer l'ordonnancement en temps utile des dépenses de sorte à ne pas interrompre les activités.

6.2.5.2. Les états financiers

Les états financiers sont constitués :

- du bilan ;
- du compte de résultats de l'exercice ;
- du tableau financier des ressources et des emplois de l'exercice ;
- ainsi que d'un Etat annexé dont les dispositions principales sont fixées dans le SYSCOA.

Il est également établi la synthèse des tableaux analytiques avec ventilation des engagements et des règlements par source de financement.

6.2.6. Reporting

Le directeur du CEPOD soumet au Conseil d'Orientation les rapports suivants sur l'avancement des activités du CEPOD, ces rapports qui, une fois validés, sont présentés au Bailleur.

- un rapport narratif trimestriel par courrier électronique ;
- des rapports semestriels d'avancement des activités du CEPOD ;
- des rapports annuels sur les activités du CEPOD.

6.2.7. Audits

Le CEPOD soumet un rapport d'audit annuel à ses Bailleurs de fonds. Cet audit est mené par des auditeurs indépendants.

Les rapports annuels devront être soumis au plus tard 6 mois après la fin de l'année. Les termes de référence de l'audit indépendant sont préparés par le Directeur sur la base du modèle communiqué par le bailleur et validés par le Comité d'orientation.

Conclusion

Ce chapitre met l'accent sur l'environnement de contrôle de la procédure d'exécution des dépenses au CEPOD.

Cependant, nous notons une insuffisance du personnel au niveau de la gestion financière vu que c'est le responsable administratif et financier qui, aidé par son assistant, contrôle toute la procédure financière du Centre.

RECOMMANDATIONS

Les recommandations générales vont dans le sens de rendre la procédure plus performante et plus adaptés à atteindre ses objectifs de bonne gouvernance. Elles s'articulent aux points ci-après :

- Simplifier le circuit de la dépense et définir clairement les responsabilités de tous les acteurs du circuit de la dépense ;
- Fixer un délai de paiement pour les créances publiques (hors marchés) et prévoir le versement d'intérêts moratoires en cas de retard de paiement ;
- Lancer un audit technique et financier de la gestion de la solde des fonctionnaires de l'Etat, puis moderniser le système de gestion de la paye des agents de l'Etat (organisation, contrôle, système informatique) ;
- Etablir un cadre institutionnel harmonisé pour les Projets d'Investissement Public (cadre juridique, financier et comptable) ;
- Limiter l'utilisation des procédures dérogatoires des dépenses ;
- Instituer un système d'information « partagé » sur la dette publique entre la DI et la DGCPT ;
- Renforcer les capacités des instances de contrôle en leur accordant une véritable indépendance ;
- Effectuer des revues régulières des dépenses publiques, chaque année par exemple ainsi que des enquêtes de suivi des dépenses publiques pour déterminer le niveau des fuites et diffuser l'information à ce niveau ;
- Rendre l'information sur le budget disponible et accessible à tous les niveaux, du rapport préalable du budget au rapport d'audit afin de promouvoir la transparence et l'obligation de rendre compte.

Au niveau du secteur du CEPOD, nous avons proposé comme recommandations:

- Développer les partenariats, nouer beaucoup plus de relations avec l'extérieur ;
- Développer une politique de commercialisation du CEPOD c'est-à-dire essayer de vendre les produits du CEPOD ;
- Améliorer la coordination entre les différents acteurs qui interviennent dans le financement des projets ;
- Le CEPOD doit disposer d'une caisse sur place pour mieux gérer les ressources urgentes du CEPOD ;

- Eviter les retards sur le paiement des chèques ;
- Un meilleur suivi des différentes recommandations faites par les différentes instances de contrôle ;
- Mettre en œuvre en partenariat avec l'ANSD des enquêtes de suivi des dépenses qui permettent d'apprécier la traçabilité des fonds ;
- Des dépenses publiques plus efficaces requièrent donc une réforme majeure des systèmes en place, une meilleure gouvernance et une coordination des incitations des groupes d'intérêt au niveau des élites qui constituent des obstacles à la mise en œuvre des réformes. Cela, afin que les populations puissent effectivement bénéficier des ressources publiques dans le but d'une réduction de la pauvreté.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION GENERALE

Le présent mémoire analyse la procédure d'exécution de la dépense publique et nous a permis d'avoir un aperçu relativement complet des pratiques, problématiques et enjeux du sujet traité.

Cette analyse repose sur une stratégie fondée sur l'anticipation car il ne serait pas responsable d'attendre d'être au pied du mur pour prendre en compte les défis à venir. Le choc n'en serait que plus rude, et probablement plus injuste. Cette stratégie combine un examen sans complaisance de nos dépenses et de nos recettes publiques et la conduite de réformes structurelles permettant d'améliorer cette procédure.

L'analyse des procédures du circuit de la dépense publique a eu comme objectif l'amélioration de la fluidité du circuit de la dépense publique, la transparence des procédures, la responsabilité des acteurs et la traçabilité de la dépense.

Cette analyse des procédures de la dépense publique nous a conduit à prêter attention à certaines innovations.

Ces innovations concernent principalement l'informatisation des services dépensiers ; la suppression du doublon du contrôle budgétaire en ramenant les Contrôleurs Budgétaires Affectés au Pool de Contrôle au sein de la Direction du Contrôle Budgétaire.

Cette suppression a pour avantage la responsabilisation du Contrôleur budgétaire, porteur du visa de l'autorisation de l'exécution de la dépense, ce qui a nécessité son détachement de son poste auprès du gestionnaire des crédits pour lui permettre de s'assumer en toute indépendance.

Les innovations susvisées concernent également :

- la prise en charge de la phase de liquidation par la Direction du Contrôle Budgétaire et par la Direction du Trésor et de l'Ordonnancement ainsi que la définition des contrôles relevant de chacune d'elles ;
- la liquidation provisoire effectuée informatiquement par le Gestionnaire des crédits et confirmée par le Ministre ayant le Budget dans ses attributions; l'intégration dans la chaîne de la procédure de la dépense des rémunérations ; le schéma de régularisation des mises à disposition de fonds ; le schéma de la procédure des dépenses en urgence et des dépenses communes ; la validation informatique du travail des intervenants dans

le circuit assurant ainsi une bonne accessibilité à l'information à tous les niveaux de la chaîne de la dépense ;

- la validation électronique des liquidations par le Ministre du Budget et des ordonnancements par le Ministre des Finances.

L'intervention des autorités politiques est rendue nécessaire pour parachever le contrôle interne, garde fous garantissant la qualité de travail. La responsabilisation de la DPSB dans le suivi de la fluidité du circuit.

Toutefois, la réussite de cette analyse dépend notamment, de l'interconnexion de tous les acteurs impliqués dans le processus d'exécution de la dépense publique dans le but de limiter les dérives administratives et comptables liées à la manipulation des dossiers ainsi que du renforcement des capacités des acteurs sur le plan professionnel, éthique et moral.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

ANNEXE

Annexe 1 : Le journal des opérations

République du
Sénégal
CEPOD / MEF
Compte spécial
CBAO
GESTION

JOURNAL DES OPERATIONS

N° enregistr.	catégorie n°	Date	Référence chèque/virement	Libellé Opération	recettes en CFA	dépenses effectuées f CFA	Taux US \$	Dépense s en us \$
001								
002								
003								
004								
005								
006								
006								
007								
008								
009								
009								
011								
012								
013								
014								
015								
016								
017								
018								
019								
020								
021								
024								
024								
025								
				TOTAL	0	0		0

Annexe 2 : Les Pièces justificatives à produire au comptable assignataire

Nature des dépenses	Pièces justificatives
6.0 Acquisitions amiables	
6.00 : Pièces générales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Soit texte qui a autorisé l'acquisition ou l'échange du bien immobilier, soit décision du Ministre chargé des finances en tenant lieu. 2. Expédition de l'acte de vente notarié ou administratif, jugement d'adjudication ou tout autre titre constatant l'acquisition; 3. Certificat d'inscription sur le sommier des biens de l'Etat délivré par la Direction chargée des Domaines ; 4. Décompte de liquidation du prix d'acquisition en principal et éventuellement en intérêts ;
6.01. Existence d'inscription (droits réels).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Soit justifications constatant la purge des privilèges et hypothèques et des droits réels transcrits ou décision du Ministre chargé des Domaines dispensant des formalités de purge, soit acte notarié portant mainlevée des inscriptions, soit intervention de tous les créanciers à l'acquit. 2. Eventuellement en cas de consignation, décision motivée de l'ordonnateur prescrivant la consignation; 3. Quittance du comptable à joindre au mandat de paiement.
6.1. Expropriations pour cause d'utilité publique.	
6.10. Accord amiable sur la cession avant ordonnance d'expropriation.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Soit copie du décret portant déclaration d'utilité publique, soit certificat administratif mentionnant les références du journal officiel ayant publié le décret déclaratif d'utilité publique. 2. Copie du ou des décrets constituant acte de cessibilité et désignant les immeubles et droits réels immobiliers si cette désignation ne résulte pas du décret portant déclaration d'utilité publique. 3. Copie du procès-verbal de la commission de conciliation constatant l'accord. 4. Etat requis à la Conservation foncière ne révélant pas des inscriptions, charges ou droits grevant les immeubles ou droits immobiliers. 5. Acte de vente notarié ou administrative transcrit au bureau des hypothèques.
6.11. : Défaut d'accord amiable (ordonnance d'expropriation)	
6.110 : Accord sur l'indemnité	<ol style="list-style-type: none"> 1. Copie du jugement donnant acte de l'accord et prononçant l'expropriation moyennant paiement de l'indemnité convenue 2. Certificat de non pourvoi en cassation contre l'ordonnance

	d'expropriation.
6.111 : Désaccord sur l'indemnité	<ol style="list-style-type: none"> 1. Soit décision du Juge prononçant la consignation d'une indemnité provisoire, soit ordonnance du juge fixant l'indemnité définitive ; 2. Certificat de non appel contre l'ordonnance du juge après l'expiration des délais applicables aux ordonnances de réfère
6.12. : Expropriation par procédure d'urgence	<ol style="list-style-type: none"> 1. Copie du décret déclarant l'opération, projetée d'utilité publique et désignant les immeubles expropriés et donnant autorisation de prendre possession 2. Justification de la notification du décret visé au 1 aux propriétaires et titulaires de droits réels. 3. Décompte de l'indemnité éventuelle arrêtée par la Commission de contrôle des opérations domaniales à payer aux ayants droits ou à provisionner. 4. Copie de l'acte administratif (convention amiable) passé entre le Directeur des Domaines et les ayants-droits en cas de cession amiable. <ol style="list-style-type: none"> 1. Eventuellement, la décision du Juge attribuant une indemnité spéciale aux titulaires de droits frappés par l'expropriation en cas d'accord non réalisé.
6.2 : Règlements d'indemnités en cas de retrait pour cause d'utilité publique des titres d'occupation de terrains domaniaux	<ol style="list-style-type: none"> 1. L'acte déclaratif d'utilité publique ou décret désignant les terrains occupés 2. Justification de la notification de l'acte ou du décret aux titulaires du titre d'occupation ou à leurs représentants par l'expropriant. 3. Copie du décret qui prononce le retrait des titres d'occupation, fixe le montant des indemnités de retraits et en ordonne le paiement
6.3. : Indemnité de plus-value du fait de l'approbation d'un plan d'urbanisme ou de travaux ou d'opérations d'utilité publique (article 37 – Loi n° 76.76 du 02/07/1976)	
6.30 : Accord amiable	<ol style="list-style-type: none"> 1. Copie décret désignant les immeubles assujettis, fixant le taux des Indemnités 2. Justification de la notification aux propriétaires des immeubles intéressés ou à leurs représentants du décret visé au 1. 3. Procès-verbal de la commission de conciliation constatant l'accord sur le montant de l'indemnité
6.31. Défaut d'accord. (indemnité fixée	<ol style="list-style-type: none"> 1. Copie de l'ordonnance du Juge fixant l'indemnité ; 2. Certificat de non appel contre l'ordonnance après l'expiration des

judiciairement)	délais applicables aux ordonnances de référé, soit copie de l'acte d'acquiescement à l'ordonnance rendue, 3. Eventuellement copie de l'ordonnance d'expropriation qui fixe provisoirement l'indemnité dans le cas où l'immeuble assujetti fait l'objet d'une procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. NB. Dans le cas 3, le montant de l'indemnité provisoire ou définitive d'expropriation se compense en tout ou partie avec le montant de l'indemnité provisoire et définitive de plus value.
6.4. Indemnités pour dommages causés à des immeubles privés par suite d'études ou opérations nécessaires à l'établissement de projet d'utilité publique ou d'intérêt général.	1. Décision du Ministre chargé des Finances ordonnant le paiement des indemnités aux personnes ayant subi des dommages. N.B. : Décision établie au vu de l'acte autorisant l'occupation des lieux et du procès-verbal estimant les dommages causés.
6.5 : Prises à bail et conventions Assimilées	
6.5.0 : Premiers paiement	1. Convention de location ou bail dûment approuvé et enregistré et de plus transcrit lorsque sa durée impose cette obligation (bail d'une durée de plus de 18 ans) 2. Décompte du loyer en principal et éventuellement, des charges à viser par l'ordonnateur.
6.5.1 : Paiements subséquents	1. Certificat constatant que les clauses du bail sont régulièrement remplies par le propriétaire. 2. Justification du mandat auquel le bail ou la convention a été joint antérieurement.
6.6. Indemnité due à l'emphytéote (art.26 et suivant décret 81.557 du 21/05/1981)	
6.60. Accord sur le montant de l'indemnité	1. Acte établi par la Direction de l'Enregistrement et des Domaines constatant l'accord de l'emphytéote sur le montant de l'indemnité et approuvé par le Ministre chargé des Domaines 2. Certificat constatant la reprise effective par l'Etat de l'immeuble franc et quitte de toute autre dette ou charge 3. Eventuellement, procès-verbal de remise en état des lieux.
6.61. Défaut d'accord ou de réponse de l'emphytéote	1. Décision du juge des expropriations fixant le montant de l'indemnité offerte. 2. Certificat constatant la reprise effective par l'Etat de l'immeuble franc et quitte de toute autre dette ou charge 3. Eventuellement, procès-verbal de remise en état des lieux de l'immeuble

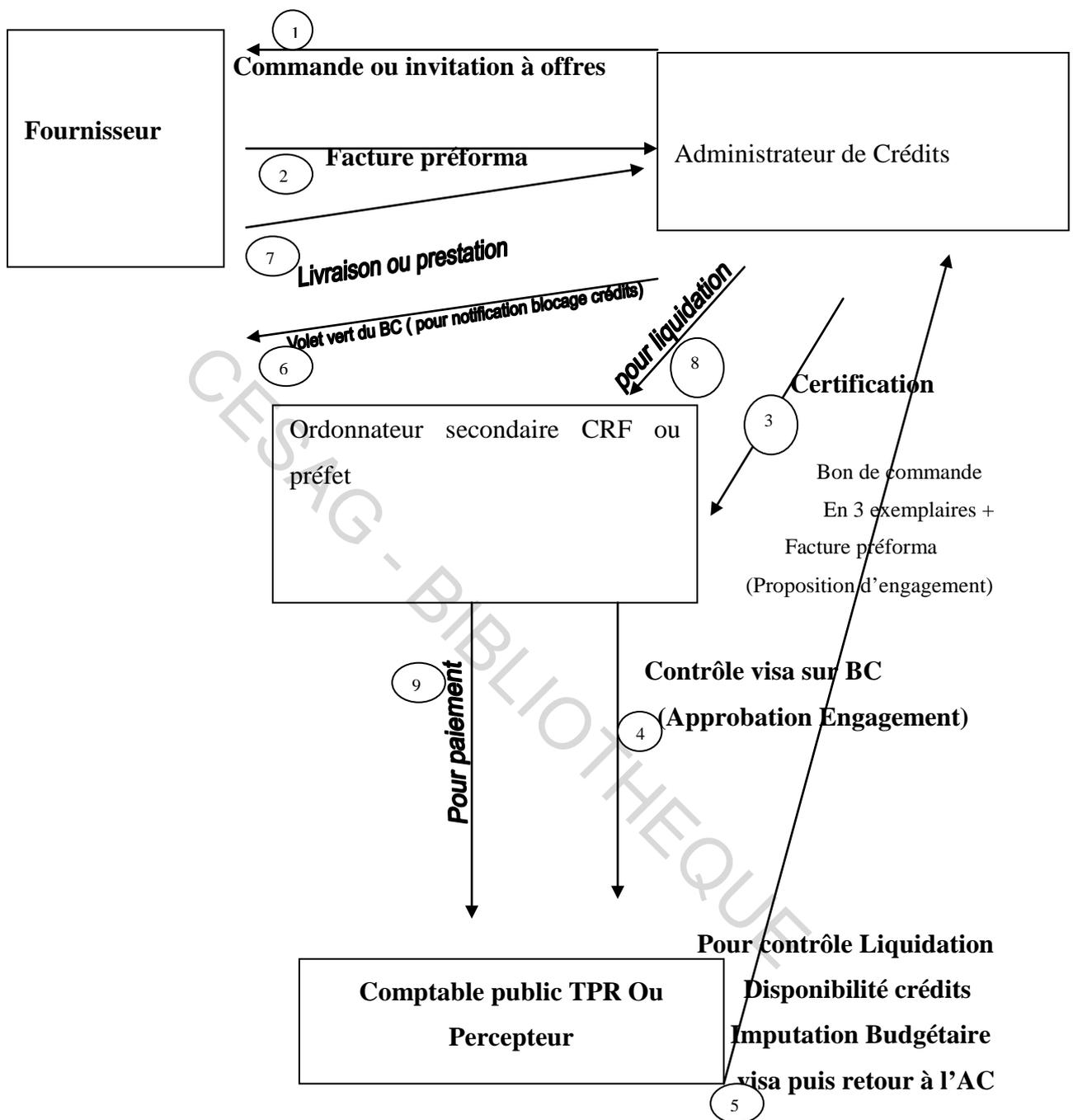
Source : chapitre IV de l'arrêté n° 6058/MEF/DGCPT du 22/08/2003 portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives de dépenses de l'Etat.

Annexe 3 : Procédure de dépense de la contrepartie de l'Etat

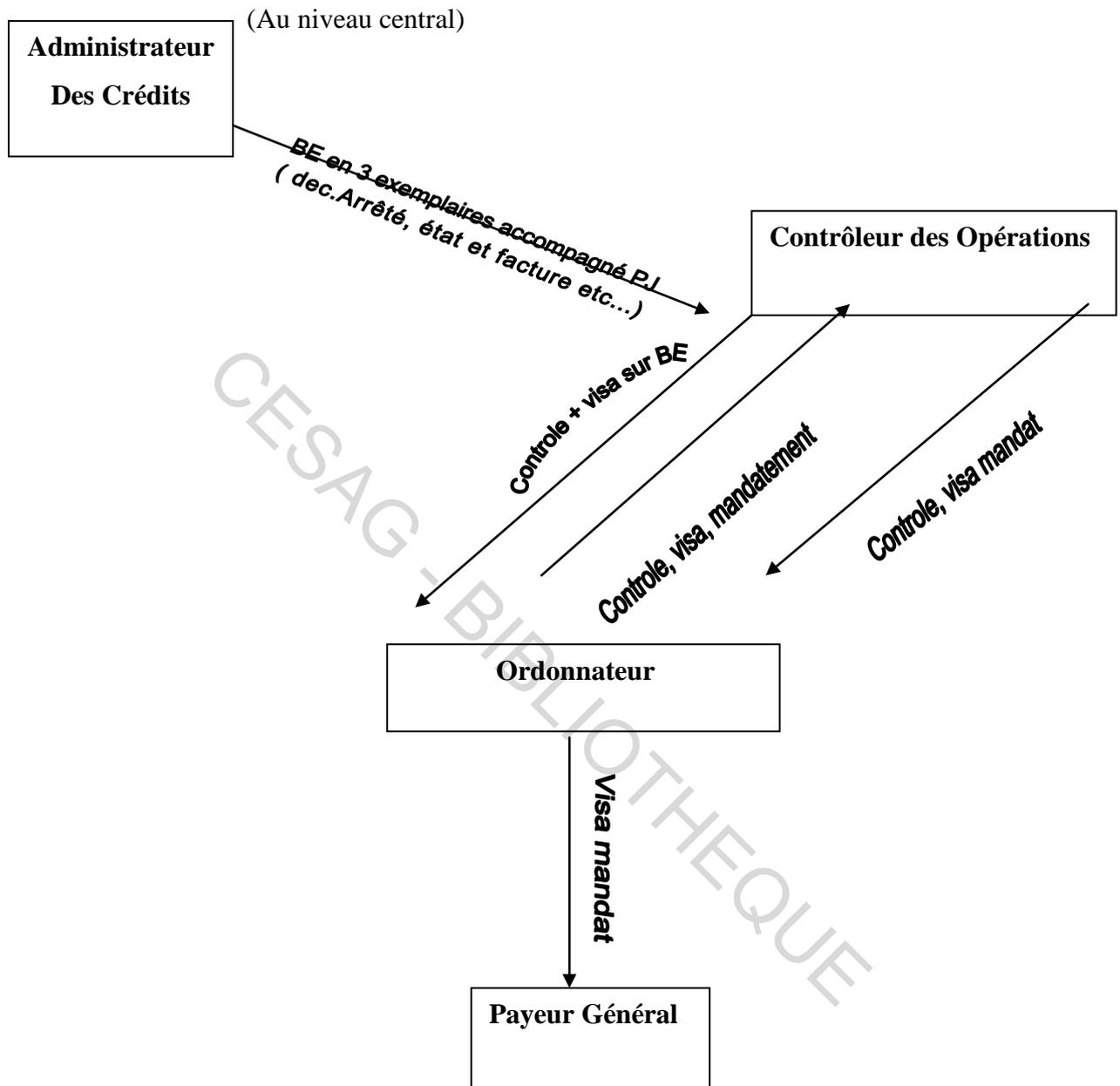
1^{ERE} PHASE : Mise en place des crédits.

dépenses de fonctionnement ordinaire (crédits inscrits dans LF)	Cas des dépenses ponctuelles imputent sur crédits gères globalement au niveau central
Fiches de notification de crédits établis automatiquement et sur une base semestrielle par les services informatiques de la DGF (en fonction des inscriptions budgétaires) remises aux différents CRF qui se chargent de ventiler aux services régionaux ou départementaux concernés (AC, Trésor, Ordonnateurs secondaires)	<p>Editions par les services informatiques de la DGF de pièces standard de procédure (PSP) «délégation de crédits », sur demande des DAGE ou SAGE des différents ministères.</p> <p>Ces PSP sont ensuite remises aux différents CRF qui se chargent de ventiler aux services régionaux ou départementaux concernés (AC, Trésor, Ordonnateurs secondaires)</p> <p>Ex : indemnités examen ou salaires des volontaires pour le ministère de l'Education, réquisition de transport pour les frais de déplacement gérés par la DMTA, etc.</p>

2^{EME} PHASE : consommation des crédits



Annexe 4 : Circuit de la dépense exécutée au niveau central DRMI



Annexe 5 : Rapport financier trimestriel d'un projet

AFRICAN CAPACITY BUILDING FOUNDATION RAPPORT FINANCIER TRIMESTRIEL GENERALITES Période :									
<u>DETAILS DU DON</u>									
Titre du don	<input type="text"/>	Date de signature	<input type="text"/>						
Sigle	<input type="text"/>	Phase	<input type="text"/>						
Numéro du don	<input type="text"/>	Date d'effectivité	<input type="text"/>						
Montant approuvé	<input type="text"/>	Date de clôture	<input type="text"/>						
<u>EQUIPE DIRIGEANTE ET PRINCIPAUX INTERLOCUTEURS</u>									
Directeur de projet / Coordonnateur de projet	Nom: <input type="text"/>	<table border="1" style="margin: auto;"> <tr> <th colspan="2">Synthèse du cofinancement</th> </tr> <tr> <th>Budget</th> <th>Réalisations</th> </tr> <tr> <td style="height: 20px;"></td> <td style="height: 20px;"></td> </tr> </table>		Synthèse du cofinancement		Budget	Réalisations		
Synthèse du cofinancement									
Budget	Réalisations								
	Email: <input type="text"/>								
Responsable adm et financier Comptable	Name: <input type="text"/>								
	Email: <input type="text"/>								
Administrateur de programme	Name: <input type="text"/>								
	Email: <input type="text"/>								
Administrateur des décaissements	Name: <input type="text"/>								
	Email: <input type="text"/>								
Administrateur Risque et contrôle financier	Name: <input type="text"/>								
	Email: <input type="text"/>								

AFRICAN CAPACITY BUILDING FOUNDATION			
RECONCILIATION DU COMPTE SPECIAL (Compte bancaire du projet)			
Au			
NUMERO DU DON	Monnaie locale	taux de change	USD
1. Solde du compte spécial a la date du rapport (Compte bancaire 1)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
2. Solde du compte spécial a la date du rapport (Compte bancaire 2)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
3. Autres éléments de trésorerie ... <i>Petite caisse</i>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
4. Fonds reçus pour des activités spéciales	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
5. Dépenses éligibles non encore soumises a la Fondation	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
6. Dépenses soumises non remboursées a la date du rapport	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
7. Autres (<i>veuillez fournir des détails complémentaires</i>)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
8. Dépenses éligibles dans le cadre des activités spéciales	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
9. Dépenses desallouées (<i>Expliquer pourquoi elles sont encore en attente a la date du rapport ,Ex.: En attente de remboursement par le co-financement, etc...</i>)	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Total avance initiale (reliquat après remboursement partiel de l'avance)	<input type="text"/>		<input type="text"/>
Date <input style="width: 150px;" type="text"/>	Prépare Par <input style="width: 100px;" type="text"/>		
	Revu Par <input style="width: 100px;" type="text"/>		

AFRICAN CAPACITY BUILDING FOUNDATION
RECONCILIATION DU COMPTE SPECIAL (Compte bancaire du projet)

Au

NUMERO DU DON

		CO-FINANCEMENT/ETAT			
Nom des bailleurs de fonds	Montant total du don	Montant total perçu	ANNEE EN COURS		
			Budget annuel prévu exercice.....		Total
ACBF					
ETAT DU SENEGAL					
AUTRES DONATEURS					
<i>AFD</i>					
<i>USAID</i>					
<i>BM</i>					
<i>BAD</i>					
<i>Pernet</i>					
TOTAL GENERAL	-	-			

L'analyse de la procédure d'exécution de la dépense publique: cas du CEPOD

Annexe 7 : la demande de retrait de fonds

DEMANDE DE RETRAIT DE FONDS

Préparation de la demande d'avance	CEPOD	Compte de la contribution	<ul style="list-style-type: none"> - Préparer, conformément aux dispositions de la contribution une demande d'avance ; - Faire signer la demande par le Directeur du CEPOD et l'acheminer à la DI pour transmission à l'ACBF; - Classer une copie de la demande de dépôt CEPOD pour enregistrement de la demande en instance. 	Enregistrement et Transmission de la demande à la DI
Contrôle et approbation de la demande de dépôt	DDI / MEF	Réception de la demande	Vérification de conformité de la demande	Enregistrement et Transmission de la demande au bailleur
Enregistrement et transmission de la demande au PTF	DDI / MEF		Lettre de transmission au PTF	Enregistrement et transmission
Comptabilisation de la demande en instance	CEPOD	Réception d'un exemplaire de la demande de dépôt	<ul style="list-style-type: none"> - Enregistrer la demande dans les livres du projet/programme (voir Schéma comptable n° 01 ci-dessous) ; - Apposer les références de l'écriture sur la demande de dépôt ; - Classer la demande en attendant la réception de l'avis de crédit de la banque et /ou de la notification du bailleur. 	Respect des normes et procédures
Réception de l'avis de crédit de la banque commerciale	CEPOD	Réception du courrier	- Prendre connaissance du Montant crédité.	Information sur le mouvement de fonds
Contrôle et comptabilisation de l'avis de crédit	CEPOD (Comptable Trésorerie)	Réception de l'avis	- Enregistrer l'avis de crédit dans les livres (voir schéma comptable ci-dessous).	Respect des normes et procédures

Annexe 8 : Questionnaire de prise de connaissance

1. Quelles sont les réalisations du CEPOD en termes d'études et de recherches de renforcement des capacités entre 2010-2011 et 2012 ?

Années	Etudes	Recherches	Coûts
2010			
2011			
2012			

2. La source de financement du CEPOD ?

- Etat
- ACBF
- d'autres contribuables

3. Quelle est la procédure d'exécution des dépenses engagées par le CEPOD sur les Ressources allouées par l'état ?

.....
.....

4. Quels sont les acteurs intervenants dans la gestion financière du CEPOD?

.....
.....

5. Quelle est la procédure pour une demande D'Avis de Non Objection (ANO)?

.....
.....

6. Quelle est la procédure de Demande de Réalimentation des Fonds (DRF)?

.....
.....

7. quels sont les avantages et inconvénients de ce système ou procédure d'exécution des dépenses du CEPOD ?

- Avantages
- Inconvénients

8. –Quels sont les difficultés rencontrées à l'exécution des dépenses engagées par le CEPOD?

.....
.....
.....

Questionnaires au responsable administratif et financier (raf) du CEPOD

1- Quelle appréciation faites-vous sur la situation financière du CEPOD ?

.....
.....

2- Quelles sont les activités au niveau du CEPOD qui mobilisent le plus de fonds et pourquoi ?

.....
.....

3- Comment jugez-vous le niveau de ressources allouées par la contrepartie nationale ?

- Suffisantes
- Insuffisantes

4- Quel est le taux de décaissement des dépenses du CEPOD sur les dons et sur la contrepartie nationale?

Années	ACBF	ETAT	Cofinancement
2010			
2011			
2012			

5- - Comment jugez-vous la procédure d'exécution de la dépense au CEPOD ?

- Satisfaisante
- Insatisfaisante
- Si elle est satisfaisante peut on encore l'améliorer ?.....

➤ Si non quels sont les difficultés ?

.....

.....

.....

.....

.....

6- Est-ce que le CEPOD reçoit d'autres ressources en dehors de l'ETAT et de l'ACBF ?

- OUI
- NON
- Si OUI quelle est la procédure ?

.....

.....

.....

7- Les procédures de contrôle et d'audit pour les différents types de financements des bailleurs de fonds et de l'état sont-elles identiques ?

- Oui
- Non il y a des procédures différentes en fonction des dons et des ressources publique

➤ Lesquelles?

.....
.....
.....

Questionnaires au chargé de communication (CC) du CEPOD

1- Comment trouvez-vous le fonctionnement du Centre ?

- Favorable
- Défavorable

2- Quelles sont les activités développées au Centre ?

.....
.....

3- Etes-vous d'accord au programme de travail annuel du Centre ?

- Oui
- Non

4- Ce programme de travail répond il aux attentes des objectifs du Centre ?

.....
.....

5- Comment jugez- vous sur les ressources mobilisées par le Centre ?

- abondante
- insuffisante

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. Quels sont les principaux documents exigés en matière de paiement ?

- Bon d'engagement ou bon de commande.
- Original facture ou mémoire contenant obligatoirement les énonciations de la dépense.
- Procès-verbal de réception ou bordereau de livraison ou certificat de service fait.
- Le contrat.
- La justification de la demande de renseignements et de prix.
 - o Autres documents à énumérer
 -
 -
 -
 -

5. Quel son les Délais de traitement des dossiers au niveau de votre structure ?

Numéro	Dossier	Description	Délai de traitement
1	Titre de créance	Document servant à matérialiser l'engagement juridique de l'Etat	
2	Mandat	Acte matérialisant l'ordonnancement de la dépense	
3	Fiche de circulation	circuit des visas des services appelés à donner leur avis sur tout acte à incidence financière sur le budget de l'Etat	

4	Chèques du Trésor	moyens de paiement des impôts et taxes sur les marchés financés sur des emprunts extérieurs	
5	Chèques bancaires	moyens de paiement des dépenses effectuées par les projets financés sur ressources extérieures sur des fonds logés dans les banques primaires	
6	Attestation d'existence de crédits	Acte par lequel l'ordonnateur atteste l'existence et la disponibilité des crédits sur lesquels le marché est imputé	
7	Demande de paiement direct	Demande au bailleur de régler une dépense directement au fournisseur sur un compte de crédit ou de subvention ouvert chez le bailleur au profit de l'Etat	
8	Demande de réalimentation	lère alimentation ou réalimentation des comptes spéciaux ouverts dans les banques primaires après justification des dépenses déjà effectuées.	

6. Quels sont les modalités de paiement des demandes émises par le CEPOD ?

- a- le paiement par virement
- b- le paiement par chèque
- c- autres modes de paiement

7. Quels sont les difficultés rencontrées lors du traitement des dossiers ?

.....

.....

.....

.....

8. Comment jugez-vous le circuit d'exécution de la dépense ?

- Favorable
- Défavorable

9. Quelle appréciation faites-vous de la procédure d'exécution de la dépense à votre niveau ?

.....

.....

.....

.....

10. Quel jugement peut-on porter sur la pertinence des différents types de contrôles ?

Ils sont source de rigidité excessive. Veuillez préciser :

Contrôles	interne	externe	A priori	A posteriori
Appréciations				
Rigidité excessive				
Retard dans l'exécution				
Redondants				
Insuffisants				
Satisfaisant				

11. Enumérer le niveau des Faiblesses relevées dans les différentes directions dans l'exécution de la dépense publique et dans les procédures de contrôle

Faiblesses	faible	Moyen	élevé
Exécution des commandes non basée sur expression globale des besoins			
Cumul fonctions entre gestionnaire et comptable matières de fait			
Non matérialisation des contrôles de supervision sur les dossiers d'engagement ou/et de liquidation			
Indisponibilité des factures pro forma des fournisseurs concurrents			

Signature du PV de réception par un responsable autre que l'Administrateur de crédit sans délégation de pouvoir ou de signature formelle			
Nomination comptable matière non formalisée par un arrêté du Ministre chargé des Finances			
○ Autres faiblesses relevées			

12. Recommandations pour améliorer la qualité du système ou de la procédure de dépense publique ?

CESAG - BIBLIOTHEQUE

BIBLIOGRAPHIE

Arrête portant établissement de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l'état Ministère de l'économie des finances

Arrête portant création et organisation du Centre d'étude de politique pour le développe(CEPOD)

Baldacci Clements et Gupta, (2005). « Que faire pour aider les pauvres ? », Finance et Développement, Juin 2005.

Cours de gestion des finances publiques la classification budgétaire des dépenses et la nouvelle gouvernance financière Mohamed moindze école nationale d'administration de Madagascar juillet 2009

Cours ENA de Serigne Amadou Seye, inspecteur principal du trésor.

Clara Delavallade Corruption et allocation optimale de l'investissement public Revue économique 2007/3 (Vol. 58).

Echos finances : revue trimestrielle d'information et d'analyse du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal.

Formateur à l'école nationale d'administration république démocratique du Congo ministère des finances – ministère du budget (chaîne de la dépense).manuel des procédures et du circuit de la dépense publique circuit rationalisé, version 2010

le ministre de l'économie et des finances modernisation du contrôle interne de la dépense publique dans les pays africains francophones modernisation of internal control of public expenditure in francophone african countries mohamed moindze consultant en gestion des finances publiques moindzemoh@yahoo.fr

mai 2011

Le renforcement des capacités dans un contexte de lutte aux disparités socio-économiques – comment le mesurer ? « *Le cas de la politique nationale de la ruralité* » Claude Ouellet doctorant en développement régional université du Québec à Rimouski 14 avril 2005

Ministère de l'économie et des finances/Centre d'études de politiques pour le développement (CEPOD)/réformes du système/budgétaire au Sénégal-Janvier 2004.

MINEFE, rapport économique social et financier 2008, annexe statistique, p. 49 à 53.

Les facteurs d'évolution de la dépense publique en France : une rétrospective, DGTPE, Lettre Trésor Eco n°26, décembre 2007 Graphique 1 page 2.

Outil d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DeMPA), République du Sénégal Mai 2010

Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris - Évaluation au niveau des pays le Sénégal : Rapport d'évaluation final Présenté à : M. Thierno Seydou Niane Coordinateur national de l'évaluation de la Déclaration de Paris Cellule de suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté (CSPLP) République du Sénégal Préparé par l'équipe d'évaluation : Guay, Madeleine - Consultante canadienne Meier, Werner - Consultant canadien Ndiaye, Amacodou - Consultant sénégalais Niang, Birahim Bouna - Consultant sénégalais 07 mars 2008

Politique de décentralisation au Sénégal : finances locales, budget participatif et contrôle des collectivités locales *m. Mamadou Diouf*

Rapport provisoire pour la Fondation pour le Renforcement des Capacités en Afrique (ACBF).

Rapport No. 26332 république du Sénégal évaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé Volume I du 2 Juin 2003 Produit par la Banque Mondiale (AFTFM) et la Banque Africaine de Développement.

Rapport N° 29419 république du Sénégal rapport analytique sur la passation des marchés volume 1- 3 (Country Procurement Assessment Report, CPAR document de la banque mondiale et de la banque africaine de développement). 31 mars 2003.

Zeine Ould Zeidane revue à mi-parcours du projet de Centre d'études de politiques de développement du Sénégal (CEPOD)

www.finances.gouv.sn

www.cepodsn.org

www.minfinances.sn/nompjd8.html