

Rapport No. 26332

REPUBLIQUE DU SENEGAL



EVALUATION DE LA GESTION

DES FINANCES PUBLIQUES

ET

DES PRATIQUES COMPTABLES DU SECTEUR PRIVÉ

Volume I

**2 Juin 2003
Produit par
la Banque Mondiale (AFTFM)
et la Banque Africaine de Développement**

ABREVIATIONS

AP	Autorisation de Programme
BCI	Budget Consolidé d'Investissement
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CNDCL	Conseil National pour le Développement des Collectivités Locales
CVCCEP	Commission de Vérification et de Contrôle des Comptes des Entreprises Publiques.
CF	Contrôle Financier
CFAA	Country Financial Accountability Assessment / Evaluation de la Gestion des Finances Publiques et des Pratiques Comptables du Secteur Privé
CRF	Contrôleur Régional Financier
COF	Contrôleur des Opérations Financières
CP	Crédit de Paiement
CREA	Centre de Recherches Économiques Appliquées
DAGE	Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement
DB	Direction du Budget
DCEF	Direction de la Coopération Economique et Financière
DDI	Direction de la Dette et de l'Investissement
DGCPT	Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor
DGD	Direction Générale des Douanes
DGF	Direction Générale des Finances
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DIE	Direction de l'Informatique de l'État
DPS	Direction de la Prévision et des Statistiques
DSPRV	Direction de la Solde, des Pensions et des Rentes Viagères
DTAI	Direction du Traitement Automatique de l'Information
F.CFA	Francs de la Communauté Financière d'Afrique
FMI	Fonds Monétaire International
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
INTOSAI	Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle
IOF	Inspection des Opérations Financières
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
NIF	Numéro d'Identification Fiscal
OGP	Ordre Général de Paiement
PDEF	Programme Décennal de l'Education et de la Formation
PDIS	Programme de Développement Intégré de la Santé
PGT	Paierie Générale du Trésor
PPA	Paieement Par Anticipation
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PTIP	Programme Triennal d'Investissements Publics
RGT	Recette Générale du Trésor
RPM	Recette Perception Municipale
SGG	Secrétariat Général du Gouvernement
TG	Trésorerie Générale
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Vice President : Country Director : Sector Director: Task Team Leader:	Callisto E. Madavo John McIntire John Roome Iraj Talai
---	---

**EVALUATION DE LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES PRATIQUES COMPTABLES DU SECTEUR PRIVE**

TABLE des MATIERES

ABREVIATIONS	ii
PREFACE	v
SYNTHESE DU RAPPORT	viii
1. LE SECTEUR PUBLIC	1
1.1 Le cadre juridique et institutionnel.....	1
1.1.1 Les fondements juridiques généraux de la gestion des finances publiques	1
1.1.2 Le cadre juridique particulier de la loi de finances	1
1.1.3 Evaluation du cadre juridique de la loi de finances	2
1.1.4 Le cadre institutionnel de la gestion des finances publiques	3
1.1.5 Evaluation du cadre institutionnel.....	3
1.2 La préparation de la loi de finances.....	5
1.2.1 La procédure de préparation de la loi de finances.....	5
1.2.2 Le cadrage des recettes budgétaires	9
1.2.3 Le cadrage des dépenses budgétaires.....	11
1.2.4 Les relations entre le Ministère de l’Economie et des Finances et les ministères techniques.....	14
1.3 L’exécution du budget de l’Etat	15
1.3.1 L’exécution générale du budget.....	15
1.3.2 L’exécution des recettes budgétaires	17
1.3.3 L’ exécution des dépenses budgétaires	24
1.3.4 Les Comptes Spéciaux du Trésor.....	31
1.3.5 Evaluation des comptes spéciaux du Trésor	32
1.4 Les Gestions de la Trésorerie et de la Dette publique	34
1.4.1 La gestion de la trésorerie	34
1.4.2 Evaluation de la gestion de la trésorerie de l’Etat.....	34
1.4.2 La gestion de la dette publique.....	35
1.5 Comptabilité publique et Reporting	39
1.5.1 Le système comptable.....	39
1.5.2 Le réseau des postes comptables publics	43
1.5.3 La Comptabilité – matières et le patrimoine immobilier de l’État.....	44
1.5.4 La loi de règlement	45
1.6 Les Contrôles de la Dépense publique	47
1.6.1 Les contrôles administratifs	47
1.6.2 Le contrôle juridictionnel.....	49
1.6.3 Le contrôle parlementaire	52
1.7 Les Ressources humaines.....	54
1.8 Les Instruments de Gestion	57
1.8.1 Les Systèmes informatiques.....	57
1.8.2 L’Archivage	60

1.9	Les Collectivités locales.....	63
1.10	Les Entreprises publiques et parapubliques	66
2	LE SECTEUR PRIVÉ.....	68
2.1	La Profession Comptable privée	68
2.2	Les Organisations Non Gouvernementales	70
3	LA GOUVERNANCE et LES MESURES ANTI-CORRUPTION.....	72
4	SUIVI DU CFAA PAR LE GOUVERNEMENT	74

LISTE DE TABLEAUX

Tableau 1 :	Évaluation des risques financiers.....	xi
Tableau 2 :	Matrice résumée des recommandations prioritaires.....	xiv
Tableau 3:	Transposition des Directives budgétaires et comptables de l'UEMOA par le Sénégal.	2
Tableau 4 :	Calendrier de préparation de la loi de finances.....	5
Tableau 5:	Taux de réalisation des recettes	9
Tableau 6 :	Prévisions initiales des lois de finances par catégorie de dépenses	12
Tableau 7:	Taux de réalisation des dépenses totales.....	12
Tableau 8 :	Calendrier d'exécution du budget de l'Etat	16
Tableau 9:	Evolution des recettes budgétaires 1999-2001	19
Tableau 10:	Produits domaniaux 2000 – 2002	23
Tableau 11 :	Les 2 phases, 18 étapes et 24 actions du circuit de la dépense	24
Tableau 12 :	Fonds National des Retraites (en milliards de F.CFA)	32
Tableau 13 :	Situation de la dette extérieure du Sénégal	36
Tableau 14 :	Centralisation mensuelle des comptes du Trésor et production de la balance consolidée des comptes du Trésor.....	40
Tableau 15 :	Production des comptes de gestion des comptables du Trésor à la Cour des Comptes	41
Tableau 16 :	Lois de Règlement examinées par l'Assemblée nationale 1996-2001.....	45
Tableau 17 :	Les missions réalisées par l'IGE et l'IGF	48
Tableau 18 :	Effectifs du Ministère des finances du Sénégal 1996-2003.....	54
Tableau 19 :	Répartition Fonctionnaires-Non fonctionnaires.....	54
Tableau 20 :	Quatre types de problèmes majeurs :	64
Tableau 21:	Plan d'actions pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques...	75

PREFACE

L'objectif principal de cette évaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé au Sénégal, dénommée « Country Financial Accountability Assessment » (CFAA), est d'apprécier les dispositifs de gestion financière dans les secteurs public et privé. Cette étude constitue une évaluation et non un audit ; elle se fonde sur un constat des procédures et pratiques existantes, présente leur évaluation et indique les risques financiers des ressources dans le pays concerné, sans avoir l'intention de donner l'assurance de l'utilisation finale correcte des ressources publiques allouées¹. Le CFAA, par ses recommandations, facilite l'élaboration d'un plan d'actions pour renforcer les réformes entreprises par le Gouvernement.

Le CFAA réalisé au Sénégal a couvert le dispositif de confection de la loi de finances et de préparation du budget de l'État ; il a ensuite examiné les conditions de l'exécution budgétaire, puis analysé les modalités d'exercice des contrôles internes et externes sur les finances publiques. Ce CFAA s'est aussi attaché à évaluer le système d'informations et les ressources humaines mises en place au ministère de l'économie et des finances (MEF) ; cet exercice a aussi permis d'examiner les modalités de suivi, par les services financiers de l'État, des entreprises du secteur public et parapublic, ainsi que des Organisations Non Gouvernementales (ONG). Ce CFAA a aussi évalué les pratiques comptables du secteur privé et le dispositif mis en place par le Gouvernement pour assurer une meilleure gouvernance des finances de l'État. Enfin, à la demande de M. le Ministre des Finances, le champ d'analyse de ce CFAA a été élargi aux aspects liés à la décentralisation et aux services des Domaines et de la Conservation foncière (Direction Générale des Impôts et des Domaines – DGID).

Le CFAA du Sénégal est destiné à s'insérer dans le cadre de la Stratégie d'Appui au Pays (SAP) que le Sénégal élabore actuellement avec l'assistance de la Banque mondiale, et appuie les initiatives des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) qui apportent leur contribution à la réalisation des réformes économiques et financières du pays. Cette évaluation s'inscrit aussi dans le cadre du suivi de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPPTE).

L'évaluation du risque constitue une préoccupation particulière de cette étude. Les risques rencontrés concernent tant les pouvoirs publics sénégalais (formulation, préparation, exécution et suivi du budget) que les PTF dans leur rôle de financiers des opérations de développement et de réduction de la pauvreté. Il s'agit en conséquence d'évaluer la probabilité que :

- (i) le budget ne prenne pas en compte toutes les activités du Gouvernement ;
- (ii) les ressources publiques ne soient pas dépensées conformément aux objectifs définis par la loi de finances, ou qu'elles ne soient pas utilisées au profit du service public ;

¹ L'analyse de l'utilisation finale des fonds alloués est spécifiquement réalisée au moyen d'une Revue des Dépenses Publiques (Public Expenditure Review, PER), autre instrument de la Banque mondiale.

- (iii) les informations relatives à l'exécution de la loi de finances ne soient ni disponibles dans les délais utiles, ni fiables, ni exhaustives.

Les risques identifiés soulignent la probabilité que, pendant les exercices passés ou à venir, ils se traduisent par des erreurs, omissions et/ou malversations. Il devient dès lors important pour tous les partenaires d'apporter au Gouvernement le soutien nécessaire pour la mise en oeuvre d'un plan d'actions traduisant les recommandations de ce rapport en actes. Les tests de conformité proposés par l'Union Européenne seront complémentaires à ce CFAA ; ils apporteront des exemples concrets dans les domaines où les forces du système financier ont compensé les risques identifiés, et dans ceux où ces risques se sont traduits par des déviations.

Le CFAA du Sénégal a été initié et mené d'un commun accord entre le Gouvernement du Sénégal, la Banque Africaine de Développement, la Banque Mondiale et d'autres PTF présents au Sénégal. Il a été mené en coordination rapprochée avec l'évaluation des pratiques de marchés publics «Country Procurement Assessment » et répond aux soucis du Gouvernement d'améliorer sa gestion financière et de créer les conditions nécessaires à une utilisation plus efficace de ses ressources, plus particulièrement celles affectées à la lutte contre la pauvreté. Cette coordination a été mise en pratique par des missions et des réunions conjointes, ainsi que des consultations rapprochées entre les deux équipes CFAA et CPAR sur les observations et conclusions des deux évaluations.

L'équipe CFAA a travaillé en étroite collaboration avec les partenaires ayant participé à cet exercice, et a assuré la conduite de l'ensemble des travaux et la rédaction finale du rapport. Cette équipe était composée de MM. Abdoulaye Coulibaly (Banque Africaine de Développement), Iraj Talai, Anne Mondoloni, Emile Finateu, Fily Sissoko, Mamadou Yaro (Banque mondiale), Françoise André (Union Européenne), Lydia Montalti et Philippe Laparre (Pays-Bas), Jean-Pierre Foirry, Yvan Huart et Michel Huyghe (Coopération française), Esther Palacio (Programme des Nations-Unies pour le Développement, PNUD). Mme Elisabeth Herczeg (Banque mondiale) a assuré la partie administrative et la mise en forme finale du rapport. Le contrôle de qualité a été assuré en collaboration avec le Groupe Technique National présenté ci-dessous, par des réunions internes à la Banque mondiale, et par MM. David Shand (OPCFM), Nancy Benjamin (AFTP4), Nezam Motabar et Pierre Messali (MNACS), et Dominique Bouley (FMI).

Le Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal a piloté ce CFAA depuis son lancement jusqu'à la production du présent rapport. A cet effet, il a nommé une équipe nationale, dénommée Groupe Technique National (GTN) présidée par M. Mamadou Dème, conseiller technique du Ministre de l'Economie et des Finances (CT/MEF), et composée de MM François Collin, Inspection générale d'Etat / Secrétariat Général de la Présidence de la République (SGPR), Assane Yade, Contrôle financier/SGPR, M. Niane, Magistrat à la Cour des Comptes, Mme Gnagna Diop Sow, CT/MEF, M. Youssou Diop, CT/MEF, M. Amadou Diallo, Inspection générale des finances, M. Sidy Ben Amar Gueye, Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor, M. Serigne M. Sougou, Direction Générale des Impôts et Domaines, M. Ameth Faye, Direction de la Coopération Economique et Financière, MM. Sakhaly Ndiaye et Mamadou Ba, Direction de la Dette et de l'Investissement, M. Mor Sall, Directeur du Budget, et Mme Khady Ndao Niane, Direction du Budget, Mme Koura Kane-Wane, Direction du Traitement Automatique de l'Information, Mme Wade, M. Alioune B. Diagne et M. Alphousseynou

Niang, Direction de la Solde, des Pensions et Rentes Viagères, et M. Cheikh Wague, Contrôleur des opérations financières.

La réalisation de ce CFAA a en outre bénéficié de l'appui de MM. John McIntire, Directeur-pays, et Anthony Hegarty, Responsable de l'Unité Gestion Financière de la Région Afrique, et de Mme Nancy Benjamin, économiste-pays.

L'équipe du CFAA remercie M. le Ministre de l'Economie et des Finances du Sénégal et toute son administration pour leur disponibilité et le soutien qu'ils n'ont cessé de manifester tout au long de la réalisation de cet exercice. Elle associe à ces remerciements l'ensemble des bailleurs de fonds présents au Sénégal qui leur ont fait part de leurs observations tout au long de ce CFAA, et plus particulièrement les PTF qui ont participé directement à l'exercice, soit en finançant des experts, soit en y prenant une part active, notamment la France, les Pays-Bas, l'Union Européenne et le PNUD.

Ce CFAA est constitué de deux volumes. Le premier volume contient le rapport lui-même et le second ses annexes. Le rapport décrit et analyse en premier lieu la gestion du secteur public sénégalais et présente ensuite la profession comptable privée et les Organisations Non Gouvernementales (ONG) ; il s'achève par une analyse de la gouvernance et des mesures anti-corruption mises en œuvre au Sénégal. Chaque sujet traité dans ce CFAA aboutit à des propositions d'actions concrètes couvrant les cinq domaines prioritaires cités dans la synthèse du rapport.

SYNTHESE DU RAPPORT

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

Des efforts ont été entrepris par le Gouvernement sénégalais pour adapter les lois et règlements de nature financière à cette nouvelle organisation institutionnelle. Des réformes importantes ont été mises en place, comme les réformes douanière et fiscale (modernisation des services douaniers, création d'un Centre des Grandes Entreprises) et la création d'une institution supérieure de contrôle (Cour des Comptes). D'autres réformes sont actuellement en cours et concernent notamment le contrôle de l'exécution des dépenses publiques (mise en place d'une nouvelle forme de contrôle financier) et la modernisation du système d'informations.

Aujourd'hui, des améliorations et des ajustements urgents apparaissent nécessaires non seulement pour préserver les acquis, mais aussi pour vaincre les obstacles rencontrés dans les efforts du Gouvernement dans l'amélioration de la gestion des finances publiques et pour accélérer la mise en œuvre des réformes. L'amélioration fondamentale de la gestion des finances publiques pourra être constatée lorsque seront mis en œuvre ces améliorations et ajustements dans les cinq domaines *importants* suivants :

- les contrôles externes ;
- la préparation et l'exécution budgétaires, et les contrôles internes y afférents ;
- la comptabilité publique et le « reporting » ;
- la gestion de la trésorerie de l'Etat ;
- la gestion de la solde.

Le présent CFAA a tout d'abord relevé une importante déficience des contrôles externes exercés par l'Assemblée nationale et la Cour des Comptes sur les finances publiques. La première institution reçoit avec beaucoup de retard les projets de loi de règlement pour se prononcer sur l'exécution des lois de finances ; la seconde, encore jeune, ne dispose pas à temps des comptes publics pour procéder à leur examen.

L'Assemblée nationale ne dispose ni de capacités ni d'expertise suffisantes pour examiner dans des conditions normales le projet de loi de finances, document par ailleurs peu lisible et d'accès difficile ; en outre, les parlementaires reçoivent avec beaucoup de retard les projets de loi de règlement, ce qui les conduit à adopter les projets de lois de finances sans disposer d'informations sur la performance de l'État au cours des années précédentes. Ces déficiences font aussi obstacle à l'exercice du droit de surveillance du pouvoir législatif, représentant des citoyens, sur le pouvoir exécutif.

Quant à la Cour des Comptes dont la structure est actuellement en cours de renforcement, elle ne dispose pas encore des capacités pour examiner la totalité des comptes publics, ni des compétences suffisantes pour que leur examen soit suffisamment approfondi. Par ailleurs, les comptes de gestion des comptables publics et les comptes administratifs ne lui sont pas adressés dans le délai réglementaire de six mois, mais avec un retard important (cf. tableau 14 ci-après) ; de plus, cette institution n'a jusqu'à présent réalisé qu'une opération d'apurement juridictionnel des comptes principaux de l'État par simple vérification des lignes de comptes pour les années antérieures à 1998. Il apparaît ainsi difficile que soit atteint au 31 décembre 2003 l'objectif UEMOA de rattrapage et de mise à jour des lois de règlement.

S'agissant de la préparation et de l'exécution budgétaires, elles font apparaître des insuffisances. La préparation de la loi de finances permet d'aboutir à la publication de la loi de finances mais sans que les prévisions budgétaires n'intègrent une vision à moyen terme et sans exhaustivité des dépenses. L'exécution des dépenses publiques apparaît longue et compliquée, les contrôles internes sont faibles, les procédures dérogatoires sont utilisées de manière excessive.

La préparation de la loi de finances est réalisée sans avoir une connaissance complète de l'exécution budgétaire passée et les prévisions de dépenses ne prennent pas en compte toutes les dépenses réalisées par les projets ou programmes financés sur ressources extérieures. Par ailleurs, les ministères techniques ne disposent pas de cadrage financier du ministère des finances qui permet de mieux prendre en compte leur propre budget. Enfin, la préparation du budget de l'État, ajusté sur une période annuelle, nécessite une projection des dépenses et des recettes plus étendue directement liée aux objectifs à moyen terme de la politique gouvernementale

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

Si le circuit de la dépense est alourdi par des contrôles dont certains n'apportent pas de valeur ajoutée, sa phase comptable n'intègre pas de contrôles exercés de manière indépendante. Pour contourner ce circuit, les gestionnaires recourent trop fréquemment aux procédures dérogatoires de dépenses (paiement par anticipation et régies d'avances). Cette situation crée un risque financier élevé et une perception de manque de transparence.

Quant à la comptabilité publique, elle ne prend pas en compte toutes les opérations inscrites dans le budget de l'État. Elle ne parvient pas non plus à fournir dans les délais prescrits par les lois et règlements les informations relatives à l'exécution de ce budget.

La comptabilité publique n'apparaît pas exhaustive à un double point de vue : d'une part, les comptes de l'Etat n'enregistrent pas les dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures ; d'autre part, cette comptabilité ne prend pas en compte certaines

balances d'entrée, ce qui nuit à la sincérité des comptes de l'État. Par ailleurs, le retard important constaté dans le dépôt des comptes de gestion à la Cour des Comptes porte préjudice au « reporting » sur l'exécution des finances publiques ; en effet, les comptes publics n'ont pas été produits depuis la gestion 1999, ni validés par la Cour des Comptes depuis 1996. Au total, cette situation entraîne un manque de visibilité sur la gestion des finances publiques et un risque de déviation de l'exécution de la loi de finances.

La gestion de la trésorerie, constituant également un défi majeur pour la gestion des finances publiques, est assurée sans informations sur les disponibilités détenues dans tous les comptes bancaires ouverts au nom des pouvoirs publics. Cette gestion ne se fonde pas sur une programmation prévisionnelle intégrant les informations fournies par les principaux services de recettes et de dépenses. Le contexte actuel d'absence de contrôles sur ces services crée une perception de manque de transparence et des risques de minoration des recettes fiscales et de paiement indu.

Enfin, le système de gestion de la solde apparaît aujourd'hui obsolète tant dans sa mise en œuvre que dans ses contrôles. Cette gestion aurait connu de nombreux problèmes sans les importants efforts déployés par les services administratifs responsables. En effet, les moyens informatiques utilisés sont vétustes et les mécanismes de contrôle sur le fichier de la solde restent faibles. Actuellement les risques de carence du système informatique et d'inexactitude de ce fichier sont si élevés que les efforts pour maintenir le dispositif et contrôler ses informations ne sont peut-être plus suffisants pour les réduire à un niveau acceptable.

Par ailleurs, la disparité et le manque d'intégration des instruments de gestion des finances publiques constitue un élément tout aussi majeur et transversal aux cinq domaines précités. Ces instruments de gestion s'avèrent particulièrement insuffisants pour assurer la diligence et la sécurité nécessaires aux opérations financières. Les systèmes informatiques multiples sont développés sans intégration ni coordination. Un système intégré d'informations utilisant les moyens technologiques disponibles améliorerait la coordination des services chargés de la collecte des revenus et permettrait le recoupement des données relatives aux redevables fiscaux et douaniers. Ce système raccourcirait aussi les étapes du circuit de la dépense, réduirait les risques d'erreurs de saisie d'informations et, par la même occasion, rendrait disponibles les données financières dans les délais souhaitables.

Quant à l'archivage des documents, il est opéré de façon archaïque par les services financiers qui ne disposent ni d'instructions spécifiques en la matière, ni de moyens humains et matériels suffisants. Sans une conservation ordonnée des informations et des documents justificatifs, un audit objectif ne pourrait être réalisé.

Pour les six domaines précités, ce CFAA propose des recommandations et préconise des actions concrètes. Les recommandations prioritaires sont présentées dans le tableau situé à la fin de cette synthèse du CFAA ; leur mise en œuvre, qui nécessite un renforcement des capacités en ressources humaines et matérielles, relève de la compétence du Gouvernement sénégalais. Elles concernent également les PTF, notamment pour

l'exécution des projets d'investissement qu'ils financent. Ce CFAA met aussi en évidence la nécessité d'une concertation entre les PTF afin de parvenir à une harmonisation et une convergence de leurs aides pour rendre possible l'intégration des projets d'investissement dans le circuit normal de la dépense publique et accroître leurs appuis au budget de l'Etat et aux programmes sectoriels (SWAPs).

Le présent CFAA a aussi procédé à une évaluation du risque financier qui résulte de la gestion des finances publiques au Sénégal. Il convient de préciser que l'évaluation de ce risque ne concerne pas le risque spécifique encouru dans la mise en œuvre de chaque composante énumérée ci-dessous, mais porte sur les conséquences financières des faiblesses constatées. Ce risque potentiel est évalué comme suit au Sénégal :

Tableau 1 : Évaluation des risques financiers

COMPOSANTES	Niveau du risque	Observations
Prévision des dépenses budgétaires	modéré	Bien que la prévision des dépenses budgétaires ne couvre pas l'intégralité des activités du gouvernement ou que les prévisions ne soient pas entièrement réalistes, le risque financier causé par ces phénomènes reste modéré.
Prévision des recettes budgétaires	moyen/élevé	Les services fiscaux ne disposent pas d'une connaissance exhaustive du potentiel fiscal imposable et la visibilité sur les recettes budgétaires attendues demeure réduite. En conséquence, le risque de minoration des prévisions de recettes est de niveau moyen à élevé.
Engagement, liquidation et ordonnancement des dépenses budgétaires (phase administrative du circuit de la dépense)	modéré	La procédure de cette phase de la dépense et les contrôles mis en place sont complets (cette phase est toutefois trop longue, les contrôles étant parfois redondants) et réduisent le risque financier à un niveau modéré. Toutefois l'absence de contrôle sur la matérialité des dépenses présente le risque que les autorités publiques n'obtiennent pas la contrepartie de leur

COMPOSANTES	Niveau du risque	Observations
		engagement financier.
Exécution du paiement des dépenses budgétaires (phase comptable)	élevé	Le risque financier élevé de cette phase est inhérent. Les contrôles indispensables pour réduire ce risque ne sont pas en place.
Exécution des dépenses de personnel.	élevé	Les efforts importants déployés par les services pour compenser les moyens techniques obsolètes utilisés en vue d'assurer le versement régulier de la solde ne permettent pas de garantir la fiabilité des dépenses de personnel de l'État. Le risque récurrent en matière de gestion de la solde apparaît ainsi élevé.
Exécution des recettes budgétaires	assez élevé	Le risque financier est inhérent et n'est pas compensé par des contrôles internes au sein des services chargés de l'émission et du recouvrement des recettes. Le risque de minoration des recettes apparaît donc assez élevé.
Procédures dérogatoires des dépenses budgétaires	élevé	Bien que le dispositif législatif et réglementaire de ces procédures dérogatoires soit correct, l'utilisation excessive de ces procédures (paiement par anticipation, régies d'avances) crée un risque financier conséquent.
Comptabilité publique	élevé	Le long délai de confection des balances comptables mensuelles, essentiellement dû à la gestion manuelle des comptes de l'État, fait apparaître un risque élevé sur la gestion des fonds disponibles.
Reporting	élevé	La combinaison de l'absence de contrôle interne et la production très tardive des comptes de gestion font apparaître un risque financier élevé que les erreurs et malversations ne soient pas découverts.
Gestion de la trésorerie	très élevé	Le risque financier est inhérent et élève dû à l'absence de contrôles internes indépendants au sein des services responsables de la trésorerie de l'État. Les retards dans les rapprochements comptables créent un risque élevé sur la gestion de la trésorerie.
Gestion de la dette publique	faible	Les carences du suivi de la dette publique au Trésor ne font pas apparaître de risques significatifs en ce domaine.

COMPOSANTES	Niveau du risque	Observations
Entreprises publiques et parapubliques	très élevé	Le manque de coordination dans les contrôles des entreprises du secteur étatique, l'absence de contrôle systématique et d'efficacité dans le suivi des contrôles réalisés représentent un risque financier majeur pour les finances publiques.

Les actions proposées ci-après, identifiées sous le terme « recommandations » tout au long du présent volume, concernent des mesures institutionnelles, organisationnelles et procédurales et ne constituent pas en elles-mêmes de nouvelles mesures. Ces actions constituent un ensemble cohérent dont la mise en œuvre doit intervenir de manière coordonnée et sur la base d'une programmation intégrée. Récapitulées dans l'annexe 1 du volume II sous la forme de mesures programmées pour l'amélioration des finances publiques, ces actions sont en quasi totalité des mesures concrètes de mise en œuvre des recommandations prioritaires énoncées ci-dessous et doivent donc être prises en compte pour la préparation du plan d'actions du Gouvernement.

Pour appuyer ce processus, le Ministre de l'Économie et des Finances a programmé la mise en place d'une structure particulière dédiée au suivi de ce plan d'actions et chargée de la coordination des réformes à entreprendre. La première mission de cette structure sera d'élaborer les fiches techniques indispensables pour décliner le chemin critique spécifique à chaque recommandation et assurer un ensemble cohérent et logique d'actions qui permettent d'aboutir avec efficacité aux résultats/objectifs recherchés. L'élaboration de ces fiches techniques, dont certaines pourraient nécessiter une expertise extérieure, aboutira à la détermination d'indicateurs pertinents de réalisation adaptés à chaque recommandation.

Tableau 2 : Matrice résumée des recommandations prioritaires

PROBLÈMES PRINCIPAUX	RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES	Responsabilité	Besoin en support et assistance			Calendrier d'exécution	
			Faible	Moyen	Elevé	Priorité	Moyen Terme
						Année 2003	Années 2004-2006
1. Les contrôles externes exercés par l'Assemblée nationale et la Cour des comptes ne sont ni approfondis, ni élargis ; la production tardive du projet de loi de règlement et des comptes publics ne fait pas l'objet de leur réaction.	a. Renforcer les capacités d'analyse économique et financière de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale.	Commission des finances			X		X
	b. Accélérer la modernisation et le renforcement des capacités de la Cour des Comptes.	Cour des Comptes,		X		X	
	c. Mettre en pratique le régime des sanctions prévues en cas de dépôt tardif des comptes.	„ „	X			X	
2. La préparation budgétaire présente des insuffisances ; le circuit de la dépense est trop centralisé ; les contrôles internes sur les recettes et les dépenses ne sont pas équilibrés ; les procédures dérogatoires de dépenses font l'objet d'une utilisation trop fréquente.	a. Définir et mettre en oeuvre une stratégie d'implantation d'un budget accès sur les résultats (Cadre de Dépenses à Moyen Terme – CDMT).	MEF			X		X
	b. Introduire une lettre de cadrage budgétaire dans le dispositif de préparation de la loi de finances.	DB		X			X
	c. Intégrer l'ensemble des activités du gouvernement dans le budget de l'État.	DB + PTF		X			X
	d. Elaborer une stratégie de déconcentration et tester, dans certains ministères clés, la déconcentration de toute la phase administrative du circuit de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement) en conservant le contrôle a priori au MEF.	MEF		X			X
	e. Instituer des services de contrôle de gestion interne efficace au sein de la DGID, la DGD et de la DGCP.	MEF	X				X
	f. Simplifier le circuit de la dépense et définir clairement les responsabilités de tous les acteurs du circuit de la dépense .	„ „		X			X
	g. Limiter l'utilisation des procédures	„ „		X		X	

PROBLÈMES PRINCIPAUX	RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES	Responsabilité	Besoin en support et assistance			Calendrier d'exécution	
			Faible	Moyen	Elevé	Priorité	Moyen Terme
						Année 2003	Années 2004-2006
	déroatoires des dépenses.						
3. Les résultats d'exécution du budget de l'État ne sont pas produits dans les délais légaux, ni rendus disponibles.	Arrêter et mettre en œuvre le calendrier de résorption des retards dans la production des comptes de gestion de l'État conformément aux directives de l'UEMOA.	DDCPT	X			X	
4. La gestion de la trésorerie manque de visibilité.	a. Produire à temps et suivre la situation prévisionnelle de trésorerie au moins chaque trimestre.	DGCPT	X			X	
	b. Recenser tous les comptes publics ouverts dans le système bancaire et suivre leurs transactions.	„ „	X			X	
5. La gestion de la solde est assurée par un système vétuste et des procédures et contrôles incomplets.	Lancer un audit technique et financier de la gestion de la solde des fonctionnaires de l'Etat, puis moderniser le système de gestion de la paye des agents de l'Etat (organisation, contrôle, système informatique).	MEF			X	X	
6. Les systèmes informatiques sont disparates et implantés sans intégration, ni coordination ; la conservation des documents est archaïque.	a. Elaborer et mettre en œuvre le schéma directeur informatique du MEF.	DTAI			X	X	
	b. Conduire une étude exhaustive pour déterminer les besoins des services du MEF et de la Cour des Comptes en matière d'archivage.	MEF Cour des Comptes			X		X

1. LE SECTEUR PUBLIC

1.1 LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL

1.1.1 Les fondements juridiques généraux de la gestion des finances publiques

Au plan interne, la gestion des finances publiques sénégalaises repose sur un corpus juridique qui prend sa source dans les dispositions fixées par la Constitution qui se réfère en préambule aux principes (i) de transparence dans la conduite des affaires publiques, (ii) de bonne gouvernance et (iii) d'accès de tous les citoyens à l'exercice du pouvoir.

La Constitution, révisée en 2001, confie au Gouvernement la responsabilité de la gestion des finances publiques qu'il assume en exécutant la loi annuelle de finances préparée par ses services. L'Assemblée nationale dispose constitutionnellement de la responsabilité du vote de la loi de finances ; son droit d'amendement est reconnu. Cette Assemblée doit exercer ce vote dans le délai de soixante (60) jours qui suit le dépôt du projet de loi ; en l'absence d'un tel vote avant le 1er janvier, début de l'année financière, le Président de la République est autorisé à reconduire par décret les services votés. La Constitution a aussi institué une Cour des Comptes afin d'assister les organes exécutif et législatif dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

Au plan externe, en tant qu'Etat - membre de l'Union Economique et Monétaire de l'Ouest Africain (UEMOA), le Sénégal doit assurer la gestion de ses finances publiques en application des Directives de l'UEMOA qui édictent les réglementations-cadre en la matière . Ces Directives ont elles-mêmes pour référence les principes contenus dans l'ordonnance française de 1959.

1.1.2 Le cadre juridique particulier de la loi de finances

Le droit budgétaire sénégalais est fondé sur la loi organique 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances, transposition récente des dispositions de la Directive 05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997. Cette loi détermine les ressources et les charges de l'Etat et précise que les crédits budgétaires ouverts par les lois de finances sont affectés à un service et spécialisés par chapitre regroupant les dépenses selon leur nature ou leur destination. Les recettes budgétaires font quant à elles l'objet d'une classification par nature.

Cette loi organique fixe aussi les modalités générales d'enregistrement comptable sur une base caisse pour les recettes et sur une base ordonnancement pour les dépenses, elle interdit leur contraction et limite les affectations de recettes à certaines dépenses. Cette législation a été complétée par plusieurs textes d'application notamment le décret 2001-857 du 7 novembre 2001 portant nomenclature budgétaire de l'Etat qui transpose dans le droit interne sénégalais la Directive 04/98/CM/UEMOA ; cette nouvelle nomenclature est entrée en première application dans le budget de l'Etat au titre de l'année 2002.

Le Gouvernement sénégalais a récemment complété son dispositif juridique en adoptant les textes réglementaires transposant dans le droit interne les trois autres Directives de l'UEMOA relatives à l'exécution de la loi de finances : trois décrets signés les 13 et 28 mars 2003 ont permis d'adopter le Règlement Général de la Comptabilité Publique, le Plan comptable de l'Etat et le Tableau des Opérations financières de l'Etat.

La loi organique 2001-09 désigne le Ministre des Finances comme l'ordonnateur unique du budget et institue auprès de lui un Contrôleur des Opérations Financières (COF). En contrepartie, cette nouvelle législation (i) charge le ministre de fournir aux parlementaires toutes les informations destinées à exercer leur mission de contrôle, (ii) demande au gouvernement de rendre compte de sa gestion par le dépôt du projet de loi de règlement avant la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget et (iii) simplifie le système de vote du budget par l'institution d'un vote unique pour les recettes du budget général, d'un vote pour les dépenses de chaque ministère, les mesures nouvelles faisant l'objet d'un vote par titre au sein de chaque ministère. Cette même loi organique prévoit aussi qu'en cours de gestion, la loi de finances annuelle peut faire l'objet de rectification par le vote d'une loi de finances rectificative.

1.1.3 Evaluation du cadre juridique de la loi de finances

Le dispositif UEMOA ne paraît pas aujourd'hui totalement adapté à la gestion des finances publiques modernes qui préconise des méthodes de gestion financière plus élaborées, telles qu'un cadre budgétaire à moyen terme ou une budgétisation fondée sur un objectif de résultats. Bien que l'analyse des Directives financières de l'UEMOA sorte du champ de cette étude, la mission a relevé en annexe quelques faiblesses structurelles de ces Directives qui contraignent actuellement la gestion financière publique sénégalaise.

Le dispositif juridique sénégalais relatif à la préparation et à l'exécution des lois de finances est aujourd'hui complet. Ce n'est que récemment, quatre ans après l'adoption des Directives UEMOA, que le Sénégal vient de transposer dans le droit interne les trois Directives portant règlement général sur la comptabilité publique : Plan comptable général de l'Etat et Tableau des Opérations Financières de l'Etat². Ce retard est imputable partiellement à l'absence d'un mécanisme de suivi de la mise en œuvre des Directives. Le comité sectoriel d'évaluation et de suivi des textes UEMOA, qui vient d'être institué par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), devrait accélérer ses activités pour faire adopter les nombreux textes d'application subséquents.

Tableau 3: Transposition des Directives budgétaires et comptables de l'UEMOA par le Sénégal

Directives	Textes sénégalais
-------------------	--------------------------

² Les décrets de transposition ont été publiés par le Journal officiel n° 6094 du 29 mars 2003

05/97 du 16/12/97 relative aux lois de finances	Loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001
06/97 du 16/12/97 relative au règlement général sur la comptabilité publique	Décret n° 2002-101 du 13 mars 2003
04/98 du 22/12/98 relative à la nomenclature budgétaire de l'Etat	Décret n° 2001-857 du 7 novembre 2001
05/98 du 22/12/98 portant plan comptable de l'Etat	Décret n° 2002-162 du 28 mars 2003
06/98 du 22 décembre 1998 relative au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE)	Décret n° 2002-163 du 28 mars 2003

1.1.4 Le cadre institutionnel de la gestion des finances publiques

Le cadre établi par la loi organique concerne le Parlement, la Cour des Comptes et le pouvoir exécutif. En ce qui concerne le pouvoir législatif, le Parlement dispose de deux commissions spécialisées : la Commission des Lois qui examine les aspects juridiques des textes financiers et la Commission des Finances chargée de l'examen des propositions financières du gouvernement et des rapports d'exécution de la loi finances. La Cour des comptes représente le pouvoir judiciaire et est chargée du contrôle de l'exécution budgétaire et de la production d'un rapport destiné aux parlementaires³.

S'agissant du pouvoir exécutif, du fait que le MEF est ordonnateur unique du budget, le présent CFAA se concentre essentiellement sur cette institution. La structure institutionnelle du MEF est en ligne avec le décret instituant son organisation en vigueur depuis 1995. Ce ministère a pour principales missions la préparation et l'exécution des lois de finances et la couverture du financement des opérations de l'Etat. Pour assurer ces missions, le MEF dispose au niveau central de quatre (4) directions générales, vingt - et - une (21) directions, quarante-cinq (45) bureaux, une vingtaine de divisions et une dizaine de cellules/services/agences. Le schéma de la structure du MEF est présenté en annexe.

1.1.5 Evaluation du cadre institutionnel

Le cadre institutionnel de la gestion des finances publiques est fragilisé essentiellement par l'insuffisance des moyens humains et matériels qui pèsent sur ses performances. Bien que, ces dernières années, le MEF ait conduit des réformes ponctuelles destinées à renforcer ses performances financières (Direction Générale des Douanes, DGD), les incohérences d'organisation de l'action publique, relevées ci-après, représentent de réels handicaps pour une gestion efficace et transparente des finances de l'Etat.

Les attributions de certaines entités du MEF s'exercent dans un vide juridique, à l'exception notable de la Direction Générale des Douanes (DGD), de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT) et de la Direction Générale des Impôts et des Domaines (DGID) ; ces attributions ont aussi subi ces dernières années l'instabilité de l'organisation gouvernementale. Le décret portant organisation du MEF de 1995 n'a jamais fait l'objet d'arrêtés d'application et n'a jamais été revu malgré les différentes répartitions de compétences ministérielles intervenues depuis. En

³ Pour de plus amples détails, se référer au point 1.6.

conséquence, les projets d'arrêtés portant organisation des directions et services n'ont pas été produits. Les entités du MEF se réfèrent donc parallèlement aux arrêtés d'application élaborés en 1980 et 1992, tout en ajustant progressivement leur organigramme en fonction des attributions prévues au décret de 1995 et des évolutions réglementaires ou technologiques.

Excepté pour les régies financières, les conflits d'attribution de compétences, la parcellisation des fonctions et des tâches, la multiplication des structures et l'hétérogénéité de leurs intitulés sont nombreux, , et ont un impact négatif sur les objectifs de bonne gouvernance. A titre de référence, la multiplication des « cellules » constituent de fait des entités de « substitution », souvent créées pour répondre à des problèmes conjoncturels particuliers. Leur création procède souvent d'un constat relatif aux capacités insuffisantes des entités existantes en regard des performances attendues. Elles présentent, quelles que soient leur forme et les justifications de leur création, le risque de duplication d'attributions déjà assumées par les entités formelles et démoralisent les structures déjà existantes. Elle sont très souvent conçues sans que ne soit prévue leur pérennité ou anticipé leur possible transfert vers une entité permanente préalablement identifiée et préparée.

L'organisation de la DGID répond aux préoccupations du MEF en matière de mobilisation des recettes fiscales, d'organisation et gestion foncière et cadastrale et des domaines de l'Etat. Mais il ne règle pas le déséquilibre existant entre ces préoccupations et les moyens mobilisés pour atteindre les objectifs ; il révèle aussi un morcellement des activités que le déficit en systèmes d'information et de communication performants accentue.

Les performances de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) sont essentiellement handicapées par une forte centralisation des décisions sans contrôles externes efficaces et l'absence de manuels de procédures et l'insuffisance de la documentation opérationnelle.

Enfin, les structures administratives d'inspection et de contrôle des finances publiques se caractérisent encore par des fonctions relativement confuses, des zones de compétence parfois dupliquées, une multiplication des acteurs, des mutations de rattachement hiérarchique, une autonomie insuffisante et un déficit de moyens humains et matériels (voir chapitre 1.6).

1.2 LA PRÉPARATION DE LA LOI DE FINANCES

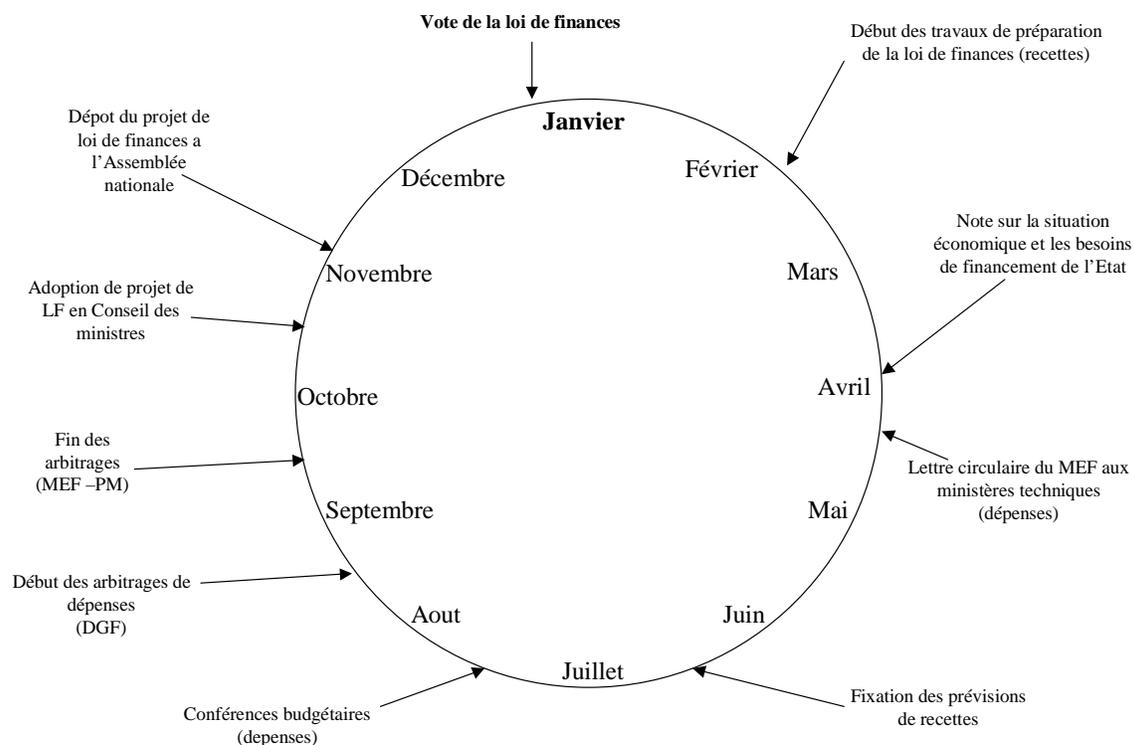
La gestion budgétaire sénégalaise couvre la période du 1er janvier au 31 décembre. La préparation du budget est lancée au mois de février et s'appuie sur les structures centrales et déconcentrées de l'Etat.

1.2.1 La procédure de préparation de la loi de finances

Le calendrier et la confection du document budgétaire

La préparation de la loi de finances, coordonnée par la Direction du Budget⁴, s'effectue selon le calendrier schématisé ci-après.

Tableau 4 : Calendrier de préparation de la loi de finances



⁴ Son effectif est de 83 agents, dont 15 cadres A et 12 cadres B. Sur ce total, 44 agents exercent leurs fonctions dans les 9 Contrôles Régionaux des Finances situés dans les régions administratives. Les divisions des recettes et des dépenses budgétaires comprennent 6 agents chacune.

Evaluation du calendrier et des modalités de confection du budget

Le calendrier de confection du budget, résultant des dispositions constitutionnelles est établi pour permettre l'examen du projet de loi de finances par le gouvernement en temps utile et permettre l'adoption de la loi de finances avant le début de la gestion budgétaire. Il apparaît toutefois que la période comprise entre le début des arbitrages budgétaires (mi-août) et l'adoption du projet de loi de finances par le gouvernement (deuxième quinzaine d'octobre), longue de plus de deux mois, empiète sur la durée et la qualité du travail des parlementaires. En 2002, en raison du naufrage du « Joola », le dépôt du projet de loi de finances, au début du mois de novembre, a contraint les députés à examiner le projet de loi de finances avec une célérité qui contrarie l'exercice de leur fonction de contrôle. Cette célérité dans l'examen du projet de loi de finances constitue l'une des causes de la démotivation des parlementaires et de leur important absentéisme dans les séances d'examen du projet de loi de finances⁵.

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

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

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

Recommandation :

- Introduire une lettre de cadrage budgétaire dans le dispositif de préparation de la loi de finances.

La présentation du document budgétaire

Le projet de budget se présente sous la forme de documents rassemblant les recettes et les dépenses de fonctionnement et d'investissements de l'Etat. Le budget de fonctionnement

⁵ Cf. le communiqué de l'Organisation nationale des droits de l'Homme du Sénégal en date du 28 décembre 2002 reproduit en annexe.

est présenté dans un grand détail des dépenses de moyens des services, ce qui lui confère un volume important. La nouvelle nomenclature budgétaire, introduite dans le budget 2002, est en partie, mais non la seule responsable de cette situation. Le budget d'investissement est présenté par projet d'investissement qui sont détaillés par nature de dépenses selon leur source de financement sur ressources intérieures et/ou extérieures, par subvention ou par emprunt. La charge annuelle de la dette publique est prise en compte dans le budget de fonctionnement.

Evaluation de la présentation du document budgétaire

La forme volumineuse du budget de l'Etat, en large partie due à une nomenclature budgétaire très détaillée, ne facilite pas son accessibilité et rend sa lecture difficile. Cette situation (i) influe négativement sur la qualité du travail de contrôle des parlementaires, souvent peu initiés au domaine des finances publiques ; (ii) elle ne donne pas non plus de visibilité suffisante sur l'action gouvernementale aux éléments externes à l'administration sénégalaise (société civile, partenaires techniques et financiers, etc.) et (iii) ne met pas clairement en évidence les objectifs gouvernementaux dans les domaines jugés prioritaires.

Les documents budgétaires font l'objet d'une diffusion insuffisante aussi bien à l'attention de ses utilisateurs qu'à l'extérieur, notamment dans la société civile. L'équipe du CFAA préconise de rendre le budget de l'Etat plus lisible et de faciliter son accessibilité en le diffusant sur le site Internet du ministère des finances: www.minfinances.sn.

La préparation de budgets par objectifs dans deux ministères pilotes

Pour les deux ministères de la santé et de l'éducation nationale, le Ministère de l'économie et des finances a préparé, à titre de test, deux budgets intitulés « budgets par objectifs »⁶. L'approche de deux documents est bien distincte.

En ce qui concerne le budget du ministère de la Santé, celui-ci s'appuie sur le Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS 1998-2002⁷) négocié avec les partenaires techniques et financiers. Cette programmation budgétaire annuelle est glissante, mais le PDIS s'achevant en 2002, le budget par objectifs pour 2003 n'a pas été préparé dans le cadre d'une programmation à moyen terme.

Le budget par objectifs concernant l'éducation nationale se fonde sur le Programme de Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF 1998-2008) qui a été préparé par le Centre de Recherches et d'Economiques Appliquées (CREA), organisme dépendant de

⁶ Voir les définitions et les distinctions entre le budget par objectifs et le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) dans le glossaire en annexe.

⁷ Vingt-trois (23) bailleurs de fonds financent environ 30% du montant total de 229 milliards de F.CFA de ce programme quinquennal.

l'Université de Dakar, qui a utilisé un logiciel spécifique⁸ regroupant les estimations de dépenses du PDEF.

Evaluation de la mise en œuvre des budgets par objectifs

Les tentatives faites pour introduire une budgétisation par objectifs dans le secteur public sénégalais ont un caractère préliminaire et leur influence sur la gestion des deux secteurs a été très limitée. Le fait qu'ils soient publiés au nom du MEF et non par les ministères propres est une indication de leur nature ad hoc et l'enracinement faible dans les structures et les processus de planification des deux ministères. Le ministère de la santé, par exemple, donne beaucoup plus d'importance à la revue annuelle du PDIS, organisée avec les bailleurs de fonds, pour déterminer les actions dans lesquelles ils s'engageront au cours de l'exercice à venir.

Il faut noter aussi que les documents se réfèrent à une seule année, donc ne s'inscrivent pas dans une perspective dynamique de moyen terme avec révision annuelle glissante des dépenses. Il est clair, aussi que la hiérarchie d'objectifs n'a pas encore trouvé sa forme définitive. Les indicateurs choisis représentent un mélange d'indicateurs au sens propre, d'ambitions et de mesures à prendre.

En dépit des faiblesses des documents budgétaires, il y a, néanmoins, des éléments prometteurs. Il est clair, par exemple, que dans les secteurs de santé et d'éducation il y a une ambition et une culture naissante de gestion par objectifs. L'ambition de développer la gestion axée sur les résultats est aussi en évidence. Il est évident aussi que le ministère a l'ambition d'avoir une vision globale de la situation financière du secteur. Ainsi, le Ministère de la Santé produit un rapport annuel sur l'utilisation des ressources financières, provenant de toutes les sources (état, patients, collectivités locales et bailleurs de fonds).

Pourtant sa réalisation se heurte à un système de gestion classique axé sur un contrôle détaillé des intrants et basé sur l'unité de caisse. Pour poursuivre ces expériences, il conviendrait de confronter les contraintes imposées par le système actuel de gestion financière. Sans une réforme plus profonde de ce système, les bénéfices de la préparation des « budgets par objectifs » resteront fort limités.

Entre-temps, les ministères concernés devront revoir la structure programmatique proposé dans les deux documents budgétaires, ainsi que les indicateurs à utiliser dans le suivi des programmes, profitant de la rigueur qu'une approche « cadre logique » peut apporter à un tel exercice.

Recommandation :

- Définir et mettre en œuvre une stratégie d'implantation d'un budget axé sur les résultats (Cadre de dépenses à moyen terme - CDMT).

⁸ Pour le projet de budget 2003, le CREA a livré le budget par objectifs deux jours avant le début de la conférence budgétaire du ministère de l'éducation nationale. Son contrat avec ce ministère s'est achevé au 31 décembre 2002.

1.2.2 Le cadrage des recettes budgétaires

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

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

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

Tableau 5: Taux de réalisation des recettes

	1998	1999	2000	2001
Taux de réalisation des recettes fiscales	98.9%	103.1%		101.7%
97.4%				
Taux de réalisation des recettes non fiscales	124.7%		100%	116.8%
141.5%				
Taux de réalisation des recettes totales		99.8%	103%	102.3%
98.7%				
(hors emprunts et dons)				

Source : Ministère des finances du Sénégal

Pour réaliser ces prévisions, la DPS s'appuie sur sa propre structure de 115 agents⁹. Elle produit dans le délai imparti les prévisions de recettes et la note de présentation du projet de loi de finances.

⁹ dont une trentaine sont en poste dans les régions. Sa division en charge des finances publiques emploie une douzaine de cadres pour la réalisation d'études économiques et le suivi des programmes financiers conclus par le gouvernement.

Evaluation du cadrage des recettes budgétaires

La précision des prévisions des recettes budgétaires interpelle sur la transparence de la méthodologie employée par les services, mais aussi pose la question de leur fiabilité¹⁰ ; elle peut en effet laisser entrevoir que les régies de recettes disposent d'une marge de manœuvre réelle pour améliorer leur performance en matière de recouvrement.

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

Les services fiscaux ne disposent pas de suffisamment de ressources humaines et matérielle pour réaliser des enquêtes ou monographies professionnelles sur les principaux secteurs d'activités au Sénégal. Cette situation entraîne (i) une réelle difficulté à appréhender le potentiel fiscal, (ii) masque le vrai rendement des services fiscaux et (iii) contribue à faire peser le poids de l'impôt sur un faible nombre d'entreprises¹¹.

Un problème subsiste sur la lisibilité de ces prévisions de recettes telles qu'elles ressortent des éléments d'information figurant dans l'Exposé des motifs de la loi de finances annuelle¹². Les explications fournies aux parlementaires gagneraient à être plus explicites afin de mieux distinguer dans l'évolution des recettes ce qui résulte d'une évolution spontanée (effets volumes/richeesse, etc.) de ce qui est relié à l'action volontariste du pouvoir exécutif (effets taux/prix/variations d'assiette, etc.). Sur ce sujet primordial lié à la fiscalité, la transparence de l'action publique à l'égard de la société civile comme la crédibilité de l'action des pouvoirs publics en seraient améliorées.

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

¹⁰ L'expérience en matière de prévisions de recettes budgétaires montre que, sur quatre ou cinq ans de prévisions, les recettes réellement encaissées divergent parfois significativement des prévisions initiales en raison de chocs exogènes (mauvaises récoltes, facteurs climatiques, etc.) ou de phénomènes endogènes (mouvements politiques ou sociaux) non prévisibles lors de la préparation de la loi de finances.

¹¹ Ce dernier phénomène a été récemment accentué par la création d'administrations spécifiques chargées de l'assiette et du recouvrement des impôts acquittés par les grandes entreprises.

¹² Dans l'Exposé des motifs de la loi de finances 2002, il est fait référence à la « consolidation et (au) renforcement de l'efficacité des administrations fiscales et douanières » et à « l'arrivée à terme de certains prêts rétrocedés ».

¹³ Sans liaison externe toutefois, notamment avec les autres directions du ministère des finances, ni avec la BCEAO avec qui elle élabore les prévisions macro-économiques.

¹⁴ Les données statistiques de la DPS alimentent le site Internet du ministère sénégalais des finances. La DPS développe, en collaboration avec Afristat sur un financement bilatéral, un site propre appelé à devenir opérationnel en 2003.

1.2.3 Le cadrage des dépenses budgétaires

Le cadrage des dépenses de matériel

Les prévisions des crédits de fonctionnement du budget de l'Etat sont élaborées par les ministères techniques et coordonnées par la Direction du Budget¹⁵. Ces prévisions sont présentées dans la loi de finances sous la forme de crédits votés et mesures nouvelles ; il y est fait rappel des crédits ouverts par la loi de finances en cours d'exécution.

Le cadrage des dépenses de personnel

La Direction de la Solde, des Pensions et de la Rente Viagère (DSPRV), dont l'effectif est en notable diminution ces 5 dernières années (-20%)¹⁶, est en charge des prévisions et de la gestion des crédits de personnel hors projets et hors frais de personnels payés sur crédits de matériel. Cette direction donne son avis sur les textes législatifs et réglementaires ayant une incidence sur la masse salariale et examine les problèmes contentieux en matière salariales et de pensions. La DSPRV s'appuie sur le fichier informatique du personnel contrôlé par ses services mais tenu par la DTAI¹⁷.

La prévision des dépenses de personnel figurant dans la loi de finances se fonde sur l'existence des postes budgétaires dont la procédure de création est préalable à la mise en place du budget. La Direction du Budget, où seuls 4 agents sont chargés des prévisions et du suivi des dépenses de personnel qui représentent environ un quart du volume total des dépenses du budget de l'Etat, est aussi consultée préalablement pour toutes les décisions concernant la masse salariale. Les nouveaux recrutements sont demandés par les ministères et des quotas définis par la Cellule de Contrôle des effectifs et de la Masse Salariale relevant de l'autorité du ministre des finances, la décision finale appartenant au Premier ministre.

Il est à noter que, depuis 1998, les dépenses de personnel (personnels titulaires et contractuels de l'Etat, hors charges de retraites) sont exécutées avec régularité à hauteur de 98% des prévisions initiales. Pour l'année 2002, elles sont projetées à 198 milliards de F.CFA, en augmentation de 11.7 % par rapport à 2001. Pour un effectif titulaire et contractuel stabilisé aux alentours de 66.000 agents depuis une dizaine d'années, ces dépenses de traitement et salaires ne constituent pas en l'état un enjeu spécifique des finances publiques sénégalaises ; en 2001, elles représentaient 30.7 % des recettes fiscales, en-deçà du ratio de 35% retenu comme critère de convergence par l'UEMOA.

Le cadrage des dépenses d'investissements

En principe, le cadrage du Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP) s'opère à partir des propositions de projets présentés par les ministères techniques à la Direction

¹⁵ Cette Direction dispose de 2 divisions en charge des prévisions de recettes et de dépenses, chacune employant 6 agents.

¹⁶ La DSPRV emploie 96 agents dont 4 cadres seulement.

¹⁷ Voir sous le point 1.8. ci-après l'appréciation portée sur le système informatique de la Solde.

de la Coopération Economique et Financière (DCEF)¹⁸ dans le cadre du système national de planification. La DCEF extrait la première année du PTIP pour constituer le Budget Consolidé d'Investissements (BCI) du Sénégal.

Evaluation du cadrage des dépenses budgétaires

L'élaboration des prévisions des dépenses budgétaires obéit à une logique de moyens, et non de résultats, primauté étant donnée au volume des crédits plutôt qu'à leurs objectifs. De ce fait, ces prévisions de dépenses présentent des rigidités qui ne permettent pas une gestion moderne et dynamique des finances publiques. La reconduction des crédits ne favorise pas non plus les initiatives des ministères techniques, ni la définition de politiques sectorielles.

**Tableau 6 : Prévisions initiales des lois de finances
par catégorie de dépenses
(montants en milliards de F.CFA)**

Nature des dépenses	2001 Montant	2001 en %	2002 Montant	2002 en %	2003 Montant	2003 en %
Personnel	186	20%	198	20%	207.4	18%
Achat de biens et services	240.3	25%	110.2	12%	129.9	11%
Transfert	56.8	6%	111.5	12%	301.8	26%
Intérêts de la dette	39.6	4%	40.1	4%	36.6	3%
S/Total dép. ord.	522.7	55%	459.8	48%	675.7	58%
Investissements :	376.9	40%	392.7	41%	418.6	36%
- ress. Intérieures	(135.8)	(14%)	(142.3)	(15%)	(169.4)	(14%)
- ress. Extérieures	(241.1)	(26%)	(250.4)	(26%)	(249.2)	(22%)
Amortis. de la dette	44.4	5%	104.2	11%	80.6	7%
TOTAL	944	100%	956.7	100%	1.174.9	100%

L'exercice des prévisions de dépenses de matériel est celui qui est réalisé avec moins de précision. Le taux constaté de prévisions/réalisations supérieur à 100% traduit en réalité un dépassement des prévisions initiales de dépenses.

De plus sur le plan global, le taux de réalisation des dépenses budgétaires pendant la période 1998-2000 se situe au-dessus de 95%. En 2001, ce taux de réalisation tombe à 90% en raison du faible taux de réalisation de la dette publique. On observe une réduction progressive du taux de réalisation des dépenses de matériel qui, en dépassement notable des prévisions initiales en 1998 (111.6%), se situe à 97.5% en 2001.

Tableau 7: Taux de réalisation des dépenses totales

¹⁸ Son effectif est de 34 agents, dont 24 cadres opérationnels.

	1998	1999	2000	2001
Taux de réalisation des dépenses totales	-	96%	96.1%	90.7%
- personnel	98%	98%	98.2%	98%
- matériel	111.6%		102.8%	
101.8%	97.5%			
- investissements	nc	nc	nc ¹⁹	87.5%
- dette publique		93.2%	104.6%	
75%				

Source : Ministère de l'Économie et des Finances du Sénégal.

Les dépenses de personnel demeurent remarquablement stables pendant toute la période 1998-2001 et paraissent maîtrisées. Elles représentent environ 30% des recettes fiscales, ratio le plus bas des États-membres de l'UEMOA. Une étude de M. Lubin Doe²⁰, économiste principal au Fonds monétaire international, indique que le ratio des dépenses salariales sur les recettes fiscales pour le Sénégal de 1980 à 1993 se situait alors en moyenne à 58% et fluctuait entre 51% et 64%. En 1980 il était de 53% et en 1993, 60%. Ce ratio a donc diminué de moitié depuis cette date ; cette diminution notable mérite d'être explicitée par une actualisation de cette étude.

S'agissant des dépenses d'investissement, le seul chiffre disponible révèle un taux de réalisation exceptionnellement haut (87.5%) : ce taux n'est pas en ligne avec l'exécution difficile des projets d'investissement financés sur ressources extérieures en Afrique subsaharienne (22%), et encore moins avec le taux d'exécution des projets financés par la Banque mondiale au Sénégal (9%). Sauf à établir qu'*a contrario*, la procédure d'exécution des dépenses d'investissements est particulièrement efficace au Sénégal.

La gestion de la DSPRV ne couvre pas tout le champ des dépenses de personnel de l'Etat. Elle n'intervient pas sur les dépenses de personnel couvertes par les crédits de matériel, en contradiction avec le principe de la spécialité des crédits. La mission a constaté lors de l'examen du budget 2002 que les dépenses de personnel inscrites dans les crédits de matériel de l'Université de Dakar avaient bénéficié d'une forte augmentation – un quasi doublement – introduisant ainsi une présentation erronée de cette catégorie de dépenses.

Fondés sur la base des entrées et des sorties du fichier des fonctionnaires du Ministère de la Fonction Publique, les outils de cadrage budgétaire des crédits de personnel des Directions de la Solde et du Budget sont sommaires. Le personnel dont disposent ces directions ne leur permet pas de réaliser des analyses prospectives, ni des évaluations comparatives des dépenses salariales de l'Etat. Ces directions sont peu à même d'anticiper l'évolution de la masse salariale et de proposer une stratégie à moyen terme d'emploi de la fonction publique.

Les ministères techniques sont peu associés à l'élaboration des prévisions des dépenses d'investissements en raison de leurs faibles capacités dans l'identification, l'évaluation et le suivi

¹⁹ Non communiqué.

²⁰ Publiée dans la Revue Internationale des Sciences Sociales (UNESCO).

des projets et programmes publics. Cette situation résulte de la disparition de leurs bureaux de planification au début des années 90. La DCEF dispose également d'outils peu performants pour assurer l'évaluation, la sélection et la programmation correctes des projets. L'équipe CFAA préconise le renforcement des ministères techniques et de la DCEF en matière de planification et d'élaboration de projets et programmes d'investissements.

Par ailleurs, les ministères ne présentent pas tous leurs projets d'investissements financés sur ressources extérieures, et ne respectent donc pas le principe de l'universalité budgétaire, ce qui limite la visibilité et ne rend pas exhaustif le budget d'investissement.

Recommandations :

- Renforcer les capacités des ministères techniques en matière de préparation des projets et programmes d'investissement.
- Rechercher l'exhaustivité de la loi de finances par l'inscription de tous les financements extérieurs prévus dans le budget de chaque ministère.

1.2.4 Les relations entre le Ministère de l'Economie et des Finances et les ministères techniques

La préparation du projet de loi des finances est institutionnellement de la responsabilité du ministre chargé des finances. L'exercice actuel de cette responsabilité permet à ce ministère de produire le projet de budget en temps utile pour son examen par le gouvernement. Pour y parvenir, le MEF adresse une lettre circulaire aux ministères techniques pour leur donner des consignes de préparation du projet de budget et les inviter à participer aux conférences budgétaires. Cette lettre circulaire, comme dit plus haut, ne fournit pas aux ministères techniques d'orientations financières qui leur permettraient de disposer d'un fil conducteur pour la préparation de leur propre budget.

Evaluation de ces relations

Si cette procédure permet au MEF de produire le projet de loi de finances en temps voulu, l'architecture institutionnelle repose essentiellement sur la responsabilité du MEF et le dispositif opère dans un système centralisé. Cette option, qui résulte du souci de maintenir la discipline financière, ne favorise pas la déconcentration de cette responsabilité au profit des ministères techniques et leur laisse peu de marges de manœuvre et d'initiatives²¹. Cette situation entraîne leur moindre intérêt à l'exercice de préparation du budget.

²¹ Il en va de même pour les ministères de la Santé et de l'Education dont les conférences budgétaires ne se singularisent pas de celles des autres départements ministériels.

1.3 L'EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ETAT

1.3.1 *L'exécution générale du budget*

Le ministre des finances, ordonnateur principal unique du budget de l'Etat, est responsable de son exécution qui débute par la notification aux administrations du décret fixant la répartition des crédits budgétaires attribués chaque année par la loi de finances. Cette notification du décret de répartition des crédits budgétaires à chaque ministère technique vaut ouverture de ses crédits. Les ministères peuvent alors commencer à les utiliser en suivant le processus du circuit de la dépense publique²².

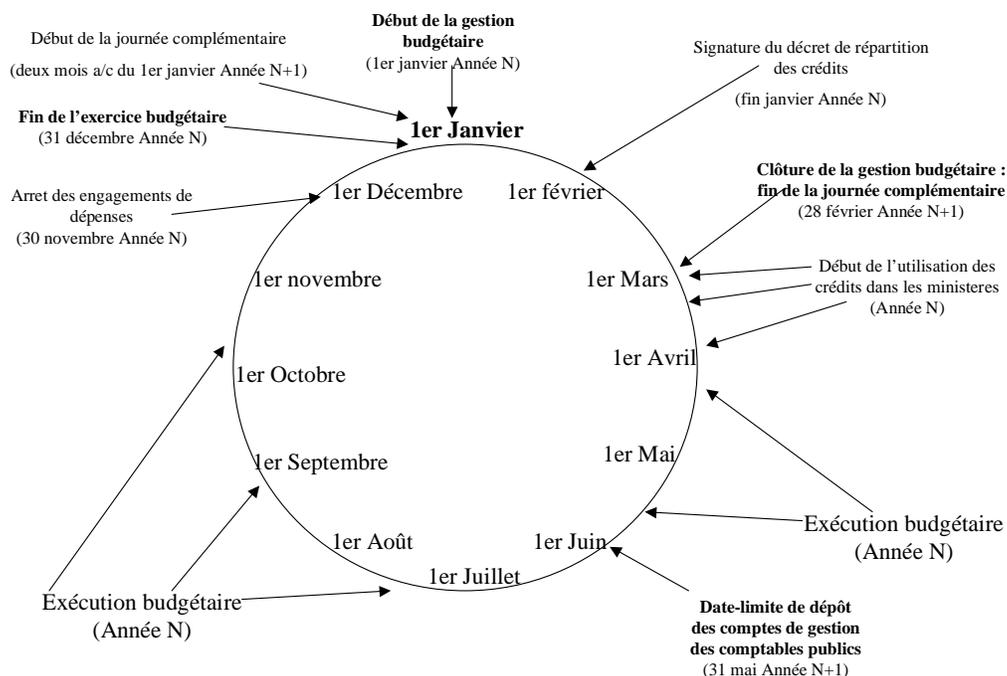
La loi organique prévoit deux catégories de procédures pouvant modifier la répartition des crédits budgétaires en cours de gestion, l'une par voie législative, l'autre par voie réglementaire, toutes deux réalisées sous le contrôle du MEF. La procédure législative est la loi de finances rectificative qui autorise le ré-ajustement des prévisions de recettes et de dépenses, ainsi que du solde budgétaire final. La procédure réglementaire, plus souple, est celle des transferts et des virements de crédits entre les chapitres budgétaires sans possibilité d'en créer de nouveaux²³.

Les transferts de crédits, autorisés par arrêté du ministre des finances, modifient le service bénéficiaire sans modifier la nature de la dépense. Par contre, les virements de crédits modifient la nature de la dépense et ne doivent intervenir qu'à l'intérieur du même titre du budget d'un même ministère et être limités au dixième de la dotation budgétaire de chaque chapitre. Ces virements de crédits sont autorisés par décret mais, s'ils interviennent à l'intérieur d'un même chapitre ou d'un même article, un arrêté du ministre des finances suffit.

²² Voir sous le point 1.3.3. ci-après les différentes étapes du circuit de la dépense au Sénégal.

²³ Le budget de fonctionnement 2002 a fait l'objet de 64 transferts et de 84 virements de crédits pour des montants qui n'ont pas été précisés.

Tableau 8 : Calendrier d'exécution du budget de l'Etat



Evaluation de l'exécution générale du budget

Le dispositif d'exécution budgétaire par un ordonnateur principal unique, adopté au Sénégal, ne constitue pas un système performant pour gérer les finances publiques. Il concentre sous l'autorité du ministre des finances tout le pouvoir de gestion du budget de l'Etat, ce qui confère à ce système un effet bloquant.

Par ailleurs, malgré la parution du décret de répartition dès le premier mois de la gestion budgétaire, l'exécution budgétaire démarre chaque année lentement au Sénégal. Les ministères techniques rencontrés ont mentionné à l'équipe du CFAA un retard dans la réception du décret de mise à disposition des crédits. Le CFAA attire l'attention particulière du gouvernement sur cette situation qui entraîne un démarrage tardif de l'exécution budgétaire véritablement lancée au cours des mois de mars/avril de chaque année²⁴. Il en résulte une accélération des engagements des dépenses en fin d'année budgétaire provoquant un engorgement des services financiers qui voient se concentrer entre les mois de novembre (fin de la période d'engagement des crédits) et de février

²⁴ A l'issue de la mission de validation du CFAA, le 7 février 2003, les DAGE des ministères techniques rencontrés par la mission n'étaient pas informés de l'ouverture des crédits au titre de la gestion 2003.

suivant (fin de la « journée complémentaire²⁵ ») la part la plus importante de ces dépenses. Au total, cette situation influe négativement sur le taux d'exécution de la loi de finances et pèse sur la capacité d'absorption des ressources.

Enfin, au Sénégal, la procédure de la loi de finances rectificative, un des éléments de transparence des pratiques budgétaires, a été utilisée en 1999 et 2001 pour budgétiser les recettes exceptionnelles de l'IPPTE et de la privatisation d'entreprises du secteur public ; aucune loi de finances rectificative n'a été présentée à l'Assemblée nationale en 2002.

Recommandation :

- Elaborer une stratégie de déconcentration et tester dans certains ministères clés, la déconcentration de toute la phase administrative du circuit de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement) en conservant le contrôle a priori au MEF.

1.3.2 L'exécution des recettes budgétaires

Le dispositif et l'exécution des recettes budgétaires

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

- la DGID chargée de l'assiette des impôts et l'émission des rôles fiscaux ; elle est aussi responsable des Domaines de l'Etat;
- la DGD chargée de l'émission des droits de douane et des droits indirects ;
- la DGCPT responsable du recouvrement des recettes fiscales et non fiscales.

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

La DGID²⁶ est la seule direction du MEF à posséder un Centre de Formation avec un équipement récent. La DGD²⁷, la DGCPT et la DGID forment leurs cadres de catégorie A dans une section spécialisée de l'Ecole Nationale d'Administration et ses cadres de catégorie B à l'Ecole des Douanes. La DGD a mis en place une gestion personnalisée qui lui permet d'opérer leur mutation d'emploi tous les 3 ans ; cette direction fait face

²⁵ La journée complémentaire comptable, qui couvre au Sénégal la période du 1^{er} janvier au 28 février suivant la fin de la gestion budgétaire, se traduit en pratique à prolonger la dernière journée d'exécution de la loi de finances (le 31 décembre, en l'occurrence).

²⁶ La DGID emploie 452 agents dont 150 cadres A et 90 cadres B. 90% de ces cadres A et B exercent leurs fonctions dans la région de Dakar (voir effectifs du MEF en annexe).

²⁷ La DGD emploie 1.617 agents dont 113 cadres de catégorie A et 185 cadres de catégorie B. 98% des cadres A et B exercent leurs fonctions dans la région de Dakar (voir effectifs du MEF en annexe).

actuellement à un important problème de déperdition de son effectif dû à l'arrivée d'un grand nombre de ses agents à l'âge de la retraite²⁸.

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

²⁸ La moyenne d'âge des agents de la DGD est de 45 ans, l'âge de départ à la retraite des préposés étant de 52 ans.

Tableau 9: Evolution des recettes budgétaires 1999-2001
(montants en milliards de F.CFA)

Rubriques	1999	2000	2001 (prél.)
Recettes fiscales	492.1	537.3	592.1
Recettes non fiscales	15.6	25.0	18.3
Recettes totales	506.8	562.3	610.4
Recettes fiscales/PIB	16.8%	17.3%	17.1%

(Source : Commission de l'UEMOA, Décembre 2002)

Evaluation du dispositif et de l'exécution des recettes budgétaires

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

La DGID assure par ailleurs la tutelle hiérarchique du Centre des Grandes Entreprises (CGE) qui administre la gestion des dossiers par contribuable et non plus par fonction comme auparavant. Ce Centre, situé à Dakar, a facilité les relations entre l'administration fiscale et les principaux contributeurs du budget de l'Etat, ce qui devrait à terme permettre le développement des activités privées. Le CGE a pris une part prépondérante dans le recouvrement des taxes indirectes qu'il a réalisé en 2002 à hauteur de 82 % représentant 169,3 milliards de F.CFA sur un montant total de 206,1 milliards²⁹.

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

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

²⁹ Informations fournies par la DGID.

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

Aucune des administrations chargées de l'assiette ou de recouvrement des recettes budgétaires ne possède de corps d'inspection interne chargé de veiller au respect des règles et procédures. Par ailleurs, bien qu'une réunion présidée par le cabinet de ministre se tienne au niveau le plus élevé, ces administrations ne font l'objet d'aucune coordination au niveau régional. Cette déficience influe négativement sur leur efficacité globale. Les problèmes d'émission de rôle fiscaux, d'identification des contribuables et de liaisons informatiques ne pourront trouver de solutions pérennes que par des rencontres régulières et permanentes entre la DGID, la DGD et la DGCPT³¹ dans la mesure où la connexion informatique entre ces trois directions n'est pas encore vraiment fonctionnelle et ne couvre pas les structures déconcentrées.

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

Recommandation :

- Réaliser une étude approfondie visant à mettre en œuvre une réforme des administrations fiscales.

Le cas particulier des Domaines et de la Conservation foncière

Le ministre des finances du Sénégal a demandé à l'équipe CFAA de procéder à une évaluation particulière des services des Domaines et de la Conservation foncière placés sous l'autorité de la DGID. L'équipe CFAA a estimé que cette requête répondait à ses objectifs en raison du potentiel des recettes domaniales et foncières pour le budget de l'Etat (voir ci-après le tableau relatif aux produits domaniaux) et de l'importance de la gestion du Domaine privé de l'Etat sur l'activité économique.

Le statut juridique de la terre au Sénégal est, du fait de l'histoire, complexe. En 1960, trois régimes coexistaient : les tenures coutumières, les règles du Code civil et la transcription des hypothèques. La première grande réforme du droit domaniaux sénégalais

³⁰ A Thiès, où l'équipe CFAA s'est rendue, le rôle d'impôts daté du 31 mai 2002 est parvenu chez le comptable public responsable du recouvrement le 7 août suivant. La date de majoration de 10% n'étant alors plus opérationnelle en raison de l'arrivée tardive du rôle et de la difficulté de distribution des avertissements qui peut durer plus de deux mois, le percepteur accorde de manière empirique (« amiable », dit-il) trois mois au redevable pour s'acquitter de sa dette.

³¹ Les réunions hebdomadaires sur le suivi des recettes du TOFE ne peuvent tenir ce rôle.

a été instituée par la loi du 17 juin 1964 relative au domaine national qui constitue le socle du droit foncier sénégalais. Les réformes se sont poursuivies jusqu'en 1976 avec la loi du 2 juillet 1976 portant Code du Domaine de l'Etat qui comprend les domaines public et privé. Deux des quatre directions de la DGID assurent la gestion de ce dispositif juridique : la Direction du Cadastre avec 104 agents³² et la Direction des Domaines avec 64 agents³³.

Le droit de propriété immobilier classe les propriétés en trois catégories : (i) une propriété privée³⁴, (ii) un domaine de l'Etat et (iii) un domaine national constitué des terres non titrées et gérées principalement par les communautés rurales. Seules les propriétés privées et le domaine privé de l'Etat sont cadastrés.

Les procédures domaniales concernant les concessions de baux, les droits de superficies et les cessions d'immeubles domaniaux sont opérées à l'issue d'une longue instruction. La saisine de la Commission de contrôle des opérations domaniales est obligatoire pour toutes les opérations relatives au domaine de l'Etat. Pour les demandes portant sur les terrains du domaine national, les délais sont allongés par la procédure d'immatriculation qui ne peut durer moins de 4 mois avec prise d'un décret prescrivant leur immatriculation et prononçant leur désaffectation.

En matière de conservation foncière, le système en vigueur est celui du « livre foncier » qui établit le titre et le droit de propriété. Sa mise à jour est indispensable pour assurer la sécurité juridique des transactions et des garanties prises par les créanciers éventuels. Le fonctionnement correct des services est donc un impératif pour assurer cette sécurité juridique et faciliter le développement des investissements.

Evaluation des services chargés des Domaines et de la Conservation foncière

Bien que des efforts soient actuellement entrepris en ce domaine, il n'existe aucune statistique domaniale et cadastrale : ni des superficies ni du nombre de parcelles cadastrales, ni sur la production et l'état du stock des affaires non traitées. Il est donc impossible d'apprécier le retard pris dans le traitement des dossiers. Les demandes de morcellements ne sont pas traitées selon la date de leur dépôts mais en fonction de l'organisation des tournées du service ou des « interventions » des intéressés. Il n'est pas rare de constater que des demandes de morcellements déposées en 1996 n'aient pas été traitées au mois de janvier 2003. Les retards du service du cadastre entraînent ceux des conservations foncières qui ne peuvent publier l'acte tant que l'immeuble n'a pas été cadastré. De même, l'Etat ne parvient pas ou tarde à recouvrer les recettes fiscales liées à ces transactions. La mission CFAA préconise l'organisation d'opérations « coup de poing » visant à la résorption des retards constatés dans les services cadastraux.

³² dont 23 cadres A et 42 cadres B.

³³ dont 20 cadres A et 15 cadres B ; en régions, les agents des Domaines assurent aussi des fonctions fiscales.

³⁴ Le régime juridique de la propriété privée au Sénégal est semblable à celui existant dans les pays membres de l'OCDE.

Les importants retards actuellement constatés contraignent les conservateurs à procéder à des « consignations » provisoires. Enfin, le fichier des propriétaires n'est pas toujours tenu à jour, ce qui nuit à la fiabilité du « livre foncier ».

Entre 2000 et 2002, les montants recouverts apparaissent comme suit.

Tableau 10: Produits domaniaux 2000 – 2002

(en millions de F.CFA)

Rubriques	2000	2001	2002
Loyers d'immeubles du domaine privé	453.2	758.9	884.8
Concessions sur le domaine public	34.3	253.6	74.3
Aliénations d'immeubles	499.9	495.5	1 490.0
Sous – Total	987.4	1 508	2 449.1
Domaine mobilier	165.9	60.6	0.3
TOTAL	1 153.4	1 568.6	2 449.4

(Source : Direction des Domaines)

Compte tenu de l'absence de fiabilité et de contrôle du fonctionnement des services domaniaux et de Conservation foncière, l'équipe CFAA ne peut se prononcer sur la pertinence de ces statistiques, ni sur les performances de ces services. Toutefois, il lui semble que l'évolution des produits perçus entre 2000 et 2002 fait apparaître un important potentiel qu'il convient d'exploiter. Il est ainsi nécessaire d'appuyer ces services par une assistance technique renforcée en vue de leur réorganisation et de leur modernisation.

La Direction des Domaines ne dispose pas de tableau de bord des produits domaniaux au niveau national, instrument que l'équipe CFAA recommande de mettre en place ; elle n'a pas non plus mis en place un suivi systématique du recouvrement des redevances domaniales. L'absence d'application informatique constitue un handicap majeur pour le suivi des actions des services et un obstacle à l'établissement de prévisions réalistes de recettes.

Les Directions des Domaines et du Cadastre fonctionnent sans prendre suffisamment en compte les réalités économiques. En effet, le montant des loyers et des prix de cession reste fixé par un barème datant de 1988, très éloigné de la réalité du marché immobilier, notamment dans la région de Dakar. L'absence de cartographie numérique nuit à la mise à jour de cet ancien barème. Les services de ces deux Directions accomplissent leurs missions sans tableau de bord, ce qui ne permet de connaître ni leurs charges réelles de travail, ni de piloter l'ensemble de leurs activités. Toutefois, la Direction du Cadastre dispose d'un guide des procédures qui décrit de façon analytique les procédures à suivre. Enfin, aucune de ces deux Directions ne possède d'applications informatiques.

Au total, les carences constatées dans ces deux directions de la DGID fragilisent de manière significative l'émission des recettes fiscales dont elles ont la charge et ont une incidence notable sur le niveau de l'exécution budgétaire, les pertes de recettes fiscales accroissant de manière certaine le déficit budgétaire.

Recommandations :

- Etablir un état des lieux exhaustif des services des Domaines et du Cadastre en vue de leur restructuration et de leur informatisation ;
- Créer un inventaire informatisé des propriétés de l'Etat et procéder à la numérisation totale du cadastre.

1.3.3 L' exécution des dépenses budgétaires

Au Sénégal, l'exécution des dépenses budgétaires est traitée différemment selon que leur financement est d'origine interne ou qu'elles sont financées sur ressources extérieures.

L'exécution des dépenses sur ressources internes

Les dépenses sur ressources internes, constituées de dépenses de matériel et d'investissement, sont exécutées suivant la procédure de droit commun ; les dépenses de personnel sont réalisées selon un procédure particulière. La procédure de droit commun de la dépense publique suit une phase administrative pour son engagement, sa liquidation et son ordonnancement, et une phase comptable pour son paiement³⁵. La première phase concerne la comptabilité de l'ordonnateur, la seconde celle du comptable public.

Tableau 11 : Les 2 phases, 18 étapes et 24 actions du circuit de la dépense

de matériel ou d'investissement financée sur ressources nationales

ETAPES	INTERVENANTS	ACTIONS
	I- Phase Administrative	A. L'ENGAGEMENT
1.	ADMINISTRATEUR DE CREDITS	1. Etablit et transmet au COF, un bon d'engagement (BE) en faveur du fournisseur, accompagné de pièces pouvant justifier l'engagement de la dépense ³⁶ .
	BUREAU COURRIER COF	Reçoit et enregistre le dossier d'engagement.
2	SALLE DE SAISIE INFORMATIQUE	2. Saisit les informations du BE dans le logiciel, ce qui réserve les crédits budgétaires ; transmet le dossier au vérificateur COF.
3	VERIFICATEUR COF	3. Vérifie la régularité et la légalité de la dépense avant son engagement ; transmet le dossier au chef du COF.
4	CHEF DU COF	4. Signe le BE et transmet le dossier à l'Agent d'édition (DGF). 5. Confirme la réservation des crédits dans le logiciel.
5	AGENT D'EDITION (DGF)	6. Edite les Titres de Créance et de Certification (TC et C). 7. Renvoie les TC et C au COF pour distribution aux fournisseurs et aux Administrateurs de crédits.
		B. LA LIQUIDATION
6	ADMINISTRATEUR DE CREDITS	8. Etablit le dossier de règlement comprenant toute la documentation requise. 9. Propose la liquidation et transmet le dossier au COF.
	BUREAU DU COURRIER	Reçoit et enregistre le dossier de liquidation et transmet le

³⁵ Les définitions des quatre phases du circuit de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement et paiement) sont présentées dans le glossaire des termes budgétaires figurant en annexe.

³⁶ Conformément aux règles de passation de marchés analysées par le CPAR.

ETAPES	INTERVENANTS	ACTIONS
	COF	dossier à la salle de saisie informatique.
7	SALLE DE SAISIE	10. Saisit le dossier et transmet le dossier aux vérificateurs.
8	VERIFICATEUR COF	11. Contrôle la régularité et la légalité de la liquidation et transmet le dossier au chef du COF.
9	CHEF DU COF	12. Signe les Titres de Créance et de Certification et transmet le dossier à l'ordonnateur pour ordonnancement.
		C. L'ORDONNANCEMENT
	BUREAU COURRIER DB/DDI	Reçoit et enregistre le dossier d'ordonnancement et transmet ce dossier aux contrôleurs.
10	DIVISION CONTROLE/DB ou BUR. DES REGLEMENTS INTERNES/DDI	13. Contrôle la régularité et la conformité du dossier et transmet le dossier au directeur.
11	Directeur du Budget ou DDI	14. Signe les BE, les Titres de Créance et Certification pour confirmer liquidation et l'exigibilité de la créance. 15. Emet le Visa de conformité sur le logiciel pour permettre l'édition des mandats et bordereaux.
12	AGENT D'EDITION	16. Edite les mandats et bordereaux de paiement et transmet le dossier au DB ou à la DDI.
13	DB/DDI	17. Signent les mandats et bordereaux.
	COURRIER DB/DDI	Transmet le dossier au COF pour visa des mandats.
14	COF	18. Vise les mandats.
	COURRIER DB/DDI	Transmet le dossier au comptable public après visa du COF.
	II- Phase Comptable	LE PAIEMENT
	BUREAU DE LA DEPENSE de la DGCPT (COURRIER)	Enregistre le dossier de paiement et pointe les mandats. Saisit la PGT et transmet le dossier au Bureau de la Dépense pour vérification.
15	BUREAU DE LA DEPENSE DGCPT (VERIFICATION)	1. Vérifie le dossier et propose le visa ou le rejet du dossier, puis transmet le dossier au PGT.
16	PGT	2. Vise les mandats ou paraphe les notes de rejets et transmet le dossier de paiement au Bureau de la Dépense.
17	BUREAU DE LA DEPENSE PGT	3. Enregistre et transmet (i) les rejets qu'il envoie à l'ordonnateur, (ii) les mandats visés au Bureau de la Comptabilité de la PGT.
18	BUREAU DE LA COMPTABILITE PGT	4. Prend en charge les mandats et vérifie les oppositions au règlement (cf. TVA, Avis à Tiers Détenteur). 5. Edite l'Ordre de Paiement (OP) et l'Avis de Crédit (AC) pour exécuter le virement ou émettre le bordereau de liaison à destination de la RGT, puis transmet les OP et AC à la BCEAO chargée d'exécuter le virement bancaire. 6. Enregistre les écritures comptables.

La loi organique relative aux lois de finances prévoit le vote et l'exécution des dépenses de fonctionnement sur une base strictement annuelle ; les crédits non utilisés en fin d'exercice expirent en principe à la fin de chaque année budgétaire. Il est aussi prévu que les dépenses d'investissement soient gérées par autorisations de programme (AP) d'une durée maximale de 6 ans et crédits de paiements (CP) annuels. Les autorisations de programme permettent de programmer des investissements sur plusieurs années afin de couvrir une tranche complète de travaux indépendamment du cadre budgétaire annuel.

Les crédits de paiement sont par contre inscrits chaque année dans la loi de finances en fonction des besoins annuels de paiement.

Le fonctionnement de la procédure des dépenses d'investissement par AP et CP est assuré par le mécanisme des reports sélectifs des crédits de paiements non consommés. Dans le budget 2001, le report des crédits figurant dans le budget 2000 a concerné 8.7 milliards de F.CFA, soit l'équivalent d'environ 1 % du budget 2000 ; dans le budget 2002, le report des crédits 2001 a concerné environ 3 % du budget 2001, dus principalement aux reports des dépenses de l'IPPTE.

Evaluation de la procédure d'exécution des dépenses sur ressources internes

Nonobstant les problèmes de l'ordonnateur unique déjà examinés, cette procédure de dépense sépare de façon suffisamment claire les fonctions de l'ordonnateur et du comptable. Toutefois, comme l'indique le tableau 6 du circuit de la dépense, la phase administrative de cette dépense comprend 14 étapes incluant des multiples contrôles indépendants faits par des agents du MEF sur les actes des ministères techniques. La phase comptable comprend quatre (4) étapes réalisées au sein des services de la DGCPT qui accomplissent des actes internes (OP et AC) sans l'intervention de contrôleurs indépendants. Ce circuit de la dépense fait apparaître deux problèmes majeurs, (i) la longueur de la phase administrative et (ii) l'absence de contrôle indépendant au cours de la phase comptable.

La longueur de la phase administrative entraîne une perte d'efficacité et une grande lenteur dans l'exécution de la dépense publique. Les tests réalisés par l'équipe CFAA ont évalué le délai de cette exécution à quatre mois en moyenne. Cette situation est partiellement due aux nombreuses redondances, notamment dans les allers-retours entre les services de la DB/DDI et le COF. De plus, la pertinence des titres de créance et de certification est actuellement posée.

Dans la phase comptable apparaissent des problèmes de transparence et de fiabilité en l'absence de contrôle indépendant et d'informations fournies dans un délai raisonnable. Comme le CFAA l'examinera dans la partie relative aux contrôles des dépenses publiques, les contrôles externes au Sénégal manquent d'efficacité et, en ce qui concerne la phase comptable, à notre connaissance, ils ne sont pas exercés. De plus, les contrôles de gestion internes au Trésor public sont inexistantes et aucun audit du fonctionnement des services du Trésor n'existe en l'absence de structure dédiée à cette fonction.

La mission a été informée par la PGT que la phase comptable durait environ une à deux semaines ; quelques dossiers de dépenses ont été examinés par l'équipe CFAA, mais un plus large échantillonnage n'ayant pas été mis à sa disposition, cet examen n'a pas été concluant. D'autant plus que les dossiers payés ou en cours de paiement en journée complémentaire lors de la mission CFAA de janvier - février 2003 étaient datés du 31 décembre 2002. L'équipe CFAA considère que les risques en ce domaine sont très élevés, mais n'est pas en mesure de confirmer si ses risques ont lieu à erreurs, omissions

ou mauvaise gestion ; le CFAA n'étant un audit, ce genre de recherche et analyse ne fait pas partie de ses objectifs³⁷.

Enfin, au Sénégal, le dispositif législatif et réglementaire relatif au paiement des créances publiques, hormis celles résultant de l'exécution des marchés publics, ne fixe aucun délai de paiement aux services de l'Administration, ni ne prévoit le versement d'intérêts moratoires en cas de retard de paiement.

Au total, il apparaît que, malgré le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable et le nombre de contrôles opérés dans le circuit de la dépense publique, le circuit long et compliqué de la dépense ne réduit pas les risques financiers dans l'exécution des finances publiques sénégalaises.

Recommandations :

- Simplifier le circuit de la dépense et définir clairement les responsabilités de tous les acteurs du circuit de la dépense ;
- Fixer un délai de paiement pour les créances publiques (hors marchés) et prévoir le versement d'intérêts moratoires en cas de retard de paiement.

L'exécution des dépenses de personnel

En début d'année, la Direction de la Solde, des Pensions et des Rentes Viagères (DSPRV), ordonnateur délégué du MEF pour les dépenses de personnel, met en place les crédits de personnel de la gestion budgétaire, dont elle en suit la consommation mensuelle. D'autres dépenses de personnel, non comptabilisées en tant que telles dans le TOFE, sont réalisées sur les crédits budgétaires des dépenses d'investissement et ne sont pas globalement quantifiées.

Le DSPRV est par ailleurs responsable de la gestion du Fonds National des Retraites, le plus important des Comptes Spéciaux du Trésor. Le circuit des dépenses de personnel au Sénégal est décrit sous forme de tableau en annexe.

Evaluation de l'exécution des dépenses de personnel

Si la DSPRV n'accuse pas de retard dans le traitement des états de salaires des agents de la fonction publique en raison des importants efforts qu'elle déploie à cet effet, elle subit toutefois deux fortes contraintes qui rendent précaires l'exercice de ses fonctions : (i) cette direction est depuis quelques années fragilisée par une déperdition de personnel qui met en péril ses fonctions de contrôle de la masse salariale, (ii) elle ne dispose pas d'outils performants de suivi et de contrôle des dépenses de personnel, ses tâches étant

³⁷ Le test de conformité proposé par l'Union Européenne devrait chercher à valider la durée de cette phase comptable du circuit de la dépense et la pertinence des paiements.

pour une large part effectuées manuellement ; les moyens informatiques dont elle dispose sont archaïques et peuvent faire défaut à tout moment.

La DSPRV n'est reliée par liaison informatique qu'à la DTAI qui gère le fichier de la solde. Elle ne dispose pas de liaison informatique avec la PGT qui paie la solde, ni avec les ministères employeurs, ni même avec le ministère de la Fonction publique qui tient le fichier du personnel de la Fonction Publique et en assure la gestion administrative. Au total, l'exécution des dépenses de personnel est réalisée selon des procédures qui apparaissent peu sécurisées et présentent un risque d'inexactitudes sans qu'il soit aujourd'hui possible d'opérer des recoupements plausibles.

Les risques inhérents à toute gestion de la solde nécessitent des audits techniques et financiers périodiques. Au Sénégal, la faiblesse des contrôles et l'attention portée par les agents sur les défaillances du système renforcent ce besoin. Un audit de la gestion de la solde y avait bien été réalisé en 1994, mais ses recommandations n'ont pas été mises en œuvre.

Recommandation :

- Lancer un audit technique et financier de la gestion de la solde des fonctionnaires de l'Etat, puis moderniser le système de gestion de la paye des agents de l'Etat (organisation, contrôle, système informatique).

L'exécution des dépenses d'investissement sur ressources extérieures

Les dépenses d'investissement sur ressources extérieures, qui représentent en moyenne 70% du budget d'investissement, sont exécutées selon une procédure extrabudgétaire par les chefs de projets sous la supervision de la DDI intervenant en qualité d'ordonnateur délégué, mais aussi de payeur sur les comptes de projets bénéficiant d'avances de trésorerie de certains bailleurs de fonds qui ont recherché une procédure de décaissement plus rapide sur leurs projets.

Le circuit de la dépense est ici simplifié : les paiements sont opérés à partir d'un compte bancaire spécial tenu par la DDI sans transiter par la comptabilité publique. Les contrôles de la DDI portent sur la régularité et l'exigibilité de la créance et s'effectuent en contrôlant les pièces de dépenses transmises par les chefs de projets ; le contrôle des projets sur place ne relève pas des attributions de la DDI, mais des organes de contrôle tels que l'IGE et l'IGF. La comptabilité est tenue par les chefs de projets et la DDI qui assure aussi le suivi financier des tirages de fonds octroyés par certains bailleurs.

Avant la fin du mois suivant chaque trimestre, la DDI adresse à la DCEF, la DPS et la DGCPT une situation statistique des tirages réalisés sur les projets. Cette situation est intégrée dans le TOFE par la DGCPT.

Evaluation de l'exécution des dépenses d'investissement sur ressources extérieures

La procédure d'exécution des dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures ne respecte pas toujours le principe de séparation de l'ordonnateur et du

comptable. La DDI assure, d'une part, le contrôle de l'engagement et de l'ordonnement des dépenses des projets et, d'autre part, le paiement de ces mêmes dépenses pour certains projets qui disposent d'un compte bancaire autorisé ouvert dans une banque commerciale. Il résulte de cette situation un risque financier élevé.

L'équipe CFAA a constaté par ailleurs qu'il subsiste d'importantes déficiences dans l'exécution des dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures :

- (i) le *contrôle de la matérialité de la dépense* n'est pas systématiquement assuré avant ordonnancement rendant aléatoire la connaissance de l'effectivité même de la dépense ; toutefois les bailleurs de fonds ont mis en place leur propre système de contrôle et de suivi qui pallie, en partie, à cette carence ;
- (ii) les informations sur les paiements réalisés directement par les bailleurs de fonds ne sont pas toujours connues de la DDI en temps utiles, ce qui ne permet pas un suivi précis de l'endettement public ;
- (iii) la balance consolidée des comptes de l'Etat ne fait pas apparaître l'exécution de ces dépenses ;
- (iv) les comptabilités des chefs de projets et de la DDI ne font pas l'objet de rapprochements périodiques, ce qui met en cause la fiabilité de leur situation comptable ;
- (v) les paiements réalisés sur les comptes spéciaux des projets ne sont pas enregistrés dans les écritures du Trésor, ce qui empêche la DGCPT de produire une situation exhaustive de la trésorerie de l'Etat.

La fiabilité des informations statistiques fournie par la DDI est fragilisée par leur collecte manuelle. Sa mission de contrôle souffre de ressources humaines insuffisantes et de capacités techniques déficientes, principalement en matière informatique. Le MEF devrait porter une attention particulière au renforcement des capacités humaines et techniques de la DDI.

Recommandation :

- Etablir un cadre institutionnel harmonisé pour les Projets d'Investissement Public (cadre juridique, financier et comptable).

Les Projets de Développement au Sénégal

Malgré la simplification des procédures mises en place spécifiquement pour ces projets, le portefeuille des projets de développement au Sénégal se caractérise par un *faible niveau d'absorption* des ressources mises à leur disposition ; à titre de référence, le taux de décaissement des projets de la Banque mondiale s'élève à 9% alors que le ratio moyen est de 22% pour la Région Afrique³⁸. Il apparaît donc que cette simplification ne se justifie pas car ces risques accrus ne se traduisent pas par une augmentation des décaissements, objectif recherché par cette procédure particulière. En résumé, l'équipe CFAA n'a pas trouvé de justification au maintien de cette procédure parallèle.

³⁸ En comparaison, le taux d'exécution des dépenses d'investissements financées sur ressources nationales apparaît à 87,5 % (voir ci-avant dans le point 1.2.3. relatif au cadrage des dépenses budgétaires).

Par ailleurs, de nombreux projets de développement sont exécutés par une unité de gestion de projet et non par un ministère technique. Les conditions de mise en place, d'organisation et de fonctionnement de ces unités posent de nombreux problèmes:

- ces unités ne disposent pas d'un statut harmonisé ;
- leur personnel n'a pas une maîtrise convenable des procédures de passation de marchés, de gestion financière et de décaissement des fonds, malgré les formations spécifiques reçues par ces agents et les dépenses importantes engagées dans cet objectif ;
- leur lenteur dans la mobilisation des fonds de contrepartie des projets d'investissements est à la source de nombreux retards de ces projets ;
- enfin, l'absence de procédures harmonisées chez les bailleurs constitue un obstacle significatif, notamment pour ce qui concerne le système de « reporting » comptable et financier.

Pour ces raisons, il paraît opportun de renforcer progressivement le système national de gestion des finances publiques pour intégrer la gestion des dépenses financées sur ressources extérieures. L'équipe CFAA recommande donc l'abandon progressif de ce système de gestion parallèle.

Les procédures dérogatoires de dépenses

La réglementation sénégalaise a prévu que certaines dépenses de l'Etat peuvent être payées de manière dérogatoire au droit commun : sans ordonnancement préalable (ou Paiements Par Anticipation - PPA) ou par régies d'avances.

Les PPA, qui concernent aussi bien les dépenses de fonctionnement que d'investissement, sont réalisés sans ordonnancement par le Trésor sur la base d'un bon d'engagement émis par la Direction du Budget ou la DDI. Ces paiements couvrent normalement les dépenses rendues prioritaires par leur caractère spécifique et urgent, comme les bourses scolaires et étudiantes ou certaines dépenses à caractère social, mais aussi d'autres dépenses à l'urgence moins bien établie comme celles du Fonds de Dotation à la Décentralisation.

Les régies d'avances sont destinées en principe à faciliter le paiement des menues dépenses budgétaires.

Evaluation des procédures dérogatoires de dépenses

Les textes financiers fondamentaux (loi organique, règlement de la comptabilité publique) fournissent des règles qui semblent bien structurées pour assurer la gestion et la surveillance de ces procédures dérogatoires. Mais, l'utilisation de ces procédures est si fréquente et les sommes en jeu si élevées – entre 20% et 25% des dépenses totales du budget - qu'elles posent un problème structurel majeur. La limitation de leur utilisation constituera un signal positif de retour à une gestion plus normale des dépenses budgétaires.

Le nombre de PPA s'élevait en 2001 à 1.353, soit une moyenne de cinq par jour ouvrable, pour un montant de 107 milliards de F. CFA ; si ce nombre est resté stable entre 1999³⁹ et 2001, leur montant est par contre en forte augmentation pendant cette même période (+22 %). Ces montants représentaient 23 % des dépenses totales inscrites au budget général de l'Etat pour 1999, elles se situent encore à 17% en 2001.

Il en est de même pour les dépenses par régies d'avances, prévues en principe pour des dépenses minimales. Au cours de la gestion 2001, le montant des dépenses par régies d'avances s'était élevé à 18,4 milliards de F. CFA et, au 30 septembre 2002, il existait 339 caisses d'avances⁴⁰. Ici encore leur nombre est relativement stable entre les années 1999 et 2002, mais les sommes concernées ont augmenté de 23 % entre ces deux exercices budgétaires. Ces régies d'avances représentent en 2002 environ 3% des dépenses totales inscrites au budget général de l'Etat⁴¹ : 28,5% des avances de trésorerie accordées jusqu'au mois de juillet 2002 n'étaient pas régularisées au 21/11/02.

Les paiements réalisés dans le cadre de ces procédures dérogatoires doivent être régularisés au plus tard à la clôture de la gestion. Les autorités sénégalaises ont affirmé avoir procédé à la régularisation de toutes ces avances à la fin de la gestion 2001. Au titre de la gestion 2002 et au 30/09/2002, le montant des avances à régulariser s'élevait à 48 milliards de F. CFA⁴².

Les retards enregistrés dans la régularisation des imputations comptables provisoires font perdre toute valeur aux opérations de contrôle de ces dépenses. De plus, ces retards rendent plus difficiles la production des comptes de gestion sur pièces des comptes publics. Enfin, aucun délai de régularisation des avances de trésorerie n'est fixé dans la lettre ministérielle d'octroi desdites avances, précision que l'équipe CFAA préconise de mentionner dans la décision constitutive de ces avances.

Recommandation :

- Limiter l'utilisation des procédures dérogatoires des dépenses.

1.3.4 Les Comptes Spéciaux du Trésor

Le régime juridique des comptes spéciaux du Trésor est organisé par la loi organique du 15 octobre 2001 qui prévoit l'ouverture de sept (7) catégories de comptes : les comptes d'affectations spéciales, de commerce, de règlement avec les gouvernements étrangers, d'opérations monétaires, de prêts, d'avances, de garanties et d'aval. Cette loi précise que les dépenses réalisées sur les comptes spéciaux du Trésor doivent être financées par des

³⁹ En 1999, 1.315 PPA avaient été émis pour un montant total de 87,76 milliards de F. CFA. En 2001, 1.353 PPA (+3%) ont été émis pour un montant total de 106,95 milliards de F. CFA (+22%).

⁴⁰ En 1999, les montants en jeu représentaient 15 milliards de F. CFA et 352 régies d'avances ont été ouvertes au cours de la gestion 2000.

⁴¹ La pratique constatée dans de nombreux pays indique que ce montant ne dépasse pas 1% des dépenses de l'Etat.

⁴² Le test de conformité de l'Union Européenne devrait permettre de vérifier ces situations.

ressources identifiées, une subvention du budget de l'Etat ne pouvant couvrir plus de 20% de ces dépenses.

Vingt (20) comptes spéciaux du Trésor sont ouverts dans la loi de finances pour 2003 pour un montant total de 42,3 milliards de F.CFA correspondant à près de 4 % du montant total de budget de l'Etat⁴³. Leur suivi comptable est opéré manuellement mais sans balance d'entrée depuis 2001. Les deux comptes spéciaux du Trésor les plus importants sont le Fonds National des Retraites (FNR) et le compte d'avances aux particuliers.

Le FNR est plus particulièrement chargé de la comptabilisation des retraites des fonctionnaires civils et militaires. Ce compte spécial du Trésor est financé par les prélèvements sur les traitements des fonctionnaires et par les cotisations patronales de l'Etat. La situation de ce compte est devenue excédentaire en 2002 à la suite des mesures de réformes visant notamment à relever de 55 à 60 ans l'âge légal du départ à la retraite, à élargir l'assiette de cotisation et à réviser le mode de calcul de la pension et de ses accessoires.

Tableau 12 : Fonds National des Retraites (en milliards de F.CFA)

	1997	1998	1999	2000	2001 ⁴⁴	2002 ⁴⁵
Balance d'entrée	0.2	2.3	-1.6	-5.5		
Recettes	24.4	19.8	20.9	nc	nc	35.4
Dépenses	22.3	23.7	24.8	nc	nc	31.7
Balance de sortie	2.3	-1.6	-5.5			

Source : PGT.

Le compte d'avances aux particuliers est principalement utilisé pour assurer la comptabilisation de l'avance de cinquante mille francs CFA (50.000 F.CFA) faite au profit des agents de l'Etat à l'occasion de la fête de la Tabaski. Cette avance est remboursable sur 8 mois.

1.3.5 Evaluation des comptes spéciaux du Trésor

Bien que le dispositif juridique et comptable spécifique aux comptes spéciaux du Trésor permette d'assurer leur suivi et que leur situation financière globale soit décrite mensuellement dans la balance consolidée du Trésor, la tenue manuelle de ces comptes sans balance d'entrée nuit à la transparence de leur gestion et jette un doute sur leur fiabilité. De plus l'absence actuelle de reprise des balances d'entrées des CST constitue une défaillance majeure qu'il convient de corriger au plus tôt, avant de procéder à la modernisation de la comptabilité de ces comptes en intégrant leurs opérations dans le logiciel informatique de dépenses.

⁴³ Voir en annexe les dotations budgétaires 2003 des Comptes Spéciaux du Trésor en comparaison des dotations des années 1985/86.

⁴⁴ Les balances d'entrée des CST ne sont plus enregistrées depuis la gestion 2001.

⁴⁵ Situation provisoire au 31/12/2002.

Malgré la réduction de leur nombre depuis 3 ans⁴⁶, l'existence de certains comptes spéciaux du Trésor paraît encore peu justifiable, notamment le compte spécial « Frais de contrôle des sociétés à participation publique » qui exécute des dépenses ordinaires de l'Etat.

Recommandation :

- Poursuivre la réduction du nombre de CST, notamment des comptes d'affectation spéciale.

⁴⁶ A la suite d'une étude réalisée par les services du FMI.

1.4 LES GESTIONS DE LA TRÉSORERIE ET DE LA DETTE PUBLIQUE

1.4.1 *La gestion de la trésorerie*

La réglementation sénégalaise confie à la DGCPT la responsabilité de la trésorerie de l'Etat et des collectivités locales, et la gestion du compte unique du Trésor à la BCEAO. Cette réglementation organise comme suit la répartition des compétences :

- la Division de la Comptabilité publique de la DGCPT élabore la réglementation ;
- la Division des Etudes économiques et des Statistiques assure le suivi à court et moyen terme de l'évolution de la trésorerie en confectionnant la situation prévisionnelle de trésorerie qui intègre tous les besoins de financement du Trésor ;
- la Trésorerie Générale (TG) centralise toutes les opérations bancaires et postales du réseau des comptables publics dont les comptes sont nivelés quotidiennement à son profit ; elle gère le compte du Trésor à la BCEAO et élabore un état de rapprochement entre sa situation comptable et la situation du compte du Trésor tenue par la BCEAO.

1.4.2 *Evaluation de la gestion de la trésorerie de l'Etat*

En pratique, la situation prévisionnelle de trésorerie confectionnée au niveau central n'est pas élaborée antérieurement à l'exécution des opérations de trésorerie, mais postérieurement⁴⁷. Dans ces conditions, il ne peut exister de liaison directe entre cette situation prévisionnelle et la gestion quotidienne de la trésorerie par la TG⁴⁸. Par ailleurs, l'état de rapprochement des soldes effectué par la TG ne constitue pas la base principale de référence de la disponibilité des fonds du Trésor, celle-ci s'appuyant sur la situation du compte fourni quotidiennement par la banque centrale.

La gestion de la trésorerie de l'Etat fait apparaître des dysfonctionnements entre les services du Trésor au sein desquels s'exécutent séparément l'exercice d'élaboration d'un tableau de trésorerie et la fonction opérationnelle de gestion de la trésorerie. Les liaisons entre ces services ne sont pas véritablement établies et leur absence enlève tout attrait à l'exercice prévisionnel de trésorerie. Ainsi réalisé par les services de la DGCPT, l'exercice de gestion de la trésorerie apparaît formel.

La TG n'élabore pas elle-même une programmation mensuelle de sa trésorerie bien qu'elle soit la structure centrale qui enregistre les entrées et les sorties de fonds du Trésor et qu'elle soit informée sur les flux financiers. De même, la PGT n'a pas mis en place un plan mensuel de paiement des bordereaux de mandats, qui donnerait plus de transparence à l'exécution des paiements de la dépense publique. Ce plan de trésorerie semble d'autant plus nécessaire que l'équipe CFAA n'a pas pu vérifier que les montants des dépenses

⁴⁷ La mission de validation du CFAA (27 janvier-7 février 2003) a pu constater que la situation prévisionnelle de trésorerie du premier trimestre 2003 n'était pas encore confectionnée. La situation prévisionnelle du mois de décembre 2002 lui a été communiquée le 5 février 2003.

⁴⁸ Même si la Division des Etudes Economiques et des Statistiques reçoit le relevé quotidien du compte BCEAO.

payées sont effectivement versés au véritable créancier en l'absence de dispositif particulier de surveillance⁴⁹.

Le principe de l'unité de caisse, rappelé par la Directive de l'UEMOA prescrivant la centralisation de toutes les ressources publiques au Trésor, souffre de nombreuses exceptions du fait des comptes ouverts⁵⁰ dans les banques primaires. Même si certains projets d'investissement (Fonds routier, AGETIP) ont ouvert au Trésor un compte de dépôt particulier, la plupart des autres projets, y compris les plus importants comme le PDIS et le PDEF, placent directement leur trésorerie dans le système bancaire⁵¹.

De plus, les régisseurs d'avances ayant conclu une convention avec le ministère des finances déposent les sommes importantes qu'ils détiennent dans des comptes ouverts dans les banques commerciales⁵². Les faibles capacités de contrôle de ces régies d'avances par la DGCPT engendrent un problème majeur de sécurité de ces fonds.

La gestion actuelle de la trésorerie publique maintient de notables exceptions au principe de l'unité de caisse, fait obstacle à la connaissance exhaustive de la trésorerie de l'Etat et fait peser des risques sur la transparence de ses opérations financières. Elle nuit ainsi au pilotage des finances publiques.

S'agissant de la sécurité du paiement au véritable créancier du Trésor, le système du NIF, évoqué plus haut (cf. le point 1.3.2. ci-dessus relatif à l'exécution des recettes budgétaires), doit être adopté pour assurer que le paiement d'un mandat soit effectivement réalisé au profit de ce créancier. Le partage de cette numérotation unique entre les services ordonnateurs (DB et ministères techniques) et les comptables du Trésor constituerait un véritable progrès dans la recherche de la transparence des opérations de trésorerie.

Recommandations :

- Produire à temps et suivre la situation prévisionnelle de trésorerie au moins chaque trimestre ;
- Recenser tous les comptes publics ouverts dans le système bancaire et suivre leurs transactions.

1.4.2 La gestion de la dette publique

La gestion de la dette publique extérieure du Sénégal est assurée par la DDI, responsable avec la DCEF de l'obtention des financements des projets d'investissement réalisés dans le cadre du système national de planification. Les projets d'investissement sont initialement élaborés et évalués par les ministères qui les soumettent ensuite à la

⁴⁹ Le test de conformité que réalisera l'Union Européenne devrait procéder à cette vérification.

⁵⁰ Une évaluation réalisée en l'an 2000 (Rapport Cauneau) en inventoriait 352. La mission a demandé une actualisation de cette information.

⁵¹ L'équipe CFAA n'a pu obtenir d'informations chiffrées sur les montants disponibles sur les comptes ouverts par les projets d'investissements publics dans le système bancaire.

⁵² 15 milliards de F. CFA en 1999.

Direction de la Planification chargée de vérifier leur non duplication, puis ils sont ensuite transmis à la DCEF pour leur inscription au BCI et la recherche de leur financement par un prêt ou un don. Les prêts doivent se situer dans le cadre de l'enveloppe annuelle votée par l'Assemblée nationale

Au Sénégal, aucun prêt ne peut être conclu s'il n'a pas un élément don au moins égal à 35 % de son montant. Les conventions de prêt font l'objet d'un avis juridique du Conseil d'Etat chargé de vérifier leur conformité aux lois et règlements en vigueur. Les sociétés nationales peuvent emprunter directement auprès du système bancaire, ou bien bénéficier de prêts rétrocédés de l'Etat.

La dette publique extérieure du Sénégal est élevée (61.7% du PIB en 2002). L'éligibilité du Sénégal à l'IPTE devrait rendre cette dette soutenable car contractée pour les 2/3 auprès des créanciers multilatéraux (1.426 milliards de F. CFA au 30 juin 2002). Les encours vis-à-vis de la Banque mondiale et du FMI représentent respectivement 68% et 11% de la dette multilatérale. Toutefois, libellée à plus de 50% en droits de tirages spéciaux (DTS) et à 11.5% en dollars, les fluctuations du taux de change vis-à-vis du franc CFA ont un effet marqué sur le niveau d'endettement. Ce niveau d'endettement devrait toutefois encore baisser et passer au-dessous de 60% du PIB en 2003 grâce à l'IPTE et à l'appréciation actuelle de l'euro auquel le franc CFA est rattaché.

Tableau 13 : Situation de la dette extérieure du Sénégal

Dette extérieure	1999	2000	2001	2002
Encours (en milliards de FCFA)	2.085.6	2.158	2.200.2	2.237
Encours dette extérieure/PIB	71.3%	69.3%	65.1%	61.7%
Service dette ext./Exportations	10.3%	10.9%	8.1%	9.5%
Service dette ext./Recettes totales (hors dons)	17.7%	18.6%	14.6%	15.5%

(Source : Commission de l'UEMOA, Décembre 2002)

Evaluation de la gestion de la dette publique

Les conventions de prêt font l'objet d'une saisie informatique à la DDI dans un logiciel spécifique. Par contre, les tirages sur emprunts sont opérés par les chefs de projet au fur et à mesure des besoins des projets sous la supervision de la DDI. Toutefois, la DDI saisit encore ces tirages manuellement et la comptabilité des ordonnancements n'est pas informatisée. En conséquence, seule une situation statistique des emprunts et subventions reçus est préparée chaque trimestre par la DDI qui l'adresse à la DCEF, la DPS, la DB et la DGCPT pour qu'il en soit tenu compte dans le TOFE.

La DDI est aussi responsable de l'ordonnement de la dette publique extérieure. A chaque échéance, elle émet un ordre de paiement qu'elle transmet à la TG qui effectue le paiement en utilisant le compte du Trésor à la BCEAO. La TG notifie ensuite ce paiement à la DDI.

Par conséquent, la DDI manque de visibilité sur la constitution de la dette publique extérieure car elle ne dispose pas de la programmation des tirages sur emprunts opérés par les chefs de projets.

Par ailleurs, la DGCPT est chargée de l'enregistrement comptable de la dette publique (en classe 1 de la comptabilité publique) lorsqu'elle se constitue. Mais cette direction ne dispose pas elle-même du fichier de la dette ; elle ne peut donc en suivre sa constitution. En l'absence de cette information, la DGCPT ne peut exercer de contrôles sur le remboursement de cette dette, ni a fortiori sur les mandats de paiement que lui adresse la DDI..

Malgré les formations dispensées, la situation de la DDI reste encore fragilisée par l'absence de formation technique appropriée de ses agents⁵³ qui n'ont pas à leur disposition un manuel de procédures sur l'exécution de la dépense publique, ni un manuel de gestion de la dette de l'Etat. A ce titre, l'équipe CFAA incite à poursuivre l'élaboration actuellement en cours des manuels de gestion des dépenses d'investissement et de la dette publique⁵⁴.

Recommandations :

- Instituer un système d'information « partagé » sur la dette publique entre la DDI et la DGCPT ;
- Réorganiser le dispositif de gestion des tirages sur emprunts pour permettre d'alimenter automatiquement la base de données de la dette publique.

L'Initiative PPTE au Sénégal

Le Sénégal a été rendu éligible à l'Initiative PPTE le 22 juin 2000 et devrait bénéficier d'un montant de 400 milliards de F.CFA sur une période de 10 ans. La première utilisation des ressources PPTE a fait l'objet d'une loi de finances rectificative d'un montant de 23,4 milliards pour l'année 2001.

Les crédits IPPTE sont ordonnancés par la DDI et par la Direction du Budget suivant la procédure normale de la dépense publique. Les économies sur la dette publique extérieure doivent être en priorité affectées aux dépenses d'investissement à caractère social.

Au 31 décembre 2002, l'exécution de l'IPPTE apparaît comme suit :

- encaissements : 38.65 milliards de F.CFA,
- décaissements : 14.48 milliards de F.CFA, soit un *taux global d'exécution de 37.5%*.

⁵³ La DDI a été l'une des administrations les plus affectées par le Programme de départs volontaires de la Fonction Publique.

⁵⁴ Le financement de ces différents manuels de procédures est en principe assuré par l'Union Européenne.

Le taux de décaissement des ressources de l'IPPTE est faible car leur dispositif de suivi administratif et financier, qui vient d'être formalisé, n'est pas encore opérationnel, surtout en raison de l'absence de projets éligibles dans les secteurs sociaux ciblés. De plus, l'arrêté ministériel sur les attributions et les modalités de fonctionnement du comité de suivi au sein du MEF n'est pas non plus opérationnel. Enfin, le logiciel qui devrait permettre d'assurer le suivi des ressources de l'IPPTE est en phase de finalisation à la cellule informatique de la DDI.

Recommandation :

- Etablir un mécanisme complet pour la programmation, le contrôle et le suivi de l'utilisation des ressources de l'IPPTE.

1.5 COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET REPORTING

1.5.1 *Le système comptable*

Le Sénégal utilise actuellement un système de comptabilité publique inspiré du système comptable public français et régi par le décret n° 2003-162 du 28 mars 2003 portant plans comptables de l'Etat et des collectivités locales. Le nouveau plan comptable public sénégalais découle de la Directive 05/98/CM/UEMOA du 22 décembre 1998, elle-même fondée sur le Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA) ; il sera mis en test durant l'année 2003 et sera totalement applicable à partir de janvier 2004.

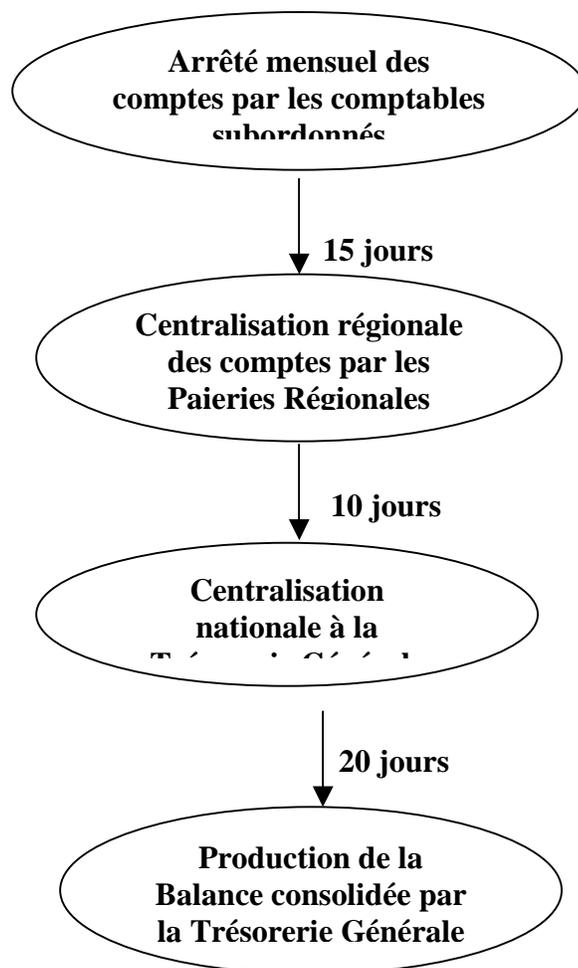
Cette comptabilité publique présente les particularités suivantes :

- (i) elle est tenue en partie double ;
- (ii) elle est enregistrée sur la base des droits constatés en dépenses et sur la base caisse en recettes ;
- (iii) elle prescrit la tenue d'une comptabilité patrimoniale : le plan comptable de l'Etat comprend une classe 9 qui décrit quotidiennement l'exécution de la loi de finances alors que les comptabilités auxiliaires fournissent le détail des opérations effectuées.

L'arrêté et la centralisation des comptes sont réalisés chaque mois par le réseau des comptables publics pour permettre la production de la balance consolidée des comptes du Trésor⁵⁵ par la Trésorerie Générale. Selon les décomptes des durées d'arrêté et de centralisation des comptes fournis par les services du Trésor rencontrés par l'équipe CFAA, cette balance mensuelle est produite environ 45 jours après la date de chaque arrêté de comptes. Elle est incomplète car ne reprenant pas toutes les balances d'entrée,.

⁵⁵ Cette balance n'intègre pas les opérations de fonctionnement et d'investissement exécutées dans le cadre des projets d'investissement financés sur ressources extérieures.

Tableau 14 : Centralisation mensuelle des comptes du Trésor et production de la balance consolidée des comptes du Trésor



Les postes comptables du Trésor disposent d'une journée complémentaire de deux mois pour clôturer leurs opérations comptables annuelles avant la mise en forme et le dépôt des comptes de gestion à la Cour des Comptes qui doit les recevoir cinq mois après la clôture de la gestion budgétaire. Le compte général de l'Etat doit, selon les termes de la loi organique, être produit chaque année dans un délai de cinq mois après la fin de la gestion budgétaire, c'est-à-dire au plus tard le 31 mai de chaque année.

L'équipe CFAA a constaté qu'aucune balance annuelle n'avait été arrêtée depuis l'année 2000, ni produite à la Cour des Comptes :

**Tableau 15 : Production des comptes de gestion des comptables du Trésor
à la Cour des Comptes**

Comptes de gestion produits	1997	1998	1999	2000	2001
1. sur chiffres (ligne de compte)	Oui	Oui	Non	Non	Non
2. sur pièces	Oui	Non	Non	Non	Non

Evaluation du système comptable

Le plan comptable de l'Etat sénégalais, comme celui de l'UEMOA, reste complexe à utiliser en raison du maintien de la classe 9 « Comptabilité budgétaire analytique » dont l'utilisation ne se justifie plus dès lors que la comptabilité auxiliaire du Trésor permet de suivre l'exécution budgétaire. L'abandon de cette classe 9 permettrait :

- a. d'enregistrer en temps réel les opérations budgétaires concernant le patrimoine public (classes 1 et 2) et les résultats d'exécution de la loi de finances (classes 6 et 7) ;
- b. de connaître les éléments, classés par nature, qui participent à l'augmentation ou la diminution du patrimoine de l'Etat ;
- c. d'établir le compte d'exploitation de l'Etat (résultat de son fonctionnement) et le bilan de ses opérations patrimoniales et financières.

En outre, la comptabilisation des recettes sur une base caisse⁵⁶ exclut le suivi des restes à recouvrer par la comptabilité du comptable chargé du recouvrement. La prise en charge comptable des rôles fiscaux s'effectue au niveau des comptables centralisateurs, mais, la prise en charge des rôles d'impôts au niveau du comptable chargé du recouvrement est extra-comptable et ses situations de restes à recouvrer sont statistiques. Ces situations manquent donc de fiabilité.

L'enregistrement des informations financières dans la balance consolidée du Trésor n'est actuellement pas exhaustif, ni suffisamment fiable :

- cette balance consolidée n'intègre pas les dépenses réalisées sur les projets d'investissement à partir des ressources extérieures ;
- elle décrit les paiements de la dette, mais non ses engagements ;
- elle présente de montants importants dans des comptes d'attente en raison d'opérations budgétaires non encore régularisées principalement en dépenses⁵⁷ : cette situation ne

⁵⁶ Dans ce système en *base caisse*, le comptable public n'enregistre pas en comptabilité les rôles fiscaux lorsqu'il les reçoit des services de la Direction des Impôts. Il n'enregistre les recettes (Débit c/financiers, Crédit c/opérations budgétaires) qu'à l'occasion du recouvrement, c'est-à-dire lors du versement de l'impôt par le redevable. Le suivi des restes à recouvrer sur ces rôles fiscaux s'effectue en dehors du système comptable (extra-comptable).

⁵⁷ La balance générale des comptes fait apparaître en balance d'entrée un solde débiteur du compte 471-09 de dépenses diverses à régulariser pour un montant de 10,6 milliards de F. CFA. Au cours de la gestion budgétaire 2002, des imputations provisoires de dépenses, qui correspondent à des dépenses exécutées sans ordonnancement préalable, ont

permet pas de clôturer les gestions comptables et participe au retard de la production des comptes à la Cour des Comptes.

Malgré une informatisation obsolète et partielle (voir au 1.8 ci-dessous l'informatisation de la DGCPT), les services du Trésor parviennent à produire la balance mensuelle consolidée des comptes du Trésor dans un délai de 45 jours . Il est possible de ramener ce délai à moins de 30 jours en raccourcissant le traitement comptable au niveau régional et central, notamment en informatisant les procédures et la centralisation comptables.

La journée comptable complémentaire, en principe d'une durée de deux mois après la fin de la gestion budgétaire, représente une difficulté réelle car cette période ne permet pas de procéder à l'arrêt des comptes de l'Etat. Il conviendrait donc d'entreprendre progressivement la réduction de cette période et, à terme, de l'annuler.

La production de la balance consolidée annuelle des comptes du Trésor pose un problème bien plus important : à la fin du mois de janvier 2003, les balances consolidées des gestions 2000 et 2001 n'avaient pas encore été arrêtées, ni produites à la Cour des comptes, ce retard étant principalement imputé à l'apurement des comptes d'attente. Il apparaît dès lors que les balances comptables peuvent faire l'objet de modifications pendant une longue période après la fin de la gestion budgétaire. Afin d'éviter ce dysfonctionnement, l'équipe CFAA préconise de réduire le délai de production de la balance définitive consolidée du Trésor.

Par ailleurs, le problème de la sincérité de cette balance comptable consolidée reste posé car toutes les balances d'entrée ne sont pas reprises (cf. le point 1.3.4. ci-dessus relatif aux Comptes Spéciaux du Trésor dont les balances d'entrée ne sont pas reprises depuis 2001).

Cette situation met en cause la fiabilité des comptes du Trésor et ouvre la possibilité de couvrir des erreurs et des déviations. Alliée à l'absence de loi de règlement votée par l'Assemblée nationale depuis la gestion de 1996, elle fait apparaître une défaillance totale du dispositif de contrôle externe de l'exécution des finances publiques.

Pour ce qui concerne les comptes de gestion, leur envoi à la Cour des Comptes s'effectue de manière laborieuse par les comptables publics. Cette situation est particulièrement grave car elle ne permet pas l'exercice d'un contrôle externe efficace qui est indispensable à l'amélioration du fonctionnement des services. La Cour des Comptes comme le ministère des finances avancent chacun des explications différentes sur cette situation. Il convient en l'occurrence de dénouer ce blocage qui porte préjudice à toutes les parties et affecte la crédibilité des finances publiques au Sénégal.

Au total, les résultats de l'exécution budgétaire ne sont pas mis à la disposition des opérateurs économiques et sociaux dans un délai raisonnable et cette situation nuit objectivement à la transparence des comptes publics.

aggravé de plus de 5 milliards la situation de ce compte qui se situent au 31/08/2002 à un montant supérieur à 16 milliards de F. CFA .

Recommandations :

- Respecter le délai légal de clôture des gestions budgétaire (31/12) et comptable (fin février) ;
- Arrêter un calendrier de résorption des retards dans la production des comptes de gestion de l'Etat conformément aux directives de l'UEMOA ;
- Publier les résultats de l'exécution budgétaire annuellement ;
- Intégrer dans les opérations du Trésor l'ensemble des opérations financières qui ne transitent pas actuellement par les comptes publics.

1.5.2 Le réseau des postes comptables publics

La tenue de la comptabilité de l'Etat est assurée par un réseau de postes comptables placé sous l'autorité hiérarchique de la DGCPT⁵⁸. Cette Direction est dotée, d'une part, de services propres afin de coordonner l'administration générale et le système informatique et, d'autre part, de services rattachés afin d'accomplir ses missions d'études, de réglementation, de définition des règles et procédures en matière de comptabilité publique. Elle est de plus chargée de suivre au niveau central la situation des collectivités locales, des établissements publics et des régies d'avances et de recettes de l'Etat.

La DGCPT participe aussi à la production de statistiques financières (TOFE, Position Nette du Gouvernement et crédits à l'économie) et à l'élaboration des prévisions budgétaires et du cadrage macroéconomique de la loi de finances ; elle est en charge du suivi de la trésorerie publique, en prévision comme en exécution, et des programmes financiers de l'Etat. Elle dispose d'un Centre de Perfectionnement et de Formation Professionnelle.

Le réseau des postes comptables, décrit en annexe, comprend douze comptables principaux (PGT, RGT, TG et 9 Trésoreries régionales) justiciables de la Cour des Comptes et des postes comptables qui leur sont subordonnés ; ces postes comptables sont justiciables de la Cour des Comptes pour la tenue de la comptabilité des collectivités locales

Evaluation du réseau des postes comptables publics

Les postes comptables ne disposent pas en général des instructions comptables et notes de services produites par la DGCPT. Chaque chef de poste comptable gère individuellement la documentation incomplète et partielle qu'il possède. L'équipe CFAA invite la DGCPT à constituer un recueil de toutes les instructions comptables sous la forme d'un « Manuel de Procédures » et à le diffuser dans tous les postes comptables du Trésor.

⁵⁸ La DGCPT emploie 371 agents dont 74 dans les services centraux de la Direction et 297 dans les services extérieurs. La région de Dakar concentre 60% de l'effectif global. L'encadrement de la DGCPT représente 40% de son effectif, réparti entre 63 agents de catégorie A et 82 de catégorie B. L'effectif des postes comptables est souvent renforcé par du personnel mis à leur disposition par les communes.

Les postes comptables en région exercent leurs missions dans des conditions matérielles souvent très difficiles⁵⁹ que le MEF devrait s'efforcer de corriger par un programme de rénovation des locaux des services déconcentrés du Trésor. Leur personnel est par ailleurs souvent fourni et payé par les mairies, ce qui fragilise leur gestion et peut influencer sur l'indépendance de leurs contrôles ; la proportion du personnel extérieur aux services du Trésor public est parfois si élevée⁶⁰ que la question de leur appartenance au réseau comptable du Trésor pourrait être posée.

Malgré l'existence d'un logiciel spécifique pour la gestion des collectivités locales (COLLOC), les postes comptables du Trésor continuent à enregistrer manuellement leurs opérations qu'ils saisissent ensuite dans le système informatique pour permettre la centralisation comptable mensuelle (voir au 1.8 ci-dessous l'informatisation de la DGCPT).

1.5.3 La Comptabilité – matières et le patrimoine immobilier de l'État

La Direction du Matériel et du Transit Administratif (DMTA) du MEF est l'administrateur matières chargé notamment de l'acquisition de matériels et de mobiliers de bureau pour les ministères, de mobiliers d'appartement, de véhicules, etc., et des opérations de douane, de transport et de magasinage du matériel (sauf du parc informatique) appartenant à l'Etat.

Comme pour toutes les administrations, la commission de réception des biens de la DMTA est composée de l'administrateur matières, du chef du Bureau du matériel de la DMTA, du comptable matières et d'un représentant du COF ; elle se réunit pour toute livraison d'une valeur supérieure ou égale à 300.000 francs CFA. Les bordereaux de livraisons ou procès-verbaux signés par les membres de cette commission sont enregistrés par le comptable - matières dans le Livre journal et le Grand livre.

Les sorties du matériel suivent une procédure différente : l'administrateur matières, le comptable - matières et l'ayant droit signent le bon de sortie qui donne droit à l'émission d'un ordre de sortie délivré par l'administrateur matières au profit de l'ayant droit. Une fiche d'inventaire est alors établie par le comptable - matières qui enregistre la sortie dans le Livre journal et le Grand livre.

En fin de gestion budgétaire, le comptable – matières arrête le Grand Livre, opère un recensement physique des biens sous son contrôle et produit un procès verbal et un état d'inventaire.

La DMTA envisage d'acquérir un logiciel de gestion, ses ordinateurs étant déjà en réseau. Un manuel de procédures de gestion administrative et comptable est en cours d'élaboration. Cette direction dispose de magasins de grande capacité pour conserver le

⁵⁹ Au cours de sa visite à Thiès, préfecture de région, l'équipe CFAA a pu constater la vétusté des locaux de la Trésorerie-Paierie régionale, peu sécurisés et inadaptés aux normes d'une gestion financière moderne.

⁶⁰ Le personnel pris en charge par la mairie représente plus de 80% de l'effectif de la Recette Perception Municipale (RPM) de Thiès, 93% à la RPM de Kaolack et 97.5% à la RPM de Dakar.

matériel administratif et les met à la disposition de certains services publics pour conserver leurs propres archives.

Evaluation de la comptabilité - matières

La centralisation de l'information comptable n'est pas réalisée et la législation ne prévoit pas la transmission des comptes - matières à la Cour des Comptes. En effet, il n'existe pas de prises d'inventaire physique aux niveaux déconcentré et décentralisé, rendant ainsi l'information indisponible pour toute consolidation. Par ailleurs, de nombreux ministères acquièrent du matériel sans en informer la DMTA. Enfin, la comptabilité - matières reste tenue manuellement.

La situation actuelle est imputable aux éléments suivants qu'il convient de mettre en place :

- l'absence de réglementation sur la centralisation de l'information comptable et de compte-rendu matière à la Cour des comptes⁶¹ ;
- le manque de formation et/ou de recyclage en gestion du matériel et en informatique ;
- l'absence de logiciels spécifiques de comptabilité - matières et de gestion de matériel ;
- l'absence d'organisation de l'archivage.

Recommandations :

- Instituer des systèmes informatiques de suivi du patrimoine de l'Etat (biens meubles et propriétés bâties).
- Actualiser les textes régissant la comptabilité – matières.

1.5.4 La loi de règlement

La loi de règlement n'est pas aujourd'hui produite régulièrement au Sénégal. La loi de règlement de l'année 1997 est actuellement en cours d'examen à la Cour des Comptes.

Tableau 16 : Lois de Règlement examinées par l'Assemblée nationale 1996-2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Lois de règlement	Oui	En instance	En instance	Non	Non	Non
Date de la loi de règlement	01/09/2000					
Pour mémoire : les comptes de gestion produits à la Cour des Comptes	Oui	Oui	Uniquement sur chiffres	Non	Non	Non

⁶¹ L'Instruction Générale 0004 du 8 mars 1988 n'en fait pas mention.

La loi organique du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances marque une ferme volonté d'amener l'exécutif à plus de diligence dans l'obligation de rendre compte de l'exécution des autorisations budgétaires ; elle prescrit le dépôt et la distribution du projet de loi de règlement au plus tard à la fin de l'année qui suit l'exécution du budget. Ce projet de loi doit être notamment accompagné d'un rapport de la Cour des Comptes et de sa déclaration générale de conformité entre les comptes de gestion des comptes publics et la comptabilité administrative tenue par le ministre des finances en sa qualité d'ordonnateur unique du budget.

Pour permettre au pouvoir exécutif de se mettre à jour, le législateur a reporté au 31 décembre 2003 le dépôt des projets de loi de règlement antérieurs à la loi de finances pour l'année 2002. Cette disposition, énoncée dans l'antépénultième article de la loi organique des finances, accorde en pratique au ministère des finances un délai courant jusqu'au 31 décembre 2003 pour déposer ces projets de lois de règlement.

Evaluation de la loi de règlement

Au 7 février 2003, date de la fin de la mission de validation du présent CFAA, les autorités ont affirmé que les dispositions n'avaient été prises par les autorités financières pour être en mesure de respecter le délai du 31 décembre 2003 précité. Compte tenu de l'absence de production des comptes consolidés du Trésor et des comptes de gestion des comptes publics et des moyens humains et matériels limités dont dispose la Cour des comptes, il est à craindre qu'une procédure exceptionnelle de régularisation globale des exécutions budgétaires concernées ne soit nécessaire pour respecter les prescriptions légales (loi organique) et les engagements internationaux du Sénégal (UEMOA et FMI), sans que la Cour des Comptes n'ait pu véritablement exercer sa mission de contrôle juridictionnel des comptes de l'Etat.

1.6 LES CONTRÔLES DE LA DÉPENSE PUBLIQUE

Les opérations d'exécution du budget de l'Etat sont soumises à un triple contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire. Le contrôle administratif est exercé au sein de l'Administration soit avant le paiement de la dépense, soit après son paiement. Le contrôle externe de la dépense publique, indépendant de l'Administration, est exercé par la Cour des Comptes (contrôle juridictionnel) et par le Parlement (contrôle parlementaire).

1.6.1 *Les contrôles administratifs*

Les contrôles internes à l'administration sont exercés avant le paiement de la dépense par le COF, l'ordonnateur et le comptable public ; leurs fonctions ont été analysées au point 1.3 ci-dessus. Ces contrôles internes sont aussi exercés après le paiement de la dépense par le Contrôle Financier (CF), l'Inspection Générale d'Etat, et les Inspections internes des Ministères particulièrement l'Inspection Générale des Finances (IGF). Ce système de contrôle est décrit en annexe 9.

Evaluation du contrôle administratif

L'IGE, l'IGF et le CF interviennent sans coordination formalisée, ce qui ne permet pas un contrôle homogène et efficace. Ces structures ont compétence pour contrôler les mêmes entités avec les mêmes objectifs, la seule différence résidant dans le fait que l'IGE et le CF reportent au Président de la République, tandis que l'IGF reporte au ministre des finances. Une coordination de l'ensemble de ces contrôles devrait être formellement mise en œuvre. L'organisation de ces organes de contrôles ne permet pas une analyse globale des risques et aboutit à une absence de visibilité dans les contrôles a posteriori des finances publiques. Par ailleurs, les rapports de ces corps de contrôle restent confidentiels, même pour les parlementaires.

Hors passations de services⁶², activité importante en 2000 et 2001 en raison de l'alternance politique, les statistiques des missions d'inspection réalisées par l'IGE et l'IGF indiquent que leur nombre est faible, autour d'une dizaine par an entre 1999 et 2001 pour l'IGE et l'IGF. Par conséquent, un nombre significatif de structures relevant du contrôle public peuvent rester plusieurs années sans être contrôlées a posteriori. Le risque financier est en l'espèce très élevé.

⁶² L'activité de passations de services, exercée lors de changements de dirigeant dans une structure publique et parapublique, a représenté les 2/3 des missions en 2000 et 2001.

Tableau 17 : Les missions réalisées par l'IGE et l'IGF

Nature des missions	1999			2000			2001		
	IGE	IGF	Total	IGE	IGF	Total	IGE	IGF	Total
Missions d'inspection	10	10	20	6	6	12	12	-	12
Enquêtes	10	-	10	13	-	13	9	-	9
Passations de services	4	3	7	47	10	57	47	-	47
Autres missions (contrôle de l'application des directives et autres activités)	7	6	13	3	-	3	-	-	-
Total Général	31	19	50	69	16	85	68	NC ⁶³	68

Les missions de contrôle du fonctionnement des services publics, telles que les audits organisationnels, d'efficacité et de performance des services ne sont pas suffisamment réalisés par les corps de contrôle. Or, bien conduites, ces missions ont un impact certain sur la gestion des finances publiques.

Aucun mécanisme spécifique n'est en place pour assurer le contrôle a posteriori des dépenses budgétaires financées sur ressources extérieures. Par conséquent, certaines entités gérant des ressources sur financements extérieurs pourraient ne pas faire l'objet d'audit ni de la part des services publics spécialisés de contrôle, ni de celle d'auditeurs du secteur privé. Pour les financements extérieurs dont le contrôle a posteriori est assuré par des auditeurs du secteur privé, leurs rapports ne font pas l'objet d'une prise en charge systématique et l'examen de leurs recommandations fait défaut au niveau central. L'administration sénégalaise n'a prévu aucun dispositif formel pour le recrutement, la transmission et l'exploitation des rapports d'audits des projets. Lorsqu'une analyse de ces rapports est réalisée, elle s'effectue au sein du département de tutelle du projet qui ne dispose pas nécessairement des compétences requises pour cette tâche et a une faible incitation pour assurer l'application des mesures préconisées.

Le faible nombre des ressources humaines disponibles dans les structures de contrôles internes est notable. Les contrôleurs en début de carrière ne reçoivent pas de formation adaptée à une bonne maîtrise des techniques d'audit. Les actions de formation continue restent très insuffisantes.

⁶³ Information non communiquée.

Certaines structures de contrôle administratif ne disposent pas au Sénégal de guide méthodologique. En conséquence, les normes de vérification ne sont pas appliquées de façon homogène par l'ensemble des vérificateurs ; pour corriger cette situation il convient de doter les structures de contrôles d'outils et d'instruments conformes aux normes internationales et de renforcer leurs capacités techniques. D'autre part, la plupart des missions sont réalisées selon des procédures qui ne respectent pas les pratiques d'indépendance et d'éthique selon les normes internationalement admises. Enfin, les régies financières (Trésor, Impôts, Douanes) ne disposent pas de services de contrôle de gestion interne.

Recommandations :

- Rationaliser, après étude, la répartition des attributions entre les différentes structures de contrôle administratifs et juridictionnels ;
- Rétablir la coordination formalisée entre les structures de contrôle ;
- Instituer des services de contrôle de gestion interne efficace au sein de la DGID, la DGD et de la DGCPT ;
- Formaliser l'organisation et la mission de contrôle du COF ;
- Consolider les capacités humaines et matérielles des corps de contrôle ;
- Renforcer les capacités de contrôle d'effectivité de la dépense sur les ressources internes et externes des ministères techniques ;
- Transmettre aux parlementaires et aux magistrats de la Cour des Comptes les rapports des contrôles externes.

1.6.2 Le contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel est exercé par la Cour des Comptes qui a été créée en 1999. Elle est organisée en trois chambres permanentes, une chambre non permanente de discipline financière et une Commission de Vérification et de Contrôle des Comptes des Entreprises Publiques (CVCCEP).

La Cour des Comptes exerce un contrôle juridictionnel sur les comptes de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics. Plus précisément, elle est en charge d'examiner chaque année 470 comptes publics : 12 comptes des comptables principaux de l'Etat (TG, RGT, PGT et 9 Trésoreries régionales), 10 comptes de régions, 424 comptes de communes ou de regroupements de communes et 24 comptes d'établissements publics. Les marchés publics ne font pas l'objet de missions de vérification particulière de la part de la Cour.

La Constitution confie à la Cour des Comptes une mission d'assistance de l'Assemblée nationale en matière financière. Le Parlement ou le pouvoir exécutif peuvent par ailleurs lui demander d'effectuer des investigations que la Cour est libre d'accepter ou de refuser. Une particularité institutionnelle de la Cour consiste à transformer en « directives présidentielles » les recommandations de la CVCCEP.

En sa qualité d'institution de la République, la Cour des Comptes dispose d'un budget individualisé dans le budget de l'Etat. En 2000, il représentait un montant total de 239,6 millions de F. CFA, réparti en 115,8 millions de F.CFA de dépenses de personnel et 123,8 millions de dépenses de fonctionnement.

Les magistrats de la Cour des Comptes sont régis par un statut particulier qui prévoit notamment des sanctions pour les manquements aux dispositions éthiques qui leur sont applicables. A titre de référence, le rapport annuel 1999-2000 de la Cour indique que « tout magistrat a l'obligation préalablement à sa prestation de serment de déclarer par écrit et sur l'honneur les biens meubles ou immeubles composant son patrimoine ainsi que ceux de son conjoint et de ses enfants mineurs ».

Le recrutement des magistrats est assuré par un concours difficile. L'effectif théorique des magistrats a été fixé à 60 et l'effectif réel est actuellement de 32, dont 9 conseillers, 9 conseillers référendaires et 1 seul conseiller maître. La Cour s'appuie en outre sur un personnel de contrôle composé de commissaires de vérification, de rapporteurs particuliers intervenant sur des sujets nécessitant une expertise spécifique et d'assistants de vérification. Leur niveau de rémunération se situe dans la moyenne supérieure des revenus des fonctionnaires.

S'agissant de lutte contre la corruption, les liens de la Cour des Comptes avec le ministère de la Justice sont plus forts qu'avec les institutions judiciaires. La Cour peut en effet signaler à ce ministère des comportements illicites, et susciter le cas échéant sa réaction. Tout en considérant qu'elle a compétence pour participer à la lutte contre la corruption, les autorités de la Cour estiment qu'elles ne disposent pas de moyens suffisants pour le faire. La Cour est de ce fait peu présente dans ce domaine.

Evaluation du contrôle juridictionnel

Au Sénégal, la Cour des Comptes est une institution de création récente dont la montée en charge est en cours. Si le cadre juridique d'exercice de ses missions de contrôle est satisfaisant, la Cour ne dispose pas de manuels de procédures de vérification des comptes publics, sauf en matière de contrôle des entreprises publiques pour laquelle elle a accumulé une certaine expérience. Il convient en conséquence d'élaborer un manuel de procédures pour les sections de la Cour des Comptes qui n'en sont pas encore pourvues.

L'activité fondamentale de contrôle de l'exécution des lois de finances est en cours de construction à la Cour des Comptes du Sénégal. Une vaste opération de rattrapage a été effectuée pour les années 1987 à 1996. La Cour examine actuellement la loi de règlement de l'année 1997 et un projet de rapport a été établi et soumis pour contradiction au ministère des finances.

S'agissant du contrôle des comptes publics, les délais de dépôt des comptes de gestion ne sont pas respectés et accusent un retard de plusieurs années (voir le tableau 14 ci-avant). Les sanctions prévues par les textes ne sont pas appliquées, non plus, et une procédure d'amende pour retard a été déclenchée pour la première fois en 2002. A la demande de

l'UEMOA, une vaste opération d'apurement juridictionnel accéléré pour les 12 comptes principaux de l'Etat par vérification des lignes de compte a eu lieu en 1999 et 2000. Les comptables locaux commencent à envoyer leurs comptes de gestion : 100 ont été reçus pour l'année 1997 à la fin de l'année 2002.

Ce retard dans la reddition des comptes publics s'explique essentiellement par un manque de diligence des comptables, mais aussi par le caractère embryonnaire des archives et du greffe de la Cour, faute de capacité d'enregistrement et de stockage des comptes dans l'attente de leur examen.

Le programme de travail de la Cour des Comptes est établi de façon indépendante. Toutefois, du fait de sa participation à l'élaboration des « directives » présidentielles concernant la gestion des entreprises publiques, la Cour crée un lien avec le pouvoir exécutif qui pourrait être considéré comme trop proche. Cette particularité historique ne semble pas aujourd'hui mettre à mal le positionnement institutionnel de la Cour ; il apparaît en effet que les directives présidentielles ne sont pas toujours exécutées.

D'autre part, bien que la Constitution le prévoit et l'Assemblée nationale le demande, la Cour des Comptes n'exerce pas encore vraiment sa mission de conseil et d'appui du Parlement.

Pour ce qui concerne son indépendance financière, bien que la Cour établisse son budget individuellement, cette indépendance paraît à risque puisque le montant de ses crédits annuels est arrêté par consensus avec le ministère des finances. Il est à noter que ses moyens budgétaires sont encore insuffisants et ne lui permettent pas de répondre à ses besoins en investissements, notamment en matière d'enregistrement des documents comptables et d'archivage.

Le statut des magistrats de la Cour des Comptes garantit leur indépendance et leur inamovibilité. En matière de contrôle de leur corruption, la règle de déclaration patrimoniale s'applique de façon plus systématique pour les magistrats eux-mêmes que pour les membres de leurs familles., ce qui fragilise cette disposition. De plus, cette déclaration est déposée à leur prise de fonctions, et non pas périodiquement.

Les conditions de recrutement des magistrats sont strictes et assurent un niveau de compétence générale élevé. Une disposition transitoire d'une durée de dix ans organise le recrutement d'anciens fonctionnaires ayant déjà servi dans de nombreuses fonctions. Il conviendrait de revoir les différents niveaux de responsabilité et de fonctions, et adapter en conséquence les niveaux d'entrée dans le corps.

Enfin, la Cour des Comptes elle-même ne fait pas l'objet d'un contrôle externe par un audit, tant au point de vue de sa gestion administrative et financière que pour l'exercice de ses missions.

Recommandations :

- Accélérer la modernisation et le renforcement des capacités de la Cour des Comptes ;

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

1.6.3 Le contrôle parlementaire

La Constitution a confié à l'Assemblée nationale la mission du contrôle du gouvernement en matière financière par le moyen du vote de la loi annuelle des finances et des lois de règlement. La Commission des finances de l'Assemblée nationale est chargée, avec l'appui de la Commission des Lois, d'examiner les projets de loi de nature financière et d'interroger les membres du gouvernement et les autorités administratives.

Les députés disposent d'un délai de soixante (60) jours pour l'examen du projet de loi de finances qui doit être précédé du vote de la loi de règlement de la gestion précédente. Au Sénégal, le dernier vote d'une loi de règlement, intervenue en l'an 2000, concernait les gestions budgétaires 1987/1988 à 1996. Les projets de lois de règlement des gestions budgétaires des années 1997 et 1998 sont actuellement en cours d'examen par la Cour des comptes (voir tableau 15 ci-dessus).

Evaluation du contrôle parlementaire

L'absence de vote sur une loi de règlement depuis plus de trois ans au Sénégal crée une situation de défaillance majeure du dispositif de contrôle de l'exécution du budget de l'Etat. La loi particulière qui a reporté au 31 décembre 2003 le dépôt des projets de lois de règlement (voir le point 1.5.4. ci-avant) ne constitue en rien une absolution, compte tenu de l'insuffisance des dispositions pratiques prises depuis son adoption pour permettre le retour à une situation normale après 2003. Cette situation fait apparaître un risque majeur de pérennisation de ce dysfonctionnement et crée les conditions d'une mauvaise gestion.

Pour réaliser leur mission de contrôle, les députés ne bénéficient d'aucun appui en ressources humaines capables de les assister, ni du soutien attendu de la Cour des Comptes.

Par ailleurs, le court délai accordé aux députés, dû à des circonstances exceptionnelles en 2002, et leur manque de capacités pour examiner le projet de loi de finances les conduit à n'exercer qu'un contrôle formel sur la gestion des finances publiques. Cette situation, à laquelle le Gouvernement doit être attentif, est accentuée par la lisibilité et l'accessibilité limitées des documents budgétaires.

En l'absence de discussions de fonds sur les documents budgétaires, les préoccupations de chaque élu, qui ne dispose pas des rapports des corps administratifs de contrôle (de l'IGE, notamment) sur le fonctionnement des différentes structures du secteur public,

même sous une forme résumée, se focalisent sur les crédits auxquels il porte un intérêt proche, et non plus sur les objectifs de la politique gouvernementale et leur traduction en crédits budgétaires.

Bien que la Commission des finances soit représentative de la composition de l'Assemblée et présidée par un membre de la majorité parlementaire, la voix de l'opposition peut s'y faire entendre par le biais des membres représentant l'opposition parlementaire dans cette Commission.

Enfin, la diffusion des débats parlementaires sur la loi de finances n'est pas assurée avec suffisamment d'ampleur pour permettre à la population de connaître les réactions de ses représentants, d'accéder au contenu de cette loi et de porter elle-même une appréciation sur les objectifs du gouvernement.

Recommandations :

- Renforcer les capacités d'analyse économique et financière de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale ;
- Requérir le dépôt de la loi de règlement dans les délais prescrits ;
- Renforcer les relations entre l'Assemblée nationale et la Cour des Comptes.

1.7 LES RESSOURCES HUMAINES

Les principaux textes relatifs à la gestion du personnel de l'Etat, et consécutivement au personnel affecté au MEF, sont la loi n° 61-33 du 15 juin 1961 relative au Statut Général des Fonctionnaires et le décret n° 74-347 du 12/04/1974 relatif à la gestion du personnel non-fonctionnaire. La loi n° 97-14 du 7 juillet 1997 a mis en place un système de notation et d'évaluation intégrant la performance et les potentialités des agents de l'Etat et le décret du 1/1/2002 a porté l'âge de la retraite de 55 à 60 ans.

Les effectifs du MEF, au nombre de 3.257 en fin d'année 2002, ont subi une diminution progressive sur la période 1996-2000 (-200 agents). L'augmentation des effectifs entre 2000 et 2001 (+49) ne s'est pas poursuivie en 2002 (-56) et le budget 2003 enregistre à nouveau une diminution par rapport à 2002 (-74) :

Tableau 18 : Effectifs du Ministère des finances du Sénégal 1996-2003

<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>
3462	3440	3423	3371	3264	3313	3257	3183

Les effectifs du MEF présentent une moyenne d'âge de 47 ans et se répartissent pour moitié environ entre fonctionnaires et non fonctionnaires, hors personnel de la DGID⁶⁴. 30 % de l'ensemble de l'effectif sont composés d'agents d'exécution (agents D/E et secrétaires) non fonctionnaires et 20 % des cadres de la hiérarchie A ne sont pas fonctionnaires.

Tableau 19 : Répartition Fonctionnaires-Non fonctionnaires

	<u>Fonctionnaires</u>	<u>Non fonctionnaires</u>
A	321	77
B	399	31
C	88	248
D/E		292
Secrétaires		189
Total	808	837

Chaque Direction du MEF se charge de la formation de son personnel et élabore des plans d'action concernant l'ensemble du personnel et de leurs besoins. La DGCP, la DGD et la DGID se préoccupent plus particulièrement d'inscrire leur plan de formation dans une programmation pluriannuelle même si les résultats sont disparates (la DGD dispose d'un plan mieux élaboré).

⁶⁴ Source : DAGE du MEF.

Evaluation des effectifs et de leur gestion

La répartition des effectifs par hiérarchie et par emploi au sein de l'organigramme et des services du MEF est produite en annexes qui présentent également des éléments de comparaison avec les effectifs de certaines directions de ministères des finances de pays de l'UEMOA. La répartition hiérarchique des effectifs au sein des services apparaît comme suit :

- les services responsables de la planification, des prévisions et du cadrage macro-économique, de la recherche du financement des programmes de développement hors budget de l'Etat regroupent le plus grand nombre de cadres A (136) ;
- la mobilisation des recettes fiscales et douanières dispose d'un effectif total de 2069 agents, dont 26 % sont des inspecteurs et des contrôleurs (cadres A et B) ; 78 % environ de l'effectif de la DGD (1213 agents) dépend de la Direction des Opérations Douanières et le personnel directement rattaché à la DGD a été fortement réduit ces dernières années ;
- la Direction du Budget et la DDI disposent d'un effectif total de 109 agents, parmi lesquels 21 cadres A et 32 cadres B ;
- le cabinet du ministre et les entités rattachées regroupent un effectif de 125 agents, dont près de 61 % sont de cadre A et B.

Les déséquilibres qualitatifs et quantitatifs les plus évidents, que l'équipe CFAA préconise de corriger par un redéploiement et un recrutement d'effectifs, apparaissent par comparaison entre les différents services du MEF et par comparaison avec les effectifs d'autres ministères des finances de la sous-région (Burkina Faso, Mali, Mauritanie)⁶⁵. Le déficit quantitatif et qualitatif le plus important concerne la DGCPD qui, au Sénégal, dispose d'un effectif total de 371 agents, soit moins du tiers de ceux du Mali et du Burkina Faso et quasi équivalent à celui de la Mauritanie.

Le MEF souffre de maux récurrents dans la gestion de son personnel : il n'a pas anticipé les mutations en cours, ni adapté en conséquence ses moyens humains. Les carences actuelles sont le résultat de l'absence d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Les services et directions du MEF ne maîtrisent pas la gestion de leurs ressources humaines et pilote à vue en fonction des événements conjoncturels ou structurels. Peu de réflexions et de travaux ont mesuré les besoins à moyen terme de l'administration résultant du vieillissement de la population et des mutations technologiques.

La pratique des détachements et mises en disponibilité s'est progressivement accélérée face à la stagnation des salaires dans la fonction publique et aux opportunités offertes par le secteur privé et les organisations internationales. La mise en disponibilité est devenue un « état d'esprit » et une tendance lourde actuellement sans aucune maîtrise. Elle a pour conséquence de vider l'administration de ses meilleurs éléments, de détruire la mémoire

⁶⁵ Voir en annexe la démonstration de ces déséquilibres.

institutionnelle, de réduire la rentabilité des actions de formation au regard des performances attendues du MEF⁶⁶.

La formation, qualifiante ou diplômante, est plus un concept général et une attente partagée qu'une politique élaborée et programmée pour renforcer les performances des services, malgré des efforts louables de la DGD, de la DGCTP et de la DGID. Aucun responsable du MEF ne gère les formations (absence de DRH) qui se déroulent dans des cadres informels et sans mémoire institutionnelle. Les mêmes thèmes de formation qualifiante peuvent se répéter et les potentiels d'acquisition des agents ciblés par la formation ne sont pas analysés.

Recommandations :

- Établir un organigramme pour le MEF ;
- Inscrire les changements institutionnels du MEF dans une dimension prospective de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ;
- Elaborer dans chaque direction du MEF un plan de formation du personnel ;
- Renforcer les capacités en personnel des directions du MEF et stabiliser les effectifs.

⁶⁶ Les agences d'exécution qui prolifèrent au Sénégal et hypothèquent la transparence des politiques publiques, sont des structures parallèles aux structures pérennes de l'administration. Leur personnel est en général composé d'environ 80 % de fonctionnaires mis en disponibilité par leur ministère.

1.8 LES INSTRUMENTS DE GESTION

1.8.1 *Les Systèmes informatiques*

Les Systèmes informatiques du ministère des finances

Le MEF avait, dès les années 1960, pris bonne mesure de l'importance de l'outil informatique dans sa mission, en mettant en place une direction chargée de l'informatique devenue plus tard la Direction du Traitement Automatique de l'Information (DTAI). Le MEF avait en son temps signé une convention avec une société informatique pour développer les premières applications informatiques de l'Administration, avec comme option une centralisation des systèmes. La décentralisation de l'informatique est une orientation politique proposée par la DTAI qui se justifie par :

- la demande naturelle des services à prendre en charge eux-mêmes leur informatique ;
- les évolutions technologiques, notamment, le développement des architectures Client - Serveur ;
- l'apparition de réel savoir faire dans les directions du ministère ;
- les contraintes budgétaires ;
- la "fuite" du personnel informaticien de la DTAI vers des structures nettement plus intéressantes sur le plan de la rémunération ;
- une volonté de mieux responsabiliser les services par rapport à leurs missions essentielles..

A ce jour, l'informatisation du MEF a pris un retard significatif⁶⁷. Il n'existe pas de normes définies en matière de développement informatique, ce qui conduit à des produits techniquement disparates. Il importe qu'une instance au niveau du ministère fixe des normes communes en matière de développement, de réseau, etc. Il n'existe pas non plus d'interface entre les logiciels comptables et les autres logiciels (dépôts, recouvrement, colloc), ce qui conduit à des rapprochements fastidieux par pointage et reste source d'erreurs de saisie.

La DTAI, dont la mission a été redéfinie par le décret de 1995 organisant le MEF, ne peut plus exercer la fonction de coordination qui lui est attribuée. En pratique, les développements qui devraient être concertés se font sans études préalables des différents besoins, au risque évident d'incohérences, voire de redondances. Les outils logiciels sont devenus disparates, sans vision des conséquences à long terme, ni surtout d'ensemble. Les choix technologiques sont également mal encadrés.. Enfin, et plus fondamentalement, l'organisation souffre de l'absence d'un schéma directeur informatique qui aurait permis de canaliser les développements du réseau. Dans ce contexte, une vision à long terme est impossible à dégager.

Dans le cadre du Projet de Modernisation des Systèmes d'Information de l'Administration (PMSIA) conduit depuis presque quatre ans sur un financement de la

⁶⁷ Voir en annexe la situation des nouvelles technologies de l'information et de la communication au MEF.

Banque mondiale, la Direction de l'Informatique de l'État (DIE), rattachée à la Présidence de la République, a analysé l'état de fonctionnement des équipements et des applications essentiellement bureautiques existant au sein de l'administration. Ce projet a contribué à l'amélioration des grands systèmes informatiques du MEF, notamment à la DTAI et à la DGD après en avoir fait le diagnostic avant le passage à l'an 2000. Il soutient actuellement la création d'un réseau Intranet interministériel et quelques applications transversales (gestion des ressources humaines, du patrimoine, archivage, messagerie, etc.) qui pourront être utilisées par toutes les administrations.

Le réseau informatique du MEF ne couvre pas l'ensemble des services du ministère. Par ailleurs certains travaux de câblage étant réalisés directement par les services, la DTAI éprouve quelques difficultés à avoir une maîtrise complète du réseau. En ce qui concerne les applications, l'exemple de la DGD qui a réussi à mettre en œuvre un projet cohérent et à le finaliser mérite d'être signalé. Les autres programmes sont insuffisants (impôts et trésor) voire obsolètes (solde). Enfin l'autonomie des services multiplie les ressources techniques comme les serveurs de messagerie ou les passerelles vers le réseau Internet, mais aussi les ressources humaines. Il paraît en l'espèce indispensable de mettre en place une centrale d'achat commune des matériels et des logiciels utilisés dans le Ministère et de constituer un service central de maintenance assurant la gestion des ressources informatiques.

Le Sénégal ne semble pas avoir de problème à recruter du personnel très qualifié. Le marché de l'emploi permet de recruter et de satisfaire sans difficulté les postes les plus qualifiés. Cependant, les informaticiens attirés par l'Administration sont rares. La rotation du personnel est importante et les recrutements plus difficiles. Aussi les compétences de haut niveau restent insuffisantes dans les secteurs de pointe (réseau, système, sécurité). Par ailleurs, la formation ne permet pas de palier les difficultés du recrutement dans la mesure où elle alimenterait davantage encore les départs vers le secteur privé, tant le différentiel des rémunérations est important. Au total, le besoin apparaît de rendre plus attractive la fonction publique en réévaluant la grille indiciaire des informaticiens et en assurant une formation planifiée et le plan de carrière de ces spécialistes.

Recommandations :

- Réorganiser la fonction « Informatique » au sein du MEF ;
- Consolider l'état des lieux de la situation de l'informatique du MEF (matériel, logiciels, réseaux, ressources humaines, etc.) ;
- Elaborer et mettre en œuvre le schéma directeur informatique du MEF.

Les systèmes informatiques spécifiques à la DGCPT

La DGCPT dispose de systèmes informatiques couvrant ses principales missions :

- la tenue de la comptabilité COMPERC utilisé en poste comptable subordonné et COMCENTR utilisé en poste centralisateur ;
- la gestion des impôts : RECOUVREMENT ;
- le suivi des comptes de dépôts : DEPOTS ;

- la gestion des collectivités locales : COLLOC.

Par contre, ses moyens humains sont réduits : quatre personnes constituent le centre informatique de la DGCPT⁶⁸. Les échanges de comptabilité entre postes comptables centralisateurs et non centralisateurs s'effectuent par disquette. Les échanges par transfert existent cependant à l'intérieur du bâtiment de la DGCPT via un réseau sans serveur de données, et avec la DGID via un poste utilisateur distant. L'interconnexion DGCPT-DGID-DGD est en cours, les matériels ont été livrés récemment et des agents formés : ce projet a permis la mise en place d'un datawarehouse (magasin de données) alimenté par chaque administration financière.

Evaluation des systèmes informatiques spécifiques à la DGCPT

Si les logiciels couvrent les activités principales de la DGCPT, il existe cependant des ruptures dans la reprise des données entre les logiciels nécessitant des saisies manuelles. En fin de mois, la reprise des opérations de COMPERC est faite par COMCENTR automatiquement par une disquette, au contraire des opérations reçues durant le mois, saisies manuellement. La balance consolidée, établie dans le délai de 45 jours à compter de la fin du mois concerné, est réalisée en plusieurs phases au fur et à mesure de la réception des balances. Ce délai paraît long et les moyens informatiques doivent permettre de le réduire.

Le DGCPT dispose d'un service informatique chargé de la maintenance des logiciels, de l'assistance aux utilisateurs, des déploiements ainsi que de certains développements. Les mesures de sauvegarde sont édictées et un contrat de maintenance avec un prestataire de service a été conclu. Le partage de la base de données de la DGD avec le poste comptable de Dakar-Port, bien qu'imparfaitement exploitée (absence de rapprochement avec la comptabilité), est sans conteste une avancée importante dans la collaboration entre ces deux services.

Les logiciels de comptabilité, de recouvrement, de dépôts et des collectivités locales, sont écrits en langage ancien (clipper) ou à l'aide d'un outil de développement CLARION dont la licence n'est pas acquise par la DGCPT ; leurs fonctionnalités ou leur performance ne satisfont pas les utilisateurs. Les praticiens sont insuffisamment associés aux études préalables conduisant à la définition des produits déployés dans le réseau dans un environnement où les manuels de procédures font défaut.

La dépense est entièrement gérée manuellement à la DGCPT. Le logiciel de gestion des dépenses vient d'être implanté récemment à la DGCPT et le suivi automatique de la consommation des crédits budgétaires n'est pas encore opérationnel. En pratique, les services du Trésor s'assurent de la présence du visa du COF et des ordonnateurs (DB, DDI) . De même, les opérations sur comptes spéciaux du Trésor et comptes d'avances continuent d'être gérées manuellement.

⁶⁸ Seuls deux sont susceptibles de développer des produits.

Les avantages attendus de l'interconnexion entre les différentes directions chargées des recettes fiscales restent encore à capitaliser en dépit des avancées notées. La liaison entre DGCPT, DGID et DGD n'est pas encore vraiment optimale et les services déconcentrés (perceptions, centres fiscaux et services douaniers de Dakar et des régions) ne sont pas encore couverts par le réseau.

Les matériels installés sont peu nombreux mais semblent correspondre aux besoins actuels. Par contre, la mise en place de postes de saisie directe doit conduire à un équipement plus étoffé. L'absence du réseau local propre au bâtiment hébergeant la DGCPT constitue un handicap. En effet, un serveur de données faciliterait les échanges et les centralisations.

Les procédures manuelles dupliquent la saisie informatisée. En réalité, l'informatisation ne s'est pas accompagnée d'un réexamen des tâches auparavant réalisées manuellement et de la suppression des registres manuels. Les utilisateurs n'ont donc pas perçu la pertinence des nouveaux outils et les ont utilisés de façon incomplète, voire les ont abandonnés. Les gestions manuelles apparaissent alors plus fiables et la simplification évidente qu'apportent les logiciels n'est donc pas optimisée. L'informatique apparaît dès lors comme une tâche supplémentaire⁶⁹.

Afin d'améliorer le dispositif informatique de la DGCPT, les mesures suivantes doivent être prises :

- l'accélération du déploiement du logiciel "gestion de la dépense" en raison de l'état d'avancement du projet et de la transparence évidente que cela apporterait aux finances publiques en matière de reporting ;
- le développement à la DGD d'un module comptable adapté à la comptabilisation des recettes par le Trésor ;
- l'amélioration du suivi des comptes de tiers dans le logiciel COMCENTR afin de déterminer le détail du solde des comptes de tiers ;
- la mise en place d'une assistance informatique dans les postes comptables sis hors Dakar ;
- le regroupement de la gestion des comptes de dépôts pour les comptables situés dans l'immeuble de la DGCPT ;
- l'évolution du logiciel "Guichet" vers l'émission de quittances et remplacer les documents papier utilisés actuellement ;
- le renforcement de la formation informatique pour les agents des postes comptables sis hors Dakar.

1.8.2 L'Archivage

Les services du ministère des finances sont soumis, pour ce qui concerne la conservation de leurs archives, aux dispositions édictées par les lois et règlements de l'Etat. La Directive 06/97/CM/UEMOA mentionnée ci-dessus laisse les Etats organiser « selon

⁶⁹ Voir en annexe les conditions d'implantation d'un nouveau logiciel intégré.

leurs règles propres les modalités de conservation des biens et des matières, (ainsi que) les règles de classement ... ».

Au plan national, la Direction des Archives Nationales, rattachée au Premier ministre, est responsable de la réglementation applicable à la conservation de la documentation publique, chaque administration étant elle-même responsable de son application. Enfin le Sénégal possède sur son territoire une école supérieure chargée de la formation de bibliothécaires et d'archivistes qui produit depuis plus de quarante ans des spécialistes réputés au plan régional.

Evaluation sur la gestion des archives

La gestion des archives des services financiers de l'Etat est déficiente. L'initiative laissée au niveau administratif le plus déconcentré et l'absence de contrôle de cette fonction ont abouti au fil des ans à rendre obsolète le principe de la responsabilité de conservation des documents administratifs. Les conséquences deviennent aujourd'hui inestimables pour les services financiers responsables de la conservation foncière et de la gestion du domaine de l'Etat⁷⁰.

Une initiative de prise en charge informatique de la gestion de l'archivage est actuellement lancée dans le cadre de la mise en œuvre du Projet de Modernisation des Systèmes d'Information de l'Administration déjà cité au point 1.8.1. ci-dessus. Aujourd'hui, en l'absence de directives, chaque direction du MEF laisse ses services gérer leurs archives sans rappeler les règles qui les gouvernent ni confier expressément à une structure la responsabilité de leur suivi⁷¹. Partout, le manque de moyens humains et matériels est patent et participe à la démotivation des chefs de services responsables. Sauf à la DGD et à la DSPRV, l'absence de bâtiment dédié à la conservation des archives est générale. Les bureaux s'encombrent alors de dossiers d'abord rangés dans des armoires, puis empilés à même le sol⁷².

Les services du cadastre, de la conservation foncière et des Domaines de la DGID⁷³ voient leur performance fiscale ainsi réduite et ne remplissent plus une partie de leur mission de service public :

- la Direction du Cadastre, dans une situation matérielle déplorable⁷⁴, voit disparaître en lambeaux les registres de la conservation foncière⁷⁵ conservés dans un local inadapté, non sécurisé et insalubre, effaçant avec le temps une part significative de l'histoire foncière du Sénégal ;

⁷⁰ Le ministère des finances ne présente aucune spécificité particulière à ce titre, le ministère de l'Education nationale, comme probablement d'autres ministères, ne disposant pas lui-même de services des archives.

⁷¹ A titre de référence, l'arrêté portant organisation de la DGCPT ne confie à aucun service central la responsabilité du suivi des archives de la Direction.

⁷² Des problèmes de santé publique commencent à se poser, certains agents d'exécution se plaignant de dommages sur leur propre santé de la présence de ces vieux dossiers qui envahissent leur lieu de travail.

⁷³ La DGID possède depuis 6 ans un bureau de la documentation et des archives employant un archiviste qualifié, mais aucun bâtiment spécifiquement dédié à la conservation des documents fiscaux n'existe.

⁷⁴ Incapable aujourd'hui de produire un plan cadastral fiable, cette Direction qui dispose d'un équipement topographique désuet gère encore manuellement les dossiers cadastraux.

⁷⁵ Les registres antérieurs à 1935 peuvent être aujourd'hui considérés comme perdus.

- la Direction des Domaines ajoute au problème récurrent d'archivage une situation désastreuse du classement des dossiers domaniaux de l'Etat⁷⁶.

Recommandations :

- Conduire une étude exhaustive pour déterminer les besoins urgents des services du ministère des finances et de la Cour des Comptes en matière d'archivage ;
- Mettre en œuvre les besoins prioritaires du ministère des finances et de la Cour des Comptes en matière d'archivage.

⁷⁶ Le cloisonnement existant entre les agents de ce service public rend impossible toute transparence de la gestion du domaine de l'Etat et ne donne aucune visibilité de la situation foncière publique.

1.9 LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Il existe aujourd'hui 440 collectivités locales : 10 régions, 110 communes (67 communes de droit commun et 43 communes d'arrondissement), 320 communautés rurales. Les régions sont administrées par un conseil régional et n'ont aucune tutelle hiérarchique sur les communes et les communautés rurales ; elles ne disposent d'aucune ressource propre et sont financées par le budget de l'Etat. Les communes ont des ressources provenant de recettes fiscales, de revenus du patrimoine communal, de ristournes de l'Etat et des contributions venant du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) et du Fonds d'Equipement de Collectivités Locales (FECL). Les communautés rurales ont des ressources plus limitées provenant de la taxe rurale, de diverses taxes locales ainsi que des contributions du FDD et du FECL.

En 2002, les financements de collectivités locales ont été constitués à 35% de ressources propres (environ 24 milliards de F.CFA), 20% de transferts de l'Etat (FECL et FDD : 12 milliards)⁷⁷ et 40% d'aide extérieure (environ 30 milliards)⁷⁸. L'aide publique au développement en matière de décentralisation, pour laquelle il convient de préciser les conditions de mise en place avec ou sans fonds de garantie, a nettement augmenté depuis les lois de décentralisation puisque d'un montant d'1 milliard de F.CFA en 1995-1996, elle est passée aujourd'hui à 30 milliards par an. Il paraît à ce titre aujourd'hui nécessaire de mettre en place une coordination régionale de l'aide des bailleurs de fonds.

Le Ministère de l'Intérieur est responsable de la définition des orientations et de l'application des décisions applicables aux Collectivités locales. Les critères de répartition du FDD sont définis par le Conseil National pour le Développement des Collectivités Locales (CNDCL) et ceux du FECL, par son comité de gestion ; ces critères doivent être rationalisés pour permettre ensuite une augmentation justifiée de ces fonds de dotation. Le MEF a la responsabilité des ressources budgétaires et extra-budgétaires destinées à la décentralisation et, dans ce cadre, recouvre les impôts locaux et gère les ressources financières des collectivités. Un Bureau de la Division de la Comptabilité Publique à la DGCPT est particulièrement chargé de ce suivi financier.

Au niveau des communes, la principale institution d'appui est l'Agence de Développement Municipal (ADM), créée en 1997 dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes (PAC) financé par la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement. L'ADM appuie les communes dans la mise en œuvre des politiques partenariales inscrites dans des contrats de ville signés entre l'Agence et les communes.

Au niveau des communautés rurales, la principale institution d'appui est le Centre d'Expansion Rurale Polyvalent (CERP) qui a pour missions d'assister les conseils ruraux dans l'élaboration et l'exécution des projets locaux, d'aider les communautés rurales à appliquer les réglementations et les directives de l'Etat, de concourir à l'aménagement

⁷⁷ Voir en annexe un tableau présentant les transferts de l'Etat entre 1995 et 2003.

⁷⁸ Source : François Cazottes « Etude sur la capacité financière des collectivités locales », Ministère des collectivités locales, juillet 2002.

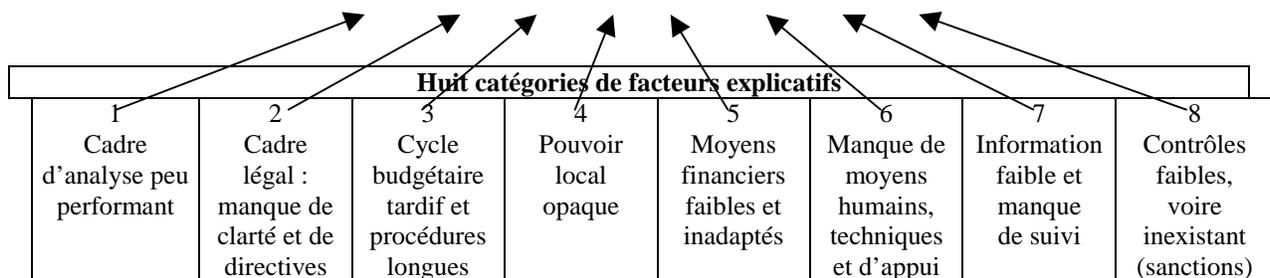
des terroirs et de villages et d'aider à l'amélioration de l'éducation, de l'alphabétisation, de la santé, de l'habitat, de l'assainissement, de l'économie familiale.

Evaluation des dépenses des collectivités locales

Le fonctionnement des collectivités locales font apparaître les problèmes suivants :

Tableau 20 : Quatre types de problèmes majeurs :

« retards, coulage, règles informelles, manque d'efficacité »



Quatre types de problèmes ont été rencontrés dans le champ de la décentralisation financière : (i) des retards dans la mise en œuvre des fonds alloués par l'Etat (de 10 à 12 mois) comme dans celle des projets d'appui ; (ii) des pertes dans le recouvrement des recettes propres et extérieures ; (iii) la non-application de certaines règles concernant le CNDCL ; (iv) la gestion inefficace par excès de personnel d'appui et par l'absence de procédures de travail et de moyens techniques.

Par ailleurs, la capacité d'investissement des collectivités locales s'avère faible car leurs ressources sont stagnantes et leur capacité d'autofinancement réduite ; l'appui budgétaire des bailleurs de fonds pourrait les renforcer utilement, comme les ressources de l'IPTE pourraient être utilisées au profit de ces collectivités. Les dotations de l'Etat concernant surtout les dépenses de fonctionnement et les financements sur le territoire d'une collectivité ne sont pas connus précisément par les acteurs locaux.

La réforme de 1996 a conduit à une forte augmentation des transferts en 1997. Cependant, si les montants absolus ont augmenté de 8,39 milliards F.CFA en 1997 à 14,72 milliards en 2003, l'augmentation en valeur relative est faible : les transferts des recettes du budget de l'Etat stagnent entre 1,7 et 2% des recettes budgétaires générales, et à moins de 1,4% de recettes totales. La régionalisation du budget consolidé d'investissement constitue un étape maintenant attendue dans l'objectif de rendre plus efficace la sélection et la réalisation des projets.

S'agissant des financements extérieurs, faute d'informations, la mission n'est pas parvenue à savoir si les programmes sont réellement pertinents et ne font pas double emploi avec les programmes sectoriels mis en œuvre sous l'égide des ministères techniques. Actuellement, nul n'est capable de faire une analyse du taux d'exécution des

budgets des collectivités locales, ni des programmes existants sur le territoire d'une collectivité locale. Le suivi et le contrôle sont défailants aux niveaux national et local. Le mouvement vers un contrôle citoyen, qui accorderait davantage de place à l'information des populations et des organisations non gouvernementales agissant au niveau le plus décentralisé, est à développer.

Si les collectivités locales disposent de peu de ressources humaines qualifiées, les communes ont souvent un personnel pléthorique parfois mis à la disposition des services déconcentrés⁷⁹. Les communautés rurales ont peu de personnel et viennent de résoudre le problème de recrutement d'un secrétaire communautaire dont le rôle est mal défini dans les plus petites communautés.

La politique de décentralisation se met en place sans évaluation de ses avantages et de ses risques et sans vision à long terme sur les stratégies d'intervention. Le pilotage n'est en effet pas assuré par le CNDCL.

Recommandations :

- Réformer le cadre de coordination de la décentralisation et mettre en synergie politiques de décentralisation et politiques nationales de développement ;
- Elaborer des schémas régionaux d'aménagement et de développement.

⁷⁹ Voir ci-avant les effectifs essentiellement communaux des Recettes-Perceptions Municipales.

1.10 LES ENTREPRISES PUBLIQUES ET PARAPUBLIQUES

Le cadre juridique et réglementaire des établissements publics et des sociétés à capital public est régi par la loi 90-07 du 26 janvier 1990 prévoyant les dispositions concernant l'organisation, le fonctionnement et le contrôle des entreprises du secteur parapublic.

Les entreprises du secteur parapublic sont placées sous la tutelle financière du MEF et la tutelle technique d'un ministère technique désigné par décret. Elles sont soumises au contrôle permanent du CF, mais dispensées du contrôle a priori. Il a été institué auprès du MEF une Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'Etat (CGCPE) dont la mission est de suivre les politiques de gestion des entités du secteur public et parapublic.

Evaluation du secteur public et parapublic

L'équipe CFAA n'a pu disposer d'informations relatives au montant des transferts et subventions versés par le budget de l'État aux établissements publics et entreprises du secteur public et parapublic. Elle n'a pu en conséquence évaluer la part de ces transferts et subventions dans les dépenses budgétaires, ni connaître les destinataires de ces dépenses, ni enfin apprécier l'effort accompli par les contribuables sénégalais pour soutenir les entreprises publiques et parapubliques nationales.

La coordination entre les administrateurs représentant l'Etat dans les organes délibérants, la DGCPT et la CGCPE n'est pas formalisée ni définie ; à ce titre, le CGCPE doit être rendue ampliatrice de toute communication entre les administrateurs et les sociétés. Cette absence de coordination nuit à la qualité du suivi et de la surveillance des entreprises du secteur public et parapublic. Il n'existe pas de base de données permettant de disposer d'informations sur le calendrier des assemblées et conseils, leurs tenues effectives, l'exploitation des délibérations, et. La faiblesse, voire l'absence de procédures formalisées ne permet pas à la CGCPE et aux autorités de tutelle d'exercer leurs responsabilités légales. L'équipe CFAA préconise que ces procédures de suivi du secteur public et parapublic soit à nouveau définies et officialisées dans un manuel opérationnel.

Les dispositions pertinentes de l'OHADA prévoient la désignation d'un ou plusieurs commissaires aux comptes auprès des sociétés à capital public et sociétés anonymes à participation publique. Le suivi systématique de l'activités des commissariats aux comptes ne semble pas assuré, de même que le suivi de leurs recommandations.

Certains agents responsables du suivi financier des établissements publics et sociétés à capital public au sein des structures spécialisées de contrôle ne semblent pas disposer de la formation nécessaire pour exercer correctement la mission qui leur a été confiée.

Recommandations :

- Définir les modalités et la fréquence des rapports financiers que les établissements publics et sociétés à capital public devront soumettre aux structures spécialisées chargées de leur suivi ;
- Définir des critères précis de sélection des représentants de l'Etat au sein des sociétés à capital public.

2 LE SECTEUR PRIVÉ

2.1 LA PROFESSION COMPTABLE PRIVÉE

L'Ordre National des Experts-Comptables et Comptables Agréés (ONECCA) du Sénégal est un organisme jeune créé l'an 2000⁸⁰. L'ONECCA est administré par un Conseil de l'Ordre et son fonctionnement est assuré par la Commission nationale du Tableau, la Chambre de discipline, une Commission d'équivalence, la Commission de la Normalisation et une Commission de la formation professionnelle.

Au 31 décembre 2002, l'ONECCA comprenait 88 membres personnes physiques et 35 sociétés d'expertise. Pour être inscrit en qualité d'expert comptable ou de comptable agréé, il est notamment nécessaire de détenir un diplôme d'expertise comptable reconnu par l'autorité compétente ou tout autre diplôme jugé équivalent par la Commission d'équivalence.

Par Règlement 12/2000/CM/UEMOA du 22 novembre 2000 instituant un Diplôme d'Expertise Comptable et Financière dans l'UEMOA, la formation au diplôme d'expertise comptable a été confiée pour une période transitoire de trois ans au Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion (CESAG). A titre de dispositif transitoire, tous les anciens membres de l'Ordre national des Experts et Evaluateurs agréés du Sénégal (ONEEAS) à la date du 12 avril 2001, date d'entrée en vigueur du décret, ont été inscrits d'office à l'ONECCA. Il en est de même des sociétés d'expertise comptable. Ainsi, les membres actuels de l'ONECCA sont titulaires de diplômes et qualifications disparates, tels que le diplôme supérieur de comptabilité ou la qualité d'ancien inspecteur des impôts. La formation professionnelle est prévue par la loi et encadrée dans le Code des devoirs professionnels de l'ONECCA. Cette formation est également étendue aux Experts-Comptables stagiaires.

Le système comptable en vigueur pour la tenue de la comptabilité du secteur privé au Sénégal est le Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA) qui est harmonisé avec le Système Comptable de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique (OHADA). Un Conseil National de la Comptabilité (CNC) a également été créé par décret. Son rôle est (i) d'assurer la coordination et la synthèse des travaux de normalisation comptable et (ii) de veiller à la bonne application et à l'interprétation des normes comptables.

L'ONECCA dispose d'un code des devoirs professionnels homologué par un arrêté du ministre des finances. Les normes de travail, notamment les normes d'audit et de commissariat aux comptes, n'ont pas encore été élaborées. Les moyens financiers dont dispose l'ONECCA proviennent essentiellement des cotisations des membres ; aucune subvention n'est perçue de l'Etat.

⁸⁰ Loi 2000-05 du 10 janvier 2000 transposant la directive n°02/97/CM/UEMOA portant création d'un Ordre des Experts Comptables et Comptables Agréés.

Evaluation de la profession comptable privée

L'ONECCA a été mis en place en conformité avec les directives de l'UEMOA. Toutefois, cet organisme n'est pas membre de la Fédération Internationale des Comptables (IFAC) et ne dispose pas de normes professionnelles permettant (i) de garantir la qualité des prestations de ses membres et (ii) d'assurer la reconnaissance publique de leurs compétences professionnelles. L'ONECCA ne dispose pas d'un mécanisme de contrôle qualité permettant de garantir la qualité des prestations proposées au public, d'apprécier l'application effective des normes professionnelles au sein des différents cabinets, d'harmoniser les comportements professionnels, d'améliorer les méthodes de travail des cabinets. Par ailleurs, le CNC n'a pas à ce jour fonctionné de façon satisfaisante.

L'inscription en qualité d'Expert-Comptable donne droit automatiquement à la possibilité d'exercer comme commissaire aux comptes ou auditeur légal. Il n'existe donc pas une Compagnie Nationale des Commissaires aux Comptes, ni de normes d'audit et de commissariat aux comptes. La Commission d'équivalence n'est pas encore opérationnelle. Enfin, le nombre d'inscrits en qualité d'Experts-Comptables est largement insuffisant au regard des besoins de l'économie sénégalaise.

La formation fondamentale constitue une faiblesse majeure de la profession comptable au Sénégal. L'UEMOA a confié récemment la formation supérieure en comptabilité au CESAG mais de nombreux efforts restent encore à faire. A ce titre l'équipe CFAA préconise, d'une part, de permettre aux autres pays membres de l'UEMOA d'accéder à cette formation supérieure par la délivrance d'agrément et, d'autre part, d'impliquer l'ONECCA dans cette formation.

La formation professionnelle est en principe effectuée par la Commission de la formation professionnelle, mais aucun bilan n'a été à ce jour établi. Il est en l'occurrence indispensable dynamiser cette Commission par la publication et le suivi des périodes de formation accomplies chaque année par chaque professionnel.

Recommandations :

- Mettre en place un guide de la profession comptable ;
- Rendre opérationnel le système de revue qualité.

2.2 LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Les modalités d'intervention des ONG sont fixées par le décret n°96-103 du 8 février 1996 que l'article 1er définit comme des associations ou organismes privés régulièrement déclarés, à but non lucratif et ayant pour objet d'apporter leur appui au développement du Sénégal. Leur tutelle est assurée par le Ministère du Développement Social et de la Solidarité Nationale (MDSSN).

La procédure d'agrément en qualité d'ONG et leur régime fiscal particulier sont définis par un décret spécifique. La commission d'agrément des ONG comprend le MDSSN, le MEF, les ministères de l'intérieur et des affaires étrangères et des associations d'ONG. Au sein de la DDI, les ONG sont suivies par une section administrative particulière.

Les ONG sont un vecteur essentiel pour la lutte contre la pauvreté, notamment en milieu rural. Les estimations les plus récentes inventorient environ 360 ONG en 2002. Leurs investissements s'élevaient à 77 milliards de F. CFA entre 1996 à 2001. Ces organismes absorbent le plus souvent les ressources publiques par le biais des bailleurs de fonds.

Le suivi de ONG porte sur leur programme d'investissement de deux ans maximum, déposé avec la demande d'agrément, ce qui leur donne droit aux exonérations fiscales, sauf sur les produits pétroliers, et des facilités pour le personnel non sénégalais. Les ONG sont tenues de présenter un rapport annuel au MDSSN trois mois après la clôture de leur exercice ; une évaluation est effectuée chaque deux ans. Elles sont soumises aux règles du SYSCOA et ne distribuent pas leurs excédents sous peine de leur requalification en qualité d'entreprises.

Evaluation des Organisations Non Gouvernementales

Les dispositions réglementaires des ONG n'ont pas été mises à jour depuis 1996 alors que leur nombre et leurs domaines d'intervention n'ont cessé d'augmenter. Les obligations comptables du SYSCOA ne sont pas en fait suivies par les ONG qui ne produisent généralement pas d'états financiers normalisés. Une revue de leur cadre légal et réglementaire doit être entreprise par le Gouvernement sénégalais, en concertation avec tous les partenaires concernés.

La capacité des organes de suivi des ONG est faible :

- le suivi se limite à la réalisation physique des investissements et ne couvre donc pas leurs activités financières ;
- le MDSSN, faiblement équipé en instruments de suivi, ne dispose pas d'informations sur les ressources absorbées par les ONG ; de même, la DDI, qui a initié un système de suivi manuel, ne peut fournir de données fiables sur leurs ressources et leur utilisation ;
- aucun suivi des obligations en matière d'audit et de contrôle des ONG n'est en place ;

- aucune politique de promotion de la qualité au sein des ONG et de partage des expériences n'a été mise en oeuvre.

Recommandations :

- Suivre les ONG afin qu'elles observent les normes comptables et les obligations les concernant ;
- Renforcer les organes de suivi des ONG en mettant à leur disposition des outils informatiques et une base de données.

3 LA GOUVERNANCE et LES MESURES ANTI-CORRUPTION

Le dispositif de lutte contre la corruption au Sénégal est principalement fondé sur les articles 159-1 et 160 du Code Pénal promulgué le 21 juillet 1965 et sur la loi 81-53 du 10 juillet 1981 portant répression de l'enrichissement illicite. Datant de plus de vingt ans, ce dispositif est devenu non opérationnel, cette législation étant pratiquement tombée en désuétude depuis 1983.

Le Conseil des ministres de l'UEMOA a adopté le 29 juin 2000 la Directive 02/200/CM/UEMOA instituant un « Code de transparence dans la gestion des finances publiques ». Ce Code n'a pas été transposé dans le droit sénégalais. Le PNUD a toutefois mis en oeuvre au Sénégal un programme sur la bonne gouvernance visant à établir, de concert avec le Gouvernement, des pratiques de gestion administrative en ligne avec cet objectif.

Concerné par les pratiques potentiellement corruptrices, le MEF n'a pas mis en place de dispositif particulier de lutte contre la corruption. A l'exception de la DGD, aucune direction de ce ministère n'a adopté de règles déontologiques particulières destinées à éliminer ce phénomène ; les administrations financières se fondent sur l'éthique individuelle et leur texte fondamental (Code Général des Impôts pour la DGID, Règlement de la Comptabilité publique pour la DGCPT), sur lequel elles s'appuient pour exercer leur fonctions, ne contient pas aucun dispositif particulier de lutte contre la corruption. Le MEF trouverait ici avantage d'entreprendre à intervalles réguliers une campagne de communication visant à rappeler les principes de bonne gouvernance à destination des services financiers comme des usagers.

Seule la DGD a publié un « Code d'éthique et de bonne conduite » à destination de ses agents et a examiné au niveau national les douze recommandations de la Déclaration d'Arusha⁸¹ concernant l'éthique douanière. La DGD a par ailleurs pris l'initiative de mettre en œuvre certaines mesures visant à limiter les pratiques corruptrices, notamment :

- le changement d'emploi automatique tous les 3 ans de son personnel ;
- la taxation douanière automatisée ;
- l'instauration d'un audit interne responsable du contrôle de gestion ;
- l'instauration d'un numéro vert à la disposition des usagers des services douaniers victimes de pratiques de corruption.

Recommandations :

- Rénover le dispositif législatif et réglementaire de lutte contre la corruption ;
- Mettre en place et diffuser au sein des directions responsables de l'assiette et du recouvrement fiscal (DGID, DGCPT) des règles particulières de déontologie, semblables à celles mises en place à la DGD ;

⁸¹ Cette déclaration de l'Organisation Mondiale des Douanes, adoptée en 1993, a établi le standard international en matière de lutte contre la corruption douanière.

- Diffuser les informations relatives à l'exécution des finances publiques dans un objectif de transparence.

4 SUIVI DU CFAA PAR LE GOUVERNEMENT

Le Gouvernement a été impliqué tout au long de l'exercice CFAA. Il a produit un plan d'actions sur la base des recommandations du CFAA et du CPAR. Un atelier, organisé par le Gouvernement avec la participation du secteur public, privé et les bailleurs de fonds, a permis la diffusion et la validation des actions à mener. Le plan d'actions a été soumis et approuvé par le Comité Interministériel.

Tableau 21: Plan d'actions pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques

ITEMS	MESURES A PRENDRE	RESPON SABLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	BESOIN EN ASSISTA NCE	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE
A. PREPARATION BUDGETAIRE	1. Définir une stratégie d'implantation d'un budget axé sur les résultats (Cadre de dépenses à moyen terme - CDMT).	DGF/MEF	Textes législatifs et réglementaires sur le CDMT publiés et mis en vigueur	• Juillet 2003	élevé	La mise en place du CDMT était à l'étude ; le CT de l'USAID a décrit dans une note, l'état de la question. La DB devra préparer une fiche technique pour baliser la « feuille de route » vers un CDMT en 2005.
	2. En attendant : a. introduire une lettre de cadrage budgétaire dans le dispositif de préparation de la loi de finances ;	DGF/MEF	Lettre de cadrage disponible pour la préparation de la LF 2005	• janvier 2004	moyen	La DB préparera une lettre de cadrage pour la Loi de Finances 2005.
	b. renforcer les capacités des ministères techniques en matière de préparation des projets et programmes d'investissement.	MEF/DCEF + Ministères techniques	Bureaux opérationnels de planification en place dans les principaux Ministères techniques	• Janvier 2004	élevé	La GTZ avait financé une étude sur la question en 1998. La mise en œuvre de ses recommandations incombe à la DCEF en relation avec la GTZ dont l'appui reste toujours disponible. Fiche technique à préparer
	3. Rechercher l'exhaustivité de la loi de finances par l'inscription de tous les financements extérieurs prévus dans le budget de chaque ministère.	Bailleurs de fonds + MEF/DCEF	Loi de finances 2005 intègre toutes les ressources et dépenses publiques	• continu	faible	
B. EXECUTION BUDGETAIRE	1. Elaborer une stratégie de déconcentration et tester dans certains ministères clés, la déconcentration de toute la phase administrative du circuit de la dépense (engagement, liquidation, ordonnancement) en conservant le contrôle à priori au MEF.	DGF/MEF	*Définition et préparation stratégie avant Déc 2004 ; * Textes législatifs et réglementaires portant Délégation ordonnancement à tous les ministères mis en vigueur	• 2 ^{ème} semestre 2003	moyen	Une fiche technique doit être préparée par la DGF pour préparer la délégation de l'ordonnancement à tous les ministres, pour l'exécution de la loi de finances 2005.
	2. Simplifier le circuit de la dépense et définir clairement les responsabilités de tous les acteurs du circuit de la dépense.	DGF/MEF	Instruction ministérielle sur le circuit des dépenses signée avant décembre 03.	• 2 ^{ème} semestre 2003	faible	Les travaux du CFAA et sur le logiciel de dépenses en cours devraient permettre de finaliser le texte réglementaire nécessaire pour fixer les rôles des acteurs de la dépense.

ITEMS	MESURES A PRENDRE	RESPONSABLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	BESOIN EN ASSISTANCE	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE
	3. Lancer un audit technique et financier de la gestion de la solde et des pensions de l'Etat, puis moderniser le système de gestion de la paye des agents de l'Etat (organisation, contrôle, système informatique).	DSPRV/MEF	Nouveau logiciel de la solde opérationnel + DSPRV réorganisée au plus tard en décembre 2004.	• 2 ^{ème} semestre 2003	élevé	La DSPRV devra préparer les termes de références de cette étude en partant des travaux réalisés en 1995, dans le cadre du projet PDRH. Fiche technique à préparer.
	4. Finaliser le diagnostic approfondi de la DGID en vue de renforcer cette administration.	DGID/MEF	Plan de réformes et de mesures disponibles en décembre 2003.	• 2 ^{ème} semestre 2003	élevé	La DGID pourrait consolider les diagnostics déjà achevés et élaborer sur cette base, un plan de réformes cohérent et finançable par les partenaires. Une fiche technique doit être préparée pour cette mesure
	5. Etablir un diagnostic exhaustif des services des Domaines et du Cadastre en vue de leur restructuration et de leur modernisation.	DGID/MEF	Plan de réformes et de mesures disponibles en décembre 2003.	• 2 ^{ème} semestre 2003	élevé	Au plan des Domaines et du Cadastre, les diagnostics antérieurs devront être approfondis pour permettre à la DGID d'élaborer un projet de restructuration. Une fiche technique est à préparer pour cette mesure.
	6. Procéder à la numérisation totale du cadastre.	DGID/MEF	Cadastres numérisés et fiscal disponibles en Décembre 2004 et décembre 2005 respectivement	• 2 ^{ème} semestre 2003	élevé	La consolidation des travaux engagés avec le Trade-Point permettra de disposer du cadastre numérisé. Une fiche technique doit être préparée pour cette mesure.
	7. Finaliser le cadre institutionnel harmonisé pour les Projets d'Investissement Public (cadre juridique, financier et comptable).	DDI/MEF	Cadre financier et comptable mis en vigueur au plus tard en décembre 2004.	• 2 ^{ème} semestre 2003	élevé	La DDI a présenté un projet d'actualisation (financé par le PNUD) qui a été récemment discuté lors d'un Atelier. Les travaux doivent se poursuivre pour arrêter définitivement le Cadre. Fiche technique à préparer par DDI.
	8. Limiter l'utilisation des procédures dérogatoires des dépenses.	DGF/MEF	Critères retenus dans le programme FRPC (FMI) respectés pour 2003 et 2004	• A partir de 2003	faible	Le programme FMI impose un plafond de 15% pour les dépenses du genre. La DGF assurera le suivi du respect de ce plafond.
	9. Etablir un mécanisme complet pour la programmation, le contrôle et le suivi de l'utilisation des ressources IPPTE.	DDI/MEF	Textes portant mécanisme d'utilisation du PPTE adoptés et mis en vigueur avant juin 2004.	• 2 ^{ème} semestre 2003	faible	L'arrêté portant création du Comité de suivi a été pris. Toutefois, cet arrêté doit être complété par le volet « mécanisme d'utilisation des ressources ».

ITEMS	MESURES A PRENDRE	RESPON SABLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	BESOIN EN ASSISTA NCE	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE
C. GESTIONS DE LA TRESORERIE ET DE LA DETTE PUBLIQUE	1. Produire à temps la situation prévisionnelle de trésorerie au moins chaque trimestre.	DGCPT/MEF	SPT produite chaque trimestre à partir de juillet 2003	• 2ème semestre 2003	faible	La DGCPT confirme la disponibilité de cet instrument de suivi et de gestion, après un moment de rupture.
	2. Recenser tous les comptes des projets publics et administrations ouverts dans le système bancaire et suivre leurs transactions.	DGCPT + DDI/MEF	Liste des comptes bancaires disponibles à partir de juin 2004.	• 2ème semestre 2003	faible	Les comptes visés sont ceux des projets publics et de certains Fonds (Routier, Agetip, Pdis, etc.)
	3. Instituer un système d'information « partagé » sur la dette publique entre la DDI et la DGCPT.	DTAI+ DDI/MEF	Accès par le Trésor confirmé par DGCPT au plus tard en juin. 2004.	• 1er semestre 2004	moyen	La Base dette existe et est fonctionnelle. Il s'agit de connecter la TG pour qu'elle puisse d'une part, accéder aux informations sur la dette et d'autre part, fournir les données sur les paiements.
	4. Réorganiser le dispositif de gestion des tirages sur emprunts pour permettre d'alimenter automatiquement la base de données de la dette publique.	DTAI+ DDI/MEF	Système d'information « I-AIDA » opérationnel en Déc.04	• 1er semestre 2004	élevé	Les contraintes actuelles de lancement de I-AIDA doivent être rapidement levées. Une fiche technique doit être préparée par la DDI pour cette mesure.
D. COMPTABILITE PUBLIQUE et REPORTING	1. Respecter le délai légal de clôture des gestions budgétaire (31/12) et comptable (fin février).	DGF+ DGCPT/MEF	Gestions 03 et 04 clôturées aux dates réglementaires.	• 1er semestre 2004	faible	DGF et DGCPT disposent des moyens réglementaires et comptables pour faire respecter les délais de clôture.
	2. Arrêter un calendrier de résorption des retards dans la production des comptes de gestion de l'Etat conformément à l'article 46 de la loi organique.	DGCPT/MEF	Calendrier arrêté et diffusé avant 31/08/2003	• juillet 2003	faible	Les comptes 1997 et 1998 sont en instance de jugement ; les années suivantes sont en préparation à la DGCPT et attendent les arrêts 97 et 98.
	3. Publier les résultats de l'exécution budgétaire annuellement.	DGF/MEF	Situation d'exécution budgétaire 2003 publiée sur le site WEB du MEF et dans les journaux de grande diffusion	• 1er semestre 2004	faible	Le format et le contenu des informations à publier doivent être définis par DGF et le CT COMM pourra alors déterminer la stratégie de diffusion.
	4. Intégrer dans la comptabilité publique l'ensemble des opérations financières qui ne transitent pas actuellement par les comptes publics.	BAILLEURS DE FONDS + MEF	Loi de finances 2006 intégrant toutes les opérations financières de l'Etat	• continu	faible	Intégration progressive de tous les projets financés sur ressources extérieures.
	5. Instituer des systèmes informatiques de suivi du patrimoine de l'Etat (biens meubles et propriétés bâties).	DMTA/MEF + DGPB/SGPR	Bases de données sur le patrimoine de l'Etat opérationnelles avant décembre 2004	• 1er semestre 2004	élevé	Fiches techniques à préparer par DMTA (gestion du matériel) et par DGPB (immeubles)
	6. Actualiser les textes régissant la comptabilité – matières.	DMTA/MEF	Nouveaux textes sur la Comptabilité matières mis en vigueur avant décembre 2004	• 2ème semestre 2004	moyen	

ITEMS	MESURES A PRENDRE	RESPONSABLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	BESOIN EN ASSISTANCE	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE
E. CONTROLES DES FINANCES PUBLIQUES	1. Entreprendre une étude sur l'organisation des structures de contrôle administratif et juridictionnel ; mettre en œuvre les recommandations approuvées par les autorités.	SGPR	Rapport étude disponible en Déc. 03 ; Recommandations mises en œuvre en 2004.	• 2ème semestre 2003	élevé	Mesure antérieurement prévue dans le Protocole de relance de l'aide budgétaire européenne. Le projet de TdR ainsi que le financement sont disponibles et l'étude peut démarrer rapidement.
	2. Rétablir la coordination formalisée entre les structures de contrôle.	SGPR	PV ou Compte rendu avec listes de présence jointes de Réunions de coordination tenues régulièrement en 2003 et 2004.	• 2ème semestre 2003	faible	
	3. Instituer des services de contrôle de gestion interne efficace au sein de la DGID, la DGD et de la DGCPT.	MEF	Textes administratifs sur Services de contrôle interne institués et opérationnels	• 1er semestre 2004	faible	Veiller à mettre en place des services efficaces et attrayants ; éviter l'expérience du passé. Fiche technique à préparer par le cabinet du MEF.
	4. Formaliser l'organisation et la mission de contrôle du COF.	MEF	Textes organisant le COF disponible avant fin septembre 2003.	• 2ème semestre 2003	faible	Le projet d'arrêté est dans le circuit des visas et signature.
	5. Renforcer les capacités humaines et matérielles des corps de contrôle.	MEF	Plan de renforcement des corps de contrôle disponible et respecté	• 1er semestre 2004	moyen	Sera déterminé après l'étude prévue au point E.1
	6. Accélérer la modernisation et le renforcement des capacités de la Cour des Comptes.	MEF	Plan de renforcement de la Cour disponible et respecté.	• 2ème semestre 2003	faible	La Cour devra produire un plan de renforcement de ses capacités dont le financement sera recherché auprès du Budget comme des partenaires.
	7. Mettre en pratique le régime des sanctions prévues en cas de dépôt tardif des comptes.	Cour des comptes	Arrêts de la Cour publiés.	• 2ème semestre 2003	faible	Mesure en cours puisque la CC vient de notifier des amendes aux retardataires.
	8. Etablir une stratégie de résorption des retards dans le jugement des comptes et empêcher le renouvellement de ces retards.	Cour des comptes	stratégie arrêtée.	• 2ème semestre 2003	faible	Cette mesure dépend de la réalisation du point D.2
	9. Renforcer les capacités d'analyse économique et financière de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale.	Commission des Finances	Plan de renforcement de la Commission des finances disponible et respecté	• 2ème semestre 2004	élevé	Fiche technique à préparer par la CF/AN pour indiquer précisément les besoins et le calendrier envisagé pour l'élaboration de ce plan.
	10. Requérir le dépôt de la loi de règlement dans les délais prescrits.	Commission des Finances	Lettre de réclamation éditée	• 1er semestre 2004	faible	

ITEMS	MESURES A PRENDRE	RESPONSABLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	BESOIN EN ASSISTANCE	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE
	11. Renforcer les relations entre l'Assemblée nationale et la Cour des Comptes.	Commission des Finances + Cour des comptes		• 2ème semestre 2003	faible	
F. LES INSTRUMENTS DE GESTION	1. Réorganiser la fonction « Informatique » au sein du MEF.	DTAI/MEF	Textes relatifs à la fonction informatique publiés en Déc.2003	• 2ème semestre 2003	élevé	Des réflexions sont en cours et devraient être finalisées rapidement pour cette mesure. Fiche technique à préparer par DTAI.
	2. Consolider l'état des lieux de la situation de l'informatique du MEF (matériel, logiciels, réseaux, ressources humaines, etc.).	DTAI/MEF + DIE/SGPR	Rapport validé sur Etat des lieux disponible	• 2ème semestre 2003	élevé	L'état des lieux est en train d'être analysé par DIE. La DTAI s'appuyera, le cas échéant, sur les résultats pour approfondir le diagnostic. Fiche technique à préparer par DTAI.
	3. Elaborer et mettre en œuvre le schéma directeur informatique du MEF.	DTAI/MEF + DIE/SGPR	Schéma directeur disponible en juin 2004.	• 2ème semestre 2003	élevé	Un groupe de travail présidé par CT INFO a été mis en place à cet effet. Fiche technique à préparer par DTAI.
	4. Conduire une étude exhaustive pour déterminer les besoins des services du ministère des finances et de la Cour des Comptes en matière d'archivage.	DB/MEF	Rapport disponible en Déc.2003 et recommandations mises en œuvre en 2004.	• 2ème semestre 2003	élevé	Mesure antérieurement prévue dans le Protocole de relance de l'aide budgétaire européenne. Lancement de l'étude en cours sur financement UE.
	5. Elaborer des manuels de procédures pour la gestion des dépenses et des recettes, la comptabilité publique, les contrôles et la gestion du patrimoine.	MEF	Manuel de procédures sur la gestion des finances publiques disponible en début 2004	• 2ème semestre 2003	élevé	Mesure antérieurement prévue dans le Protocole de relance de l'aide budgétaire européenne pour les dépenses publiques. Le projet de TdR ainsi que le financement sont disponibles et l'étude peut démarrer rapidement (DGF).
G. LES RESSOURCES HUMAINES	1. Établir un organigramme pour le MEF.	IGF/MEF	Décret d'organisation du MEF signé avant Déc.2004	• 2ème semestre 2004	faible	Le décret est en cours de révision.
	2. Elaborer dans chaque direction du MEF un plan de formation du personnel.	Toutes directions MEF	Plan de formation de chaque direction du MEF disponible	• 1er semestre 2004	moyen	Les plans sont en cours d'élaboration dans les directions
	3. Renforcer les capacités en personnel des directions et stabiliser les effectifs.	DAGE/MEF	Plan de recrutement de chaque direction du MEF disponible	• 1er semestre 2004	élevé	Fiche technique à préparer par la DAGE.

ITEMS	MESURES A PRENDRE	RESPON SABLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	BESOIN EN ASSISTA NCE	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE
H. LES COLLECTIVITES LOCALES	1. établir un plan d'action spécifique pour la décentralisation financière à l'issue des études en cours menées par le groupe ad-hoc comprenant les services de l'Etat et les bailleurs de fonds.	CLCP/MEF	Plan d'action décentralisation financière adopté et mis en œuvre au plus tard en juin 2004.	<ul style="list-style-type: none"> 2ème semestre 2003 	moyen	Etudes démarrées par un atelier organisé en début juin 2003. Le plan consolidera les recommandations de plusieurs études déjà menées pour améliorer la déconcentration et la décentralisation. La CLCP devra établir une fiche technique sur ce dossier.
I. LE SECTEUR PARAPUBLIC	1. Définir les modalités et la fréquence des rapports financiers que les établissements publics et sociétés à capital public devront soumettre aux structures spécialisées chargées de leur suivi.	CGCPE/MEF		<ul style="list-style-type: none"> 1er semestre 2004 	faible	
	2. Définir les critères de sélection des représentants de l'Etat au sein des sociétés à capital public.	PRIMATURE	Textes sur les critères de sélection des représentants de l'Etat publiés	<ul style="list-style-type: none"> 1er semestre 2004 	faible	
J. LA COMPTABILITE PRIVEE	1. Mettre en place un guide de la profession comptable.	ONEECA	Guide de la profession publié	<ul style="list-style-type: none"> 1er semestre 2004 	faible	
	2. Rendre opérationnel le système de revue – qualité.	ONEECA	Cooptation de l'ONEECA en qualité de membre de l'IFAC	<ul style="list-style-type: none"> 1er semestre 2005 	moyen	

ITEMS	MESURES A PRENDRE	RESPON SABLES	INDICATEURS DE PERFORMANCE	DATE DEBUT	BESOIN EN ASSISTA NCE	ETAT D'AVANCEMENT DE LA MESURE
K. LES ONG ET LES OCB	1. Suivre les ONG afin qu'elles observent les normes comptables et les obligations les concernant.	DDC/MDS	x% des ONG ont produit les états comptables et financiers requis.	• 2ème semestre 2003	faible	La DDC/MDS devra établir une fiche technique sur ce dossier
	2. Renforcer les organes de suivi des ONG et des OCB en mettant à leur disposition des outils informatiques et une base de données.	DDC/MDS	Equipement en place pour la DDC et les autres organes de suivi des ONG	• 1er semestre 2004	moyen	
L. BONNE GOUVERNANCE	1. Mettre en place et diffuser au sein des directions responsables des recettes et des dépenses (DGID, DGCPPT) des règles particulières de déontologie semblables à celles mises en place à la DGD.	DGID + DGCPT/MEF	Textes publiés et diffusés au sein des directions	• 1er semestre 2004	élevé	
	2. Diffuser les informations relatives à l'exécution des finances publiques dans un objectif de transparence.	MEF	Publication sur le site WEB du MEF des résultats de la gestion 2003.	• 1er semestre 2004	faible	
	3. Amplifier la diffusion des textes réglementaires sur les finances publiques et la loi de finances annuelle.	MEF	Publication sur le site WEB du MEF du budget 2003 et des nouveaux textes sur la comptabilité publique.	• 2ème semestre 2003		

