



Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion

CESAG EXECUTIVE EDUCATION

(CEE)

MBA-Gestion de Projet

(MBA/GP)

15^{ème} Promotion
(2015-2016)

Mémoire de fin d'études

THEME

**Evaluation de la performance de la gestion
des finances publiques du Sénégal en 2016
à travers les indicateurs de la dimension 1
du PEFA : la crédibilité du budget**

Présenté par :
Abdou MBENGUE

Dirigé par :
Ibrahima Mboulé FALL

Octobre 2016

DEDICACE

Ce mémoire est dédié à mes parents **Mor MBENGUE** et **Fatou NDIAYE**, qui m'ont inculqué une éducation et des valeurs, me permettant de faire face à toutes les difficultés et épreuves de la vie.

A mon épouse **Penda MBENGUE**. Ta patience incorruptible, ta compréhension et ton soutien inconditionnel, renforcent de façon indicible mon courage et resteront à jamais gravés dans ma mémoire.

A mes enfants : Amy, Penda et Mor.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

REMERCIEMENTS

Au nom de DIEU le Clément, le Miséricordieux.

Je ne saurais entamer mon propos sans au préalable exprimer ma reconnaissance à toutes les personnes, qui, par leurs conseils, leurs encouragements, leur collaboration, ont contribué à la réalisation de ce travail.

Parmi elles je vais citer M. Ibrahima Mboulé Fall. Cher encadreur, votre disponibilité, votre rigueur dans le travail, vos orientations, réflexions objectives et votre profond respect de la dignité humaine, m'ont permis de surmonter bon nombre de difficultés et de progresser dans ce travail. Je vous adresse mes vifs remerciements et ma profonde gratitude.

Il importe aussi de préciser que si ce travail a pu être fait, nous le devons au dévouement à la tâche et à la conscience professionnelle de tous les agents, sans exception, du Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF) et en particulier notre maître de stage M. Djibril Wane, spécialiste suivi-évaluation.

Nos remerciements vont également à l'endroit, de l'ensemble des enseignants du MBA-GP, à l'ensemble du personnel du lycée Galandou DIOUF et à tous nos amis (es) et promotionnaires, qui de près ou de loin, ont participé à la réalisation de ce travail : je pense entre autres à Babacar Diakhaté, Bamba Boye, Benoît Ngaye Diouf ... Mes chers, votre présence, vos orientations, vos prières, m'ont été d'une grande utilité.

J'associe à ces remerciements toute la population de Parguine (mon village d'origine).

Nous ne pouvons pas finir sans remercier notre tuteur Babou NDIAYE qui a guidé mes premiers pas et toute sa famille.

Mention spéciale à mon ami et frère Elimane DIENG qui a fait de nombreux sacrifices pour que je sois dans de bonnes conditions.

SIGLES, ABREVIATIONS, ACRONYMES

ABC : Autorité Budgétaire Centrale

ACDI : Agence Canadienne pour le Développement International

CAD : Comité d'Aide au Développement

CCHS : Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi

CDSMT : Cadre des Dépenses Sectoriels à Moyen Terme

CDMT : Cadre des Dépenses à Moyen Terme

CESAG : Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion

CEDEAO : Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CFAA : Country Financial Accountability Assessment

CMP : Cadre de Mesure de la Performance

CPAR : Country Procurement Accountability Review

DGCPT : Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor

DPEE : Direction de la Prévision et des Etudes Economiques

GAR : Gestion axée sur les résultats

GFP : Gestion des Finances Publiques

GFS : Statistiques des Finances Publiques

IDA : Association Internationale de Développement

LOLF : Loi organique relative aux lois de finances

LFR : Loi de finances rectificative

MDA : Ministère, Département et Agence

MDRI : Multilaterale Debt Relief Initiative (Annulation dette multilatérale)

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

MEFP : Ministère de l'Economie des Finances et du Plan

OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement Economique

ONG : Organisation Non Gouvernementale

ONU : Organisation des Nations Unies

PCRBF : Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières

PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability

PFM-PR : Rapport sur la Performance de la Gestion des Finances Publiques

PIB : Produit Intérieur Brut

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement

PPTE : Pays Pauvres Très Endettés

PRBF : Plan de Réformes Budgétaires et Financières

SIGFIP : Système d'Information de Gestion des Finances Publiques

SIGIF : Système Intégré De Gestion de l'Information Financière

TOFE : Tableau des Opérations Financières de l'Etat

UEMOA : Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

CESAG - BIBLIOTHEQUE

LISTE DES DIAGRAMMES

N° des diagrammes	Titres	PAGES
1	Questions d'évaluation et cadre logique	10
2	Modèle de Gilbert (1980)	17
3	Organigramme du PCRBF	27
4	Le cycle budgétaire	31

CESAG - BIBLIOTHEQUE

LISTE DES TABLEAUX

N° des tableaux	Titres	PAGES
1	Modèle de cadre logique	12
2	Cadre de mesure du rendement	14
3	La série d'indicateurs de haut niveau sur la performance	32
4	Tableau de conversion relatif à la notation M2	35
5	Critère de notation de l'indicateur PI 1	38
6	Critère de notation de l'indicateur PI 2	40
7	Critère de notation de l'indicateur PI 3	41
8	Matrice de résultats pour les indicateurs PI-1 en 2014	42
9	Matrice de résultats pour les indicateurs PI-1 en 2016	43
10	Matrice de résultats pour les indicateurs PI-2 en 2014	43
11	Matrice de résultats pour les indicateurs PI-2 en 2016	44
12	Matrice de résultats pour les indicateurs PI-3 en 2014	45
13	Matrice de résultats pour les indicateurs PI-3 en 2016	45
14	Evolution des notes de l'indicateur PI 1 de 2007 à 2016	47
15	Evolution des notes de l'indicateur PI 2 de 2007 à 2016	48
16	Evolution des notes de l'indicateur PI 3 de 2007 à 2016	50

SOMMAIRE

DEDICACES.....	I
REMERCIEMENTS	II
SIGLES, ABREVIATIONS, ACRONYMES.....	III
LISTE DES DIAGRAMMES	V
LISTE DES TABLEAUX	VI
SOMMAIRE	VII
INTRODUCTION GENERALE	1
Contexte de l'étude	2
Problématique	5
Objectifs de l'étude	6
Intérêts de l'étude	7
PREMIERE PARTIE : THEORIE ET METHODOLOGIE	8
Chapitre 1 REVUE DE LA LITTERATURE	8
INTRODUCTION.....	8
Section 1 : L'évaluation.....	8
Section 2 : La performance.....	14
CONCLUSION.....	19
CHAPITRE 2 : PRESENTATION DE L'INSTITUTION ET METHODOLOGIE D'ETUDE.....	20
INTRODUCTION.....	20
Section 1 : Présentation de l'institution (PCRBF).....	20
Section 2 : méthodologie d'étude : le cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques.....	27
CONCLUSION.....	35
DEUXIEME PARTIE : PARTIE PRATIQUE.....	36
CHAPITRE 3 : PRESENTATION DES RESULTATS, ANALYSE ET RECOMMANDATIONS.....	36
INTRODUCTION.....	36
Section 1 : Description des pratiques actuelles	36
Section 2 : Présentation des résultats.....	41
CONCLUSION.....	45
CHAPITRE 4 : ANALYSE ET RECOMMANDATIONS.....	46
INTRODUCTION.....	46
Section 1 : Analyse des résultats.....	46
Section 2 : Recommandations	49
CONCLUSION DU CHAPITRE 4.....	53
CONCLUSION GENERALE	55
Bibliographie.....	56
ANNEXES	59
TABLE DES MATIERES	65

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

La philosophie d'une gestion orientée vers la performance n'est plus l'apanage du seul secteur privé. De plus en plus la tendance libérale amorcée par l'ensemble des nations du fait de la mondialisation amène les décideurs publics à repenser leur approche managériale et à se désengager des secteurs productifs pour se consacrer à des missions de souveraineté et de régulation. Mais le succès relatif des recettes issues du management privé trouve de plus en plus un terrain d'expression dans la conduite de l'action publique au point où la démarche de la performance se diffuse progressivement dans les administrations.

Après l'adoption de la gestion par la performance en sphères anglo-saxonnes, certains pays africains sont en train d'amorcer un nouveau cap dans le processus de modernisation de leur gestion publique à travers la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Dans cette perspective, les pays soumis aux rigueurs des programmes économiques et financiers négociés avec les partenaires au développement, essayent d'améliorer leur mode de fonctionnement en s'orientant de plus en plus vers une gestion par la performance. Cette option apparaît plus pressante dans le domaine du pilotage des finances publiques dont les dysfonctionnements appellent un besoin réel d'assainissement pour le redressement économique. La question se pose donc de savoir si la culture du résultat, qui est induite par la démarche de performance peut s'intégrer avec succès dans le contexte de gestion des finances publiques sénégalaises miné par des pesanteurs sociologiques et un environnement mal préparé à une mutation de cette ampleur.

En d'autres termes l'environnement des finances publiques, dominé par les procédures peut-il être réceptif aux exigences de résultats ayant cours dans le secteur économique au sein duquel le management trouve un terrain fertile ? En tout état de cause, comment la longue marche pour une gestion des finances publiques orientée vers les résultats s'effectue-t-elle dans un pays en voie de développement en proie à des difficultés économiques et à des incertitudes sur le plan de la stabilité sociopolitique

Contexte de l'étude

Le Sénégal se classe 170^e en 2015 (sur 188 pays) pour son Indice de développement humain et le pays ne réussit pas à faire reculer substantiellement la pauvreté compte tenu de ses performances économiques et de son croît démographique (2,48% par an).

Ainsi, l'incidence de pauvreté reste un niveau élevé (46,7% en 2011) et n'a baissé que de 1,8% 2006. Le nombre de pauvres est donc en augmentation et l'insécurité alimentaire touche 30 % des ménages ruraux, dont plus de 55 % vivent dans la pauvreté.

La réforme de la gestion des finances publiques occupe évidemment ici une place essentielle à travers l'impact qu'une GFP efficace et transparente peut avoir sur la croissance, notamment en :

- favorisant des systèmes fiscaux solides et un accroissement des recettes intérieures, enjeu majeur pour élargir l'espace budgétaire et permettre ainsi d'accroître les dépenses dans les secteurs clés liés aux Objectifs de Développement Durable ;
- assurant une allocation optimale des ressources publiques aux secteurs et programmes prioritaires dans un cadre de programmation budgétaire pluriannuelle ;
- opérant une priorisation dans les choix d'investissement public, fondée sur une analyse anticipée de l'impact des grands projets ;
- garantissant une exécution rapide des dépenses publiques grâce à des procédures et systèmes d'information performants en matière de passation de marchés et de circuits de la dépense ;
- mobilisant des ressources extérieures dans le cadre d'une stratégie garantissant la soutenabilité de l'endettement public ;
- mettant en place les dispositifs de contrôle interne et externe indispensables ;
- offrant au secteur privé et aux citoyens un cadre de gouvernance financière transparent.

Ces enjeux qui transparaissent dans les plans de réformes de la GFP mis en œuvre depuis le début des années 2000 prennent une dimension nouvelle puisqu'ils s'inscrivent désormais dans une ambition régionale représentée par les deux cadres harmonisés de gestion des finances publiques adoptés successivement par l'UEMOA (mars et juin 2009) et la CEMAC (décembre 2011).

Ainsi l'UEMOA a adopté six directives qui invitent ses pays membres à considérablement modifier leur mode de gestion des finances publiques. La directive N° 01/2009/CM/UEMOA du 27 Mars 2009 relative au code de transparence de la gestion des finances publiques au sein des pays membres et les cinq autres de juin 2009 notamment la Directives N° 06/2009/CM/UEMOA relative aux lois des finances et la Directive N° 07/2009/CM/UEMOA relative au règlement général sur la comptabilité publique doivent être mises en application. Ces axes de réformes des finances publiques adoptées en Mars et en Juin 2009 comprennent entre autre celui du passage d'une logique de moyens à une logique de résultats.

Le Sénégal, premier pays membre de l'UEMOA à transposer les six directives du nouveau cadre harmonisé des finances publiques, opte résolument pour bâtir son système de gestion des finances publiques sur les socles de la transparence et de la gestion axée sur les résultats.

La vision stratégique retenue devra se traduire par :

- le renforcement de l'efficacité de la dépense publique ;

- le renforcement de la discipline budgétaire ;
- l'amélioration de la transparence budgétaire ;
- le renforcement de la responsabilité des gestionnaires publics avec la déconcentration de l'ordonnancement.

Le dispositif institutionnel de pilotage et de suivi de la mise en œuvre des réformes est mis en place par arrêté n° 13382/MEF du 13 août 2013 à travers les points suivants :

- améliorer la transparence dans la gestion des finances publiques ;
- renforcer le dispositif de préparation du budget général de l'Etat ;
- rénover les règles de gestion pour améliorer l'efficacité des mécanismes d'exécution budgétaires ;
- maîtriser le patrimoine de l'Etat et ses engagements en améliorant la qualité comptable ;
- assurer une évolution du système d'information financière pour accompagner la mise en œuvre et la réussite des réformes ;

Le programme de réforme s'est matérialisé à travers plusieurs plans d'actions tenant compte des résultats obtenus et des recommandations tirés des évaluations successives : CFAA/CPAR en 2003, PEFA en 2007, revue FMI du système de gestion budgétaire et comptable de 2010, second PEFA en 2011.

Au cours des années 2000, les réformes de la GFP engagées ont conduit à des progrès notables en matière de programmation - introduction de nouveaux outils de programmation pluriannuelle de dépenses - Cadre de dépenses à moyen terme global et cadres sectoriels de dépenses à moyen terme (CDSMT) pour les grands secteurs prioritaires – et d'exécution du budget (mise en place d'un système d'information de gestion des finances publiques – SIGFIP - et d'un système informatique de comptabilité - ASTER).

Au début des années 2010, des faiblesses continuent à perdurer dans de multiples domaines, comme mentionné dans le rapport d'évaluation du projet de mars 2011.

Ces problèmes ont été soulignés dans la seconde évaluation PEFA (2011). Ils ont nourri la conception du Plan de Réformes Budgétaires et Financières 2009-2012, mis en œuvre après les plans d'actions CFAA/CPAR et le plan d'action 2008-2010.

Si les changements liés à la mise en œuvre du nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA - à peine adoptées alors - n'ont pas été pris en compte dans le PRBF 2009-2012, il est

clair que les directives, assez largement diffusées et désormais transposées en droit national, s'imposent comme cadre de référence pour la réforme de la GFP.

Le Sénégal a été en fait le premier pays de la zone UEMOA à réaliser la transposition des six directives communautaires, même si celle-ci a été effectuée environ une année après la date-butoir fixée par le cadre harmonisé (31 décembre 2011) et qu'aucun Etat membre n'a donc été en mesure de respecter. Pour assurer la mise en œuvre de l'ensemble des réformes induites par les directives, un Comité de pilotage et de suivi, présidé par le Secrétaire général du MEFP, a été mis en place en 2013.

Le PCRBF 2009-2012 a fait l'objet d'actualisations ultérieures, d'abord pour prendre en compte les résultats du second PEFA de 2011 puis pour intégrer les recommandations issues des réunions successives du CCCHS.

Problématique

Pour financer les politiques et programmes publics, il faut des ressources. Or, les deux principales sources de financement d'un gouvernement sont des recettes générées à l'interne et à l'aide extérieure. Mais que les fonds proviennent de l'intérieur ou de l'extérieur, une partie de l'argent des contribuables alimente le budget gouvernemental. Depuis l'avènement de la mondialisation, les gouvernements et les organisations du monde entier tentent de répondre de façon adéquate aux exigences des partenaires internes et externes qui réclament une gestion des affaires publiques plus saine, davantage de responsabilité et de transparence, une plus grande efficacité au niveau du développement ainsi que l'obtention de résultats tangibles. La demande accrue pour une responsabilisation et des résultats concrets a entraîné l'émergence de politiques, de programmes et de projets fondés sur l'évaluation et la gestion axées sur les résultats.

Le développement économique durable va de pair avec l'efficacité de l'État. Le gouvernement du Sénégal a réalisé en 2003 avec l'appui des partenaires au développement et de la société civile, un exercice d'évaluation et de diagnostic du système de gestion des finances publiques et du système de passation des marchés publics.

A la suite à de cette étude, le Sénégal s'est engagé dans le processus de réforme de la gestion des finances publiques à partir de la validation des plans d'actions du CFAA et du CPAR en juillet 2003. Ces deux plans d'action ont constitué le programme de réformes mis en œuvre dès 2003 à partir de la création du PCRBF et du CCHS.

Afin de compléter cette exercice et de disposer d'un outil d'évaluation commun et partagé par le gouvernement sénégalais et par la communauté des bailleurs de fonds, il a été convenu que la

performance de la gestion des finances publiques fasse l'objet d'une analyse basée sur le cadre PEFA. Selon ce dernier cette évaluation doit se faire toutes les trois années.

Le Sénégal a procédé en 2007, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, à sa première évaluation du système de gestion des finances publiques (selon le cadre PEFA) couvrant les années 2004, 2005 et 2006. Elle avait servi à établir un état des lieux du système de gestion des finances publiques ainsi qu'à la détermination des objectifs et priorités inscrits dans le programme de réformes (PRBF) pour la période 2009-2012, adopté en 2008.

Une seconde évaluation a été réalisée en 2011 et couvre les années 2008, 2009 et 2010. Ces évaluations ont permis de constater un certain nombre d'insuffisances mais aussi de proposer des recommandations pour améliorer ces insuffisances.

En 2014, une évaluation devrait se faire afin de voir la performance de la gestion publique. Celle-ci devrait aussi permettre de mettre le point sur l'état d'application des recommandations faites lors des évaluations précédentes. Mais cette évaluation n'a pas été faite.

Cette absence d'évaluation contribue à la détérioration de la crédibilité budgétaire. Les dispositifs actuels souffrent d'un manque d'exhaustivité sur l'information des dépenses publiques notamment pour les informations qui concernent les établissements publics autonomes qui doivent compléter celles dont on dispose pour le budget général de l'Etat. Ceci entraîne par ailleurs des insuffisances quant à la fixation des plafonds de dépenses dans des délais qui permettraient aux ministères de préparer leurs propositions budgétaires en conformité avec les priorités arrêtées par le cadre budgétaire. L'aide budgétaire continue à faire l'objet d'un manque de prévisibilité, tant pour la détermination des montants des aides que pour celle des périodes de décaissements effectifs.

Ceci constitue un frein réel au système de suivi et évaluation de la performance de la gestion des finances publiques.

Des progrès ont-ils été accomplis ?

Les recommandations faites lors des évaluations précédentes ont-elles été mises en œuvre ?

Les réformes envisagées ont-elles produit les résultats escomptés ?

Toutes ces interrogations suscitent une réflexion approfondie

Objectifs de l'étude

✓ **Objectif général**

Cette étude se propose de faire le point sur la performance de la gestion des finances publiques. L'évaluation de cette performance se fera selon le cadre PEFA. Ce cadre comprend une série d'indicateur de haut niveau répartie en six dimensions.

✓ **Objectifs spécifiques**

Nous nous focalisons sur la dimension 1 de ce cadre réservé à la crédibilité du budget. Il s'agit d'étudier spécifiquement :

- les dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
- la composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé
- les recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Intérêts de l'étude

Cette étude présente des intérêts certains aussi bien pour le ministère de l'économie et des finances, pour le CESAG que pour nous même.

✓ **Pour le ministère de l'économie et des finances :**

Cette étude permettra :

- D'avoir un état de la performance de la gestion des finances publiques en ce qui concerne la crédibilité du budget,
- De se préparer davantage à l'application de la budgétisation basée sur les résultats
- De se doter de recommandations permettant de résoudre les faiblesses qui plombent la performance de la gestion des finances publiques afin de l'améliorer
- De porter des améliorations dans les programmes de réformes
- D'éclairer les décideurs et les partenaires techniques et finances sur l'évolution de la performance de la gestion des finances publiques.
- D'alimenter le dialogue entre les autorités nationales et les bailleurs de fonds.

✓ **Pour le CESAG**

La présente étude, tout en contribuant à la production intellectuelles des promotions précédentes, propose à celles futures un cadre de réflexion dans le domaine du suivi et évaluation des projets et programmes. Celle-ci pourrait leur servir sans doute de terreau pour le démarrage d'une recherche sur la performance de la gestion des finances publiques. Elle participe au renforcement de l'expertise du CESAG dans ce domaine.

✓ **A notre niveau**

Cette étude constitue une manière de mettre en pratique les outils et méthodes acquis dans le cadre de notre formation en gestion des projets.

Pour réaliser ce travail, la démarche adoptée est articulée autour deux grandes parties :

une partie théorique : il s'agira dans cette partie de faire une revue de littérature et de procéder à la présentation de l'institution,

une partie pratique : il sera d'abord question de présenter les résultats de l'étude, ensuite de les analyser et en fin de proposer des recommandations.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

PREMIERE PARTIE : THEORIE ET METHODOLOGIE

Chapitre 1 REVUE DE LA LITTERATURE

INTRODUCTION

La gestion axée sur les résultats est une approche globale de la gestion des projets et des programmes qui vise principalement à définir des résultats mesurables ainsi que les méthodologies et les outils à utiliser pour obtenir ces résultats. Ce mode de travail contribue à améliorer la performance et la redevabilité grâce à une logique claire : il s'agit de planifier, de gérer et de mesurer une intervention en se concentrant sur les résultats que l'on veut obtenir. En définissant à l'avance les résultats attendus d'une intervention et les moyens de déterminer s'ils ont été atteints, nous pouvons mieux observer si notre action a réellement eu un impact sur les personnes concernées.

La préoccupation principale du planificateur et du gestionnaire du développement est d'assurer une allocation et une utilisation des ressources en vue de l'atteinte des objectifs de développement économique et social fixés par le gouvernement.

Etant donné l'insuffisance des ressources financières au niveau de la nation, la question prend son importance en tant qu'instrument de gestion à l'exécution efficace et efficiente des programmes et des projets de développement.

Section 1 : L'évaluation

1.1. Définition et différents types

1.1.1. Définition

L'évaluation «est une opération sélective qui vise à apprécier systématiquement et de manière objective les progrès dans la réalisation d'un effet¹ ». Il ne s'agit pas seulement d'une activité ponctuelle, mais d'une opération qui suppose une série d'évaluations différentes quant à leur objet et le degré de détail, effectuée à plusieurs moments pour répondre à l'évolution des besoins en connaissances critiques et en apprentissage tout au long de la réalisation d'un effet. Toutes les évaluations – même les évaluations de projet portant sur la pertinence, l'efficacité et d'autres critères – doivent être reliées aux effets par rapport à la seule performance ou aux produits immédiats.

¹ Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats PNUD

Le Secrétariat de la Fédération internationale des sociétés de Croix-Rouge et du Croissant-Rouge utilise la définition que l'OCDE/CAD a adoptée du terme « évaluation », à savoir « une appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficacité en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds».²

Les évaluations visent à mettre en évidence les effets de ce qui a été réalisé ; à mener une réflexion sur ces effets et à en estimer la valeur. Les constatations auxquelles elles aboutissent permettent aux gestionnaires, bénéficiaires, partenaires, donateurs et autres parties prenantes du projet/programme de tirer des enseignements et d'améliorer les interventions futures. Le diagramme 1 (ci-après) résume les questions d'évaluation clés et leur lien avec les objectifs du cadre logique. L'accent est sur la manière dont les choses ont été réalisées et la différence faite.

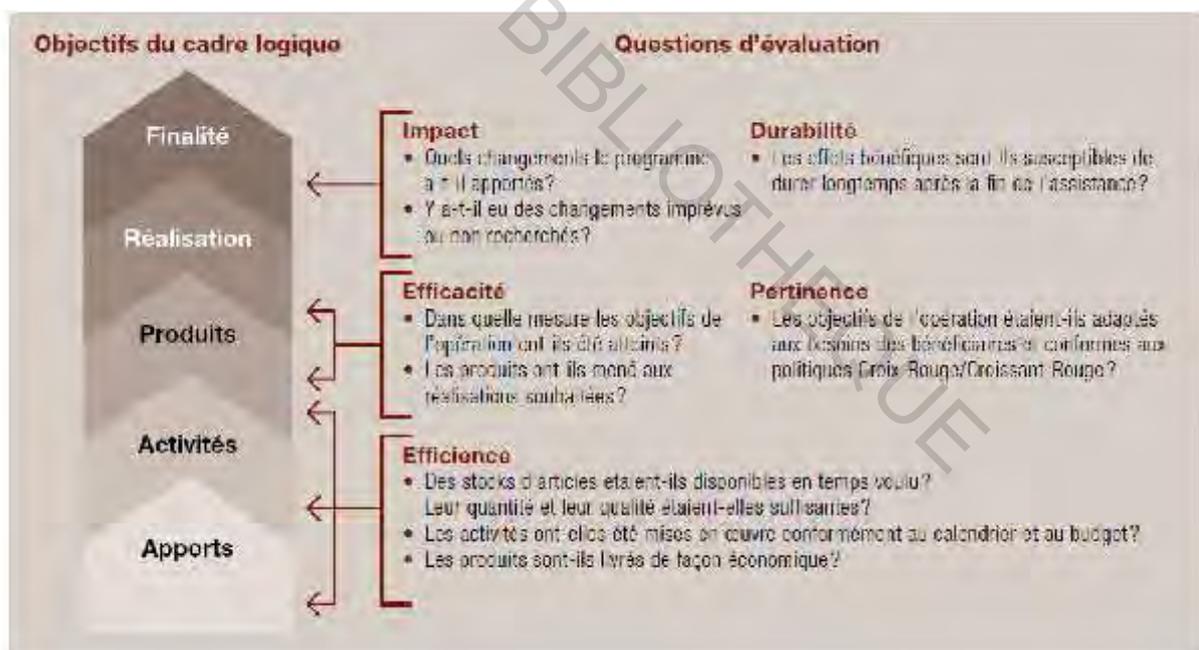


Diagramme 1 : Questions d'évaluation et cadre logique

Source : Guide suivi et évaluation des projets/programme fédération internationales des sociétés de Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

² Guide suivi et évaluation des projets/programme fédération internationales des sociétés de Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

1.1.2. Les différents types d'évaluations

On peut trouver différents types d'évaluation selon différents critères :

✓ Selon le moment de l'évaluation

L'évaluation formative est menée durant la mise en œuvre d'un projet/programme pour améliorer les performances et vérifier la conformité.

L'évaluation récapitulative est réalisée au terme de la mise en œuvre pour mesurer l'efficacité et l'impact du projet/programme.

L'évaluation à mi-parcours est une évaluation formative conduite au milieu de la phase de mise en œuvre. Tout programme/projet dont la durée dépasse 24 mois doit faire l'objet d'une analyse, d'une évaluation ou d'un examen à mi-parcours. En général, il n'est pas nécessaire de faire appel à un évaluateur indépendant ou externe pour ce type d'évaluation, à moins que des besoins spécifiques ne l'exigent.

L'évaluation finale est une évaluation récapitulative (et souvent externe) menée au terme de la mise en œuvre pour évaluer la mesure dans laquelle les objectifs prévus du projet/programme ont été atteints.

L'évaluation ex-post est effectuée quelque temps après la mise en œuvre pour évaluer l'impact et la durabilité à long terme du projet/programme.

✓ Selon les personnes qui mènent l'évaluation

L'évaluation interne ou autoévaluation est réalisée par les responsables de la mise en œuvre d'un projet/programme. Elle peut être moins onéreuse qu'une évaluation externe et contribuer à renforcer les capacités et l'implication du personnel. Toutefois, elle peut parfois manquer de crédibilité aux yeux de certaines parties prenantes, telles que les donateurs, car elle est considérée comme plus subjective. Elle est plus axée sur les enseignements à tirer que sur la redevabilité.

L'évaluation externe est effectuée par des évaluateurs qui ne font pas partie de l'équipe de mise en œuvre et apportent ainsi un certain degré d'objectivité et, bien souvent, un savoir-faire technique. Elle est axée sur la redevabilité.

L'évaluation conjointe est le fruit d'une collaboration entre plusieurs partenaires d'exécution. Elle permet de bâtir un consensus à différents niveaux, de gagner en crédibilité et d'assurer un soutien concerté.

✓ **Selon les techniques ou méthodes d'évaluation**

Une évaluation en temps réel est une évaluation menée pendant la mise en œuvre du projet/programme pour fournir des informations immédiates sur les moyens d'améliorer la mise en œuvre en cours. Elle est plus axée sur les enseignements à tirer en temps réel que sur l'impact ou la redevabilité.

Une méta-évaluation est utilisée pour évaluer le système d'évaluation. Elle est principalement utilisée pour : dresser l'inventaire des évaluations pour orienter le choix des activités d'évaluation ; faire une synthèse des résultats de l'évaluation ; vérifier la conformité avec les politiques relatives à l'évaluation et les meilleures pratiques ; voir si les évaluations sont bien diffusées et utilisées pour favoriser l'apprentissage institutionnel et le changement, entre autres.

1.2. Les outils de l'évaluation

Différents outils sont utilisés dans le cadre de l'évaluation. Parmi ces outils, nous avons le cadre logique et le tableau de bord des indicateurs.

1.2.1. Le cadre logique

Le cadre logique, est l'une des bonnes et nombreuses méthodes utilisées pour la planification d'un projet ciblée sur les objectifs. Au début des années 60 déjà, les planificateurs de projets ont commencé à l'employer et depuis cette méthode s'est répandue dans le monde entier.

Cette méthode implique la mise en forme des résultats d'une analyse de manière à présenter de façon systématique et logique les objectifs d'un projet ou programme. La mise en forme doit refléter les liens de causalité entre les différents niveaux d'objectifs, indiquer comment, on peut vérifier si les objectifs ont été réalisés et définir quelles sont les hypothèses qui échappent au contrôle du projet ou programme, susceptible d'influencer sa réussite³

Le cadre logique se présente sous d'une matrice 4X4, (tableau à quatre colonnes et quatre lignes) comme suit :

Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources de vérification	Hypothèses
Objectif général			
Objectif Spécifique			
Résultats			
Activités			

Tableau : modèle de cadre logique

Source : la GAR à l'ACDI : Guide d'introduction aux concepts et aux principes

³ Manuel Gestion du cycle de projet de la Commission européenne- EuropeAid

✓ **La logique d'intervention**

La logique d'intervention est également appelée : « résumé narratif » ; « chaîne des résultats » ; « paramètres de conception de la stratégie »... Il s'agit des principaux éléments suivants :

Objectif général : Amélioration à long terme de la qualité de vie de la population (groupes cibles). Il s'agit du but ou de la finalité, ce à quoi la stratégie sectorielle/programme/ projet veut contribuer. Il est généralement tiré du document de la stratégie multisectorielle de référence ou de tout autre document de politique globale du pays.

Objectif spécifique : Effets à long et moyen termes obtenus sur les groupes cibles.

Les objectifs sont la raison d'être de la stratégie sectorielle/ du programme/ du projet. Il donne en substance, ce par quoi on entend contribuer à la réalisation du but. Il représente l'état de fin de mise en œuvre. L'objectif est généralement tiré de la hiérarchie des objectifs (arbre des objectifs)

Résultats : Produits et services concrets et mesurables obtenus grâce à la mise en œuvre de la stratégie/Programme/projet. A l'instar des objectifs, les résultats sont également tirés de la hiérarchie des objectifs (arbre des objectifs).

Activités : Prestations entreprises dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies pour transformer les ressources en produits/résultats (nécessaires et suffisantes pour obtenir les produits/résultats)

✓ **Les indicateurs objectivement vérifiables (IOV)**

Un indicateur est une variable utilisée pour mesurer un changement. Cependant, l'approche du cadre logique dépasse la simple identification des indicateurs en tant que variable. Elle s'intéresse à des indicateurs formulés, respectant les critères de quantité, qualité, temps, lieu et même groupe cible. Il est très important de comprendre qu'un indicateur formulé en interface avec le changement qu'il est sensé mesuré.

✓ **Les sources de vérification**

- Considérer les données disponibles auprès des sources existantes (effort de collecte très faible) et celles qui nécessitent des efforts importants de collecte (mais attention aux coûts de collecte)
- Les indicateurs qui ne peuvent être objectivement vérifiés doivent être modifiés et tout simplement abandonnés.
- Les indicateurs qui peuvent être vérifiés moyennant des efforts importants de collecte, doivent être sérieusement étudiés (coûts – utilité) avant d'être retenus

✓ Les hypothèses

Une hypothèse est un facteur externe sur lequel le gestionnaire n'a pas un contrôle direct mais qui est nécessaires pour réaliser les différents résultats de la logique d'intervention.

1.2.2. Le cadre de mesure du rendement

Le cadre de mesure de rendement est l'outil de base de la gestion axée sur les résultats. Le but de la mesure continue du rendement est de suivre les progrès des projets/ programmes vers leurs résultats attendus. Les principaux indicateurs sont mesurés régulièrement et les résultats sont comparés aux attentes, afin de fournir aux gestionnaires de programme des informations utilisables pour modifier les programmes et assurer leur rendement optimal ou l'atteinte de leurs objectifs, ou signaler le besoin d'une exploration plus approfondie.

Afin d'assurer l'uniformité de la mesure du rendement dans l'ensemble de l'organisme, les cinq principes suivants ont été formulés pour orienter le processus :

- Les résultats doivent être clairement définis.
- Le système de mesure du rendement, y compris la collecte des données, devrait être simple et efficace par rapport au coût.
- Le système de mesure du rendement devrait être positif et non pas punitif.
- Les indicateurs de rendement devraient être simples, valables, fiables, abordables et pertinents par rapport à l'activité ou au processus mesure.
- Les indicateurs de rendement seront examinés et améliorés de façon continue. Ce n'est qu'avec l'expérience que l'on peut perfectionner et améliorer le processus.

La mesure du rendement diffère de la pratique d'évaluation traditionnelle en ce sens qu'elle est un processus continu d'autoévaluation du rendement entrepris par les partenaires d'exécution du programme ou du projet.

Le cadre de mesure du rendement se présente comme suit:

Résultats et développement	Indicateurs	Données de base	Cibles	Sources des données	Méthode de collecte	Fréquence de collecte	Responsable
Impact							
Effets							
Extrants							
intrants							

Tableau 2 : cadre de mesure du rendement

Source : Source : la GAR à l'ACDI : Guide d'introduction aux concepts et aux principes

Section 2 : La performance

2.1. Définition et pilotage

2.1.1. Définition

La performance est une notion polysémique. Etymologiquement, le mot performance vient de l'ancien français «parformer» qui, au XIII^e siècle, signifiait «accomplir, exécuter»⁴. Au XV^e siècle, il apparaît en anglais avec to perform dont vient le mot de performance. Il signifie à la fois accomplissement d'un processus, d'une tâche avec les résultats qui en découlent et le succès que l'on peut y attribuer.

Au sens strict du terme, une performance est un résultat chiffré dans une perspective de classement (par rapport à soi – améliorer ses performances et/ou par rapport aux autres). L'évaluation de la performance se construit donc au regard d'un référentiel, d'une échelle de mesure.

La notion comprend également l'idée de la victoire acquise sur un adversaire mieux classé, donc également celle d'exploit ou de réussite remarquable, d'où le lien entre la performance (invisible car combinaison d'aspects divers et variés) et le succès (visible).

Le mot est donc « attrape tout »⁵ car il comprend à la fois l'idée d'action et celle d'état (étape ou résultat final).

Dans une approche « gestionnaire » et classique, la performance contient une triple idée :

- C'est un résultat qui représente le « niveau de réalisation des objectifs »⁶;
- C'est une action, qui implique une production réelle, donc un processus ;
- Ce peut être un succès, comme attribut de la performance, ce qui induit un jugement, donc de la subjectivité.

La performance organisationnelle serait alors un enchaînement entre allocation et récupération.

On pourrait donc définir la performance comme la capacité à agir selon des critères d'optimalité très variés, afin d'obtenir la production d'un résultat. Mais la performance désigne aussi bien le résultat que les actions qui ont permis de l'atteindre⁷.

Le management de la performance comprendrait alors les processus, actions et moyens susceptibles de permettre la rentabilité. Dans une approche classique et traditionnelle, la performance serait un indicateur de résultat, renvoyant à la notion de rentabilité du capital investi.

⁴ Petit Robert

⁵ Yvon Pesqueux. La notion de performance globale. 5 Forum international ETHICS, Dec 2004,

⁶ (Burlaud, 1995)

⁷ Bourguignon, 1996

Le management de la performance, dans cette approche, peut alors être défini comme « la mise en place d'actions et moyens susceptibles de conduire à la rentabilité »⁸. C'est plutôt une approche situationnelle qui pourrait être complétée par une approche plus processuelle, comme celle de l'US Navy : « *processus de définition de la mission et des outputs escomptés, de détermination des standards de la performance, de mise en relation du budget avec la performance, de reporting des résultats ainsi que de l'assurance que les managers sont comptables des résultats* ».

Cette approche privilégie également les concepts d'efficacité et d'efficience, qui apparaissent comme des synonymes de la performance, mais parfois aussi des résultats à atteindre. Il est d'ailleurs préférable de se référer à ces notions plutôt qu'à la productivité qui renvoie à une approche industrielle et reste donc connotée.

L'efficacité pourrait être définie comme « la capacité à réaliser des objectifs »⁹. Il s'agit de faire ce que l'on a prévu, même si on doit y affecter des ressources supplémentaires.

L'efficience introduit la notion d'optimisation. Ainsi, pour Drucker, l'efficacité consiste à faire les bonnes choses et l'efficience consiste à faire les choses de la bonne façon.

Etre performant impliquerait alors d'être à la fois efficace et efficient, dans une situation donnée. Ces deux notions sont également porteuses de sens ; elles représentent un éclairage libéral de la performance qui pourrait alors être considérée comme une métaphore de l'efficacité et de l'efficience

La notion de performance est alors relative à la définition des objectifs. L'organisation peut alors se concevoir comme un ensemble finalisé « à faire quelque chose ». C'est une coordination rationnelle des activités, en vue de poursuivre des buts et des objectifs implicites communs. La poursuite d'un objectif est même la condition d'existence d'une organisation

Pour résumer cette approche, un modèle global peut-être présenté, il s'agit du modèle de Gilbert (1980) qui se décline à travers le triangle de la performance.

⁸ Cohanier, Lafage et Loiseau

⁹ De la Villarmois, 2001

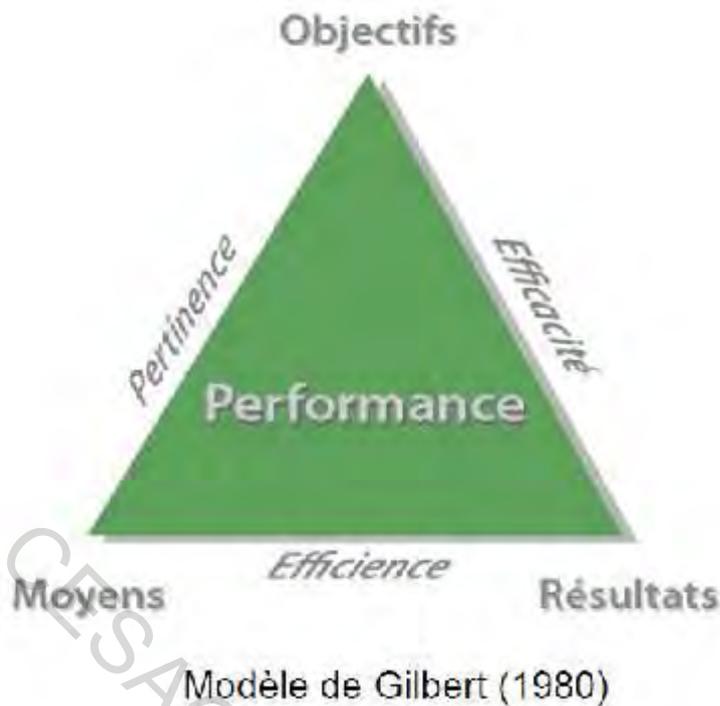


Diagramme 2 : Modèle de Gilbert (1980)

2.1.2. Le pilotage de la performance

L'instabilité de l'environnement et la complexité des organisations ont rendu nécessaires une nouvelle approche de la performance, avec des angles d'analyse nouveaux (prise en compte de l'humain et des parties prenantes...). Le modèle classique a montré ses limites, ce qui a conduit les chercheurs à s'interroger sur le pilotage de la performance pour répondre à la problématique essentielle : « comment piloter la performance ? ».

Dans les années 90, on a cherché à mieux mesurer la performance, en étendant son champ d'analyse bien au-delà des simples limites financières et en développant son champ temporel pour éviter de simples analyses à court terme.

L'approche multidimensionnelle va donner naissance à de nombreuses méthodes qui se proposent de mesurer et analyser la performance, mais dont il faut surtout chercher à comprendre les fondements. Elles prennent appui sur un constat : celui de l'inefficacité des outils classiques du contrôle de gestion. Certains auteurs ont largement insisté dessus (Lorino, 1989 et Kaplan, 1984). Plus que mesurer, il s'agit de savoir comment piloter la performance, dans un contexte incertain.

On a donc assisté à une redéfinition de la performance et de ses caractéristiques.

Parce qu'on confond souvent la performance et sa mesure, certains auteurs proposent une définition beaucoup plus fine (Ernult, 2005). Il faut éviter de la confondre avec des notions proches mais restrictives, comme l'efficacité ou l'efficience ; ou bien encore la marge. Ernult propose de la représenter par le couple valeur/coût. On cherchera à savoir quelle valeur est créée et pour quel coût, donc savoir quel besoin de la clientèle est satisfait.

En allant plus loin, on peut aussi postuler que la performance est la contribution à l'amélioration du couple valeur/coût (Lorino, 2003). Ainsi la performance produit-elle de la valeur utile pour ses clients à un coût minimum.

On revient alors au principe de Porter qui présente la valeur comme « la somme que les clients sont prêts à payer pour ce qu'offre la firme » (porter, 1985).

En termes de caractéristiques, la performance est mesurable, relative et elle se construit globalement. La première caractéristique est essentielle, « la performance n'existe que si on peut la mesurer » (Lebas, 1995). Sans la réduire aux mesures adoptées pour la décrire, il faut quand même mettre en place un ensemble d'indicateurs fiables, dans des domaines élargis (et pas seulement financiers).

La performance est également relative, car elle n'a d'intérêt que par rapport aux concurrents, dans une logique de comparaison. Les nombreux systèmes de benchmarking et leur utilisation le démontrent.

Enfin, la performance se construit globalement, à travers la chaîne de valeur (Porter, 1985), dans une logique transversale à l'opposé de l'approche classique verticale qui découpait l'entreprise en centres de profit. On parle alors de performance globale et on recherche le « maillon faible » de cette chaîne de valeur. L'approche est collaborative et la performance se construit dans la coopération.

Au total, pour entrer dans une logique de pilotage de la performance, l'entreprise doit chercher des activités créant de la valeur dans le futur et penser à être réactive en cas d'évolution des marchés et des besoins. Les activités doivent ainsi être combinées en processus et plus analysées de manière isolée. L'entreprise peut être alors vue comme un réseau d'activités tendu vers un objectif global de performance.

2.2. Les indicateurs de performances

Contrôler nécessite de clarifier préalablement les dimensions de la performance poursuivie.

Mais pour amorcer un processus de pilotage, cette performance doit également être traduite

dans un système de mesure, ne serait-ce que pour pouvoir apprécier si les résultats attendus sont effectivement atteints : « On ne gère que ce que mesure »¹⁰

La mesure de la performance pose, selon Peter Drucker¹¹ la question de l'information dont a besoin un dirigeant pour piloter son entreprise. Question cruciale pour toute activité quels que soient sa taille et son métier.

Contrôler nécessite de clarifier préalablement les dimensions de la performance poursuivie. Mais pour amorcer un processus de pilotage, cette performance doit également être traduite dans un système de mesure, ne serait-ce que pour pouvoir apprécier si les résultats attendus sont effectivement atteints.

2.2.1 Définition

Selon le Guide de gestion budgétaire axée sur les résultats¹² : « Un indicateur est une variable ayant pour objet de mesurer, de décrire ou d'apprécier totalement ou partiellement un état, une situation et/ou l'évolution d'une activité ou d'un programme». Il doit « permettre de:

- fixer des cibles traduisant les objectifs ;
- mesurer les réalisations par rapport à ces cibles ;
- comprendre et analyser ces réalisations ;
- orienter les décisions des gestionnaires dans le but d'améliorer la performance ;
- nourrir le dialogue de gestion entre les différents niveaux hiérarchiques. »¹³

2.2.2. Les qualités d'un bon indicateur

Un indicateur permet de mesurer l'écart entre le résultat obtenu et les objectifs poursuivis, pour déterminer si ces derniers sont en voie d'être atteints. Il faut au préalable s'assurer que les indicateurs ont fait l'objet d'une définition explicite et partagée, afin de limiter les erreurs de construction et les interprétations divergentes : pour cela, il est indispensable de positionner la valeur de l'indicateur par rapport à une valeur de référence ou une cible à atteindre (une norme, une moyenne, une prévision, un objectif). Le choix de la référence est déterminant pour le jugement qui sera porté. Il fait partie intégrante de la construction de l'indicateur.

¹⁰F. Giraud Contrôle de gestion et pilotage de la performance P. 44

¹¹ Haward Business review, les systèmes de mesure de la performance, préface

¹²Royaume du Maroc, « Guide de gestion budgétaire axée sur les résultats » - Annexe à la circulaire du Premier ministre 12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration.

¹³Lexique GE Pilote- Site de l'Etat de Genève

Selon Jean-René Brunetière¹⁴, un bon indicateur de performance doit présenter les dix qualités suivantes:

- clarté (pas d'ambiguïté dans la définition),
- pertinence (cohérent avec l'objectif),
- sélectivité (indépendant des phénomènes autres que ceux que l'on veut mesurer),
- fiabilité,
- comparabilité,
- sensibilité (précision ne doit pas être inférieure aux variations que l'on veut observer),
- accessibilité (peut être obtenu à un coût raisonnable),
- pérennité (possible de le suivre dans le temps),
- utilité (liens de causalité entre l'action menée et le résultat de l'indicateur),
- ne pas entraîner des effets contraires à ceux recherchés (l'existence de l'indicateur peut induire des effets pervers).

CONCLUSION

La communication d'information fait partie intégrante du suivi et de l'évaluation. Il s'agit de fournir systématiquement et en temps utile des renseignements vitaux à intervalles réguliers.

Le suivi et l'évaluation se situent à deux niveaux différents tout en étant étroitement liés :

Un niveau est axé sur les produits – ou les produits et services spécifiques qui se dégagent de la transformation d'apports par le jeu d'activités de programme, de projet et autres comme par exemple une assistance spécifique ponctuelle fournie en dehors de projets et programmes.

Le retour d'information est une opération s'inscrivant dans le cadre du suivi et de l'évaluation par laquelle des informations et des connaissances sont diffusées et utilisées pour évaluer les progrès globaux sur la voie de la réalisation des résultats ou pour confirmer la réalisation des résultats. Il peut s'agir de constatations, de conclusions, de recommandations et d'enseignements tirés de l'expérience. Le retour d'information peut contribuer à améliorer l'efficacité et sert de base à la prise de décisions et à la promotion de l'apprentissage dans l'organisation.

¹⁴ Peut-on se fier aux indicateurs ? Les cafés de la statistique, séance du 14 novembre 2006, conférence de Jean-René Brunetière

CHAPITRE 2 : PRESENTATION DE L'INSTITUTION ET METHODOLOGIE D'ETUDE

INTRODUCTION

Dans ce chapitre, nous présenterons l'institution, objet de notre étude et nous décrirons la méthodologie de l'étude.

Section 1 : Présentation de l'institution (PCRBF)

1.1. Description Générale du Projet

1.1.1. Contexte

Le Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF) a été créé par Arrêté ministériel N°005222/MEF du 30 juillet 2003.

Le Gouvernement du Sénégal, s'est résolument engagé, depuis 2002, à mettre en œuvre avec l'appui des partenaires au développement, un vaste chantier de réformes de la gestion des finances publiques. Les premières réformes en matière de gestion des finances publiques ont été conduites avec l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'actions sur : (i) l'évaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé au Sénégal, dénommée « *Country Financial Accountability Assessment (CFAA)* » ; et, (ii) le système de passation des marchés au Sénégal, le *Country Procurement Accountability Review (CPAR)*.

En 2003, le Gouvernement a mis en place le Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF) au sein du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) pour assurer la coordination, l'impulsion et le suivi évaluation de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières telles que consignées dans les plans d'actions CFAA et CPAR. Par la même occasion, le dispositif institutionnel et organisationnel incluant les partenaires au développement a été clairement défini pour assurer le pilotage, la coordination et le suivi de la mise en œuvre des réformes.

1.1.2. Objectifs du Projet

L'objectif général du PCRBF est de renforcer les capacités institutionnelles du Gouvernement et de ses démembrements à concevoir et exécuter durablement des politiques économiques et financières saines et cohérentes pour une mise en œuvre efficace et transparente de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Le Projet a comme objectifs spécifiques d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des réformes à entreprendre dans le domaine des finances publiques. Il a pour rôle de :

- Faire aboutir dans les délais retenus, les différentes mesures arrêtées dans les plans de

réformes budgétaires et financières ;

- Promouvoir l'efficacité, l'efficience et la transparence dans la planification, l'allocation des ressources publiques, la gestion des dépenses et le contrôle des finances publiques ;
- Appuyer l'internalisation et l'institutionnalisation des Directives de l'UEMOA de 2009 ;
- Créer les conditions d'une plus forte adhésion et d'une plus forte implication des populations et des citoyens aux politiques publiques tout en garantissant de meilleures infrastructures sociales et de soutien à la production ;
- Bâtir un cadre permettant aux partenaires de la Communauté Financière Internationale de mieux concevoir et conduire leurs interventions dans le pays en substituant les aides-projets actuelles par l'aide budgétaire dont la mobilisation sera simplifiée.

1.2. Organisation générale

1.2.1. Présentation générale des organes du PCRBF

Les principaux organes de gestion de cette instance sont constitués par le Comité de Coordination et de Pilotage et le Secrétariat Exécutif. Il a été institué par la suite le Comité conjoint d'harmonisation et de Suivi.

Il a également été créé le Comité de pilotage du projet de mise en œuvre du système intégré de gestion de l'information financière (SIGIF) du MEF.

Ces organes ont pour rôle :

✓ **COMITE DE COORDINATION ET DE PILOTAGE**

Les compétences, attributions et composition de ce comité sont décrites dans les articles 6 et 7 de l'Arrêté N°005222/MEF du 30 juillet 2003 portant création du PCRBF.

La composition de ce comité prévue à l'article 6 de l'arrêté susvisé est modifiée par l'arrêté N°002754/MEF du 15 mars 2011.

Ce comité a pour rôle d'assurer la supervision et l'orientation des activités du projet ainsi que la cohérence et la mise à jour des plans d'action. Il a également pour mission de contrôler le respect des objectifs assignés aux différentes directions et de superviser les opérations qui sont mises en œuvre par les services concernés. Le comité de coordination et de pilotage regroupe les responsables des principaux services impliqués dans les réformes notamment :

- un représentant de l'Assemblée nationale ;
- un représentant de la Cour des comptes ;
- le Directeur Général du Bureau Organisation et Méthode ;
- le Directeur Générale de l'Autorité de Régulation des Marchés publics ;
- le Directeur Général des Finances ;

- le Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor ;
- le Directeur Général des Impôts et Domaines ;
- le Directeur Général des Douanes ;
- le Directeur du Budget ;
- le Directeur de l'Investissement ;
- le Directeur de la Direction centrale des Marchés publics ;
- le Directeur de la Coopération Economique et Financière ;
- le Directeur du Traitement Automatique de l'Information ;
- le Directeur de la Prévision et des Etudes Economiques ;
- le Secrétaire Exécutif du PCRBF.

Pour le suivi rapproché de l'exécution des activités, le comité de pilotage peut s'appuyer sur des comités techniques de suivi créés à la diligence du Secrétaire Exécutif.

Ce comité se réunit deux (2) fois par an et à chaque fois que de besoin. Il est présidé par le Secrétaire Général du Ministère de l'Économie et des Finances, qui se charge de veiller au bon fonctionnement de la structure et répercute les instructions du Ministre. Ce comité sera appuyé dans ces activités par un secrétariat exécutif qui est rattaché au Cabinet du MEF compte tenu de la nature transversale des réformes prévues.

✓ **SECRETARIAT EXECUTIF**

Le Secrétariat Exécutif, rattaché au cabinet du MEF, assure les tâches de gestion administratives et financières courantes et appuie les travaux du Comité de Coordination et de Pilotage du Projet.

Ce Secrétariat Exécutif est composé :

- d'un Secrétaire Exécutif ayant rang de conseiller technique ;
- d'un Spécialistes en Finances Publiques ;
- d'un Spécialiste en Passation des Marchés ;
- d'un Macro économiste ;
- d'un Spécialiste en Suivi Evaluation ;
- d'un Responsable Administratif, Comptable et Financier ;
- d'un Agent Administratif
- d'une Secrétaire ;
- d'un Chauffeur ;
- d'un Expert en système d'information ;

- d'un Expert en procédures comptables ;
- d'un Expert en procédures budgétaires.

Le Secrétariat Exécutif doit contribuer à l'exécution des tâches ci-après :

- Garantir la cohérence nécessaire entre toutes les initiatives liées aux réformes budgétaires, comptables et financières ;
- Participer à l'élaboration des plans d'actions à soumettre au gouvernement à l'issue du diagnostic approfondi des systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics ;
- Assurer la supervision de l'exécution des plans d'actions qui ont été arrêtés, en relation avec les partenaires extérieurs dans le court, moyen et long termes y compris la prise en charge de toutes les mesures transversales ;
- Coordonner la mise en œuvre du Projet d'Appui aux Réformes des Finances Publiques et assurer la gestion fiduciaire des fonds ;

En outre, le secrétariat est chargé :

- D'acquérir les biens et services de consultants et de suivre l'exécution des contrats. ;
- De préparer les rapports d'avancement des réformes et d'exécution des plans d'action, à l'intention du gouvernement et des bailleurs de fonds ;
- De conduire la gestion financière et matérielle des opérations et des activités propres au Projet, y compris la préparation des audits financiers annuels ;
- D'assurer le secrétariat lors des réunions du Comité de Coordination et de Pilotage et du Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi.

Le Secrétariat Exécutif est dirigé par un Secrétaire Exécutif ayant rang de Conseiller technique du Ministre. Il est également Administrateur de Crédits du projet (cf. Arrêté n°4779 du MEF).

✓ **COMITE CONJOINT D'HARMONISATION ET DE SUIVI**

Le Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi (CCHS) a été institué par Arrêté N°5475/MEF du 25 juin 2004, entre les autorités sénégalaises et la communauté des bailleurs de fonds intervenant dans le financement des activités de réformes budgétaires et financières

initiées à la suite des exercices d'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques (CFAA) et de passation des marchés publics (CPAR). Ce comité a pour mission générale de faciliter la concertation entre les bailleurs de fonds et l'Etat notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre de procédures harmonisées d'exécution et de contrôle des activités du projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières, pour garantir une absorption optimale des financements et la réalisation des objectifs de réformes.

Le CCHS a pour missions spécifiques notamment :

- d'approuver le plan d'actions général des réformes budgétaires et financières ;
- de coordonner et d'harmoniser le soutien des partenaires financiers aux plans d'action CFAA et CPAR ;
- de veiller à garantir une cohérence entre toutes les initiatives internes et externes liées aux réformes.

La composition dudit comité est instituée par l'arrêté N°02775 du 22 mars 2010, modifiant l'arrêté N°05475 du 25 juin 2004. Ce comité est composé de membres représentant l'Etat et de membres représentant la communauté des Partenaires Techniques et Financiers intervenant dans le financement des réformes budgétaires et financières. Il s'agit :

- d'un représentant de l'Assemblée nationale ;
- d'un représentant de la Cour des comptes ;
- d'un représentant de la Présidence de la République ;
- d'un représentant de la Primature ;
- du Ministre chargé des Finances ou son représentant ;
- du Directeur Général du Bureau Organisation et Méthode ;
- du Directeur Général des Finances ;
- du Directeur Général de la Comptabilité Publique et du Trésor ;
- du Directeur Général des Impôts et Domaines ;
- du Directeur Général des Douanes ;
- du Directeur Général de l'Agence nationale de la Statistique et de la Démographie ;
- du directeur général de l'Autorité de Régulation des Marchés publics ;
- du Directeur Général de l'Agence pour le Développement de l'Informatique de l'Etat ;
- du Directeur de la Direction centrale des Marchés publics ;
- du Directeur du Budget ;

- du Directeur de l'Investissement ;
- du Directeur de la Coopération Economique et Financière ;
- du Directeur du Traitement Automatique de l'Information ;
- du Directeur de la Prévision et des Etudes Economiques ;
- du Chef de l'Unité de Coordination et de Suivi de la Politique Economique ;
- du Conseiller Technique en charge des Finances Publiques ;
- du Secrétaire Exécutif du PCRBF ;
- d'un représentant de la Société civile ;
- des représentants des Partenaires au Développement émanant du groupe thématique « Finances Publiques et Appui Budgétaire ».

Le CCHS se réunit une fois tous les six mois et à chaque fois que de besoin. Il est présidé par le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan ou son représentant désigné.

1.2.2. Organigramme fonctionnel du PCRBF

Organigramme fonctionnel du PCRBF

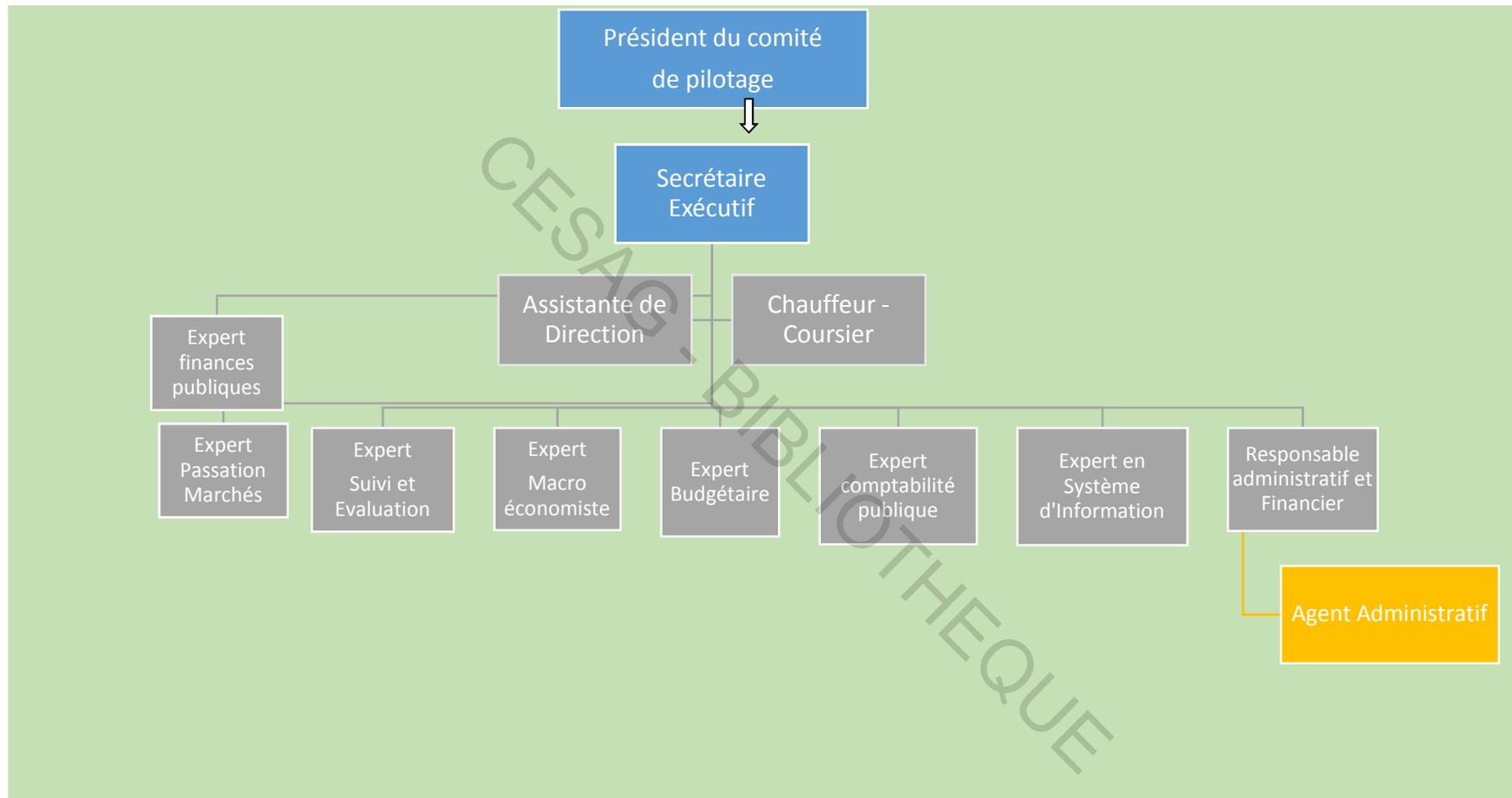


Diagramme 3 : Organigramme du PCRBF

Section 2 : méthodologie d'étude : le cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques

2.1. Portée et champ d'application du Cadre

Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques est un cadre de suivi intégré qui permet de mesurer la performance de la gestion des finances publiques et son évolution dans le temps. Il a été mis au point par les partenaires du Programme « Dépenses publiques et responsabilité financière » PEFA en collaboration avec le groupe sur la gestion des finances publiques du CAD/OCDE afin de disposer d'un outil permettant de fournir des données fiables sur la performance des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques au fil du temps.

Un bon système de gestion des finances publiques est indispensable pour la mise en œuvre des politiques nationales et la réalisation des objectifs de développement, à travers l'atteinte des trois objectifs budgétaires principaux, à savoir la discipline budgétaire, l'allocation stratégique des ressources et la prestation efficiente des services publics. En effet, un système de gestion des finances publiques transparent et organisé est l'un des éléments qui permet de faciliter la réalisation de ces objectifs budgétaires:

- ✓ La maîtrise effective des agrégats budgétaires et la gestion des risques budgétaires contribuent à maintenir la discipline budgétaire globale.
- ✓ La planification et l'exécution du budget fondées sur les priorités nationales facilitent la réalisation des objectifs du gouvernement.
- ✓ La bonne gestion de l'utilisation des ressources budgétisées facilite la prestation efficiente des services et l'utilisation optimale des ressources.

Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques identifie **six** dimensions essentielles d'un système de gestion des finances publiques transparent et organisé¹⁵:

- Crédibilité du budget — Le budget est réaliste et il est exécuté comme prévu
- Exhaustivité et transparence — Le budget et le suivi des risques budgétaires sont exhaustifs et les informations financières et budgétaires sont accessibles au public.
- Budgétisation fondée sur les politiques nationales — Le budget est établi en tenant dûment compte des politiques publiques.

¹⁵ Ces aspects fondamentaux sont déterminés sur la base de ce qui est à la fois souhaitable et réalisable de mesurer et définissent la nature et la qualité des éléments clés d'un système de gestion des finances publiques tels qu'ils ressortent de la série des indicateurs de haut niveau

- Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget — Le budget est exécuté d'une manière ordonnée et prévisible, et des mécanismes existent pour assurer le contrôle et le suivi de l'utilisation des fonds publics.
- Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers - Des données et des informations appropriées sont produites, conservées et diffusées pour les besoins de maîtrise des prises de décision, de la gestion et de préparation des rapports.
- Surveillance et vérification externes — Les dispositions relatives à l'examen des finances publiques et aux mesures de suivi par les responsables concernés sont opérationnelles.

Au regard des six dimensions essentielles, la série des indicateurs de haut niveau mesure la performance opérationnelle des principaux éléments des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques, qu'il s'agisse de l'administration centrale, du pouvoir législatif et des institutions chargées de la vérification externe d'un pays. En outre, le rapport sur la performance de la gestion des finances publiques (PFM-PR) se fonde sur l'analyse basée sur les indicateurs pour présenter une évaluation intégrée du système de gestion des finances publiques par rapport aux six dimensions essentielles de ces systèmes et pour déterminer l'impact des faiblesses de la gestion des finances publiques sur les trois objectifs budgétaires précités.

La série d'indicateurs de qualité de la gestion des finances publiques met l'accent sur la gestion des finances publiques au niveau de l'administration centrale, y inclus les institutions de contrôle. L'administration centrale des ministères et leurs structures déconcentrées constituent une seule unité institutionnelle

Les opérations des autres niveaux d'administration et des entreprises publiques ne sont prises en compte dans la série des indicateurs de résultats que dans la mesure où elles influent sur la performance du système national de gestion des finances publiques et ont, de ce fait, une incidence sur la politique budgétaire du gouvernement. Outre l'administration centrale, le secteur public comprend des sociétés ou entreprises publiques dont la mission est de fournir des biens et services ; ces sociétés et entreprises sont placées sous l'autorité gouvernementale et doivent lui rendre compte. Les sociétés publiques peuvent être non financières ou financières, ce deuxième groupe comprenant des institutions monétaires comme la banque centrale.

2.2. La série d'indicateurs de haut niveau et méthode de notation

2.2.1. La série d'indicateurs de haut niveau

Les 28 indicateurs choisis se répartissent en trois catégories:

- **Les résultats produits par le système de gestion des finances publiques** : ces indicateurs se focalisent sur les résultats immédiats du système en comparant les dépenses et recettes effectives avec le budget initialement approuvé ainsi que sur le niveau et la variation des arriérés de dépenses.
- **Les spécificités transversales des systèmes de gestion des finances publiques** : ces indicateurs concernent l'exhaustivité et la transparence du système de gestion des finances publiques par rapport à l'ensemble du cycle budgétaire.
- **Le cycle budgétaire** : ces indicateurs mesurent la performance des principaux systèmes, processus et institutions qui participent au cycle budgétaire de l'administration centrale.

Outre les indicateurs sur les systèmes nationaux de gestion des finances publiques, ce Cadre évalue également :

- **Les pratiques des bailleurs de fonds** : ces indicateurs concernent les pratiques des bailleurs de fonds qui ont une influence sur la performance du système de gestion des finances publiques au niveau des pays.

Le diagramme suivant illustre la structure et la couverture du système de gestion des finances publiques telles que mesurées par les indicateurs de haut niveau ainsi que les liens avec les six dimensions essentielles d'un système de gestion des finances publiques :

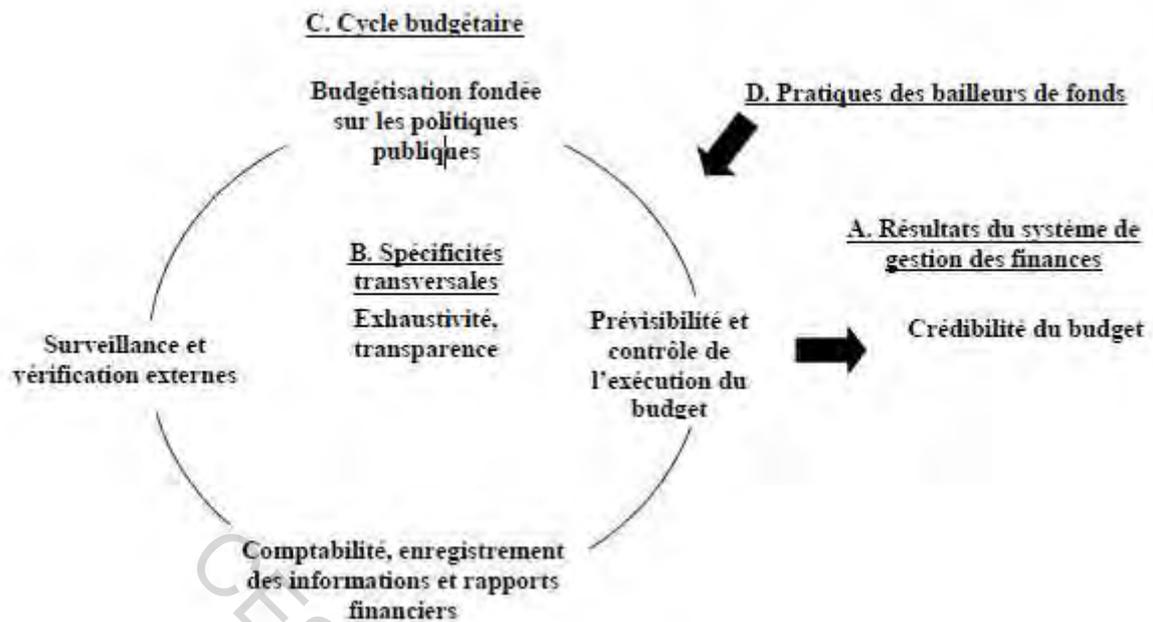


Diagramme 4 : Le cycle budgétaire

Source : guide PEFA, 2011

Chaque indicateur vise à mesurer la performance d'un élément clé du système de gestion des finances publiques sur la base d'une échelle ordinale à quatre points qui va de A à D (A étant le score le plus élevé ; D, le plus bas). Des lignes directrices concernant les critères qui correspondent à chacun des scores sont fournies pour chacun des indicateurs sélectionnés. Le score le plus élevé est attribué à un indicateur donné si l'élément considéré du système de gestion des finances publiques a atteint l'objectif recherché d'une manière complète, méthodique, précise, dans les délais et coordonnée. La série des indicateurs de haut niveau se concentre donc sur les qualités fondamentales d'un système de gestion des finances publiques, sur la base des bonnes pratiques internationales existantes plutôt que d'établir une norme basée sur l'innovation la plus récente en matière de gestion des finances publiques.

La série d'indicateurs de haut niveau sur la performance

Présentation générale

	A. RESULTATS DU SYSTÈME DE GESTION DES FINANCES PUBLIQUES Crédibilité du budget
PI-1	Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-2	Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé
PI-3	Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé
PI-4	Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
	B. SPECIFICITES TRANSVERSALES Couverture et transparence
PI-5	Classification du budget
PI-5	Exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire
PI-7	Importance des opérations non rapportées de l'administration centrale
PI-8	Transparence des relations budgétaires intergouvernementales
PI-9	Surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public
PI-10	Accès du public aux principales informations budgétaires
	C. CYCLE BUDGÉTAIRE
	C(i) Budgétisation basée sur les politiques publiques
PI-11	Caractère organisé et participatif du processus annuel de préparation du budget
PI-12	Perspective pluriannuelle dans la planification budgétaire et de la politique des dépenses publiques
	C (ii) Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget
PI-13	Transparence de l'assujettissement et des obligations des contribuables
PI-14	Efficacité des mesures d'immatriculation des contribuables et de l'évaluation de l'impôt, des taxes et des droits de douane
PI-15	Efficacité du recouvrement des contributions fiscales et douanières
PI-16	Prévisibilité de la disponibilité des fonds pour l'engagement des dépenses
PI-17	Suivi et gestion de la trésorerie, des dettes et des garanties
PI-18	Efficacité des contrôles des états de paie

PI-19	Mise en concurrence, utilisation optimale des ressources et contrôles de la passation des marchés publics
PI-20	Efficacité des contrôles internes des dépenses non salariales
PI-21	Efficacité du système de vérification interne
	C (iii) Comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers
PI-22	Régularité et respect des délais pour les opérations de rapprochement des comptes
PI-23	Disponibilité des informations sur les ressources reçues par les unités de prestation de services primaires
PI-24	Qualité et respect des délais des rapports d'exécution budgétaire produits en cours d'année
PI-25	Qualité et respect des délais des états financiers annuels
	C (iv) Surveillance et vérification externes
PI-26	Etendue, nature et suivi de la vérification externe
PI-27	Examen de la loi de finances annuelle par le pouvoir législatif
PI-28	Examen des rapports de vérification externe par le pouvoir législatif
	<i>D. PRATIQUES DES BAILLEURS DE FONDS</i>
D-1	Prévisibilité de l'appui budgétaire direct
D-2	Renseignements financiers fournis par les bailleurs de fonds pour la budgétisation de l'aide-projet et l'aide-programme et établissement des rapports y afférents
D-3	Proportion de l'aide gérée sur la base des procédures nationales

Tableau 3 : La série d'indicateurs de haut niveau sur la performance

Source : guide PEFA, 2011

2.2.2. Méthode de notation

La plupart des indicateurs couvrent différents aspects liés au sujet auquel se rapporte l'indicateur considéré. Chacun de ces aspects doit être apprécié de manière distincte. La note globale attribuée à un indicateur se fonde donc sur les évaluations de chacune des composantes de cet indicateur. La note globale de cet indicateur est obtenue en agrégeant les notes attribuées aux différentes composantes soit avec la Méthode 1 (M1) pour certains indicateurs, soit avec la Méthode 2 (M2) pour les autres.

2.2.2.1. La Méthode 1 (M1)

Elle est employée soit pour tous les indicateurs comportant une seule composante, soit pour les indicateurs à plusieurs composantes dont la mauvaise performance d'une des composantes est susceptible d'influer négativement sur la performance des autres composantes du même indicateur (en d'autres termes, à travers le maillon le plus faible parmi les composantes de l'indicateur). Pour les indicateurs à 2 composantes ou plus, les étapes pour déterminer la note globale ou générale de l'indicateur sont les suivantes :

- Chaque composante est initialement appréciée séparément et reçoit une note.
- La note est fixée en choisissant la note la moins élevée attribuée à l'une des composantes.
- Il faut ajouter un '+' à la note lorsque l'une des autres composantes obtient une note supérieure (Remarque : Il n'est PAS possible de choisir la note attribuée à l'une des composantes dont la note est plus élevée et d'ajouter '-' pour une composante ayant une note moins élevée. De la même manière, il n'est PAS possible d'ajouter '+' à la note d'un indicateur à une seule composante).

2.2.2.2. La Méthode 2 (M2)

Elle se fonde sur la moyenne des notes relatives aux différentes composantes d'un indicateur. Elle est prescrite pour des indicateurs à plusieurs composantes, dans le cas où une note faible dans l'une des composantes n'amoindrit pas nécessairement l'impact d'une note élevée dans une autre composante du même indicateur. Bien que les composantes relèvent toutes du même domaine du système de gestion des finances publiques, les progrès enregistrés au niveau de chaque composante peuvent ne pas affecter les autres composantes et ce, sans suivre logiquement un ordre particulier. Les étapes pour déterminer la note globale ou générale de l'indicateur sont les suivantes :

- Pour chacune des composantes, évaluer le niveau de performance atteint sur le barème d'étalonnage à 4 points (à l'exemple de la méthode 1).
- Se reporter au Tableau de conversion de la Méthode de notation M2 (ci-après) et trouver la section du tableau qui s'y rapporte (indicateurs à 2, 3 ou 4 composantes).
- Identifier la ligne dans le tableau correspondant aux différentes notes qui ont été attribuées aux composantes de l'indicateur (l'ordre des notes se rapportant aux composantes n'a aucune importance).
- Choisir la note globale correspondante pour l'indicateur.

Le Tableau de conversion s'applique à tous les indicateurs utilisant uniquement la méthode de notation M2 et ne peut être utilisé pour les indicateurs utilisant la méthode M1, étant donné

CONCLUSION

Le Cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques est l'un des éléments de l'Approche renforcée visant à soutenir les réformes de la gestion des finances publiques. Il est conçu pour mesurer l'évolution dans le temps de la performance des systèmes de gestion des finances publiques de pays qui sont à des stades de développement très différents. Le Cadre comprend une série d'indicateurs de haut niveau, qui permettent de mesurer et de suivre l'évolution de la performance des systèmes, des procédures et des institutions de gestion des finances publiques, ainsi qu'un rapport sur la performance de la gestion des finances publiques, qui présente un cadre de référence permettant de rendre compte de la performance de la gestion des finances publiques telle qu'elle ressort de l'analyse des indicateurs.

Le cadre est utile pour suivre le processus de réforme gouvernemental en permettant de déterminer dans quelle mesure les réformes améliorent le fonctionnement du système, et d'identifier plus facilement les résultats positifs et de les exploiter. Il facilitera aussi l'harmonisation du dialogue entre les autorités publiques et les bailleurs de fonds autour d'un cadre commun de la mesure de la performance de la gestion des finances publiques.

DEUXIEME PARTIE : PARTIE PRATIQUE

CHAPITRE 3 : PRESENTATION DES RESULTATS, ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

INTRODUCTION

Section 1 : Description des pratiques actuelles

Dans cette section nous intéressons à la dimension 1 du cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques. Cette dimension s'occupe de la crédibilité du budget qui est évaluée par quatre indicateurs de performance : **PI-1, PI-2, PI-3, PI-4**.

1.1. Dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement et Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

1.1.1. Indicateur PI1: Dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement

La capacité d'exécuter les dépenses inscrites au budget est un facteur important qui détermine la mesure dans laquelle les pouvoirs publics sont à même de fournir au cours de l'exercice les services publics prévus dans les documents de politique générale, les objectifs de résultats ou les plans d'activité. L'indicateur se concentre sur cette problématique en évaluant les dépenses réelles totales par rapport aux dépenses totales approuvées initialement (tel que définies dans les documents du budget et les rapports budgétaires du gouvernement), à l'exclusion de deux catégories de dépenses sur lesquelles l'administration centrale n'a qu'un pouvoir limité. Ces catégories sont a) les paiements au titre du service de la dette que le gouvernement n'est en principe pas en mesure de modifier, puisque ceux-ci peuvent varier en fonction des fluctuations des taux d'intérêt et de change et, b) les dépenses liées aux projets financés par les bailleurs de fonds, dont la gestion et l'établissement de rapports dépendent habituellement dans une large mesure de la volonté de ces derniers.

Pour cet indicateur, la composante à examiner (Méthode de notation M1) est : La différence entre les dépenses primaires totales réelles et les dépenses primaires initialement prévues au budget (c'est-à-dire abstraction faite des dépenses au titre du service de la dette et celles liées à des projets financées sur des concours extérieurs).

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)
A	i) Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 5 % des dépenses prévues au budget
B	i) Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 10 % des dépenses prévues au budget.
C	i) Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives n'ont qu'une seule année enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget
D	i) Au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont pendant deux ou toutes les trois dernières années enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 15 % des dépenses prévues au budget

Tableau 5 : Critère de notation de l'indicateur PI 1

Source : Guide PEFA

1.1.2. Indicateur PI2: Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

Lorsque la composition des dépenses varie dans des proportions importantes par rapport au budget initial, ce dernier ne constitue pas un document d'orientation fiable. Pour mesurer cet indicateur, il convient de procéder à une évaluation empirique des résultats en matière de dépenses par rapport aux diverses rubriques budgétaires. Les budgets étant généralement adoptés et gérés sur la base d'une classification administrative (ministères ou agences), l'évaluation doit être de préférence basée sur cette classification ; la classification fonctionnelle peut cependant être utilisée comme alternative. Au niveau administratif, l'écart sera calculé pour les principaux chapitres (votes) budgétaires des MDA, qui sont inclus dans

le budget approuvé¹⁶. Si l'on a recours à une classification fonctionnelle, cette classification doit être basée sur les dix principales fonctions du GFS/COFOG

Les variations du niveau global des dépenses (évalués à PI-1) se traduiront par des variations des lignes budgétaires administratives (et fonctionnelles). Cet indicateur (PI-2) décrit la mesure dans laquelle les réaffectations entre les lignes budgétaires ont contribué à la variation de la composition des dépenses au-delà de la variation consécutive aux modifications du niveau global des dépenses. Cette évaluation exige que la variation totale de la composition des dépenses soit calculée et comparée à l'écart global des dépenses primaires pour chacun des trois derniers exercices.

La variation est calculée comme étant la valeur moyenne pondérée de l'écart entre les dépenses effectives et les dépenses initialement prévues au budget, exprimée en pourcentage des dépenses prévues dans le budget, sur la base d'une classification administrative ou fonctionnelle, en utilisant la valeur absolue de la déviation¹⁷. Pour qu'il soit compatible avec l'évaluation dans PI-1, le calcul doit faire abstraction du service de la dette et des dépenses de projet financées par les bailleurs de fonds.

Pour cet indicateur, la composante à examiner (Méthode de notation M1) est : Mesure dans laquelle la variation de la composition des dépenses primaires a dépassé la déviation globale des dépenses primaires (telle que définie à PI-1) au cours des trois derniers exercices.

¹⁶ Dans le cas où le nombre des principales rubriques budgétaires est supérieur à 20, la déviation doit être calculée pour les 20 principales rubriques (sur la base des montants) ou pour les principales rubriques qui représentent 75 % des dépenses totales prévues dans le budget si la dernière rubrique porte un numéro supérieur à 20. La déviation pour les chapitres restants doit être déterminée de manière globale, c'est-à-dire comme s'ils constituaient une seule rubrique budgétaire

¹⁷ Les étapes du calcul au titre de chaque exercice sont les suivantes (un tableau Excel destiné à faciliter le calcul peut être téléchargé à partir du site web du PEFA, à l'adresse www.pefa.org, ainsi qu'un exemple de calcul) :

- Pour chaque rubrique du budget qui a contribué aux dépenses primaires, calculer la déviation entre les dépenses réelles et le budget initial.
- Additionner la valeur absolue des déviations pour toutes les rubriques du budget (valeur absolue = l'écart positif entre les chiffres réels et le budget). Ne pas utiliser des déviations en pourcentage.
- Exprimer cette somme en pourcentage des dépenses primaires totales prévues dans le budget.
- Déduire le pourcentage de la déviation globale des dépenses primaires pour chaque exercice (calculé pour PI-1) pour obtenir le pourcentage de la variation de la composition des dépenses par rapport à la déviation globale des dépenses.
- Se reporter au tableau de notation ci-dessus et établir le nombre d'exercices pendant lesquels les pourcentages ont été supérieurs à 5 ou 10.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)
A	i) Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses n'a pas été supérieure de 5% à l'écart global des dépenses primaires.
B	i) Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses n'a été qu'une seule année supérieure de 5% à l'écart global des dépenses primaires
C	i) Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses n'a été qu'une seule année supérieure de 10% à l'écart global des dépenses primaires.
D	i) Au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses a été pendant au moins deux années supérieure de 10% à l'écart global des dépenses primaires

Tableau 6 : Critère de notation de l'indicateur PI 2

Source : guide PEFA, 2011

1.2. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé et Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

2.2.1. Indicateur PI3: Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

La précision des prévisions de recettes publiques est un aspect primordial de l'évaluation de la performance de la gestion des finances publiques, dans la mesure où ces prévisions conditionnent l'allocation des crédits budgétaires. L'analyse comparative des recettes prévues et réelles permet de mieux apprécier la qualité des prévisions de recettes publiques.

Des chocs externes impossibles à prévoir peuvent toutefois se produire, sans que leurs conséquences soient pour autant révélatrices de carences de l'administration ; ils doivent alors être expliqués dans le texte. L'étalonnage prévoit une note maximale même si, au cours des trois derniers exercices, la performance en matière des recettes est largement différente des prévisions pendant une année par exemple, suite à un choc externe de grande ampleur intervenu pendant l'exécution du budget.

Pour cet indicateur, il faut s'appuyer autant que possible sur les informations tirées des rapports d'exécution du budget ou des comptes publics définitifs (plutôt que de se fier aux données provenant d'autres sources comme la Direction des impôts ou la banque centrale). Le texte doit expliquer les sources des données ainsi que toute question concernant la cohérence

ou la fiabilité des données, qui peut également être mise en évidence par l'évaluation du rapprochement des données sur les recettes publiques dans PI-14.

Pour cet indicateur, la composante à examiner (Méthode de notation M1) est : recettes intérieures réelles collectées par rapport aux estimations de recettes prévues dans le budget initialement approuvé.

Note	Critères minima (Méthode de notation M1)
A	i) Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 97 % des recettes internes prévues au budget initial
B	i) Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 94 % des recettes internes prévues au budget initial
C	i) Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 92 % des recettes internes prévues au budget initial.
D	i) Au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles ont été pendant deux années inférieures à 92 % des recettes internes prévues au budget initial.

Tableau 7 : Critère de notation de l'indicateur PI 3

Source : guide PEFA, 2011

2.2.2. Indicateur PI4: Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Les arriérés de paiement de dépenses de l'Etat sont des obligations de l'administration centrale dont le paiement à l'employé, au fournisseur ou au créancier est en retard. Ils constituent une forme de financement non transparent. Un stock d'arriérés important peut être révélateur de problèmes liés entre autres à un contrôle insuffisant des engagements, à des contraintes de liquidités, à une sous-estimation des marchés, à une sous-budgétisation de certains postes spécifiques ou à l'absence d'informations.

Cet indicateur ne figure pas sur le nouveau guide de PEFA et per conséquent ne sera pas évalué.

Section 2 : Présentation des résultats

Dans cette section nous présenterons l'ensemble des résultats retenus par notre étude auprès du PCRBF

La crédibilité, au sens des bonnes pratiques de la gestion des finances publiques (GFP), est évaluée par les écarts entre les prévisions des lois de finances initiales et les réalisations en matière de recettes et dépenses, et par les capacités à éviter l'accumulation d'arriérés sur les dépenses. Il ne sera pas tenu compte des dépenses de la dette (intérêts et amortissements du principal) ni des dépenses d'investissements financées sur ressources extérieures (prêts et dons).

Les calculs sont établis pour les derniers exercices clos, soit 2011; 2012, 2013, 2014 et 2015 et sont présentés en détail en annexe 1.

Nous n'avons pas pu disposer des lois ou projets de loi, de règlement pour l'année 2016.

Nous avons établi nos calculs à partir des trois sources de données suivantes fournies par PCRBF:

- Fichiers détaillés du système SIGFIP, à partir duquel nous avons extrait les dépenses hors dette, hors salaires et hors projets financés sur ressources extérieures;
- Le TOFE publié sur le site internet de la Direction de la Prévision et des Etudes Economiques

2.1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé et Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

2.1.1. PI 1 Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

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

Les calculs sont présentés en détails dans l'annexe

2.1.1.1. Evaluation en 2014 couvrant les années : 2011; 2012 et 2013

Matrice de résultats pour les indicateurs PI-1 en 2014

Exercice	Variation totale des dépenses
2011	7,08%
2012	3,3%
2013	7,97%

Tableau 8 : Matrice de résultats pour les indicateurs PI-1 en 2014

Source : nous-mêmes

Note selon le modèle PEFA : B car au cours des trois derniers exercices, les dépenses effectives ont enregistrées pour deux années un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 5% mais n'ont pas atteint 15%.

2.1.1.2. Evaluation en 2016 couvrant les années : 2014 et 2015

Matrice de résultats pour les indicateurs PI-1 en 2016

Exercice	Variation totale des dépenses
2014	3,23%
2015	4,34%
2016	Pas disponible

Tableau 9 : Matrice de résultats pour les indicateurs PI-1 en 2016

Source : nous-mêmes

Note selon le modèle PEFA : A car au cours des deux derniers exercices (évaluation de 2 années au lieu de 3), les dépenses effectives n'ont pas enregistré un écart correspondant à un montant équivalent à plus de 5 % des dépenses prévues au budget

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

2.1.2.1. Evaluation en 2014 couvrant les années : 2011; 2012 et 2013

Matrice de résultats pour les indicateurs PI-2 en 2014

Exercice	Décomposition de la variation	Affectation proportionnelle des imprévus
2011	7,08%	0,0%
2012	3,3%	0,04%
2013	7,89%	0,11%

Tableau 10 : Matrice de résultats pour les indicateurs PI-2 en 2014

Source : nous-mêmes

Note selon le modèle PEFA : C car au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses a été pendant deux années supérieure de 5% à l'écart global des dépenses primaires mais n'a pas atteint 10%

2.1.2.2. Evaluation en 2016 couvrant les années : 2014 et 2015
 Matrice de résultats pour les indicateurs PI-2 en 2016

Exercice	Décomposition de la variation	Affectation proportionnelle des imprévus
2014	2,56%	0,0%
2015	3,84%	0,0%
2016	Pas disponible	Pas disponible

Tableau 11 : Matrice de résultats pour les indicateurs PI-2 en 2016

Source : nous-mêmes

Note selon le modèle PEFA : A car au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses n'a pas été supérieure de 5% à l'écart global des dépenses primaires.

2.2. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé et Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

2.2.1. PI 3 Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Les prévisions de recettes sont établies par les services du MEF à partir du cadrage macroéconomique. Le montant global des recettes budgétaires est déterminé à partir d'hypothèses sur les ratios recettes/PIB. Les régies de recettes (Douanes, Impôts et Trésor) affinent ensuite les prévisions globales par impôt, taxe et autres recettes administratives. Il n'existe donc pas de liens directs entre les prévisions de recettes et celles des dépenses ou des ressources extérieures

Les calculs pour cet indicateur ont été faits à partir des données des lois de finances initiales. Pour ce qui concerne les prévisions de recettes, les données sont fournies par le rapport économique accompagnant les projets de loi de finances 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016. En ce qui concerne les recettes réalisées pour cette période les données sont obtenues à partir du TOFE remis par la DGCPT pour les réalisations de recettes en 2016. Les recettes prises en comptes sont constituées des recettes fiscales et non fiscales telles que définies par la classification budgétaire et regroupées dans les lois de finances sous la rubrique "Recettes ordinaires hors dons". Il n'est donc pas tenu compte des autres éléments comptés en recettes du budget général et constitués des emprunts, dons, recouvrements de prêts et allègements de la dette consécutifs aux initiatives PPTE et MDRI. Les résultats sont indiqués dans le tableau 5 ci-dessous.

2.2.1.1. Evaluation en 2014 couvrant les années : 2011; 2012 et 2013

Matrice de résultats pour les indicateurs PI-3 en 2014

	Montant en millions de F cfa	Prévisions Lois de finances initiales	Réalisation
Années	2011	1345	1336,4
	2012	1515	1423
	2013	1569,9	1433
Taux de réalisation			
Années	2011		93,36%
	2012		93,92%
	2013		91,29%

Tableau 12 : Matrice de résultats pour les indicateurs PI-3 en 2014

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

Note selon le PEFA : C car au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été qu'une seule année inférieures à 92 % des recettes internes prévues au budget initial. Ceci a lieu uniquement en 2013

2.2.1.2. Evaluation en 2016 couvrant les années : 2014 et 2015

Matrice de résultats pour les indicateurs PI-3 en 2016

	Montant en millions de F cfa	Prévisions Lois de finances initiales	Réalisation
Années	2014	1633	1623,7
	2015	1679,7	1736,7
	2016	1834	Pas disponible
Taux de réalisation			
Années	2014		99,43%
	2015		103,39%
	2016		Pas calculé

Tableau 13 : Matrice de résultats pour les indicateurs PI-3 en 2016

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

Note selon le PEFA A : car au cours des trois dernières années, les recettes internes réelles n'ont été inférieures à 97 % des recettes internes prévues au budget initial.

2.2.2. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses
Cet indicateur n'a pas été évalué car nous ne disposons d'aucune donnée sur leurs évolutions au cours des années sous revues. Les TOFE produits par les services de la DGCTP (publié sur le site de la DPEE) ne donnent pas d'indications, ni sur les arriérés, ni sur les instances de paiement.

CONCLUSION

L'analyse descriptive des lois de finances permet de faire une évaluation de la performance de la gestion publique et surtout la crédibilité du budget. Les indicateurs proposés sont fiables, clairs et mesurables. L'analyse des résultats obtenus permet de faire le point sur la crédibilité du budget.

DESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 4 : ANALYSE ET RECOMMANDATIONS

INTRODUCTION

Après avoir présenté les résultats de notre étude, il convient de les analyser avant de formuler des recommandations. Ces dernières vont porter sur les variables qui constituent les leviers sur lesquels il est possible d'agir pour améliorer la crédibilité du budget.

Section 1 : Analyse des résultats

Dans cette section, nous allons analyser les différents résultats obtenus au cours des différentes évaluations.

2.1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé et Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé

2.1.1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

En 2014, l'évaluation de l'indicateur 1 conduit à la note C. Cette note s'explique en grande partie par des écarts importants notés pendant les années 2011, 2012 et 2013. En effet durant les années 2011 et 2013, on note d'importants écarts dépassant 7%. Une analyse beaucoup plus approfondie laisse constater qu'en 2011, ces écarts sont surtout plus notables pour les Ministère de l'Economie, des Finances et du plan (26%), Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'Extérieur (44%) et la Primature (19%)

En 2016 l'évaluation de l'indicateur 1 conduit à la note A : un très grand bond. Ceci est d'une part dû à de très grands progrès réalisés par le Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'Extérieur. En effet dans ce ministère l'écart passe de 44% à 3%, mais aussi par le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan où l'écart passe de 26% à 9%. Pour les autres ministères les changements ne sont pas aussi significatifs.

Une rétrospective sur les évaluations des années précédentes donne le tableau suivant :

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Note 2014	Note 2016
PI-1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	B	B	B	A

Tableau 14 : Evolution des notes de l'indicateur PI 1 de 2007 à 2016

Source : nous-mêmes

On constate que de réels progrès sont réalisés en 2016. En effet on note une constance pendant trois années successives à la note B alors qu'en 2016, l'évaluation donne la note A, la meilleure performance depuis que cette évaluation a débuté.

Comparativement à 2007 et 2011 et 2014, la situation actuelle est caractérisée par une stricte limitation, voire un arrêt total du recours aux dépenses sans ordonnancement préalable, à l'exception de celles explicitement autorisées par la Loi.

L'attribution de la note B en 2014 montre que les recommandations faites en 2011 n'ont pas été respectées ou mêmes si elles ont été respectées, elles n'ont pas produit les effets escomptés.

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

En 2014, l'évaluation de cet indicateur selon le modèle PEFA, donne la note C : une mauvaise performance. Une lecture de la matrice des résultats pour cet indicateur montre d'importantes variations dépassant 7% en 2011 et 2013. En fait les variations sont semblables à celles observées pour l'indicateur PI 1 (Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé). L'analyse montre que les réaffectations entre les lignes budgétaires d'une section à une autre, intervenues au cours de ces trois années couvertes, sont très importantes.

En 2016, cet indicateur est évalué sous la note A car au cours des trois dernières années, la variation de la composition des dépenses n'a pas dépassé 5% à l'écart global des dépenses primaires. En effet durant les années 2014 et 2015 les variations de la composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement prévu sont respectivement égales à 2,56% et 3,84%. Cette bonne performance est signe d'une discipline budgétaire pendant cette période couverte.

Les écarts de la variation de la composition des dépenses peuvent s'expliquer par l'existence notamment de crédits reportés d'une gestion à l'autre, de nouveaux crédits autorisés par une Loi de Finances Rectificative.

Une comparaison par rapport aux années précédentes donne le tableau suivant

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Note 2014	Note 2016
PI-2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	D	D+	C	A

Tableau 15 : Evolution des notes de l'indicateur PI 2 de 2007 à 2016

Source : nous-mêmes

Une étude de l'évolution des notes montre que de réels progrès sont réalisés. Ainsi le Sénégal est passé de la plus mauvaise note à la meilleure note selon cet indicateur. Ces progrès s'expliquent par le respect des recommandations formulées en 2011.

2.2. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé et Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

2.2.1. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé

Les prévisions de recettes sont établies par les services du MEF à partir du cadrage macroéconomique. Le montant global des recettes budgétaires est déterminé à partir d'hypothèses sur les ratios recettes/PIB. Les régies de recettes (Douanes, Impôts et Trésor) affinent ensuite les prévisions globales par impôt, taxe et autres recettes administratives. Il n'existe donc pas de liens directs entre les prévisions de recettes et celles des dépenses ou des ressources extérieures. La précision des prévisions de recettes publiques conditionne en première instance l'adéquation de l'allocation des crédits budgétaires.

En 2014, l'évaluation de cet indicateur donne la note C. En effet la lecture du tableau des résultats montre d'importants écarts entre les prévisions et les recettes réelles

Les recettes intérieures réelles (fiscales et non fiscales) ont été durant trois années couvertes (2011, 2012 et 2013), nettement inférieures aux recettes intérieures initialement inscrites au budget (93,36% ; 93,92% et 91,29% respectivement).

La grande volonté politique de réalisation d'objectifs ambitieux peut expliquer cette tendance à prévoir de façon excessivement optimiste le niveau des recettes. Par conséquent le montant des recettes réalisées demeure bien en deçà des prévisions.

Mais il est probable aussi que les prévisions de recettes fiscales durant cette période aient été surestimées ou même une mauvaise performance de l'administration fiscale.

En 2016, l'évaluation donne la note A. Ceci est synonyme de grande performance. En effet en 2014, les recettes réalisées représentent 99,43% des prévisions. Mieux en 2015, les recettes dépassent même les prévisions avec 103,39% de réalisation.

Ces résultats reflètent l'amélioration de la performance de l'administration fiscale durant cette période.

Si on compare les notes obtenues durant les évaluations précédentes, on obtient le tableau suivant :

Indicateur (M1)	Note 2007	Note 2011	Note 2014	Note 2016
PI-3. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	A	A	C	A

Tableau 16 : Evolution des notes de l'indicateur PI 3 de 2007 à 2016

Source : nous-mêmes

On peut constater que pour cet indicateur, la performance est globalement bonne sauf pour l'année 2014. Cette bonne performance s'explique par l'amélioration des outils de cadrage macroéconomique et de cadrage budgétaire ainsi que le respect du calendrier de préparation budgétaire. Ce calendrier est défini par le décret de 2009 relatif à la préparation du budget qui devrait aboutir à l'établissement de prévisions de recettes plus réalistes et plus conformes à la conjoncture économique. La contreperformance notée en 2014 serait alors due à une surestimation des recettes fiscales.

2.2.2. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses

Il n'existe pas actuellement de données précises sur d'éventuels arriérés de paiement ou reconnus en tant que tels.

Il n'existe pas non plus de données sur leurs évolutions au cours des trois dernières années. Les TOFE produits par les services de la DGCTP (publiés sur le site de la DPEE) ne donnent pas d'indications, ni sur les arriérés, ni sur les instances de paiement.

Depuis 2010, le document portant loi de finances comporte des tableaux issus de SIGFIP et détaillant l'exécution des dépenses aux différents stades pour l'exercice en cours (n-1) et l'exercice précédent (n-2).

Cet indicateur ne figure pas dans le nouveau cadre de performance de la gestion des finances publiques. Sa suppression est probablement due à son impertinence.

Section 2 : Recommandations

Notre étude nous révèle que la gestion des finances publiques notamment la crédibilité du budget dispose d'une performance qui évolue globalement en dent scie. Pour certains indicateurs, on note une mauvaise performance alors que pour d'autres l'étude révèle une

certaine progression satisfaisante. Une analyse approfondie des pratiques montre beaucoup d'insuffisances qui compromettent la crédibilité du budget et freine même l'application d'une budgétisation axée sur les résultats. Dans cette nous proposons des recommandations qui permettent d'améliorer la performance de la gestion des finances publiques et qui orienterions vers une budgétisation axée sur les résultats

2.1. Recommandations concernant la viabilité de la politique budgétaire et l'efficacité

Pour un budget efficace et viable et crédible il faut :

- l'assainissement budgétaire - du point de vue quantitatif et qualitatif- devra se faire de manière à préserver les perspectives de croissance, avec cette conséquence que, pour l'essentiel, l'ajustement devra s'opérer du côté des dépenses (y compris en éliminant les dépenses fiscales qui ont des effets de distorsion) et en liaison avec la réforme du secteur public. L'assainissement budgétaire doit pouvoir s'appuyer sur un mécanisme efficace d'application.
- Il faudrait renforcer les pouvoirs de décision du Conseil de planification financière, auquel doivent participer les différents niveaux d'administration.
- Les objectifs budgétaires et les indicateurs de suivi devraient être formulés dans l'optique des conventions de la comptabilité nationale. Les prévisions économiques sur lesquelles se fondent les objectifs budgétaires devraient provenir d'organismes indépendants.
- Éliminer systématiquement les distorsions du système fiscal. Pour cela Il faut réduire encore le nombre des exonérations. Il faut en particulier que le gouvernement se montre plus déterminé à mettre fin progressivement à celle dont bénéficient certains secteurs.
- Réduire le cofinancement. Ce dernier représente une forte proportion des dépenses publiques totales. Les « aides à l'investissement » peuvent être accordées en faveur de grands projets d'investissement afin d'éviter des déséquilibres économiques, d'égaliser les capacités économiques ou de promouvoir la croissance.

2.2 Vers la Crédibilité Budgétaire

La crédibilité budgétaire renvoie à la perception des agents économiques par rapport à la capacité du gouvernement à conduire une politique budgétaire respectant une certaine discipline. Pour une crédibilité budgétaire, il faut :

- Gérer les budgets en respectant des limites claires, crédibles et prévisibles en matière de politique budgétaire. Pour cela, il faut disposer de procédures à même d'aider les pouvoirs publics à mettre en place des politiques anticycliques ou cycliquement neutres, et à utiliser les dotations financières avec prudence.

La gestion du budget doit se faire du sommet vers la base, dans le respect de ces orientations claires, de façon à ce que le budget corresponde avec les priorités stratégiques à moyen terme du gouvernement. Ceci se fera en développant au-delà du cycle annuel classique les aspects du processus de budgétisation s'inscrivant dans une perspective à moyen terme. Lorsqu'il s'agit de mettre en place les bases du budget annuel, le CDMT joue un véritable rôle dans la définition des limites applicables aux principales catégories de dépenses pour chaque exercice, dans une perspective à moyen terme.

Il faut que le budget repose sur des prévisions réalistes concernant les dépenses de base (autrement dit, se fonde sur les politiques existantes), en intégrant une présentation claire des grandes hypothèses retenues avec une incitation des institutions et une flexibilité suffisantes pour garantir le respect des limitations de dépenses.

Compte tenu des liens d'interdépendance qui unissent le processus budgétaire et l'exécution des politiques émanant de l'administration dans son ensemble, il faut favoriser l'existence d'une relation de travail étroite entre l'autorité budgétaire centrale et les autres institutions du centre du gouvernement (cabinet du Premier ministre, secrétariat général du gouvernement ou ministère de l'économie des finances et du Plan, par exemple).

- Veiller à l'ouverture, à la transparence et à l'accessibilité des documents et données budgétaires. Ceci se fera en mettant à disposition des rapports sur le budget clairs et factuels, qui devraient éclairer les principales étapes de la formulation et de l'examen des politiques et du débat autour de celles-ci, ainsi que la mise en œuvre et le suivi de ces politiques. Les informations budgétaires doivent être présentées sous une forme comparable avant l'adoption du budget définitif, un délai suffisant étant accordé pour examiner dûment les choix qui s'offrent aux pouvoirs publics et en débattre de manière fructueuse (projet de budget ou rapport préalable au budget, par exemple), pendant la phase d'exécution (rapport budgétaire en milieu d'exercice, par exemple), et une fois l'exercice budgétaire clos (rapport de fin d'exercice, par exemple), de façon à promouvoir l'efficacité de la prise de décision, de la reddition de comptes et du contrôle.

- Planifier, gérer et surveiller activement l'exécution du budget. Pour cela, il faut faire en sorte que les organismes publics utilisent scrupuleusement les crédits budgétaires, une fois

ceux-ci ouverts par le Parlement, un contrôle étant exercé tout au long de l'exercice par l'ABC et les ministères fonctionnels, le cas échéant. Ainsi il faut structurer avec prudence, et contrôler et en suivant les décaissements, et en délimitant de façon claire les rôles, attributions et habilitations de chaque institution et de chaque responsable. Recourir à un compte de trésorerie unique, géré de façon centralisée pour toutes les recettes et dépenses publiques peut être un mécanisme de surveillance efficace pour appliquer la délimitation et le contrôle ; l'utilisation de fonds d'affectation spéciale et l'affectation des recettes à des fins particulières étant réduites au minimum.

L'examen de très près des rapports d'exécution du budget, notamment en cours d'exercice et - après vérification des comptes -- en fin d'exercice, joue un rôle fondamental en matière de transparence et pouvant délivrer, dans la mesure où ils sont bien conçus, des messages utiles sur la performance et l'optimisation des ressources en vue d'éclairer les futures affectations budgétaire

- Promouvoir l'intégrité et la qualité des prévisions et plans budgétaires ainsi que de l'exécution du budget grâce à un contrôle de qualité rigoureux reposant notamment sur un audit indépendant. Ceci se fera en investissant en permanence dans les compétences des membres du personnel et dans leur capacité à s'acquitter dûment de leurs rôles respectifs, que ce soit au sein de l'ABC, d'un ministère fonctionnel ou d'une autre institution, en prenant en compte les expériences, usages et normes aux niveaux national et international. Il faut aussi réfléchir à la manière dont on pourrait aussi soutenir la crédibilité du processus national de budgétisation, notamment l'objectivité et professionnalisme des prévisions économiques, le respect des règles budgétaires, la viabilité à long terme et la gestion des risques budgétaires, par l'intermédiaire d'institutions budgétaires indépendantes ou d'autres dispositifs institutionnels structurés de façon à permettre, en toute impartialité, un examen minutieux du processus de budgétisation des administrations publiques, ainsi qu'une contribution à ce processus.

CONCLUSION DU CHAPITRE 4

L'analyse des résultats montre globalement que de réels progrès sont réalisés par rapport aux évaluations de 2007 et 2011 car pour l'ensemble des indicateurs évalués toutes les notes sont supérieures ou égale de C. Notons Cependant, que pour certains indicateurs il y'a beaucoup d'effort à faire. Les recommandations que nous avons formulées permettront d'améliorer considérable la crédibilité budgétaire.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION GENERALE

CONCLUSION GENERALE

Le suivi et l'évaluation axés sur les résultats s'est répandu à l'échelle planétaire depuis que les partenaires nationaux et internationaux de développement cherchent à obtenir plus de responsabilité, de transparence et de résultats de la part des gouvernements et organisation.

Avec la gestion axée sur les résultats, la notion d'efficacité prend une place centrale dans la gestion publique. L'Etat passe d'une logique de moyens à une logique de résultats, avec la détermination d'objectifs précis associés à chaque grande politique publique.

Cette étude a permis d'évaluer la performance de la gestion des finances publiques de 2011 à 2015. Ainsi elle vient de compléter un grand vide due à une absence d'évaluation durant cette période. De ce fait elle permet d'avoir des réponses précises sur la performance de la gestion des finances publiques notamment sur la crédibilité du budget. Nous pouvons constater que La crédibilité est entamée par de nombreuses décisions prises en cours d'année qui modifient les affectations de crédit. Les dépenses effectives s'écartent ainsi de manière substantielle des répartitions initiales de crédits déterminées à partir des stratégies nationales et sectorielles de développement. Les insuffisances de la régulation budgétaire contribuent aussi à la détérioration de la crédibilité budgétaire parce qu'elles ne permettent pas la totale adéquation entre les plafonnements de dépenses et les priorités budgétaires.

. En tout état de cause, la question de la discipline budgétaire est une préoccupation commune à tous les gouvernements compte tenu de ses importantes implications économiques. En effet, la réputation budgétaire constitue une donnée importante qui influence significativement le rayonnement à l'échelle internationale d'un pays à travers notamment les appréciations livrées régulièrement par les agences de notation. Les conséquences peuvent bien entendu être fâcheuses en termes d'attractivité et de capacité à drainer des investissements directs étrangers.

Cette étude pourrait être élargie à l'ensemble à des indicateurs du PEFA.

Bibliographie

✓ **Ouvrages**

- AFITEP (Association française des ingénieurs et techniciens d'estimation et de planification) 1998, Le management de projet : principes et pratique Paris : AFNOR, 278 pages.
- BOUQUIN Henri, 2011, Les fondements du contrôle de gestion, Paris : Presses Universitaires de France (PUF) 126 pages
- BRIDIER Manuel, 1995 Guide pratique d'analyse de projets : évaluation et choix des projets d'investissements, Paris Economica, 340 Pages
- GIRAUD Françoise, 2008, Contrôle de gestion et pilotage de la performance, Gualino Paris, 403 pages.
- KAPLAN, Robert, 2007 L'alignement stratégique : créer des synergies par le tableau de bord prospectif Paris : Editions d'organisation, 328 pages.
- LE DANTEC Tannguy, 2004, Le guide du chef de projet : méthodes de mise en œuvre et d'évaluation : l'exemple des projets d'organisation interne de l'entreprise, Paris : Maxima 191 pages
- MARCHAT Hugues, 2008, Analyse des besoins : la gestion de projet par étapes, Paris : Eyrolles _207 pages.
- PORTER Michael E., 1999, L'avantage concurrentiel, Paris : Dunod 647 pages
- RODIER Jean Pierre, 1999, Les systèmes de mesure de la performance, Editions d'organisation, Paris, 259 pages.

✓ **Support de cours**

- AW Boubacar, suivi et évaluation des projets, CESAG, 2015, 17 pages
- TRAORE Ahmadou, suivi et évaluation des projets, CESAG, 2015, 62 pages

✓ **Manuels**

- Manuel pour les projets, Agence Canadienne de Développement International, 1996.
- Guide des indicateurs tenant compte des écarts entre les hommes et les femmes, ACIDI, 1996.
- Manuel de Gestion du cycle des projets - Approche intégrée et Cadre logique - Commission des Communautés Européennes, 1993.
- Gestion du cycle des projets - Série Méthodes et Instruments - Commission des Communautés Européennes, 1993.

✓ **Mémoires**

- BADJI Sékou, 2011, « Analyse de la performance d'un système de suivi-évaluation de projets : cas de l'USCP du ministère de l'enseignement technique et de la formation professionnelle ». MPSG (option GP) CESAG, 84 pages.
- Dramé, Abdoulaye, Amélioration du système de suivi-évaluation à travers l'approche GAR : cas du projet TB-Reach de l'ONG Cause Première) (Sénégal), DESS GP, CESAG, 2015, 80 pages.
- FALL Papa Cambel, (2011) « la gestion axée sur les résultats, une démarche de pilotage de la performance pour les projets de et programmes de développement : cas du Projet de renforcement des capacités de bonne gouvernance du Sénégal. (PRECAB) » MPCGF CESAG, 79 pages.
- SILUE Gninaguinon, (2008) « Contribution à la mise en place d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats du projet d'assainissement semi collectif de Ngor, PAQUUD, » DESS GP, CESAG, 75 pages.

✓ **Webographie**

- La gestion axée sur les résultats à l'ACDI : http://fao08.fidafrique.net/gar_conc_princ.pdf, consulté le 10 Juin 2016 à 11h 20mn
- Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle : <http://www.finances.gouv.sn/index.php/finances/document-de-programmation-budgetaire-et-economique-pluriannuelle>, consulté le 5 Juillet 2016 à 20 h 15mn
- Evaluation PEFA Sénégal (2007 ; 2009 ; 2011) : <https://pefa.org/country/senegal>, consulté le 10 Septembre 2016 à 11h 25mn
- Situation mensuelle d'exécution du budget : <http://www.dpee.sn/-Situation-mensuelle-d-execution-du-.html?lang=fr>, consulté le 10 octobre 2016 à 9h 15mn
- Loi de finances rectificatives 2015 http://www.finances.gouv.sn/images/yootheme/demo/LFR_1_%202015.pdf, consulté le 12 octobre 2016 à 16h 6mn
- Tableau des opérations financières de l'état (Sénégal) : <http://www.dpee.sn/-TOFE-.html?lang=fr>, consulté le 20 octobre 2016 à 18h 10mn

ANNEXES

Annexe 1 : méthode de calcul

Les étapes du calcul au titre de chaque exercice sont les suivantes (un tableau Excel destiné à faciliter le calcul peut être téléchargé à partir du site web du PEFA, à l'adresse www.pefa.org, ainsi qu'un exemple de calcul) :

- Pour chaque rubrique du budget qui a contribué aux dépenses primaires, calculer la déviation entre les dépenses réelles et le budget initial.
- Additionner la valeur absolue des déviations pour toutes les rubriques du budget (valeur absolue = l'écart positif entre les chiffres réels et le budget). Ne pas utiliser des déviations en pourcentage.
- Exprimer cette somme en pourcentage des dépenses primaires totales prévues dans le budget.
- Déduire le pourcentage de la déviation globale des dépenses primaires pour chaque exercice (calculé pour PI-1) pour obtenir le pourcentage de la variation de la composition des dépenses par rapport à la déviation globale des dépenses.

Annexe 2 : calcul pour les indicateurs PI 1 pour l'année 2011

Section	EXERCICE	CREDIT_OUVERT	ENGAGEMENT	Budget ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
60-Charges non Réparties	2011	200 643 450 490	195894206415	200643450490	-4749244075	4749244075	2%
43-Ministère de l'Economie, des Finances et du plan	2011	183 260 118 170	136259038239	183260118170	-47001079931	47001079931	26%
50-Ministère de l'Education Nationale	2011	133 876 583 639	128651127201	133876583639	-5225456438	5225456438	4%
75-Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	2011	102 662 322 759	102010483071	102662322759	-651839688	651839688	1%
41-Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et du Désenclavement	2011	91 482 408 043	91227595326	91482408043	-254812717	254812717	0%
21-Présidence de la République	2011	82 680 573 826	78422623877	82680573826	-4257949949	4257949949	5%
32-Ministère des Forces Armées	2011	61 880 255 000	61661623381	61880255000	-218631619	218631619	0%
42-Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement Rural	2011	51 659 160 302	51024052345	51659160302	-635107957	635107957	1%
54-Ministère de la Santé et de l'Action Sociale	2011	48 807 934 321	45759915366	48807934321	-3048018955	3048018955	6%
46-Ministère du renouveau urbain, de l'habitat et du cadre de vie	2011	42 695 885 307	41778346620	42695885307	-917538687	917538687	2%
53-Ministère de la Culture et de la Communication	2011	39 850 393 722	39288782925	39850393722	-561610797	561610797	1%
65-Ministère de la Gouvernance Locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire	2011	31 412 258 221	30275864189	31412258221	-1136394032	1136394032	4%
31-Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'Exterieur	2011	21 620 409 432	12145240290	21620409432	-9475169142	9475169142	44%
33-Ministère de l'Intérieur et de la sécurité publique	2011	18 884 807 625	14784420717	18884807625	-4100386908	4100386908	22%
30-Primature	2011	17 965 240 390	14617618333	17965240390	-3347622057	3347622057	19%
59-Ministère de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'artisanat	2011	12 296 394 080	11643593343	12296394080	-652800737	652800737	5%
56-Ministère de l'Environnement et du développement durable	2011	8 669 200 633	7686858657	8669200633	-982341976	982341976	11%
63-Ministère des Postes et des Télécommunications	2011	6 754 088 500	6722960671	6754088500	-31127829	31127829	0%
22-Assemblée Nationale	2011	6 483 906 000	6483906000	6483906000	0	0	0%
34-Ministère de la Justice	2011	6 418 359 792	6130165379	6418359792	-288194413	288194413	4%
autres		66258705165	66258705165	66258705165			
Dépense allouée		1 236 262 455 417	1 148 727 127 510	1 236 262 455 417	-87 535 327 907	87 535 327 907	
Imprévu (donnée à changer)		0	0				
Dépense totale		1 236 262 455 417	1 148 727 127 510				
Variation globale (PI-1)							7,08%
Décomposition de la variation (PI-2)							7,08%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés							0,00%

Annexe 3 : calcul pour les indicateurs PI 1 pour l'année 2012

Section	EXERCICE	CREDIT_OUVERT	ENGAGEMENT	Budget ajusté	Différence	Valeur absolue	Pourcentage
60-Charges non Réparties	2012	202 958 044 333	199 508 960 553,00	202 958 044 333	-3 449 083 780	3 449 083 780	2%
50-Ministère de l'Education Nationale	2012	139 470 832 800	141 399 102 926,00	139 470 832 800	1 928 270 126	1 928 270 126	1%
75-Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche	2012	117 168 128 630	116 767 729 348,00	117 168 128 630	-400 399 282	400 399 282	0%
42-Ministère de l'Agriculture et de l'Equipement Rural	2012	100 515 011 725	98 750 560 608,00	100 515 011 725	-1 764 451 117	1 764 451 117	2%
43-Ministère de l'Economie, des Finances et du plan	2012	92 855 699 752	92 022 595 805,00	92 855 699 752	-833 103 947	833 103 947	1%
21-Présidence de la République	2012	82 200 218 196	77 327 982 567,00	82 200 218 196	-4 872 235 629	4 872 235 629	6%
41-Ministère des Infrastructures, des Transports Terrestres et du Désenclavement	2012	79 739 631 355	79 391 421 151,00	79 739 631 355	-348 210 204	348 210 204	0%
54-Ministère de la Santé et de l'Action Sociale	2012	51 535 431 580	48 835 110 282,00	51 535 431 580	-2 700 321 298	2 700 321 298	5%
32-Ministère des Forces Armées	2012	43 410 168 314	41 880 394 955,00	43 410 168 314	-1 529 773 359	1 529 773 359	4%
33-Ministère de l'Intérieur et de la sécurité publique	2012	36 247 648 365	34 888 456 148,00	36 247 648 365	-1 359 192 217	1 359 192 217	4%
65-Ministère de la Gouvernance Locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire	2012	35 153 105 367	34 679 034 599,00	35 153 105 367	-474 070 768	474 070 768	1%
46-Ministère du renouveau urbain, de l'habitat et du cadre de vie	2012	20 638 996 002	19 030 407 989,00	20 638 996 002	-1 608 588 013	1 608 588 013	8%
31-Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'Exterieur	2012	19 400 323 614	28 810 052 305,00	19 400 323 614	9 409 728 691	9 409 728 691	49%
68-Ministère de l'Hydraulique et de l'Assainissement	2012	17 221 303 628	15 548 042 224,00	17 221 303 628	-1 673 261 404	1 673 261 404	10%
30-Primature	2012	12 312 354 477	9 822 814 287,00	12 312 354 477	-2 489 540 190	2 489 540 190	20%
63-Ministère des Postes et des Télécommunications	2012	10 330 644 374	9 618 255 189,00	10 330 644 374	-712 389 185	712 389 185	7%
22-Assemblée Nationale	2012	10 194 506 000	10 194 506 000,00	10 194 506 000	0	0	0%
44-Ministère de l'Energie et du Développement des Energies Renouvelables	2012	9 347 039 691	8 968 515 962,00	9 347 039 691	-378 523 729	378 523 729	4%
56-Ministère de l'Environnement et du développement durable	2012	9 242 898 076	7 697 058 415,00	9 242 898 076	-1 545 839 661	1 545 839 661	17%
34-Ministère de la Justice	2012	8 465 442 479	7 055 953 831,00	8 465 442 479	-1 409 488 648	1 409 488 648	17%
AUTRES		81 049 631 077	81 049 631 077,00	81 049 631 077	0	0	0%
total aloué		1 179 457 059 835	1 163 246 586 221,00	1 179 457 059 835,00	-16 210 473 614,00	38 886 471 248,00	
Imprévu (donnée à changer)		444016000	444016000				
Dépense totale		1 179 901 075 835	1 163 690 602 221				
Variation globale (PI-1)							1,37%
Décomposition de la variation (PI-2)							3,30%
Affectation proportionnelle des imprévus budgétés							0,04%

TABLE DES MATIERES

DEDICACES	I
REMERCIEMENTS	II
SIGLES, ABREVIATIONS, ACRONYMES	III
LISTE DES DIAGRAMMES	V
LISTE DES TABLEAUX	VI
SOMMAIRE	VII
INTRODUCTION GENERALE	1
Contexte de l'étude	2
Problématique	5
Objectifs de l'étude	6
Intérêts de l'étude	7
PREMIERE PARTIE : THEORIE ET METHODOLOGIE	9
Chapitre 1 REVUE DE LA LITTERATURE	9
INTRODUCTION	9
Section 1 : L'évaluation	9
1.1. Définition et différents types	9
1.1.1. Définition	9
1.1.2. Les différents types d'évaluations	11
1.2. Les outils de l'évaluation	12
1.2.1. Le cadre logique	12
1.2.2. Le cadre de mesure du rendement	14
Section 2 : La performance	15
2.1. Définition et pilotage	15
2.1.1. Définition	15
2.1.2. Le pilotage de la performance	17
2.2. Les indicateurs de performances	18
2.2.1 Définition.....	19
2.2.2. Les qualités d'un bon indicateur	19
CONCLUSION	20
CHAPITRE 2 : PRESENTATION DE L'INSTITUTION ET METHODOLOGIE D'ETUDE	21
INTRODUCTION	21
Section 1 : Présentation de l'institution (PCRBF)	21

1.1. Description Générale du Projet	21
1.1.1. Contexte	21
1.1.2. Objectifs du Projet	21
1.2. Organisation générale	22
1.2.1. Présentation générale des organes du PCRBF	22
1.2.2. Organigramme fonctionnel du PCRBF	26
Section 2 : méthodologie d'étude : le cadre de mesure de la performance de la gestion des finances publiques	28
2.1. Portée et champ d'application du Cadre	28
2.2. La série d'indicateurs de haut niveau et méthode de notation	30
2.2.1. La série d'indicateurs de haut niveau	30
2.2.2. Méthode de notation	33
2.2.2.1. La Méthode 1 (M1)	34
2.2.2.2. La Méthode 2 (M2)	34
CONCLUSION	36
DEUXIEME PARTIE : PARTIE PRATIQUE	37
CHAPITRE 3 : PRESENTATION DES RESULTATS, ANALYSE ET RECOMMANDATIONS	37
INTRODUCTION	37
Section 1 : Description des pratiques actuelles	37
1.1. Dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé initialement et Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	37
1.1.1. Indicateur PI1: Dépenses réelles totales par rapport au budget approuvé	37
1.1.2. Indicateur PI2: Composition des dépenses réelles par rapport au budget	38
1.2. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé et Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	40
2.2.1. Indicateur PI3: Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	40
2.2.2. Indicateur PI4: Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	41
Section 2 : Présentation des résultats	42
2.1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé et Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	42
2.1.1. PI 1 Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	42
2.1.1.1. Evaluation en 2014 couvrant les années : 2011; 2012 et 2013	42
2.1.1.2. Evaluation en 2016 couvrant les années : 2014 et 2015	43
2.1.2. PI 2 Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	43
2.1.2.1. Evaluation en 2014 couvrant les années : 2011; 2012 et 2013	43
2.1.2.2. Evaluation en 2016 couvrant les années : 2014 et 2015	44

2.2. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé et Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	44
2.2.1. PI 3 Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	44
2.2.1.1. Evaluation en 2014 couvrant les années : 2011; 2012 et 2013	45
2.2.1.2. Evaluation en 2016 couvrant les années : 2014 et 2015	45
2.2.2. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	46
CONCLUSION	46
CHAPITRE 4 : ANALYSE ET RECOMMANDATIONS	47
INTRODUCTION	47
Section 1 : Analyse des résultats	47
2.1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé et Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	47
2.1.1. Dépenses réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	47
2.1.2. Composition des dépenses réelles par rapport au budget initialement approuvé	48
2.2. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé et Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	49
2.2.1. Recettes réelles totales par rapport au budget initialement approuvé	49
2.2.2. Stock et suivi des arriérés de paiement sur les dépenses	50
Section 2 : Recommandations	50
2.1. Recommandations concernant la viabilité de la politique budgétaire et l'efficience	51
2.2 Vers la Crédibilité Budgétaire	51
CONCLUSION DU CHAPITRE 4	54
CONCLUSION GENERALE	56
Bibliographie	57
ANNEXES	60
TABLE DES MATIERES	66