

RESUME

Le Sénégal connu depuis 2000 un nombre impressionnant de réformes dans beaucoup de secteurs. Parmi celles-ci, un bon nombre concerne le système budgétaire. Cette réforme n'épargne aucune de ses composantes : ni la loi organique relative aux lois de finances, ni la législation fiscale encore moins celle sur le trésor public ou des douanes, ni les administrations chargées de les appliquer, ni les relations entre ces administrations et les citoyens – contribuables, ni les règles relatives à la préparation et à l'exécution du budget, ni celles relatives à la passation des marchés, encore moins celles concernant le circuit des recettes ou de la dépense.

Ces réformes sont, quelque fois inspirées, imposées de l'extérieur, notamment par l'union régionale **UEMOA** dont le Sénégal est membre, de même que par les institutions de **Bretton Woods** dans le cadre de l'aide technique au développement et des conditionnalités aux programmes de réduction de la dette.

Elles découlent souvent de la stratégie économique du gouvernement sénégalais, stratégie qui insiste sur l'assainissement du cadre des finances publiques, la bonne maîtrise des dépenses publiques, la multiplication des incitations fiscales, l'efficacité et l'efficience afin d'attirer les investissements directs étrangers, conformément à la politique défendue par l'agence gouvernementale de l'Investissement et des Grands Travaux (APIX).

Cette dernière décennie, les réformes budgétaires sont le plus souvent des réformes centrées à la fois sur le toilettage des textes et la modernisation des services, c'est-à-dire sur l'organisation et sur le fonctionnement des administrations, avec pour but de les rendre plus performantes, plus efficaces et le tout bien ancré dans les pratiques de bonne gouvernance. La question de la performance de ce nouveau système budgétaire est d'autant plus cruciale surtout lorsqu'on sait que beaucoup de réformes importantes portent l'empreinte d'institutions internationales et de groupes de pression privés, qu'il s'agisse du patronat ou des syndicats de salariés.

En définitive, les réformes budgétaires au Sénégal représentent un enjeu de crédibilité, crédibilité de notre nouveau système de planification, d'évaluation des recettes et de prévision des dépenses. En conséquence, la méthode employée s'en ressent car au lieu de privilégier une approche basée sur l'autocensure, l'évaluation des politiques publiques et l'utilisation des résultats de cette évaluation, les différents acteurs semblent plutôt trouver leur intérêt dans l'adoption de mesures provenant de l'extérieur.

SOMMAIRE

SOMMAIRES

Remerciements.....	i
Dédicaces	ii
Résumé	iii
Abréviations	iv
Introduction	3
Chapitre I.....	6
Sections I.....	6
Section II.....	11
Chapitre II.....	31
Section I.....	31
Section II.....	36
Chapitre III.....	40
Section I.....	41
Section II.....	45
Conclusion et Recommandations... ..	52
Glossaires.....	a
Annexes.....	h
Bibliographie	1

INTRODUCTION

Au cours des dernières décennies, par des soucis de rationalité et d'efficacité, les systèmes budgétaires publics de bon nombre de pays ont été modernisés. La nécessité d'une efficience, d'une efficacité et d'une reddition de comptes accrues a donné lieu à un changement d'orientation qui s'est traduit par le passage d'un budget par objet de dépense et une budgétisation de caisse modifiée à une démarche axée sur les résultats. Le bon usage des deniers publics est de nos jours une préoccupation majeure de tous les gouvernements partout dans le monde, surtout en ces temps de crise où il importe de faire preuve de prévoyance

C'est ainsi que depuis 2003, le cadre de l'exercice **CFAA** en partenariat avec d'autres partenaires techniques et financiers ont formulé le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) pour amener les pays à des fins de bonne gestion publique. Le CDMT est considéré comme un instrument de planification et de programmation à moyen terme des ressources et des charges dans le cadre d'une approche axée sur les résultats mais aussi, il tient compte de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR), qui est défini selon le Selon l'ACDI, la Gestion axée sur les résultats (GAR) est "un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion en faisant participer les principaux intervenants à la définition de résultats escomptés, en évaluant les risques, en suivant les progrès vers l'atteinte de ces résultats, en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendement

Beaucoup de pays du monde ont suivi cette démarche depuis plusieurs années. On dénombre, tout d'abord, des pays qui ont totalement appliqué ou sont entrain d'appliquer la budgétisation d'exercice et la budgétisation axée sur les impacts (l'Australie, le Royaume-Uni et la Suède) ou la budgétisation axée sur les prestations (la Nouvelle-Zélande). Viennent ensuite des pays qui ont adopté la budgétisation axée sur les impacts mais qui s'accrochent à un système de budgétisation de caisse modifiée (les Pays-Bas). Enfin, on compte les pays qui s'en tiennent à un budget programmes traditionnel de caisse modifiée ou d'exercice modifié où les prestations et les résultats sont uniquement repris dans des documents explicatifs relatifs au processus budgétaire (le Canada, les États-Unis). Ces derniers sont devenus comme des pays de référence en matière de gestion publique et de bonne gouvernance.

Au contraire en Afrique, depuis les années 1980 le processus budgétaire est grandement affaibli par l'écart croissant entre les «besoins» et «les ressources disponibles», qui

entraînent un déficit budgétaire exorbitant. Des ministères opérationnels fondaient leurs demandes budgétaires sur des besoins élevés, héritaient ou se créaient des engagements qu'ils n'avaient pas les moyens financiers. D'où la naissance de problèmes d'efficacité dans l'utilisation des fonds publics.

C'est en 2005 que les membres de la communauté du développement (pays partenaires et donateurs) adoptent la Déclaration de Paris. Celle-ci s'inscrit parmi les moments clés de la réflexion internationale sur l'efficacité de l'aide au développement. La Déclaration de Paris marque la volonté de la communauté du développement de progresser sur le front de l'harmonisation, de l'alignement et de la gestion axée sur les résultats en matière de développement.

Le Sénégal est passé dans ce système budgétaire (budget des moyens), c'est ainsi que depuis la loi de finances de 2006, le gouvernement Sénégalais s'est engagé de mettre en place ce déficit, c'est-à-dire la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) par le biais de Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) dans l'objectif d'accéder sur les performances des services qui sont jugées sur les intrants, sur le respect des règles, sur la manière dont les budgets alloués sont dépensés.

Résoudre les problèmes budgétaires n'est pas tout fois une chose facile pour des pays où la gestion publique n'a jamais posé problèmes aux différents dépensiers publics. Le gouvernement du Sénégal s'est engagé depuis l'arrivée de l'alternance en 2000 pour faire du Sénégal un pays émergent, de ce fait, il s'est engagé devant les institutions de « Bretton Woods » de répondre aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (**OMD**) dont le cas le plus précis est le Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (**DSRP**).

Beaucoup de dispositions sont mises en place et beaucoup de projets se suivent, tout pour montrer l'importance toute particulière que l'Etat accorde aux OMD. La mise en place des cellules pour s'occuper de la DSRP, la Stratégie de Croissance Accélérée (**SCA**), le Programme Nationale de développement Local (**PNDL**), le Plan de Réformes Budgétaires et Financières (**PNBF**), le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBF), l'adoption de la loi d'orientation sur les agences d'exécution, la révisions et l'amélioration du code de passations des marchés publics et tant d'autres projets, n'ont qu'un seul objectif : faire entrer le Sénégal dans la nouvelle gouvernance publique avec ses exigences de résultats, de transparence, d'efficacité, d'efficience et d'évaluation. L'on peut alors, valablement, se poser

la question de la performance du système budgétaire du secteur public sénégalais, après plus d'une décennie de réforme ?

Pour répondre à cette question, nous allons articuler notre travail autour de trois (03) grands chapitres. Aussi, nous ferons d'abord le diagnostic des procédures budgétaire et financières avant 2004. Ensuite, nous analyserons les réformes du système budgétaire et financière de 2004 à 2009. Et enfin nous essayerons de voir comment les réformes ont contribué à l'amélioration de la gestion des dépenses publique, notamment avec l'introduction du Cadre des Dépenses à Moyen Terme « **CDMT** ».

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Premier chapitre : Analyse des modalités budgétaires classiques (1960 à 2005)

Après avoir passé en revue, dans une **première section**, la situation économique du pays à travers ses différentes crises, nous présenterons les instruments budgétaires classiques dans une **section deuxième**.

Section I : analyse des différentes crises de l'économie Sénégalaise depuis 1960

Depuis son accession à la souveraineté internationale le Sénégal a toujours fait partie des pays sous-développés, voir même fait partie des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE), cela signifie qu'il peut se définir comme un Etat de «besoins» ou de «manques», le Sénégal a toujours eu besoins d'enseignants, d'hôpitaux, de routes, de moyens de communications ferroviaires, portuaires et aéroportuaires, a besoin de policiers, de gendarmes, d'une administration efficace dotée des moyens adéquats. C'est donc un État qui doit, par essence, dépenser, car « administrer, c'est dépenser ». Avec ses maigres ressources, le Sénégal s'est vu imposé des programmes d'ajustement structurel depuis les années 1980, qui s'est traduit par un rétablissement des équilibres au niveau macro mais aussi, une paupérisation des masses.

I.1) De 1960 – 1980

Depuis son accession à l'indépendance, le Sénégal n'a cessé de subir des crises économiques, financières et sociales.

1. La fin de la garantie donnée par la France aux prix de nos produits arachidières
2. La série de sécheresses de la fin des années 1960 et du début des années 70
3. Le choc pétrolier
4. La sécheresse des années 1977/1978
5. Second choc pétrolier 1979

Les conséquences de ces anomalies ont été ressenties au niveau de l'ensemble du tissu économique sénégalais (au niveau des finances publiques, balance de paiement et une détérioration des performances globales de l'économie).

Ainsi, dans la période 1960/1980, l'économie arachidière est devenue fortement aléatoire et stagnante avec une chute de la production, une dégradation rapide des sols du bassin arachidier, une détérioration en termes réels des prix entraînant un appauvrissement des producteurs, ce qui avait amène l'épongement de la dette du monde rural pour environ 30

milliards de FCFA. La baisse de la rente agricole qui a résulté de cette situation n'a pas été relayée par de nouveaux secteurs productifs, dynamiques et générateurs de surplus et d'emplois. Ainsi, l'économie phosphatière et minière n'a produit qu'une rente épisodique (1973) et les secteurs de la pêche et du tourisme sont restés encore marginaux et cela jusqu'au coup de fouet apporté par la dévaluation de 1994. Le secteur industriel n'a pas atteint non plus de grandes performances, ni un dynamisme lui permettant d'aller à la conquête des marchés extérieurs et de contribuer positivement à l'amélioration de la balance commerciale.

Ces différentes évolutions vont aboutir à un ralentissement de la croissance du PIB qui passe d'un taux moyen annuel de 2,5 % dans la période 1960-70 à 1,8 % en 1975-1980 et à une accentuation des déficits chroniques et cumulatifs des Finances Publiques et de la Balance des Paiements. Avec un croît démographique de 2,3 % par an de 1960 à 1970 et de 2,9 % de 1975 à 1980, la croissance du PIB par tête devint négative dans la période de 1970-85. L'excès de demande sur les ressources produites fut accentué par un accroissement continu de la part des dépenses de consommation dans le PIB : celle-ci s'élève à plus de 100% en 1979. La part de l'épargne intérieure dans le PIB chute à -6,7 % en 1981. Le déficit du compte courant passe de 10,4% du PIB en 1970 à 25,8% en 1981, pendant que celui des finances publiques s'éleva de 0,6% à 12,5 % dans la même période. La perte de compétitivité de l'économie a tendu à faire des capitaux extérieurs une source indispensable de financement des déficits commerciaux. Le service de la dette qui ne représentait que 3,8% de la valeur des exportations en 1970 se fixe à 25,7% en 1981, alors que la dette extérieure s'élevait à 71,6% du PIB. Ce constat laisse apparaître que l'éclatement de la crise économique mondiale des années 70, en dérégulant le système économique - financier international, viendra extérioriser toutes les faiblesses structurelles d'une économie sénégalaise quasi déliquescence et parfaitement incapable de s'ajuster à la conjoncture. Ainsi, au moment d'aborder le début des années 80, le pays va connaître une grave et insoutenable crise de paiement. L'ajustement économique et financier devenait presque un impératif indiscutable. C'est dans ce contexte qu'en 1979, le gouvernement démarre un processus ininterrompu d'ajustement devant permettre la stabilisation des déficits par assainissement des structures d'intervention coûteuses et peu productives, et poser les bases d'un développement censé être soutenu à long terme. L'enjeu est décisif et sa contrainte est de minimiser les risques sociaux liés au rétablissement des grands équilibres.

Les déséquilibres à caractère macroéconomique ont des causes plurielles et profondes qui, à y regarder de près, se rapportent principalement à l'inefficacité des investissements réalisés

pour la plupart sur concours extérieurs publics et privées, aux distorsions entre structures de production et structures de consommation ainsi qu'aux dérapages de la demande de consommation publique et privée.

Le début des années 1978 /1979

Pour la première fois, le Sénégal a tenté de booster son économie en mettant en place en 1978 « le programme de stabilisation à court terme » afin d'arrêter cette crise qui menait le Sénégal vers une situation jugée extrêmement grave à tous les niveaux.

Cette première initiative avait donné une image du Sénégal qui voulait se sortir du cercle infernal d'Etat nécessaire, avec une forte croissance de l'agriculture et des industries extractives accompagné d'une forte relance de la consommation a entraîné une croissance du PIB au rythme de 4,5%/an soit pour la première fois depuis l'indépendance. Ce taux était significativement supérieur au taux de la croissance démographique.

Cela pouvait donner tout remettre en marche, en donnant à l'économie sénégalaise tous les moyens nécessaires à sa restructuration.

Malheureusement, cela n'a fait que pousser encore le Sénégal dans des équilibres macroéconomiques.

Premièrement, par une augmentation des salaires sans rapport avec la productivité du travail au niveau du secteur privé.

Deuxièmement, l'Etat de son côté s'est mis da la production privée en prenant le contrôle des principales entreprises minières et industrielles et en participant substantiellement à la « sénégalisation » des banques primaires.

L'Etat providence n'est toujours pas le meilleur dans des pays où l'Etat est le moteur du développement. L'Etat voulait relier deux critères non corrélées à savoir : l'intérêt privé et les critères sociaux dont l'Etat doit toujours faire face à son peuple.

I.2) La décennie 1980 -1990

La décennie 1980-1990 est particulièrement marquée par la mise en œuvre du Programme d'Ajustement Structurel initié par la Banque Mondiale au début des années 80. Ce programme s'est traduit par de multiples mesures de stabilisation macro-économiques et sociopolitiques en vue d'assainir les finances publiques et placer le Sénégal dans une dynamique de croissance économique. Le désengagement de l'Etat du secteur concurrentiel sera le nouveau paradigme avec son corollaire de privatisation des entreprises publiques. Cette période est aussi celle de la détresse bancaire (100 Millions de prêts non productifs).

En effet, « la production stagne, les profits des entreprises baissent, très peu de nouveaux investissements sont engagés, le secteur n'absorbe aucune part des Cent Mille (100 000) jeunes qui arrivent chaque année sur le marché du travail. L'industrie structurée ne joue pas le rôle de premier plan qu'on attendait d'elle au cours de la décennie optimiste des années 1970. C'est dans ce cadre que naquit « l'opération maitrisards » qui consistait à financer des projets à but lucratif pour résorber le chômage des jeunes diplômés en général, des maitrisards en Sciences économiques en particulier. Cette opération s'est soldée en définitive par un échec retentissant. Toujours dans l'industrie, les réformes des droits de douane et l'élimination des restrictions quantitatives ont été mises en œuvre en 1986 et 1988.

L'autre aspect économique de la décennie 80-90, c'est les événements d'Avril-Mai 1989, à l'occasion desquels, les sénégalais faisaient partir les Mauritaniens, tenanciers jusque là des boutiques de distribution de marchandises au détail, suite au douloureux conflit Sénégal-mauritaniens.

Ces commerçants Maures contrôlaient totalement le commerce de détail aussi bien dans les grandes villes que dans les petites, ils ont profité du statut mineur du commerce dans l'ancienne conscience collective des Sénégalais. Par le concours de la rupture des préjugés et des difficultés socio-économiques du moment, les Sénégalais vont s'engouffrer dans le vide laissé par les Mauritaniens.

I.3) Depuis la moitié des années 90 jusqu'en 2005

Le Sénégal a connu une des meilleures performances économiques de l'Afrique subsaharienne. Bien que certaines périodes aient été caractérisées par une faible croissance, le PIB réel a augmenté en moyenne de 5 % par an, ce qui représente la première croissance soutenue (en moyenne) par habitant depuis l'indépendance en 1960. Les accords monétaires régionaux ont favorisé la stabilité monétaire et le contrôle de l'inflation. L'atteinte du point d'achèvement de l'Initiative PPTE en 2004 et, en 2005 de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale (MDRI), et le recours à l'emprunt externe à des taux de faveur, ont permis une forte réduction de l'encours total de la dette.

I.4) 2006-2007, une série de chocs a secoué l'économie sénégalaise

La forte augmentation du prix du pétrole et, au début de 2007, la flambée des prix des denrées alimentaires, ont pesé sur l'économie et ont conduit à une période inflationniste, cette dernière

passant de 4 % en 2006 à 6 % en 2005 alors qu'elle avait progressé de 0,5 % au cours des trois années précédentes. L'augmentation des prix du pétrole et des denrées alimentaires a également pesé sur le déficit des comptes courants extérieurs, le Sénégal important la totalité du pétrole qu'il consomme et 80 à 100 % du riz et du blé dont il a besoin.

Les autres chocs étaient internes : en raison de la faiblesse des pluies, la production agricole a chuté d'environ 15 % en 2006 et 2007. Bien que le secteur ne représente qu'un faible part du PIB, environ 7 % en 2006, la chute de la production agricole a entraîné la baisse d'au moins 1 % de la croissance du PIB au cours de 2006 et 2007 et a exacerbé l'impact sur la population de l'inflation liée à l'augmentation des prix des denrées alimentaires. La plus grande société exportatrice du pays, *Industries Chimiques du Sénégal* (ICS), une entreprise produisant de l'acide phosphorique et exploitant des mines de phosphate, dont la majorité appartient à des capitaux étrangers, a rencontré d'importantes difficultés financières qui ont contribué à entraîner la baisse de l'activité économique et une nouvelle diminution de 1 % de la croissance du PIB en 2006 (la société a été recapitalisée début 2008).

La croissance réelle du PIB est aujourd'hui estimée à 2,5 %, l'inflation restant à des niveaux élevés (environ 6 % fin 2008), puisque l'augmentation des prix du pétrole et des denrées alimentaires a fortement pesé sur cette dernière au cours de l'année. Les fortes pluies ont favorisé la production agricole, mais la production industrielle a souffert une légère baisse ; le redressement attendu d'ICS devrait désormais avoir lieu en 2009. Le Sénégal reste un pays pauvre, avec un RNB par habitant de 840 dollars en 2006. Malgré un déclin de la pauvreté, qui est passée de 68 % en 1994 (61,4 % des ménages) à 51 % en 2005, la pauvreté reste élevée en particulier dans les zones rurales.

Malgré ces efforts capitaux, le Sénégal souffre de problèmes de politiques publiques, car il n'arrive pas à financer son déficit par des ressources internes, mais toujours avec l'appel de financements étrangers ce qui lui pousse à s'endetter de plus en plus que les années passent. Le pouvoir d'achat des ménages diminue chaque jour, la politique d'une bonne gouvernance ne s'est jamais montré efficace, car jusqu'à présent le Sénégal n'a jamais prononcé des données statistiques sur le taux de la corruption, ni de mauvaise gestion des finances publiques, tout cela remet en cause les efforts que le Sénégal a fait jusqu'à présent.

Ce qui a poussé le gouvernement dès 2003, de se fixer d'autres réformes qui sont jugées adéquates à nos problèmes et surtout qu'elles seront mises en places par des nationaux, le

Sénégal a tout tenté pour se mettre à jour dans les questions macroéconomiques afin de rendre sa gestion publique saine et fiable. En passant par les réformes fiscales, gouvernementales et sociales hélas le Sénégal est toujours considéré comme un PPTTE, d'où l'octroi de l'aide PPTTE des institutions de « Bretton Woods » qui devait pousser le Sénégal à régler certaines contraintes budgétaires.

Section II : Revue des instruments budgétaires classiques de 1960 à 2004

Le dispositif de gestion des finances publiques sénégalaises trouve sa source dans le droit budgétaire français en place avant l'indépendance du Sénégal en 1960. Les textes fondamentaux ont été adoptés à cette époque et ont subi de nombreuses révisions jusqu'aux années 90. Depuis quelques années, ce dispositif connaît des mutations importantes résultant, d'une part, de la nouvelle organisation institutionnelle mise en place à la suite de l'adoption de la Constitution en 2001 et, d'autre part, des Directives financières de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA).

Le gouvernement Sénégalais a entrepris beaucoup de réformes afin de répondre aux exigences communautaires de bien cadrer les finances publiques.

II.1 : Le calendrier et la confection du document budgétaire

La préparation de la loi de finances, coordonnée par la Direction du Budget (DB), s'effectue selon le calendrier schématisé ci-après.

- Janvier / Février : début de travaux de préparation de la loi de finances (recettes) ;
- Avril : Note sur la situation économique et les besoins de financement de l'Etat et la lettre circulaire du MEF aux Ministères dépensiers (dépenses)
- Mai/juin : fixation des prévisions des recettes
- Juin/Août : conférence budgétaire (dépenses)
- Août /septembre : début des arbitrages des dépenses (DGF)
- Septembre /Octobre : fin des arbitrages (MEF/PM)
- Novembre : adoption de projet de loi de finances en conseil des ministres et dépôt du projet de loi de finances à l'assemblée nationale
- Décembre : vote de la loi de finances par l'assemblée nationale.

II.1.1 : Evaluation du calendrier et des modalités de confection du budget

Le calendrier de confection du budget, résultant des dispositions constitutionnelles est établi pour permettre l'examen du projet de loi de finances par le gouvernement en temps utile et permettre l'adoption de la loi de finances avant le début de la gestion budgétaire.

Il apparaît toutefois que la période comprise entre le début des arbitrages budgétaires (mi août) et l'adoption du projet de loi de finances par le gouvernement (deuxième quinzaine d'octobre), longue de plus de deux mois, empiète sur la durée et la qualité du travail des parlementaires.

En 2002, en raison du naufrage du « Joola », le dépôt du projet de loi de finances, au début du mois de novembre, a contraint les députés à examiner le projet de loi de finances avec une célérité qui contrarie l'exercice de leur fonction de contrôle.

Cette célérité dans l'examen du projet de loi de finances constitue l'une des causes de la démotivation des parlementaires et de leur important absentéisme dans les séances d'examen du projet de loi de finances.

Les communications du MEF concernant la préparation du budget n'informent pas les ministères techniques sur son cadrage financier. Quelles que soient les justifications, l'absence de lettre de cadrage budgétaire pose problème à trois points de vue :

- du fait que les ministères ne disposent pas de visibilité suffisante sur le cadre budgétaire global, les propositions budgétaires soumises par ces ministères manquent de réalisme et rendent les conférences budgétaires difficiles ;
- malgré l'existence d'échanges entre les ministères techniques et le MEF au cours des conférences budgétaires, aucun débat réel ne s'instaure sur leur niveau de dépenses annuelles, la Direction du Budget s'attachant à préserver les équilibres globaux préalablement fixés ;
- en conséquence, les ministères techniques ne s'approprient pas l'exercice de prévision budgétaire qu'ils considèrent externe à leurs actions.

Enfin, la confection des prévisions budgétaires fait peu de place aux services déconcentrés de l'Etat qui seraient plus à même d'élaborer un budget répondant aux besoins exprimés par les populations dont ils sont plus proches. La déconcentration de la procédure budgétaire suppose toutefois que les ministères techniques soient en mesure de présenter des demandes réalistes et disposent, pour se dégager d'une approche uniquement dépensière de leur budget, de capacités d'analyse renforcées.

II.1.2 : Evaluation de la présentation du document budgétaire

La forme volumineuse du budget de l'Etat, en large partie due à une nomenclature budgétaire très détaillée, ne facilite pas son accessibilité et rend sa lecture difficile. Cette situation :

- influe négativement sur la qualité du travail de contrôle des parlementaires, souvent peu initiés au domaine des finances publiques ;
- elle ne donne pas non plus de visibilité suffisante sur l'action gouvernementale aux éléments externes à l'administration sénégalaise (société civile, partenaires techniques et financiers, etc.) ;
- ne met pas clairement en évidence les objectifs gouvernementaux dans les domaines jugés prioritaires.

II.2 : les instruments des dépenses

La loi 75-64 du 28 juin 1975 avait comme deux grands principes budgétaires à savoir :

- La réévaluation des services votés et dotation des mesures nouvelles
- La réévaluation des crédits de paiements

La préparation du budget de fonctionnement de l'année (t) se faisait en prenant en compte le budget déjà de fonctionnement de l'année (t-1) et en rajoutant les nouvelles dépenses qui sont constatées pour l'année (t).

II.2.1 Les dispositions générales sur les Dépenses (charges) de l'Etat

Sur son article 9 de la loi 75-64 du 28 juin 1975 sont considérées comme charges de l'Etat :

- La dette publique ;
- Les dépenses ordinaires
- Les dépenses en capital ;
- Les prêts et avances.

La dette publique est constituée par la charge en intérêts et le remboursement du principal des emprunts éventuellement contractés au titre de dépenses ordinaires ou des dépenses en capital, ainsi que la dette viagère et des dépenses en atténuation de recettes.

A- Les dépenses ordinaires comprennent :

- Les dotations des pouvoirs publics ;

- Les dépenses de personnel, de matériel de travaux d'entretien courants applicables au fonctionnement des services ;
- Les transferts, autres que ceux qui font l'objet de dépenses en capital résultant des ristournes ou de renversements ou d'intervention de l'Etat, notamment en matière économique, sociale et culturelle.

B- Les dépenses en capital comprennent :

- Les investissements exécutés par l'Etat et les prises de participations de l'Etat ;
- Les transferts affectés à des investissements exécutés sur subventions ou fonds de concours de l'Etat.

C- Les prêts et avances de l'Etat comprennent :

- Les avances à court terme ;
- Les prêts à moyen et long terme.

II.2.2 : Diagnostic des réformes au niveau des dépenses

Beaucoup d'insuffisances sont mentionnées durant cette époque, car la loi 75-64 du 25 juin 1975 portant description de la procédure budgétaire. Nous serons obligés de faire l'étude en deux parties à savoir faire d'abord une analyse sur les dépenses et ensuite sur les recettes.

La loi 75-64 du 25 juin 1975, demandé aux ministres dépensiers de justifier juste sa dépense, cela donnait une occasion aux dépensiers des recettes de l'Etat de formuler des projets de budget très élevés sans se soucier de leur réalisation.

Cette pratique comprenait des insuffisances et des anomalies pour la rationalisation des dépenses publiques. Cela peut se justifier à plusieurs niveaux à savoir :

A- Au niveau de la partie dépense

Manque de sincérité au niveau de l'administration, car le ministre dépensier, faisait de manière claire une demande très élevée sans prendre en compte des finances de l'Etat et la réalisation de ses objectifs. Cela n'insistait pas au ministre dépensier d'être soucieux de la réalisation des objectifs du gouvernement. Ce qui pouvait permettre aux concernés de prendre en compte des dépenses incohérentes du développement mais qui pouvaient permettre le

Ministre de bien mener sa politique nationale afin qu'il soit le plus populaire sur le territoire. Donc la corruption commençait dès la préparation de la loi de finances.

Absence de liens avec le cadrage macroéconomique, la préparation du budget ne tenait pas en compte le cadrage macroéconomique de l'Etat, donc le rôle que pouvait jouer le budget sur la croissance économique, sur l'inflation, le chômage ou bien l'équilibre extérieur n'était pas pertinent. Dans la mesure où, les participants et les programmes au développement n'avaient une main mise sur la préparation budgétaire. La situation économique mondiale échappait aux décideurs du budget.

La tâche du Ministre chargé du budget était confuse au niveau de l'ensemble des ministères. La gestion du budget de l'Etat reste concentrée au ministère des finances, ce qui ne responsabilise pas les ministres dépensiers dans le pilotage de leur propre budget. De plus, les règles fixant les responsabilités des différents acteurs du circuit de la dépense ne sont pas encore clairement définies.

Manque de contrôle au niveau de la préparation, comme le budget devient une loi une fois adopté, un contrôle au niveau sa préparation devait exister afin d'interdire aux préparateurs de la loi de finances de ne pas proposer une loi qui ne respecte pas certaines valeurs de la nation. Cela aussi pouvait réduire les incohérences entre propositions et réalisations des ministres dépensiers des finances publiques,

Au niveau de l'assemblée nationale, une contrainte de capacité pouvait se présenter dans la mesure où l'élu peut ou pouvait ne rien comprendre sur la loi de finances, qui est un document difficile à comprendre par sa formulation. Une autre contrainte était le non justification de la loi de finances de l'année précédente, d'où la possibilité de ne pas avoir une expertise sur les dépenses de l'année précédente déjà réalisées, mais aussi le retard sur l'envoi des lois de règlement à l'Assemblée nationale. A part tout cela, mais le temps donné aux parlementaires de vérifier et de comprendre les objectifs proposés par le gouvernement faisait défaut. Ce qui poussait les parlementaires de voter une loi de finances sans être sûrs de sa réalisation, de sa pertinence et de son efficacité. Cela montre bien que le budget était préparé et voté dans un circuit qui n'était pas claire au niveau du peuple, car les députés qui représentent le peuple n'étaient pas en mesure de le comprendre et de le contrôler.

B- Au niveau de l'exécution (dépense)

a- Les agents impliqués dans l'exécution du budget.

L'exécution d'une dépense publique reste l'élément majeur des finances publiques. L'exécuteur doit se rendre compte de son engagement vis-à-vis aux deniers publics, un principe de bonne foi doit être appliquée. Selon la loi 75-64 du 28 juin 1975, pour une exécution d'une dépense trois personnes sont impliquées.

- L'administrateur de crédits fait la proposition des dépenses ;
- L'ordonnateur engage, liquide et ordonnance la dépense
- Le comptable public effectue le paiement de la dépense

L'administrateur est juste responsable du bon emploi de ses crédits budgétaires mis à sa disposition et de la certification qu'il effectue. Ici ses soucis majeurs c'est de dépenser toutes ses crédits en les justifiant mais le résultat de ses dépenses n'est pas son objectif. Manque de responsabilité au niveau des administrateurs des crédits sur les objectifs à atteindre.

Au niveau des ordonnateurs, leur rôle est le contrôle d'opportunité et de la régularité des engagements pris. Ici le travail.

En fin, au niveau du comptable, il est chargé de la régularité, il a une responsabilité personnelle et pécuniaire sans préjudice des sanctions disciplinaires, civiles et pénales qui peuvent lui être infligés par la cour des comptes.

Des retards sont constatés et beaucoup de difficultés, dans la mesure où, les trois personnes peuvent ne pas avoir les mêmes principes.

b- L'exécution d'une dépense

Elle repose sur le principe de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable qui permet une spécialisation et un meilleur contrôle. Selon la loi 75-64 du 28 juin 1975, l'exécution d'une dépense se fait sous deux phases, à savoir :

- la phase administrative, selon laquelle l'ordonnateur constate une obligation à la charge de l'Etat dont résultera une dépense, puis, il vérifie la validité et l'exigibilité d'une dette (service fait) dont on va arrêter le montant, en fin, il donne l'ordre au comptable de payé

- la phase comptable, le comptable public effectue le paiement après avoir vérifié que les conditions relatives à la validité de l'acquis et de l'application des lois et règlements sont satisfaites.

Ce principe pose beaucoup des difficultés sur l'efficacité et la pertinence de la dépense publique sous plusieurs aspects.

- La durée peut être faite défaut, dans la mesure où l'ordonnateur et le comptable peuvent ne pas se travailler dans les mêmes lieux.
- La sincérité de la dépense, le comptable fait un contrôle sur papier mais pas physique, cela a comme risque, de payer une dépense pour un service qui n'est pas réalisé
- Manque de collaboration entre comptable et ordonnateur, l'ordonnateur peut autoriser une dépense d'un service sans se rassurer que le comptable a les montants qu'il ordonne.

C- Au niveau des achats publics

Les principes recherchés sur les procédures des achats publics sont :

- L'optimalité de la dépense publique
- L'acquisition de biens et services dans les meilleures conditions de prix et de qualité
- Définir des règles d'éthique et de transparence dans la sélection des fournisseurs ;
- Promouvoir la bonne gouvernance.

Avant la mise en place du nouveau code de passation des marchés publics (loi 2007-545 portant code de passation des marchés publics). Les achats publics se faisaient de manière inefficace. Dans la mesure où il n'y avait un contrôle sérieux et un audit approfondi. Mais les acheteurs publics pouvaient passer ses achats sans passer des marchés, cela a eu des conséquences graves sur la gestion des finances publiques et il n'a pas favorisé la concurrence des entreprises.

Beaucoup de structures publiques et parapubliques ont été négligées par l'ancien code, cela avait entraîné une mauvaise gestion de ces dernières dans la mesure où leurs achats ne faisant pas obligation des marchés.

Des procédures des marchés longues avec beaucoup de difficultés de réalisation, cette démarche ne favorisait pas la pertinence et l'efficacité des achats publics.

L'absence d'une autorité de régulation et de contrôle pour assurer la transparence, la concurrence et les principes des achats publiques faisait un grand défaut.

Tout cela a conduit le Sénégal à des réformes spécifiques sur les marchés publics, d'où la création d'un nouveau de passation des marchés publics qui tient en compte des difficultés rencontrées par l'ancien mais aussi de tenir en compte des nouvelles directives internationale. Le Sénégal n'a pas à envier les pays développés sur ce principe car les réformes appliquées sont conformes aux normes internationales sur les passations des marchés publics. les réformes appliquées ont touché des changements au niveau des points suivants :

- ✚ Le champ
- ✚ Le cadre institutionnel ;
- ✚ Les procédures ;
- ✚ La forme contractuelle ;
- ✚ Le règlement des litiges
- ✚ Le contrôle et les sanctions applicables à l'encontre des auteurs de faute dans la passation et de l'exécution des marchés.

Pour bien comprendre ces réformes nous allons faire les détails des points déjà cités en haut :

a- Au niveau du champ

Une extension du périmètre d'application résultant notamment de la suppression des régimes dérogatoires :

1. Les agences

Le statut d'autorité contractante est étendu aux nouvelles structures comme les agences. Profitant du vide juridique, certaines de ces administrations, comme l'AATR, continuait à appliquer (malgré une circulaire du PM en 2006 qui les soumettait au code) des procédures qui leur sont propres.

2. Les Sociétés Nationales (SN) et les Sociétés A participation Publique Majoritaire (SAPPM)

3. Le nouveau code prend aussi en charge les délégations de service public et les conventions de partenariat

Le nouveau CMP fixe les principes et méthodes régissant la passation des marchés publics applicables aux délégations de service public (concession, affermage) et les conventions de partenariat conformément aux règles posées par les directives de l'UEMOA.

b- Au niveau du cadre institutionnel

Une véritable refonte du cadre ! L'encadrement institutionnel s'appuie sur trois piliers :

1. Autorité de régulation des marchés publics (**ARMP**) rattachée à la primature

L'ARMP, instance non juridictionnelle nouvellement créée est une Autorité Administrative Indépendante (**AAI**) chargée notamment du règlement des différends, de l'analyse et de la diffusion des informations relatives à la commande publique, de l'émission d'avis et de proposition des adaptations à la réglementation des marchés publics, de la formation des acteurs, du contrôle a posteriori de la passation et de l'exécution des marchés.

L'ARMP comprend :

1. un Conseil de Régulation (DR)
2. Une Direction Générale (DG)
3. Un Comité de Règlement des Différends (CRD).

2. Direction Centrale des Marchés Publics (à la place de l'ex bureau des marchés)

La DCMP :

- assurer le contrôle a priori de la passation des marchés publics ;
- émettre des avis, d'accorder les autorisations et dérogations nécessaires à la demande des autorités contractantes lorsqu'elles sont prévues par la réglementation en vigueur ;
- assurer, en relation avec l'organe chargé de la régulation des marchés publics, la formation, l'information et le conseil de l'ensemble des acteurs de la commande publique sur la réglementation et les procédures applicables ;

- contribuer, en relation avec l'organe chargé de la régulation des marchés publics, à la collecte et à l'analyse des données ainsi qu'à l'établissement des statistiques sur les marchés publics.

Autorité contractante

Il s'agit de la structure qui passe le marché. Ex : Le ministère de la santé qui veut acheter des moustiquaires. Il est prévu, comme dans le décret de 2002, la mise en place d'une ou des commission (s) des marchés auprès de chaque autorité contractante. En outre, auprès de chaque acheteur public, est créé une cellule de marchés, une trouvaile du NCMP, dont le nombre et la composition est fonction de la spécificité et de la charge de travail attendue. Cependant dans le nouveau CMP, le nombre et les conditions de désignation des membres au sein de l'autorité contractante ne sont plus déterminés par le Code lui-même mais par un arrêté du Ministre chargé des Finances sur avis de l'ARMP. Ledit arrêté détermine les conditions de fonctionnement de la commission.

c- Au niveau des procédures

Plus de simplification et de transparence

Le volume du texte a été sensiblement réduit (passe de 265 à 152 articles) grâce au renvoi de certaines dispositions à des documents généraux (formulaires types contenant des règles communes à tous les marchés de même nature) et spécifiques.

L'agencement des articles sont disposés suivant l'ordre séquentiel des étapes de la procédure (préparation – exécution – contrôle – sanction)

Une plus grande responsabilisation de l'autorité contractante dans la mise en place de sa commission

Le plafond du montant de la garantie est abaissé (1 % et 3 % du montant estimatif du marché au lieu de 1 % à 5 %) afin d'éviter de fausser la concurrence.

Le Code accorde une place importante à la communication : publication de plan de passation des marchés, d'avis général de passation de marchés, information sur les motifs d'un rejet de candidature, publication du lauréat du marché, rapport annuel des commissions, etc.

Le code interdit de conclure un avenant sur un marché après la réception des fournitures, services ou travaux qui constituent son objet. Cette règle vise à empêcher de contourner l'obligation de lancer un nouveau marché. En plus, le montant cumulé des avenants est plafonné à 30% du montant TTC du marché initial après prise en compte des variations consécutives à d'éventuelles clauses d'actualisation et ou de révision.

Certaines décisions sont enfermées dans des délais fermes (publication PPM, publicité, information de rejet, notification définitive d'attribution, recours, etc.)

d- Au titre de la forme contractuelle

Le « marché de clientèle » qui permettait à un AC d'acquérir des fournitures ou des prestations reconductible pendant deux années supplémentaires dans les mêmes conditions de prix dans l'ancien code, est maintenant réservé exclusivement au marché de fournitures ou de prestations courantes pour lequel l'AC décide de LE confier à une entreprise sans indiquer la quantité ou la valeur globale des commandes.

Le CMP prévoit par ailleurs la procédure dite de « marché à commandes » qui ressemble beaucoup au marché de clientèle mais qui s'en distingue par la possibilité de déterminer en quantité ou en valeur, le minimum et le maximum des biens et services susceptibles d'être acquis.

Le « marché à tranche ferme et tranche conditionnelle » qui permet de passer une commande ferme pour satisfaire des besoins certains et de passer ultérieurement, en fonction de l'évolution des besoins, une ou plusieurs tranches complémentaires de commandes ou d'arrêter les commandes à la fin de la première tranche si les besoins ont disparu.

Le code consacre l'appel d'offre comme mode principal de passation des marchés et supprime l'adjudication. L'appel d'offre restreint est obtenu sur autorisation

Le « marché de gré à gré »

Le nouveau code de passation de marché public a joué un grand rôle sur ce point en réduisant les modèles de passation de gré à gré à 3 au lieu de 7 à savoir :

- 1) Sécurité
- 2) Exclusivité
- 3) Marché complémentaire pour assurer la fonctionnalité notamment d'un équipement ou d'une infrastructure à condition que les prestations objet du second marché ne figuraient pas dans l'ancien et que leur montant ne dépasse pas un tiers du montant du marché principal augmenté des avenants déjà passés.

e - Au titre du règlement des litiges

Le CMP a institué un recours non juridictionnel devant le Comité des Différends placé auprès de l'ARMP, à la suite d'un recours gracieux (formulé dans les conditions fixées par l'art 86 du CMP) infructueux, pour permettre à cet organe de régulation de se prononcer sur les cas de violation des procédures notamment avant l'attribution définitive d'un marché public.

Exemple : Une entreprise écartée injustement d'un marché public peut se voir rétablir dans ses droits après une saisine de l'ARMP.

Le Comité de Règlement des Différends de l'ARMP est saisi des recours contre toute irrégularité constatée avant, pendant et après la passation ou l'exécution des marchés publics et des délégations de service public. Le Président du Comité peut saisir la Commission Litiges, le Comité en formation disciplinaire ou les juridictions compétentes selon la nature des fautes commises.

Les décisions du Comité sont exécutoires et ont force contraignante sur les parties ; elles sont définitives, sauf en cas de recours devant une juridiction administrative ou judiciaire. Ce recours n'ayant pas d'effet suspensif.

Le comité est compétent pour connaître des contestations portant notamment sur les décisions relatives à l'attribution des marchés, les conditions de publication des avis (cas de non-respect des délais de publication, publication dans un support inapproprié...), les spécifications techniques retenues (cas de spécifications propres à une marque de fabrication...), les garanties exigées (cas des cautions fixées à un niveau disproportionné par rapport à la taille du marché...) et les critères d'évaluation (cas de critères de jugement subjectifs ou sans rapport avec l'objet du marché...)

Le recours est suspensif du processus d'attribution. L'autorité contractante doit faire arrêter la procédure dès qu'elle y a été invitée par l'organe de régulation et ne la poursuivre qu'après prononcé de la décision de l'organe.

f- Au titre du contrôle et des sanctions

Le contrôle a priori des marchés publics est exercé par la DCMP.

En vertu de la Directive n° 5/2000/CM/UEMOA du 5 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine, la DCMP en rapport avec l'ARMP prennent aussi en charge les fonctions de conseil aux acheteurs publics sur la réglementation et les procédures applicables, de formation et d'information de tous les acteurs y compris ceux du secteur privé et du suivi statistique des marchés

Sans préjudices de sanctions pénales prévues par d'autres textes, le comité des différends peut prononcer :

- l'exclusion temporaire ou définitive des MP à l'encontre d'un candidat ou d'un titulaire de marché public, de délégation de service public ou de contrat de partenariat fautif ;
- des sanctions disciplinaires et, éventuellement des dommages et intérêts à l'encontre des agents publics qui violent les procédures de MP.

II.3 : diagnostic des reformes au niveau des recettes

Selon l'art 4 de la loi n° 75-64 du 28 juin 1975 les ressources de l'Etat sont définies comme suit :

- Les impôts ainsi que le produit des amendes ;
- Les rémunérations des services rendus, redevances, fonds de concours, dons et legs ;
- Les revenus du domaine et des participations financières ainsi que la part de l'Etat dans les bénéfices des entreprises nationales et, aux cas prévus par le statut, des établissements publics et els produits divers ;
- Le produit des emprunts ;
- Toutes les ressources accidentelles ou exceptionnelles ;

- Le remboursement de prêts et avances.

II.3.1 : Les agents impliqués sur la procédure de la recette

Les impôts, droits et taxes sont constatés et liquidés par les services des impôts et Domaines ainsi que la Douane. Il s'agit de l'assiette de l'Etat.

Le recouvrement est assuré par le trésor public directement pour les impôts directs portant sur les impôts sur les sociétés, les impôts sur le revenu des personnes physiques, la Contribution Forfaitaire à la Charge des Employeurs (CFCE) et les droits de porte.

Pour les autres impôts, droits de et taxes, le recouvrement est indirectement assuré par le trésor à travers les comptables des administrations financières sous forme de régisseurs des recettes.

- Receveur des taxes indirects (RTI) pour la TVA, TOB, Taxes sur les véhicules ... ect ;
- Receveurs des domaines, de l'enregistrement et du timbre pour les droits d'enregistrement et d'hypothèque, du timbre, l'Impôt sur les Revenus des Valeurs Mobilières (IRVM), la taxe sur la plus-value immobilière, les revenus du domaine, ect..

A- Exécution de la recette

La procédure de l'exécution de la recette se fait sur deux phases : une phase administrative et une phase comptable.

a- La phase administrative d'une recette

Cette phase est assurée par les agents des régies financières de la Douane et des Impôts et Domaines. Elle consiste à constater, liquider et donner l'ordre de recouvrer.

b- La phase comptable d'une recette

Cette phase consiste à recouvrer les recettes (impôts, droits et taxes)

NB :

En matière d'une recette la procédure est résumée de cette manière :

Procédure normale : Assiette – liquidation – Mise en recouvrement – recouvrement.

Toutefois, l'art 5 de la loi 75 – 64 du 28 juin 1975 montre que : l'autorisation de percevoir les impôts résulte de plein droit du vote de la loi qui en fixe l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement.

La loi de finances évalue sur la base du projet gouvernemental, le rendement des impôts dont le produit est pris en compte dans le budget de l'Etat.

Les taxes parafiscales ne sont perçues que dans un intérêt économique ou social et au profit d'une personne morale autre que l'Etat. Les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs. Elles sont établies par la loi

Toutefois, le taux des taxes parafiscales à caractère économique est fixé par le décret pris sur le rapport du Ministre chargé des Finances et du ministre intéressé.

Sur son art 6 montre que : la rémunération des services rendus par l'Etat ne peut être établie et perçue que si elle a été instituée par décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé.

Pour l'Art.7 de la loi 75 – 64 du 28 juin 1975, le produit des amendes, des rémunérations pour services rendus, les revenus du domaine et des participations financières, les bénéfices des entreprises nationales et, aux cas prévus leur statut, des établissements publics, les remboursements des prêts et avances et le montant des produits divers sont prévus et évalués sur la base du projet gouvernemental par les lois de finances.

Art.8 – Outre les opérations permanentes de l'Etat directes aux articles 4,5,6,7 ci-dessus, le trésor public exécute sous la responsabilité de l'Etat des opérations de trésorerie.

Celles-ci comprennent notamment :

- des émissions et remboursement d'emprunts
- des opérations de dépôt sur ordre et pour compte de correspondants

Les émissions d'emprunts sont autorisées par la loi. Sauf disposition expresse d'une loi, les titres d'emprunts publics émis par l'Etat sont libellés dans la monnaie ayant cours légale et ne peuvent prévoir d'exonération fiscale.

Les remboursements d'emprunts sont exécutés conformément aux contrats d'émissions.

Les opérations de dépôts sont faites dans les conditions prévues par les règlements sur la comptabilité publique.

Sauf dérogation instituée par décret pris sur le rapport du ministre chargé des Finances et du Ministre intéressé, les collectivités territoriales de la république, les établissements publics et les personnes morales bénéficiant de taxes parafiscales sont tenus de déposer au trésor toutes leurs disponibilités. Sous réserve des dispositions particulières concernant des comptes consentis à un correspondant du trésor.

II.3.2 : Diagnostic des réformes au niveau des recettes

Les prévisions de recettes budgétaires de la loi de finances sont fondées sur l'estimation de l'évolution de la matière imposable et les améliorations attendues du fonctionnement des régies financières. Ces évaluations de recettes sont assurées par la Direction de la Prévision et des Statistiques (DPS), appuyée par la Direction du Budget et les régies financières (DGID, DGD, DGCPT), qui a construit sur un tableur Excel une base de données périodiques pour élaborer un tableau macro-économique global.

Les recettes fiscales représentaient en 2001 un montant de 576.8 milliards de F.CFA (équivalent à 825 millions de dollars EU au taux de 1 dollar = 700 F. CFA), soit 95.7% des recettes totales. Les taux de réalisation des recettes non fiscales paraissent moins réguliers, essentiellement en raison de la variation des encaissements de dividendes versés par les sociétés nationales et du produit des accords de pêche conclus avec l'Union Européenne. Les montants encaissés au titre des recettes non fiscales sont relativement faibles (25.9 milliards de F.CFA en 2001, soit environ 5% des recettes budgétaires totales).

Les réalisations des recettes budgétaires totales apparaissent également très proches des prévisions initiales :

A- Evaluation du cadrage des recettes budgétaires

La précision des prévisions des recettes budgétaires interpelle sur la transparence de la méthodologie employée par les services, mais aussi pose la question de leur fiabilité; elle peut en effet laisser entrevoir que les régies de recettes disposent d'une marge de manœuvre réelle pour améliorer leur performance en matière de recouvrement.

L'équipe CFAA a constaté que les discussions sur les prévisions de recettes se focalisent sur leur niveau global annuel sans définition d'hypothèses préalables. Il en résulte des décisions d'arbitrage difficiles entre les régies financières.

Les services fiscaux ne disposent pas de suffisamment des ressources humaines et matérielles pour réaliser des enquêtes ou monographies professionnelles sur les principaux secteurs d'activités au Sénégal. Cette situation entraîne :

- une réelle difficulté à appréhender le potentiel fiscal ;
- masque le vrai rendement des services fiscaux ;
- contribue à faire peser le poids de l'impôt sur un faible nombre d'entreprises.

Un problème subsiste sur la lisibilité de ces prévisions de recettes telles qu'elles ressortent des éléments d'information figurant dans l'Exposé des motifs de la loi de finances annuelle. Les explications fournies aux parlementaires gagneraient à être plus explicites afin de mieux distinguer dans l'évolution des recettes ce qui résulte d'une évolution spontanée (effets volumes/richeesse, etc.) de ce qui est relié à l'action volontariste du pouvoir exécutif (effets taux/prix/variatiions d'assiette, etc.). Sur ce sujet primordial lié à la fiscalité, la transparence de l'action publique à l'égard de la société civile comme la crédibilité de l'action des pouvoirs publics en seraient améliorées.

La DPS dispose en outre d'un personnel bien formé et de moyens matériels suffisants, notamment un système informatique adapté et fonctionnant en réseau¹³ et connecté à Internet¹⁴. Ce système est toutefois fragilisé par de sensibles problèmes de virus qui affectent la sécurité des fichiers informatiques. Par ailleurs, bien que ses prévisions macroéconomiques soient réalisées de façon sommaire sur tableur, et non au moyen d'un logiciel, la DPS utilise des outils de prévision de comptabilité nationale et en déduit des hypothèses concernant les principales composantes de la croissance pour la prochaine année budgétaire (consommation, investissements, commerce extérieur, prix, etc.).

B- Le dispositif et l'exécution des recettes budgétaires

L'exécution des recettes budgétaires est principalement confiée à trois administrations du MEF :

la DGID chargée de l'assiette des impôts et l'émission des rôles fiscaux ; elle est aussi responsable des Domaines de l'Etat;

la DGD chargée de l'émission des droits de douane et des droits indirects ;

la DGCPT responsable du recouvrement des recettes fiscales et non fiscales.

La budgétisation des recettes de l'Etat, comme des recettes des collectivités locales, est réalisé sur une base caisse, c'est-à-dire que l'enregistrement comptable ne s'effectue qu'au moment de l'encaissement des recettes. Toutes les recettes budgétaires sont centralisées dans les caisses de la Recette Générale du Trésor, pour la région de Dakar, et des Trésorerie régionales, pour les autres régions, puis enregistrées dans le compte de la BCEAO tenu par la Trésorerie Générale.

La DGID est la seule direction du MEF à posséder un Centre de Formation avec un équipement récent. La DGD, la DGCPT et la DGID forment leurs cadres de catégorie A dans une section spécialisée de l'Ecole Nationale d'Administration et ses cadres de catégorie B à l'Ecole des Douanes. La DGD a mis en place une gestion personnalisée qui lui permet d'opérer leur mutation d'emploi tous les 3 ans ; cette direction fait face actuellement à un important problème de déperdition de son effectif dû à l'arrivée d'un grand nombre de ses agents à l'âge de la retraite.

Les statistiques sur les recettes budgétaires communiquées par les autorités sénégalaises à l'UEMOA font apparaître une stabilité du recouvrement des recettes fiscales rapportées au PIB sur les trois dernières années connues.

C- Evaluation du dispositif et de l'exécution des recettes budgétaires

Tel qu'il existe au Sénégal, le dispositif des recettes budgétaires est en ligne avec le système UEMOA de référence qui prévoit la séparation entre les services chargés des émissions fiscales et du recouvrement. Lorsqu'il n'est pas émis de rôle fiscal, cas le plus fréquent, la DGID est le responsable unique de l'émission et du recouvrement, comme elle l'est pour la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA). Ce cumul de fonctions (émission/recouvrement), contraire au principe de séparation précité, augmente substantiellement le risque de collusion que le système cherche à minimiser ; ce risque peut être minimisé par l'institution d'un véritable contrôle interne au sein de la DGID.

Ce contrôle peut de plus être renforcé par l'utilisation d'un Numéro d'Identification Fiscale (NIF) propre à chaque redevable et partagé entre les services fiscaux, douaniers, du Trésor et du Budget.

La DGID assure par ailleurs la tutelle hiérarchique du Centre des Grandes Entreprises (CGE) qui administre la gestion des dossiers par contribuable et non plus par fonction comme auparavant. Ce Centre, situé à Dakar, a facilité les relations entre l'administration fiscale et les

principaux contributeurs du budget de l'Etat, ce qui devrait à terme permettre le développement des activités privées. Le CGE a pris une part prépondérante dans le recouvrement des taxes indirectes qu'il a réalisé en 2002 à hauteur de 82 % représentant 169,3 milliards de F.CFA sur un montant total de 206,1 milliards.

L'équipe CFAA a constaté que les services de la DGID ne réalise pas de monographies professionnelles par secteur d'activités pour accroître le potentiel fiscal et préconise en conséquence la réalisation de ces études.

D'autre part, cette concentration du recouvrement, ciblé sur les grandes entités industrielles et commerciales, a entraîné un effet pervers : les moyens humains et matériels peu disponibles ont contraint d'accorder une moindre attention aux actions de recouvrement à l'encontre des autres redevables, au détriment du principe de l'équité devant l'impôt.

Les émissions de rôles fiscaux souffrent de retards qui perturbent ensuite toute la chaîne de recouvrement. Cette situation n'est pas sans conséquence sur la trésorerie de l'Etat ; elle est aggravée pour les structures décentralisées³⁰ qui ne bénéficient pas d'avances de trésorerie, sauf en matière de dépenses obligatoires (salaires). Pour la commune de Thiès qui semble relativement favorisée, le retard dans l'émission et donc le recouvrement des recettes entraîne une exécution du budget à hauteur de 70% du montant des recettes votées, niveau qui restreint l'action des élus municipaux.

Aucune des administrations chargées de l'assiette ou de recouvrement des recettes budgétaires ne possède de corps d'inspection interne chargé de veiller au respect des règles et procédures. Par ailleurs, bien qu'une réunion présidée par le cabinet de ministre se tienne au niveau le plus élevé, ces administrations ne font l'objet d'aucune coordination au niveau régional. Cette déficience influe négativement sur leur efficacité globale. Les problèmes d'émission de rôle fiscaux, d'identification des contribuables et de liaisons informatiques ne pourront trouver de solutions pérennes que par des rencontres régulières et permanentes entre la DGID, la DGD et la DGCPT dans la mesure où la connexion informatique entre ces trois directions n'est pas encore vraiment fonctionnelle et ne couvre pas les structures déconcentrées.

La stabilité constatée dans l'exécution des recettes budgétaires met en évidence le manque de dynamisme des services chargés de l'émission et du recouvrement des recettes budgétaires. Le taux de recouvrement des recettes fiscales par rapport au PIB est resté, selon les chiffres communiqués, stationnaire ces dernières années ; cette situation fait apparaître le besoin d'analyser les raisons de cette absence de progrès.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Deuxième Chapitre : Analyse des réformes de 2004 à 2012

Pour faire avancer ses politiques de développement à savoir : le DSRP, la SCA, les OMD... etc. le Sénégal a pu bénéficier l'initiative PPTTE en Avril 2004, et élu au Millenium Challenge Account « MCA ». Cela à pousser le Sénégal de mettre en œuvre le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) avec notamment la mise en œuvre des réformes du système de gestion des finances publiques et des marchés publics (CFAA/CPAR). Pour corriger les imperfections constatées sur la loi 75-64 du 25 juin 1975 portant loi organique sur la loi de finances.

Jusque-là, le Sénégal appliquait la modalité classique (budget moyen), ici l'Etat ne se posait pas beaucoup de questions sur l'efficacité de la dépense publique. D'où l'importance de la mise en place d'autre reformes qui prendront en compte ces principes qui sont l'efficacité et l'efficience de la dépense publique misent en place par les reformes CFAA /CPAR.

L'initiative du gouvernement est de mettre en place des nouvelles reformes afin de répondre aux exigences de ses partenaires économiques au développement sur les questions de l'efficacité et de la transparence des systèmes de gestion des finances publiques de l'Etat et des procédures de la passation des marchés publics.

Section I : les reformes CFAA/CPAR

La mise en place du Projet de Coordination des Reformes Budgétaires Financières (PCRBF) au sein du Ministère de l'Economie des Finances (MEF), traduit la volonté des autorités sénégalaises de se doter d'instruments aptes à renforcer l'efficacité du système de gestion publique plus moderne et plus performant. Au préalable, le gouvernement du Sénégal, en partenariat avec les bailleurs de fonds, avait évalué le Système de Passation des Marchés Publics (CPAR, acronyme en anglais) en même temps que la Gestion des Finances Publiques (CFAA).

Ces nouvelles reformes reposent sur un plan de deux actions à savoir : l'amélioration du système de gestion des finances publiques et l'amélioration du système de passation des marchés publics. Dans un souci de mettre en place un cadre budgétaire et financier approprié et adéquat pour le développement qui aura impact significatif au niveau des partenaires de la communauté financière internationale. L'objectif cherché est de pousser les partenaires au

développement de substituer les aides-projets actuels par l'appui budgétaire dont la mobilisation sera simplifiée.

I.1 : L'amélioration du système de gestion des finances publiques :

Le plan CFAA a proposé plusieurs reformes à ce niveau dont :

- L'adoption d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) qui a comme objectif principal : la planification budgétaire pluriannuelle permettant d'assurer la cohérence des dépenses de l'Etat avec ses capacités de financement à moyen terme, l'allocation sectorielle et intra-sectorielle des ressources en liaison avec les objectifs de politique économique et de développement fixés par le gouvernement, une Gestion Axée sur les résultats et les performances des secteurs et une enveloppe financière prévisible par les ministres ;
- La délégation de l'ordonnancement et la décentralisation du budget d'investissement en vue d'améliorer les niveaux de décaissement en réduisant les délais et rapprocher l'exécution du budget d'investissement aux populations bénéficiaires ;
- Rechercher l'exhaustivité de la loi de finances par l'inscription de tous les financements extérieurs prévus dans le budget de chaque ministère ;
- Simplifier le circuit de la dépense et définir clairement les responsabilités de tous les acteurs du circuit de la dépense ;
- Lancer un audit technique et financier de la gestion de la solde et des pensions de l'Etat, puis moderniser le système de gestion de la paye des agents de l'Etat (organisation, contrôle, système informatique) ;
- Produire à temps la situation prévisionnelle de trésorerie au moins chaque trimestre ;
- Respecter le délai réglementaire de clôture des gestions budgétaire (31/12) et comptable (fin février) ;
- Entreprendre une étude sur les structures de contrôle administratif et juridictionnel ; mettre en œuvre les recommandations approuvées par les autorités ;
- Réorganiser la fonction « Informatique » au sein du MEF ;

I.2 : l'amélioration du système de passation des marchés publics

Pour rendre la dépense publique plus fiable, le plan CPAR a proposé certaines afin de rendre l'achat public plus correct et transparent car ce dernier était entaché de corruption et de mauvaise gestion.

Les reformes sont proposées sous deux angles à savoir :

I.2.1 : Améliorer l'efficacité du système et la capacité d'absorption des ressources publiques

- Clarifier le cadre juridique et assurer l'application du CMP ;
- Donner plus de responsabilités aux ministères dépensiers dans la passation des marchés ;
- Renforcement des capacités des acheteurs publics de biens et services ;
- Renforcement des capacités des collectivités locales ;
- Révision du cadre juridique ;

I.2.2 : Améliorer les systèmes de contrôle des marchés publics

- Concevoir et mettre en œuvre un système d'archivage des documents relatifs aux marchés publics, en vue de rendre possible les contrôles ex-post sur ces dossiers de dépenses ;
- organiser obligatoirement des contrôles à posteriori périodiques des marchés publics et appliquer les sanctions prévues par les textes ;
- Etude d'une instance indépendante de recours suspensif pour l'examen des réclamations des soumissionnaires dans le cadre des attributions des marchés publics et mise en place des recommandations validées par les autorités ;
- Réviser le code des marchés publics en vue de prévoir des sanctions en matière d'éligibilité des entreprises convaincues de pratiques anticoncurrentielles (point 2.2) ;
- Mettre en place un code d'éthique pour les marchés publics en rapport avec les directives communautaires de l'UEMOA ;
- Mettre en place un système d'information électronique sur les marchés publics ;
- Systématiser la publication des programmes annuels d'investissement public, les plans de passation de marchés, les décisions d'attribution des marchés et les rapports de contrôle à posteriori ;
- Organiser des sessions de formation et de vulgarisation du CMP au profit du Secteur privé et de la Société civile (à inscrire au chapitre Renforcement des capacités)

A partir de là, l'Etat n'a ménagé aucun effort à la réussite de ces réformes, raison par laquelle, d'autres reformes se sont suivies afin de donner aux autorités publiques les instruments efficaces et pertinentes au niveau de la gestion publique.

I.3 : Cadre de Mesure de la Performance en matière de Gestion des Finances Publiques (PEFA) en 2007

Afin de compléter l'exercice d'évaluation des plans d'actions CFAA et CPAR, le Gouvernement a mené en mi-2007, avec l'appui technique et financier des partenaires au développement, une analyse de la performance globale du système de gestion des finances publiques basée sur le Cadre de Mesure de la Performance en matière de Gestion des Finances Publiques (PEFA). L'analyse a couvert les six (06) dimensions essentielles d'un système de gestion des finances publiques transparent et organisé, à savoir :

- crédibilité budgétaire,
- exhaustivité et transparence,
- budgétisation fondée sur les politiques nationales,
- prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget,
- comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers,
- surveillance et vérification externes. Ces six dimensions sont assorties de 28 indicateurs de performance de haut niveau.

L'évaluation a également porté sur les pratiques des bailleurs de fonds avec trois (03) autres indicateurs de performance.

Cette analyse portant sur la période 2004-2006, a permis de disposer d'une situation de référence et d'assurer la mesure et l'évolution dans le temps de la performance du système de gestion des finances publiques. Le rapport final de l'évaluation PEFA adopté en novembre 2007, a conduit à l'élaboration d'un plan d'action 2008-2010 intégrant les actions résiduelles des plans d'actions CFAA et CPAR en cours d'exécution. Ce plan d'action a été approuvé en mai 2008.

Nonobstant la forte volonté politique qui a permis de réaliser des performances satisfaisantes dans la mise en œuvre des principales réformes, l'évaluation PEFA a démontré que de nombreux défis restent encore à relever dans le domaine de la gestion des finances publiques tels que le niveau d'adhésion de certaines structures opérationnelles, le manque de ressources pour la préparation et l'accompagnement des réformes et la faible utilisation des outils de programmation et de suivi.

I.4: Du PEFA au Plan de Réformes Budgétaires et Financières (PRBF) en 2009

Faisant suite aux difficultés budgétaires que le Sénégal a connues en mi-2008, une mission d'assistance technique du FMI en matière de gestion des finances publiques (GFIP) a été effectuée en septembre 2008 en accord avec les autorités sénégalaises. Les résultats de cette mission ont fait ressortir un ensemble de mesures pertinentes de court et moyen termes pour : (i) améliorer le SIGFIP, et (ii) accélérer la production et accroître la fiabilité des rapports d'exécution budgétaire et financière de l'Etat afin de répondre aux difficultés budgétaires relevées.

C'est dans cette dynamique que le Gouvernement et les partenaires au développement ont convenu de la nécessité de mettre à jour et d'unifier les différents plans de réformes des finances publiques et de se concentrer sur les actions prioritaires permettant de remédier les insuffisances et d'inscrire, dans la durée, les ajustements et les améliorations nécessaires à la consolidation des performances en matière de gestion des finances publiques. Le nouveau plan intitulé « Plan de Réformes Budgétaires et Financières (PRBF) 2009-2012 élaboré en 2009 avec l'appui financier de la Commission Européenne, constitue un cadre commun cohérent de suivi de la mesure des performances en matière de gestion des finances publiques. Il intègre les mesures résiduelles des plans d'actions CFAA et CPAR ainsi que les mesures importantes du plan d'action PEFA, du rapport final du FMI sur l'amélioration du système budgétaire, du programme de l'ISPE et de l'Arrangement Cadre des Appuis Budgétaires (ACAB). Le PRBF a été validé le 7 octobre 2009 par le Gouvernement et les partenaires au développement, notamment ceux du groupe « finances publiques et appuis budgétaires ».

Le PRBF est aligné avec les orientations stratégiques fixées par le DSRP II et de la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA). Il constitue un programme de modernisation de la gestion des finances publiques sénégalaises, qui ambitionne de préparer les bases robustes au niveau des institutions, des systèmes et des processus pour le développement de l'appui budgétaire.

Section II : Quelques réformes aux niveaux des recettes de fiscales

Comme tous les pays de l'UEMOA et de la CEDEAO, le Sénégal n'est pas totalement souverain en matière de politique fiscale, il doit se mettre aux perspectives dégagées au niveau de ces dernières. Ces perspectives consistent globalement en la consolidation de

l'union douanière, donc du démantèlement tarifaire total entre les Etats membres et du maintien du Tarif Extérieur Commun (TEC).

Des efforts ont été faits au niveau de la Politique fiscale dans le cadre du Programme du Transit Fiscal (PTF).

Au niveau interne, le Sénégal a fini de se doter d'un nouveau CGI avec l'adoption de la loi n°2012-31 du 31 décembre 2012. Cette réforme globale de la loi fiscale a introduit de nombreuses innovations allant dans le sens d'un élargissement de l'assiette, d'une plus grande efficacité de l'Administration Fiscale et enfin du renforcement des droits des usagers.

II.1 : La consolidation du marché commun de l'UEMOA

Cela passe, notamment, par le renforcement des instruments de libéralisation des échanges, la suppression de toutes les entraves résiduelles tarifaires comme non tarifaires, l'élimination des mesures tarifaires et non conformes au TEC, l'approfondissement de l'harmonisation des fiscalités intérieures indirectes comme indirectes ;

II.2 : Le renforcement des capacités et de la synergie entre les administrations fiscales et douanières

La transition fiscale se caractérise par un processus de substitution graduelle de la fiscalité intérieure à la fiscalité de porte. Cela suppose une augmentation continue de la productivité, un élargissement et une meilleure maîtrise de l'assiette fiscale ;

II.2.1 : Le soutien à la croissance

Pour encourager une croissance économique forte et durable, la politique fiscale doit favoriser la formation d'une épargne pour le financement des investissements et elle ne doit non plus constituer une contrainte pour les investisseurs directs étrangers. C'est dans cette perspective que s'inscrit la politique fiscale au Sénégal depuis l'année 2004 particulièrement et ceci conformément aux axes dégagés par le PTF (baisse de 10 points du taux de l'impôt sur les sociétés pour le fixer à 25% et institution du crédit d'impôt)

II.2.2 : La mobilisation optimale des ressources fiscales et douanières

La mobilisation des recettes fiscales permet de doter l'Etat des ressources nécessaires au financement des projets de développement. En vue d'accélérer le rythme de réalisation des

projets d'investissement, tout Etat doit avoir une politique fiscale qui garantit un recouvrement d'un niveau suffisant de recettes.

Pour améliorer le recouvrement des recettes fiscales, l'Etat a mis quelques reformes aux niveaux des services de recouvrement à savoir : la DGID, la DGD et le DGCPT.

II.3 : Au niveau de la DGID

II.3.1 : Réforme du code général des Impôts (loi 2012-31 du 31/12/2012)

La fiscalité est un instrument apte à mobiliser de façon optimale les ressources nécessaires à la couverture des charges publiques, à promouvoir la croissance économique et à améliorer l'environnement des affaires.

La fiscalité est un instrument apte à mobiliser de façon optimale les ressources nécessaires à la couverture des charges publiques, à promouvoir la croissance économique et à améliorer l'environnement des affaires.

La fiscalité est un instrument apte à mobiliser de façon optimale les ressources nécessaires à la couverture des charges publiques, à promouvoir la croissance économique et à améliorer l'environnement des affaires.

La fiscalité est un instrument apte à mobiliser de façon optimale les ressources nécessaires à la couverture des charges publiques, à promouvoir la croissance économique et à améliorer l'environnement des affaires.

La fiscalité est un instrument apte à mobiliser de façon optimale les ressources nécessaires à la couverture des charges publiques, à promouvoir la croissance économique et à améliorer l'environnement des affaires.

La fiscalité est un instrument apte à mobiliser de façon optimale les ressources nécessaires à la couverture des charges publiques, à promouvoir la croissance économique et à améliorer l'environnement des affaires.

La fiscalité est un instrument apte à mobiliser de façon optimale les ressources nécessaires à la couverture des charges publiques, à promouvoir la croissance économique et à améliorer l'environnement des affaires.

La fiscalité est un instrument apte à mobiliser de façon optimale les ressources nécessaires à la couverture des charges publiques, à promouvoir la croissance économique et à améliorer l'environnement des affaires.

Au regard des buts poursuivis par le système fiscal, il devenait urgent pour les pouvoirs publics de refondre totalement le dispositif fiscal afin de le rendre plus lisible et mieux articulé aux objectifs poursuivis dans le cadre de la politique économique et sociale du Sénégal. Dans cette perspective, quatre (4) finalités majeures sont recherchées, à savoir :

- 1- améliorer la qualité du dispositif fiscal ;
- 2- accroître le rendement budgétaire de l'impôt par l'élargissement de l'assiette ;
- 3- promouvoir une meilleure justice fiscale et le consentement à l'impôt ;
- 4- mettre en place un droit fiscal commun incitatif pour promouvoir la croissance économique et améliorer l'environnement des affaires.

II.3.2 : Modernisation des services de l'Administration fiscale.

Des actions importantes sont conduites dans ce domaine et portent sur la réforme institutionnelle de la DGID, la mise en place et le déploiement du Systèmes intégré de Gestion des Impôts et Taxes (SIGTAS), le transfert des fonctions de recouvrement du Trésor à la DGID et la numérisation du cadastre. Elles viennent contribuer à la consolidation des efforts notés dans le chapitre de l'analyse du niveau de qualité globale de la crédibilité budgétaire et à l'amélioration de l'efficacité du recouvrement des contributions fiscales.

II.3.3 : Réforme institutionnelle de la DGID :

La réforme institutionnelle s'est poursuivie avec l'érection de nouveaux centres de services fiscaux pour mieux rapprocher les services de la DGID des contribuables et la création de la Direction du recouvrement à la DGID en vue de la prise en charge du transfert des fonctions de recouvrement des impôts directs de l'Etat.

II.3.4 : La numérisation totale du cadastre :

L'objectif visé par la numérisation du cadastre est une meilleure maîtrise du foncier et une amélioration des recettes fiscales et domaniales. Pour ce faire, le gouvernement est appuyé dans la réalisation de cette opération d'envergure par la Commission européenne dans le cadre du PAPNBG 9^{ème} FED, par la BAD dans le cadre du PAMOCA, des projets dont les conventions de financement sont arrivées à expiration en décembre 2009, et enfin par le Canada dans le cadre de la composante appui aux réformes de l'initiative d'appui budgétaire au PDEF.

Parmi les réalisations importantes on peut citer :

- la conservation de la cartographie numérique de 36 communes du Sénégal ;
- l'élaboration des monographies des locaux de référence pour les enquêtes cadastrales ;
- adoption d'un plan de communication partagé avec tous les acteurs du foncier.
- la réalisation des enquêtes cadastrales dans les régions de Dakar, Thiès (département de Thiès) et de Louga (Kébémér) ;
- étude sur l'informatisation de la conservation foncière et numérisation du livre foncier et l'implantation d'un nouveau système cadastral et mise en place du système d'informations géographique et base de données ;
- le renforcement des capacités humaines et professionnelles de la DGID : formation des agents du cadastre et recrutement d'une assistance pour la résorption du retard des stocks de dossiers de morcellement en vue d'appuyer les services du Cadastre dans la mise à jour du livre foncier et la gestion de la base de données cadastrale renfermant les données essentielles pour permettre d'asseoir la base de l'impôt foncier;
- le renforcement des capacités institutionnelles et de gestion de la Direction du cadastre par le recrutement d'ingénieurs géomètres et de technicien supérieurs géomètres, la formation d'administrateurs réseaux et des utilisateurs en Microsoft Exchange, et l'acquisition de matériels de topographie, de duplication de plans et de matériels informatiques.

Extension de SIGTAS aux impôts

Financé entièrement par le budget de l'Etat, le projet SIGTAS s'inscrit dans un vaste chantier de modernisation du système d'information et de gestion des impôts et taxes.

L'extension de SIGTAS à l'ensemble des impôts sera effective en janvier 2010 pour tous les centres des services fiscaux connectés à ce jour.

L'état d'avancement du déploiement de SIGTAS :

L'extension de l'implantation de SIGTAS à tous les centres des services fiscaux de Dakar est effective. Cependant, il se trouve que centres ont encore des problèmes liés à des coupures d'électricités, ce qui est de nature à rendre le réseau indisponible de temps à autres. Pour remédier à cette situation, la solution préconisée par ASTER consistant à installer des groupes électrogènes devrait inspirer la DGID compte tenu de ses engagements en terme notamment d'optimisation du rendement. S'agissant de son extension aux régions autres que Dakar, elle

n'a pas pu être réalisée en 2009 à cause des restrictions budgétaires de 2008. La réalisation de cette diligence est différée pour 2010. Cette extension courant 2010 concernera également les deux seuls départements où la DGID est représentée à l'heure actuelle par un centre des services fiscaux à Mbour et un contrôle à Dagana.

II.4 : Réformes foncières et domaniales

La modernisation de la DGID, initiée en 2004, est aujourd'hui largement entravée par un accès à la propriété foncière trop souvent difficile, une réglementation et des tarifs largement obsolètes et déconnectés du marché, un système de conservation de droits fonciers non efficient et non sécurisé et surtout un cadastre insuffisamment opérationnel. En effet, si la mission fiscale est menée à bien grâce aux réformes importantes initiées, il demeure qu'il reste beaucoup à faire en ce qui concerne les missions foncières et domaniales au cœur des préoccupations actuelles et de leur impact sur les finances publiques.

En se fixant comme objectif «la maîtrise de l'assiette fiscale qui doit passer par son élargissement», la mise en place au plus vite d'une gestion stratégique du patrimoine de l'Etat à la fois transparente et efficace, au service du développement économique national et générateur de recettes budgétaires supplémentaires constitue une des priorités des réformes de la DGID. Cette dernière vient de procéder à l'identification des freins et des obstacles au développement d'une gestion foncière dynamique et moderne, un diagnostic largement partagé avec l'ensemble des acteurs concernés. La prise de conscience collective des problèmes à résoudre devrait permettre au gouvernement d'élargir le champ de ses réformes. Les travaux en cours édifieront incessamment sur les mesures de réformes retenues et sur le calendrier de mises en œuvre.

NB :

L'introduction des contrats de performances dans l'administration économique et financière Sénégalaise (DGID, DGCRT, DGD, DGF et DGP) est une étape très importante dans la mesure où la performance est jugée comme une variante indispensable de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR).

Chapitre 3 : Amélioration de la performance et la maîtrise des dépenses publiques.

Le CDMT est un instrument utile pour les pays à faible revenu, il est potentiellement un instrument très utile pour combler le vide fréquent entre les politiques de développement et leur traduction budgétaire. L'approche par les Objectifs du Millénaire pour le Développement

n'est pas contradictoire avec l'élaboration des CDMT, car ceux-ci sont des instruments pour gérer la tension entre les objectifs et la contrainte budgétaire.

Pour donner une définition pertinente aux CDMT, nous pouvons retenir celle donnée par la banque Mondiale « *Un CDMT comprend une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles* ». Il est même aussi considéré comme « *un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources* ».

Considéré comme un moyen, un instrument de planification et de programmation à moyen terme des ressources et des charges dans le cadre d'une approche axée sur les résultats. Le CDMT est aussi un outil de la méthode de Gestion Axée sur les Résultats qui se repose sur cinq objectifs principaux.

- Une planification stratégique
- Une stratégie opérationnelle à moyen terme
- Une planification opérationnelle à court terme
- Une phase de mise en œuvre
- Un système de suivi évaluation

Il est aussi considéré comme un outil de pilotage des finances publiques. Sa finalité est d'accroître l'efficacité de la dépense publique en mettant en cohérence les allocations budgétaires avec les priorités de développement. Il constitue ainsi un outil d'aide à la décision qui met l'accent sur les liens entre :

- Les politiques et les programmes
- Les programmes et les projets
- Les programmes/projets et les budgets annuels
- Les prévisions budgétaires et leurs réalisations effectives
- L'exécution réelle et les indicateurs ou objectifs préalables fixés dans les politiques et programmes.

Le CDMT est aussi jugé comme :

- Un processus participatif
- Une approche transparence de programmation et d'exécution budgétaire
- Un outil efficace de communication et de recherche de financement

Section 1 : Les étapes de la mise en place du CDMT

Sa mise en place n'est pas une chose facile, dans la mesure où le CDMT est complètement différent de ce que nos pays avaient l'habitude de faire d'où la nécessité d'un courage politique et des efforts pertinents afin d'arriver aux redressements et finalités escomptés.

C'est ainsi que nous allons montrer de manière claire avec des précisions bien détaillées sa mise en place.

Le processus CDMT doit être glissant. C'est un cadre permettant de revoir les objectifs du gouvernement et les allocations budgétaires selon les inflexions dans les stratégies, priorités, performances observées. Dans la logique itérative promue par les DSRP (malheureusement pas glissante !), le CDMT vise à rendre opérationnels les résultats obtenus par les systèmes de suivi évaluation. Les grandes étapes du cycle sont décrites dans la figure suivante :

Considéré comme un cycle annuel de définition, d'exécution et de suivi évaluation des politiques publiques voici les étapes du CDMT :

- Un cadre macroéconomique doit être élaboré avec la définition de toutes les ressources possibles et toutes les dépenses de l'Etat.
- Elaborer le CDSMT (le cadre de dépenses sectoriel à moyen terme) dans lequel le ministère sectoriel définit tous les programmes qu'il attend réaliser pendant cette période mais aussi il définit les priorités de son secteur
- Elaboration du CDMT global afin de présenter le CDMT au parlement sur un seul document, le Ministère chargé du budget, se met à regrouper tous les CDSMT et faire un arbitrage pour que ces derniers soient conformes à la loi de finances publiques et fixe des plafonds sectoriels indicatifs
- Une fois présenté à l'assemblée Nationale, la première année du CDMT doit être conforme à la loi de finances (le budget annuel de l'année « t ») où le CDMT va être exécuté.
- Après approbation et/ou intégration dans la Loi de Finances, le suivi des engagements pris dans le CDMT doit se faire en trois étapes : administratif, société civile et statistiques afin qu'une évaluation des politiques publique soit présentée à l'ensemble des acteurs concernés surtout les parlementaires.

I.1 : Le cadrage macroéconomique.

Comme tout processus budgétaire, l'élaboration du CDMT commence par le cadrage macroéconomique en vue de déterminer les différentes ressources dont peut disposer l'Etat pendant la période concernée. L'exercice porte sur une évaluation de l'évolution spontanée des recettes et de dépenses. au Sénégal, il se fait dans le cadre de la campagne des budgets économiques qui démarre ses travaux dès le premier trimestre de l'année précédant celle dont le budget est préparé.

Les directions et services impliqués sont : DPEE, DGCPT, DGID, BCEAO, DDI, DCEF, DB... .

Ce travail de cadrage est effectué à travers différents sous-groupes à savoir :

- Le sous-groupe finances publiques : utilisant notamment différents modèle statistiques de prévision des recettes
- Le sous-groupe environnement international : qui se penche entre autres sur l'évolution du dollar, les prix mondiaux des produits importés et exportés comme le pétrole, l'arachide, le riz..... etc.
- Le sous-groupe synthèse : dont les termes de références portent sur la cohérence des prévisions par rapport au programme économique et financier qu'au système national de planification.

I.2 : Elaboration du CDSMT

Le CDMT sectoriel désigne un programme sectoriel pluriannuel de dépenses assorti d'objectifs et d'indicateurs de suivi pour justifier les programmes de dépenses dans la limite des plafonds alloués par les ministères centraux au sein du cycle budgétaire.

Chaque ministère doit préparer son plan stratégique à moyen terme qui présente une vision claire de son secteur, définissant un ensemble de buts et d'objectifs, ainsi que les moyens à mettre en place pour les atteindre. Ce plan stratégique servira de base pour la préparation du CDMT ministériel

Avec l'entrée en vigueur du CDMT, les sectoriels devront s'appuyer sur une méthode de planification stratégique pour définir leurs missions, les résultats escomptés, et programmer leurs activités, et non plus sur de simples prolongements des programmes antérieurs qui n'ont rien à voir avec les nouvelles orientations du DSRP.

Le CDSMT décline la stratégie sectorielle sous forme d'enveloppes financières à affecter aux programmes, sous programmes, projets et activités à moyen terme du secteur.

Le CDSMT est un parfait outil d'aide à la décision au niveau du ministère et plus particulièrement au niveau de la cellule stratégique et de la cellule budgétaire. C'est un outil qui permet à la fois la concertation et la négociation pendant le processus d'élaboration entre la cellule stratégique et la cellule budgétaire.

Toute fois le secteur doit être franc avec ses objectifs afin de proposer des programmes et des projets réalisables avec des échéances raisonnables pour ne pas compromettre l'idéologie du CDMT.

I.3 : Elaboration du CDMT global.

Souciant de ses ressources, le Ministère de l'Economie et des finances (MEF) doit effectuer les trois étapes suivantes ;

➤ Première étape

- Améliorer les outils de prévisions de toutes les recettes de l'Etat en tenant compte des différentes modifications qui pourront se présenter au fur et à mesure.
- Développer des outils pour conduire les analyses fines des modifications des politiques.
- Construire les liens appropriés entre les dépenses d'investissement et les autres dépenses
- Etablir un registre des dettes éventuelles.
- Préparer les indicateurs macroéconomiques et les prévisions budgétaires conformes

➤ Deuxième étape

Le MEF doit définir les dépenses totales qu'elle envisage à réaliser, qu'elles soient d'investissement, de fonctionnement ou de transferts en intégrant une contrainte financière qui doit la minimiser tout au long du processus budgétaire.

Ensuite, présenter les enveloppes budgétaires des sectoriels en leur donnant leurs objectifs et leurs indicateurs macroéconomiques.

Le Ministère de l'économie et des Finances révisé les programmes sectoriels pour vérifier leur compatibilité avec l'ensemble des priorités et des limites de dépenses. Il centre son attention sur les grandes stratégies plutôt que sur la structure détaillée des dépenses envisagées. Si un secteur prévoit de dépasser les limites, le Ministère des Finances aide ce secteur à réduire les dépenses, ou demande des informations complémentaires pour réviser les limites

➤ **Troisième étape**

Le budget annuel, basé sur la proposition du CDMT, est alors préparé par les opérateurs, soumis au Ministère des Finances pour regroupement et présenté au cabinet et au parlement pour approbation. Les dotations des années ultérieures doivent accompagner le budget annuel définitif présenté au parlement.

La première année du CDMT doit être conforme à la loi de finance de l'année en cours. Une fois voté, le CDMT devient alors une loi d'où aucune correction ne peut se faire directement sans une LFR.

Enfin le sectoriel doit mettre à jour son CDSMT une fois que la loi de finances est adoptée par l'assemblée et promulguée par le Président de la République pour que ce dernier soit conforme au CDMT.

Toutefois, si des perturbations macroéconomiques interviennent au cours de l'exercice (inflation, croissance,...etc.), les estimations de dépenses déjà élaborées feront l'objet d'une mise à jour. Le nouveau cycle budgétaire débute alors avec les nouvelles estimations actualisées pour la période du CDMT.

Section II : Le rôle du CDMT dans le développement

Après la faille des politiques d'ajustement structurelles, les IBW ont donné cette fois-ci aux pays en développement le destin de leur développement en leur accordant la chance de proposer leur façon d'agir afin d'éradiquer la pauvreté et de prévoir leur développement c'est ainsi qu'aux années 1999 est né le Document Stratégique de réduction de la Pauvreté (DSRP).

II.1 : Le CDMT dans le cadre du DSRP

Le passage des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) aux DSRP implique un changement de perspectives (une croissance plus forte, plus stable et plus réductrice de pauvreté ; une approche participative ; une gestion par résultats ; un meilleur suivi) qui trouve dans les CDMT un véhicule idéal pour mettre en cohérence DSRP et dépenses publiques.

Le DSRP est devenu une exigence dans l'élaboration des politiques publiques des pays sous-développés, c'est ainsi qu'il est jugé obligatoire que le budget de l'Etat soit conforme aux objectifs du DSRP, d'où la nécessité de voir les liens entre le CDMT et le DSRP pour voir l'intérêt qui les lie.

A partir du milieu des années 1990, de nombreux pays africains ont commencé à mettre en place des CDMT et le mouvement s'est ensuite amplifié au fur et à mesure que les pays élaboraient et mettaient en œuvre des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) dans lesquels le CDMT est programmé comme une innovation majeure dans le cadre des réformes budgétaires.

Le CDMT est considéré comme une priorité pour la réalisation du DSRP lorsqu'il n'est pas encore mis en exercice, mais tout fois, une fois qu'il sera mis en œuvre, le CDMT doit tout d'abord, il doit assurer la liaison entre les instruments de mesure et de contrôle, tant au niveau de la politique (y compris le DSRP) qu'au niveau opérationnel (le budget). Ensuite, le CDMT doit faire l'objet d'un débat de politique nationale et internationale du gouvernement.

II.2 : La gestion axée sur les résultats (GAR) est l'un des facteurs du CDMT

Comme on l'a déjà défini sur l'introduction, la GAR est considéré comme "un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion en faisant participer les principaux intervenants à la définition de résultats escomptés, en évaluant les risques, en suivant les progrès vers l'atteinte de ces résultats, en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendement".

Selon la Déclaration de Paris, "axer la gestion sur les résultats signifie gérer et mettre en œuvre l'aide en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision. »

La GAR est une naissance de la nouvelle gouvernance publique aux dimensions institutionnelles (valeurs, règles, normes) et organisationnelles (managériales et instrumentales). Désormais, l'Etat doit emprunter le management privé afin que la fonction de son administration soit son contrainte de son budget avec une obligation de résultats.

La formulation « Gestion Axée sur les Résultats (GAR) » contient trois mots clés à comprendre à savoir :

- **La Gestion** : vient du verbe gérer qui signifie tout simplement :
 - Vouloir atteindre un objectif ou des objectifs
 - Choisir une stratégie (la bonne manière) pour atteindre l'objectif ou les objectifs
 - Mettre en œuvre (utiliser) les moyens (ressources) humains, matériels et financières pour atteindre l'objectif ou les objectifs
 - Mesurer l'atteinte de l'objectif ou des objectifs et du résultat ou des résultats en mettant en place et effectuant un suivi évaluation continu pour mesurer les rendements et gérer les risques.
 - Communiquer pour prendre des décisions futures
- **Axée** :

Ce terme signifie que tout le travail du management est basé sur et orienté vers les résultats. Dans ce cas, ce qui compte réellement et essentiellement dans un programme ou un projet, est le résultat escompté sur lesquels il est axé.

- **Résultat** :

Ce terme signifie la fin, c'est-à-dire le changement descriptible et mesurable sur le chemin qui mène à un objectif (ce que l'on veut)

Le terme **Gestion Axée sur les Résultats (GAR)** peut être entendue donc en tant que « mise en œuvre des ressources d'un programme ou projet en vue d'atteindre les objectifs préalablement fixés (ce que l'on veut) à travers des résultats obtenus (ce que l'on peut concrètement) dans le cadre d'une stratégie déterminée, suivis et évalués continûment

(système de mesure de rendement) pour mesurer les rendements et gérer les risques ; et communiqués pour la prise des décisions futures (ré-planification) »

Pour que le CDMT soit réalisé, il est aussi pertinent de préciser que la GAR est une étape inévitable dans la mesure où, elle reste le noyau du principe de la Budgétisation Axée sur les Résultats (BAR).

Une vraie budgétisation axée sur les résultats (BAR) exige de (ré)lier le processus de la planification et la budgétisation. Dans ce processus, un bon arbitrage est primordial.

Pour cela, il est nécessaire que les ministères techniques en question disposent des techniciens, non seulement en planification mais aussi avec au moins une notion globale de la budgétisation. En même temps, les spécialistes du Ministère de l'économie et des Finances devront être capables de débattre des questions budgétaires avec ses techniciens.

Ces connaissances des questions budgétaires (cadre de Gestion Axée sur les Résultats : budget-programme) sont nécessaires afin d'aider à animer convenablement les débats lors des arbitrages budgétaires. Cela permettra ainsi aux opérateurs à se donner les moyens de leurs politiques ou de réduire leurs ambitions et cela de manière raisonnée.

II.2.1 : Les étapes de la GAR

Le défi principal de la GAR est de faire en sorte que les programmes ou projets contribuent bien à l'atteinte des politiques ou les priorités déjà envisagées. Dans la mesure où le résultat est le noyau dure de la gestion axée sur les résultats.

Première étape : l'engagement

Les parties prenantes doivent s'engager :

- l'Etat doit bien prendre des engagements envers le reste du monde ou bien les nationaux sur des objectifs bien définis (exemple : le DSRP).
- Les ministères sectoriels et les organismes s'engagent envers leurs autorités en mettant en place des planifications opérationnelles pour les projets et programmes.
- Les chefs des programmes s'engagent devant son ministère sectoriel sur l'objectif défini.

- En fin le chef du projet s'engage envers son chef de programme sur le résultat escompté.

Deuxième étape : la réalisation

Une fois planifiés, les programmes ou projets doivent être réalisés dans les conditions préalablement définies. La gestion des activités doit être continue avec un respect du calendrier et des budgets alloués est une obligation.

Troisième étape : l'évaluation

L'évaluation de l'activité menée demeure une étape nécessaire, dans la mesure où le résultat doit être explicite et vérifiable. Les chefs des projets/programmes doivent rendre compte, vérifier les activités qu'ils ont menées devant son ministre sectoriel afin que ce dernier rende compte aux parlementaires.

Quatrième étape : l'amélioration

Après l'évaluation, des précisions devront être mises en place afin d'agir, adapter, capitaliser ou changer certaines activités ou politiques au fur et à mesure que le programme/projet est en cours.

Pour assurer la mise en œuvre de la GAR au niveau des programmes et projets d'une organisation il s'impose une nécessité d'un « outil » de mesure privilégié, nous allons prendre la Méthode du Cadre Logique (MCL) comme un instrument de mesure.

II.3 : La Méthode du Cadre Logique (MCL)

La MCL est aujourd'hui l'outil par excellence que la GTZ allemande, l'ONU, l'UE et d'autres institutions préconisent pour l'examen, le suivi et l'évaluation des projets et programmes. C'est ainsi qu'aujourd'hui il est nécessaire de se donner le courage et la volonté de mettre cette méthode en marche afin que le CDMT soit une réalité.

Appelée aussi Matrice du Cadre Logique, la MCL est antérieure de la GAR dans la mesure où, elle est adaptée pour être davantage orientée vers les résultats. Toutefois, il en existe plusieurs versions mais la logique reste la même.

Le cadre logique se présente sous forme de matrice. Cette matrice permet de structurer le contenu d'un projet de manière complète et compréhensible pour tous. Elle comporte 4 colonnes et 4 rangées :

- La **logique verticale** identifie ce que le projet vise à réaliser, clarifie les liens de causalité et spécifie les hypothèses et incertitudes importantes qui échappent au contrôle du gestionnaire de projet.
- La **logique horizontale** concerne la mesure des effets du projet, et des ressources qu'il a mobilisées, en identifiant des indicateurs clés, et les sources qui permettent de les vérifier.

Tableau n° 1 : matrice du cadre logique.

Logique d'intervention	Les indicateurs objectivement vérifiables (objectifs globaux spécifiques et résultats)	Les ressources de vérifications (indicateurs de performances)	Les hypothèses et les indicateurs de risques
But du programme énoncé dans le document de politique et dont le projet devrait favoriser l'atteinte.	Impact : résultats à long terme sur le plan du développement social qui sont la conséquence logique de l'obtention des effets recherchés.	Indicateurs qui démontrent que le projet a contribué à la obtenir les effets recherchés sur le plan du développement	Hypothèses : conditions nécessaires pour que le lien de causalité entre les effets et l'impact soit celui prévu. Indicateurs de risque : indicateurs qui permettent d'évaluer les hypothèses établies.
Objectifs du projet liés aux besoins prioritaires en matière de développement des bénéficiaires et qui peut être atteint dans	Effets : résultats à moyen terme sur le plan du développement qui bénéficient aux groupes ciblés, qui doivent être obtenus	Indicateurs qui démontrent que le projet a contribué à obtenir les effets recherchés sur le plan du développement.	

le cadre des activités du projet.	dans le cadre du projet, et qui sont la conséquence logique de l'obtention des extrants.		
Liste des activités opérationnelles. On peut également inclure à des fins d'information les ressources requises pour atteindre le but de projet.	Extrants : résultats à court terme sur le plan du développement obtenus par les partenaires responsables de l'exécution du projet, ou dont ils profitent, et qui sont la conséquence immédiate des activités de projet et des intrants connexes.	Indicateurs qui démontrent que le projet a contribué à obtenir les extrants recherchés sur le plan du développement.	

Ses variantes incluent notamment :

- Un cadre de mesure du rendement
- Le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT ou budget/programme)

Tableau n°2 : suivi décisionnel

Objectifs stratégiques						
indicateurs	résultats	cible	Ecart/variation	Causes/ Facteurs/ origines	Actions correctrices et mobilisatrices	
					Actions entreprises	Où en est-on ?

Tableau n° 3 : mesure du rendement

Le cadre de mesure du rendement					
	indicateurs	Sources de données	Techniques de collecte	fréquence	responsabilité
impact					
effets					
extrants					

CONCLUSION

Durant la dernière décennie, les gouvernements se sont activement efforcés de réformer leur système budgétaire en introduisant des techniques budgétaires modernes telles que la budgétisation d'exercice, la budgétisation axée sur les prestations et les impacts ainsi que la planification et la communication des performances. Ces réformes ont été clairement influencées par le mouvement de la "Nouvelle Gestion Publique" (NGP). **Hood** identifie sept principes propres à cette nouvelle doctrine : la gestion professionnelle responsabilisée, les critères et mesures explicites de la performance, l'importance accrue des contrôles des prestations, le fractionnement des unités administratives, l'augmentation de la concurrence, la mise en évidence des pratiques de gestion du secteur privé ainsi que la discipline et la parcimonie dans l'utilisation des ressources. Ces principes ont influencé et justifié la réforme du Budget de l'État dont le degré a varié selon les pays. Outre l'influence du mouvement de la NGP, la réforme du Budget de l'État a également été motivée par la nécessité d'accroître la responsabilité de l'Exécutif vis-à-vis du Parlement et de l'opinion publique en mettant en évidence les résultats du processus d'approbation parlementaire et des politiques publiques.

La mise en place d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) reste un élément indispensable aux nouveaux défis sur les finances publiques. Nous avons constaté qu'à partir de l'année 2000, le Sénégal ne ménage aucun effort pour se mettre à l'abri des problèmes de gestion de l'Etat, des modifications et des réformes sur la loi de finances se sont enchaînées, les dispositions de rigueur et de bonne gouvernance sont aussi une preuve qui prouve l'ambition de faire du Sénégal un pays émergent, et cela se justifie sur l'amélioration et la maîtrise des finances publiques.

Le rôle majeur qu'a joué l'évaluation de l'équipe CFAA/CPAR a permis d'identifier les problèmes qui posaient les finances publiques au Sénégal premièrement et deuxièmement, l'évaluation a permis à l'équipe de faire des recommandations importantes qui ont poussé l'Etat à des réformes pertinentes.

L'impulsion donnée par le NGP dans le domaine des réformes budgétaires en vue d'atteindre une efficacité accrue, a conduit à une augmentation de l'autonomie de gestion. Plus récemment, la nécessité d'une responsabilité accrue par rapport aux résultats et aux prestations s'est traduite par des réformes budgétaires renforçant la responsabilité administrative et le contrôle ministériel et l'orientation des ministères et des agences.

Les réformes budgétaires modernes visent à accroître la responsabilité sur le plan des résultats, à travers l'approbation parlementaire des résultats et des prestations, et à augmenter

l'efficacité par le biais de la budgétisation d'exercice et l'autonomie de gestion. Cela conduit à une réduction de la spécialité budgétaire. L'information communiquée au Parlement dans les budgets et les rapports annuels est moins détaillée et plus axée sur les résultats et les coûts. On peut toutefois se demander dans quelle mesure ces réformes renforcent le contrôle du Parlement. Il n'existe en effet aucune preuve de l'utilisation systématique des résultats et des informations sur les coûts par les membres du Parlement dans le cadre du processus d'adoption des budgets. Les membres du Parlement manquent souvent du savoir-faire nécessaire pour comprendre les budgets d'exercice et les budgets axés sur les prestations et les impacts. Ils perçoivent également le besoin de disposer d'informations plus détaillées pour exercer leur fonction de contrôle

L'utilisation de documents budgétaires axée sur les résultats dépend largement de la qualité des informations qu'ils contiennent. Plusieurs institutions supérieures de contrôle des finances publiques ont toutefois signalé que la qualité des informations non financières contenues dans les budgets, n'est pas satisfaisante. Les objectifs politiques formulés dans les documents budgétaires sont trop abstraits et trop vagues, et les informations sur les performances ne sont pas assez spécifiques et ne sont pas planifiées dans le temps. Souvent, la relation causale entre les prestations et les impacts est absente et les données historiques ne sont pas suffisantes. Dans les pays utilisant un système de budgétisation de caisse modifiée, les informations sur les coûts des prestations manquent. Les flux d'informations des différentes entités organisationnelles ne sont pas alignés, et donc les informations ne peuvent pas être consolidées.

Les réformes budgétaires orientées sur les résultats peuvent également s'avérer utiles pour aider le Sénégal à faire d'économies budgétaires. Le gouvernement espère ainsi que les informations sur les performances figurant au budget pourront les aider à légitimer des réductions de dépenses. Dans un tel scénario, la nécessité de faire des économies et le lancement de la budgétisation axée sur les performances peuvent aller de pair, car l'introduction d'une Gestion Axée sur les Résultats au niveau microéconomique devrait augmenter l'efficacité de l'organisation et générer des économies au niveau macroéconomique.

Toute fois, toutes ces réformes demandent des efforts au niveau de l'ensemble de la population et surtout au niveau des collectivités locales. L'Etat doit se présenter comme « *un bon père de famille* » afin d'apporter une bonne gestion des biens et services publics, en réduisant son champ de dépenses de fonctionnement qui est jugé budgétivores par la

population. Cela permettrait aux citoyens de valoriser les biens publics et se montrer nationalistes et conservateurs de leurs biens et services publics.

RECOMMANDATIONS ET SUGGESTIONS

Pour en finir avec les marasmes économiques et surtout, espérer un avenir meilleur pour les finances publiques sénégalaises ainsi qu'une meilleure performance du système, nous avons recensé des recommandations que nous avons jugées pertinentes et efficaces. Le Sénégal peut compter sur ces nouvelles réformes ambitieuses puisqu'il est temps de faire des finances publiques un atout pour un développement harmonieux. Nous formulons ici ces recommandations qui vont de la préparation du budget à son exécution.

Au niveau de la préparation du budget.

- La systématisation de l'évaluation a priori des décisions publiques pour tous les nouveaux programmes. Tout engagement financier devra s'insérer dans une politique dans une politique explicite.
- La crédibilité et la cohérence des objectifs et des moyens. Il s'agit de fixer des objectifs ambitieux et de définir des indicateurs pertinents pour en suivre la réalisation.
- La déclinaison d'indicateurs dans les systèmes de gestion des programmes. Les deux objectifs de ce volet sont : révéler les préférences en hiérarchisant des priorités et en prenant des engagements précis ; piloter l'action administrative de telle sorte que les engagements soient respectés.
- La présentation du budget doit être améliorée pour rendre le budget plus flexible et l'information budgétaire plus lisible et transparente en se rapprochant des meilleures pratiques internationales.
- La présentation du budget doit être plus simplifiée pour rendre le travail des parlementaires plus efficace afin que ces derniers puissent jouer pleinement le travail qui est le leur.
- Procéder à un audit sans complaisance des différentes phases de la procédure de préparation du budget afin de diagnostiquer les difficultés et tenter d'y apporter des solutions.
- Réorganiser les Administrations chargées de la préparation du budget selon la nature des missions exercées et confier ces structures publiques à vrais techniciens qui ont déjà fait leur preuve.

Au niveau du cadrage des dépenses publiques

- Renforcer les capacités des ministères techniques en matière de préparation des projets et programmes d'investissement.
- Renforcer la gouvernance des finances publiques ;
- Supprimer les dépenses inutiles au des départements ministériels ;
- Rechercher l'exhaustivité de la loi de finances par l'inscription de tous les financements extérieurs prévus dans le budget de chaque ministère.

Au niveau de l'exécution budgétaire

- Déconcentrer toute la phase administrative du circuit de la dépense (engagement, liquidation et ordonnancement) du MEF
- 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 ;
- Accélérer le processus de déconcentration de l'ordonnancement et mettre fin à la double casquette du Contrôleur Régional des Finances (CRF) par la création du Contrôle Régional des Opérations Financières (CROF) ainsi que de l'Ordonnateur Régional.

Au niveau du système comptable

- Respecter le délai légal de clôture des gestions budgétaire (31/12) et comptable (fin février) ;
- Arrêter un calendrier de résorption des retards dans la production des comptes de gestion de l'Etat conformément aux directives de l'UEMOA ;
- Publier les résultats de l'exécution budgétaire annuellement ;
- Intégrer dans les opérations du Trésor l'ensemble des opérations financières qui ne transitent pas actuellement par les comptes publics.
- Améliorer la comptabilité budgétaire, fiabiliser le « Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP), élargir sa couverture des opérations budgétaires. afin d'améliorer son efficacité, fiabiliser la production des données en temps réels, élargir sa couverture des opérations budgétaires et faciliter la production du Tableau des Opérations Financières et Economiques (TOFE).

Au niveau du contrôle politique

- Le contrôle politique et la liberté de gestion constitue un autre défi important.

- La tension entre l'administration et la politique s'exprime toujours dans la différence entre la reddition des comptes et la responsabilité quant aux prestations et impacts.
- La validité et la fiabilité des informations sur les performances dans le budget doivent être garanties et, par conséquent, un audit des informations sur les performances est nécessaire.
- Un audit sur le contrôle des informations sur les performances doit être toujours exercé par l'assemblée nationale au niveau de tous ministres avant chaque fin d'année budgétaire
- Renforcer les capacités d'analyse économique et financière de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale ;
- Requérir le dépôt de la loi de règlement dans les délais prescrits ;

Au niveau du contrôle judiciaire

- Accélérer la modernisation et le renforcement des capacités de la Cour des Comptes ;
- Mettre en pratique le régime des sanctions prévues en cas de dépôt tardif des comptes ;
- Etablir un échéancier acceptable de résorption des retards dans le jugement des comptes et empêcher le renouvellement de ces retards ;
- Renforcer les capacités de la Cour des Comptes pour assurer le contrôle des projets financés sur ressources extérieures ;
- Revoir les conditions d'accès à la Cour des Comptes et mettre en place un plan de carrière pour favoriser un recrutement plus jeune.

Au niveau du contrôle administratif

- Rationaliser, après étude, la répartition des attributions entre les différentes structures de contrôle administratifs et juridictionnels ;
- Mettre en place une revue de programme pour chaque année budgétaire ;
- Systématiser l'évaluation ex post des politiques budgétaires et financières ;
- Donner suite aux recommandations des évaluations et audits ;
- Rétablir la coordination formalisée entre les structures de contrôle ;
- Instituer des services de contrôle de gestion interne efficace au sein de la DGID, la DGD et de la DGCPT ;
- Formaliser l'organisation et la mission de contrôle du COF ;
- Consolider les capacités humaines et matérielles des corps de contrôle ;

Au niveau du contrôle parlementaire

- Renforcer les capacités de contrôle d'effectivité de la dépense sur les ressources internes et externes des ministères techniques ;

- Voter une loi sur le pacte national des finances publiques ;
- Aller vers une règle d'or budgétaire : réserver le recours à l'emprunt aux seules opérations d'investissement ;
- Transmettre aux parlementaires et aux magistrats de la Cour des Comptes les rapports des contrôles externes.
- Renforcer les relations entre l'Assemblée nationale et la Cour des Comptes ;

Au niveau des marchés publics

- Une formation continue doit être exercée au niveau des cellules des passations des marchés publics des autorités contractantes afin de réduire les incompréhensions du nouveau code de marchés publics ;
- Respecter les délais dans la préparation des offres et les périodes contentieuses
- Renforcer la publication des attributions provisoires et définitives des marchés publics ;
- Avant l'attribution définitive, l'autorité contractante doit tenir en compte les éventuels recours en contentieux ;
- Il nous faut une bonne description explicite au niveau de la procédure de demande de renseignements et de prix ;
- Demander à l'ARMP de faire d'autres propositions pertinentes afin de rendre le nouveau code de marchés publics un instrument de bonne gestion des finances publiques.

En somme, nous invitons l'ensemble des acteurs à ériger la performance au premier rang et, demandons vivement aux pouvoirs publics d'évaluer périodiquement les politiques publiques puisqu'il s'agit d'une exigence démocratique.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	3
Premier chapitre : analyses des modalités du système budgétaire classiques (1960 à 2005)	6
Section I : analyse des différentes crises de l'économie Sénégalaise dès les années 1960	6
I.1. De 1960 – 1980.....	6
I.2. La décennie 1980 -1990	8
I.3. Depuis la moitié des années 90 jusqu'en 2005	9
I.4. 2006-2007, une série de chocs a secoué l'économie sénégalaise	9
Section II : revue des instruments budgétaire classiques de 1960 à 2004....	11
II.1 : Le calendrier et la confection du document budgétaire	11
II.1.1 : Evaluation du calendrier et des modalités de confection du budget	11
II.1.2 : Evaluation de la présentation du document budgétaire	12
II.2 : les instruments des dépenses.....	13
II.2.1 Les dispositions générales sur les Dépenses (charges) de l'Etat	13
II.2.1.1- Les dépenses ordinaires comprennent :	13
II.2.1.2- Les dépenses en capital comprennent :	14
II.2.1.3- Les prêts et avances de l'Etat comprennent :	14
II.2.2 : Diagnostic des reformes budgétaires au niveau des dépenses	14
II.2.2.1- Au niveau de la préparation de la dépense	14
II.2.2.2- Au niveau de l'exécution (dépense)	16
II.2.2.3- Au niveau des achats publics	17
II.3 : diagnostic des reformes budgétaires au niveau des recettes.....	23
II.3.1 : Les agents impliqués sur la procédure de la recette	24
A- Exécution de la recette	24
II.3.2 : Diagnostic des reformes au niveau des recettes	26
3.2.1- Evaluation du cadrage des recettes budgétaires	26
3.2.2- Le dispositif et l'exécution des recettes budgétaires	27
3.2.3- Evaluation du dispositif et de l'exécution des recettes budgétaires	28

Deuxième Chapitre : analyse de la performance des réformes de 2004 à 2012.....	31
Section I : les reformes CFAA/CPAR	31
I.1 : L'amélioration du système de gestion des finances publiques :.....	32
I.2 : l'amélioration du système de passation des marchés publics.....	32
I.2.1 : Améliorer l'efficacité du système et la capacité d'absorption des ressources publiques	33
I.2.2 : Améliorer les systèmes de contrôle des marchés publics.....	33
I.3 : Cadre de Mesure de la Performance en matière de Gestion des Finances Publiques (PEFA) en 2007	34
I.4: Du PEFA au Plan de Réformes Budgétaires et Financières (PRBF) en 2009	35
Section II : Quelques reformes aux niveaux des recettes de fiscales	35
II.1 : La consolidation du marché commun de l'UEMOA	36
II.2 : Le renforcement des capacités et de la synergie entre les administrations fiscales et douanières.....	36
II.2.1 : Le soutien à la croissance	36
II.2.2 : La mobilisation optimale des ressources fiscales et douanière	36
II.3 : Au niveau de la DGID	Erreur ! Signet non défini.
II.3.1 : Modernisation et performance des services de l'Administration fiscale	37
II.3.2 : Réforme institutionnelle de la DGID :	38
II.3.3 : La numérisation totale du cadastre :	38
Extension de SIGTAS aux impôts	39
L'état d'avancement du déploiement de SIGTAS :	39
II.4 : Réformes foncières et domaniales	40
Chapitre 3 : Une plus grande amélioration de la performance du système budgétaire : le cas du CDMT.....	40
Section 1 : Les étapes de la mise en place du CDMT	42
I.1 : Le cadrage macroéconomique.....	43
I.2 : Elaboration du CDSMT	43
I.3 : Elaboration du CDMT global.....	44
Section II : Le rôle du CDMT dans le développement.....	45
II.1 : le CDMT dans le cadre du DSRP	46

II.2 : La gestion axée sur les résultats (GAR) est l'un des facteurs du CDMT	46
II.2.1 : Les étapes de la GAR	48
II.3 : La Méthode du Cadre Logique (MCL)	49
CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET SUGGESTIONS	53

CESAG - BIBLIOTHEQUE