

MINISTRE DES FINANCES  
ET DU BUDGET

Dakar, le

03 JUIL 2020,

**CIRCULAIRE****Le Ministre des Finances et du Budget****A**

- **Mesdames et Messieurs les Présidents d'Institution ;**
- **Monsieur le Ministre d'Etat, Secrétaire général de la Présidence de la République ;**
- **Mesdames et Messieurs les Ministres ;**
- **Monsieur le Ministre, Secrétaire général du Gouvernement.**

**Objet** : Préparation du projet de loi de finances pour l'année 2021

L'élaboration d'une lettre circulaire rappelant les conditions dans lesquelles la loi de finances pour l'année à venir devrait être préparée, est devenue une étape cruciale dans le processus budgétaire. En effet, cette circulaire fixe les grandes orientations et les modalités techniques qui guident la préparation du projet de loi de Finances conformément aux dispositions de l'article 11 du décret n° 2019-120 du 16 janvier 2019 relatif à la préparation du budget de l'Etat.

Pour l'année 2021, il est important de rappeler que l'élaboration du projet de loi de finances (PLF) sera particulièrement marquée par la crise sanitaire qui sévit actuellement un peu partout dans le monde, avec la pandémie de la COVID-19. Il s'y ajoute qu'au plan réglementaire, les textes juridiques encadrant la mise en œuvre des réformes budgétaires ont été récemment modifiés ou ont vu certaines de leurs dispositions reportées, afin de permettre à l'ensemble des acteurs concernés, de disposer d'un corpus législatif et réglementaire cohérent et solide. Il s'agit des textes portant les références suivantes :

- loi organique n°2020-07 du 26 février 2020 relative aux lois de finances (LOLF) ;
- décret n°2020-1020 du 06 mai relatif à la gestion budgétaire de l'Etat (GBE) ;
- décret n°2020-1019 du 06 mai 2020 relatif au Plan comptable de l'Etat ;
- et enfin, le décret n°2020-1021 du 06 mai 2020 fixant la liste des programmes et dotations budgétaires.

En sus d'asseoir une base juridique solide, certains de ces textes notamment ceux relatifs à la LOLF et à la GBE, ont reporté l'application des autorisations d'engagement (AE) à toutes les catégories de dépenses jusqu'en 2021 et abrogé le décret n°2009-192 du 27 février 2009 sur les reprises en engagement et les reports de crédits du budget général.

Comme les précédentes, la présente circulaire (I) fera le point sur les principales orientations retenues pour la préparation de la loi de finances de l'année et (II) déclinerait ensuite les modalités techniques de sa mise en œuvre.

## **I. Principales orientations retenues**

Le contexte de la COVID-19 cité supra impose que l'élaboration de la loi de Finances du prochain exercice budgétaire tienne compte de son impact social et économique.

Avec la maîtrise escomptée de la pandémie durant l'année 2020, il est attendu un retour de la dynamique de croissance économique à partir de 2021, avec un taux projeté actuellement à 5,7%. Concernant le déficit budgétaire, le Gouvernement a opté pour la poursuite des efforts en vue de renouer avec les équilibres macro-économiques et la politique de discipline budgétaire dont l'objectif est de ramener le déficit à 5% du PIB en 2021, après la déviation de sa trajectoire, projetée pour 2020, à 3% en début d'année puis, révisée à 6,1% du fait de l'impact de la COVID-19.

L'atteinte de ce niveau de déficit sera possible grâce à une stratégie de rationalisation des charges de fonctionnement, à travers une réorientation des marges budgétaires vers les priorités, accompagnée d'une allocation efficiente des ressources au profit des secteurs impactés par la pandémie en vue de la reprise de l'activité économique.

Relativement au **PAP II du PSE** en cours d'actualisation, la programmation pour 2021-2023 sera conforme aux orientations actuelles tendant, notamment, à soutenir les différents secteurs de l'économie nationale, dans le cadre de la relance des activités économiques post-crise. Il sera bâti sur les acquis du **Programme de Résilience Economique et Sociale (PRES)** et s'appuiera également sur les retombées du PAP I ainsi que sur les enseignements tirés de la crise et de la situation réelle des secteurs économiques.

La pandémie de la COVID-19 a perturbé l'exécution du budget 2020, nécessitant une large révision des prévisions initiales. En conséquence, dans le cadre de la loi d'habilitation n°2020-13 du 02 avril 2020, deux (02) ordonnances ont été signées pour faire face aux besoins d'ordre économique, financier, budgétaire, sécuritaire et sanitaire, découlant de cette pandémie. Aussi, chaque département ministériel devra-t-il, en faisant le point sur l'exécution, mettre en exergue l'impact de la COVID-19 et son coût sur l'année en cours.

Les objectifs triennaux pour 2021-2023 devront être basés sur les priorités des politiques publiques et leur mise en cohérence et être également assortis d'indicateurs de performance permettant de suivre l'évolution globale des dépenses sur la base d'hypothèses économiques et financières réalistes et justifiées.

## **II. Modalités techniques retenues**

La loi de finances 2020, la première votée sous le format budget-programme et les tests menés depuis 2017 nous valent une précieuse expérience qui invite à l'adoption de dispositions importantes, présentées, ci-après, sous forme d'indications regroupées en trois catégories **(1)**, **(2)** et **(3)**. Le but visé est d'éviter, en cours de gestion, d'éventuelles difficultés d'exécution mais aussi d'améliorer le contenu des documents en vue de tenir des conférences budgétaires de qualité.

### **1) Indications à dimension transversale**

Parmi les importants acquis notés, on peut, notamment, citer la stabilisation des programmes budgétaires, l'adoption d'un format type pour les nouveaux outils budgétaires, la désignation de responsables de Programme et, par conséquent, leur responsabilisation. Le Ministère chargé des Finances aura alors un rôle d'assistance dans la mise en œuvre des réformes budgétaires et de veille en ce qui concerne la soutenabilité des demandes formulées par vos départements.

Dans le cadre de l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques, au registre des dépenses courantes, l'option de *rationalisation* retenue les années précédentes sera renforcée, particulièrement sur les lignes budgétaires listées dans la lettre circulaire n°022/MFB/DGB du 05 mai 2020 relative au gel des crédits. Ces lignes, pour rappel, concernent, entre autres, les « conférences, congrès et séminaires », « fêtes et cérémonies », « frais de mission à l'intérieur du pays », « frais de mission à l'extérieur du pays » etc.

En outre, conformément à ce qui a été retenu dans le cadre de l'Instrument de coordination des politiques économiques (ICPE) pour l'élaboration de la loi de finances pour 2021, les crédits inscrits en transferts courants et en capital au profit des services non personnalisés de l'Etat (SNPE) feront l'objet d'un reclassement au niveau du fonctionnement et des investissements exécutés par l'Etat.

Par ailleurs, tous les travaux relatifs à des constructions, réhabilitations, aménagements...ont été transférés au niveau des investissements exécutés par l'Etat.

Une *réserve de précaution* dont le montant sera défini au cours des arbitrages budgétaires, sera aussi, dès le début de la gestion 2021, bloquée au niveau des programmes « support » de certains grands départements ministériels. Cette enveloppe de crédits plus facilement mobilisables en cours d'année, permettra au Ministère des Finances et aux départements concernés de prendre en charge des événements imprévisibles qui pourraient survenir en cours de gestion.

Toutefois, pour prendre en charge d'autres dépenses obligatoires, la décision du dégel, partiel ou total, des crédits revient au Ministre des Finances.

En outre, la décision d'assujettir l'inscription dans le budget de tout nouveau projet d'investissement (hors projets de souveraineté) d'un montant de plus d'un milliard de FCFA, à une évaluation ex-ante concluante du Ministère chargé de la planification, sera poursuivie.

Conformément aux dispositions de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances n°2020-07 du 26 février 2020, les autorisations d'engagement (*AE*) *seront généralisées à toutes les catégories de dépenses* à partir de 2021. Par conséquent, les dépenses de personnel ainsi que les transferts courants devront être budgétisées en AE=CP (crédits de paiement). Pour les dépenses d'acquisition de biens et services, en l'absence de marché de clientèle, la budgétisation se fera aussi en AE=CP. Un échéancier des AE/CP sur les marchés de clientèle dépassant une année, annexé au Projet annuel de performance, devra être produit.

Pour les projets d'investissement dont les *AE n'ont pas été inscrites ou insuffisamment dotées*, ou dont les chapitres omis au moment de la préparation de la loi de finances pour 2020 n'ont pas fait l'objet de mis à jour dans l'ordonnance portant modification de la loi n° 2019-17 du 20 décembre 2019, il conviendra de procéder à des corrections au moment de la préparation du projet de loi de finances 2021.

Dans cette dynamique, pour *l'établissement d'un plan prévisionnel d'engagement mensualisé*, qui permet de corrélérer l'engagement des dépenses à la disponibilité de la trésorerie, il est attendu de vos services une proposition de mensualisation de l'engagement des crédits budgétaires sur les douze (12) mois en fonction de la sensibilité et de l'exigibilité de la dépense, révisable en début d'année. Pour ce qui concerne les dépenses représentant des salaires, le paiement de la dette, les bourses etc., elles doivent être mensualisées, en tenant compte des états de paie ainsi que de la date des échéances à honorer. S'agissant des autres lignes de dépenses, il ne s'agit pas de diviser le montant inscrit par douze (12) mois, mais plutôt de tenir compte du délai nécessaire au dénouement des procédures de passation des marchés, qui généralement aboutissent à la fin du premier semestre. Ce plan sera corrélé au plan de trésorerie prévisionnel mensualisé pour une planification des dépenses et un contrôle quotidien des décaissements.

Concernant les *obligations impayées*, dans le prolongement de leur apurement entamé depuis la loi de finances rectificative pour 2019, il est attendu de vos services concernés, un point sur leur niveau de prise en charge et l'identification, le cas échéant, de nouvelles obligations, afin de faire une mise à jour du plan d'apurement, dans les prévisions de 2021 et 2022. Ce même travail est attendu en ce qui concerne la couverture des *dépenses obligatoires*, autres que les obligations impayées.

Pour ce qui est de la *budgetisation sensible au genre*, vos services devront l'inclure dans la logique du triptyque planification-programmation et budgetisation. Ainsi, il est attendu sa prise en compte lors de la définition des indicateurs.

Relativement à la *saisie des projets de budget pour 2021*, elle devra se faire en double, aussi bien dans SYSBUDGEP que dans SIGIF, qui prendra le relais dès la prochaine exécution.

La saisie devra faire ressortir *une projection triennale (2021-2023)*, par programme ou dotation et par catégorie de dépense, qui tient compte du chiffrage des mesures d'économie ou de mesures nouvelles justifiées par la révision des orientations de politique du département, en partant des données du précédent Document de Programmation pluriannuelle des Dépenses (DPPD) tout en justifiant les écarts constatés.

## **2) Indications relatives aux programmes et dotations**

Dans un souci de pérenniser et de garantir la stabilité des procédures de préparation, d'exécution et de reddition des comptes, la liste des programmes et dotations budgétaires a été fixée par décret n° 2020-1021 du 06 mai 2020. Par conséquent, la préparation du projet de loi de finances pour 2021 se fera avec les **programmes budgétaires** retenus dans le décret précité.

Ainsi, ces programmes ne feront l'objet de modification, sauf cas exceptionnels, dûment justifiés. Par contre, relativement à l'arborescence actions-activités, il est possible de la réviser ou de la reformuler dans le cadre de l'élaboration des Projets annuels de Performance (PAP) afin de mieux l'adapter aux objectifs du programme et des résultats à atteindre.

La *budgetisation des programmes* devra se faire à partir de l'estimation du coût exact des activités qui les composent, en partant de la connaissance des tâches à réaliser, de l'identification des moyens nécessaires pour l'exécution des tâches, de l'évaluation quantitative et financière des moyens, du calcul du coût total de l'activité et enfin de la sommation de l'ensemble des activités.

Et pour ce qui concerne les projets d'investissement considérés comme une activité, le coût de chaque projet devra inclure aussi bien les dépenses d'investissement, au sens Formation brute de capital fixe (FBCF), que les charges récurrentes. Par conséquent, les dépenses de personnel et d'acquisition de biens et services, nécessaires à la réalisation d'un projet ne sont pas à classer en dépenses de fonctionnement, mais plutôt dans le coût du projet d'investissement.

Relativement à la *stratégie* des programmes, elle pourrait être revue au besoin, afin de la rendre plus opérationnelle et conforme aux derniers développements du secteur. A ce titre, elle doit être structurée autour d'orientations bien définies et concrétisée par des objectifs précis.

La *performance* d'un programme doit être déclinée à travers la signature d'un contrat de performance au niveau ministériel et d'une lettre de mission et de lettres annuelles fixant les objectifs assignés à l'agence d'exécution.

### **3) Conférences budgétaires**

Les Conférences budgétaires constituent le moment où « les Ministères et Institutions présentent, motivent et défendent leurs projets de budget et exposent leurs contraintes ».

L'objectif de ces conférences budgétaires sera, entre autres, de permettre aux ministères de justifier leurs demandes de crédits pour le budget de l'année à venir, d'expliquer la cohérence entre la budgétisation et l'allocation des actions ou activités, et pour le Ministère des Finances et du Budget, de disposer d'informations précises, d'identifier les dépenses indispensables et les activités nouvelles, leur degré de priorité, ainsi que leur conformité aux cadrages existants (budget triennal).

Pour la tenue des conférences prévues cette fois à partir du **20 août 2020** si les conditions sanitaires le permettent, vos services concernés devront faire parvenir à mon département, une version actualisée des DPPD/PAP, après celle proposée pour le cadrage budgétaire, accompagnée de toutes les annexes demandées. Ces documents devront être officiellement transmis, au plus tard **72 heures** avant la date de passage de chaque département, pour exploitation par mes services.

Ainsi, pour cette année, en raison des recommandations sanitaires fixées par le Gouvernement, le format des conférences budgétaires sera adapté aux règles de distanciation sociale. A cet effet, seuls les responsables de programmes, accompagnés du responsable de la Cellule d'études et de planification sont priés d'y assister.

En cas de révision des enveloppes budgétaires notifiées à l'issue des arbitrages, un dispositif devra être mis sur pied pour actualiser, sans délais, les documents.

Compte tenu des délais constitutionnels liés au dépôt du projet de loi de finances et de l'ensemble de ses annexes, du temps nécessaire pour la relecture, les échanges avec mes services et l'impression des documents, les DPPD/PAP finalisés de vos départements devront me parvenir, au plus tard le **vendredi 09 octobre 2020 à 12h00**, en vue de leur transmission à l'Assemblée nationale. Il est requis de chacun de nous, toutes les dispositions nécessaires au respect du calendrier budgétaire.

Je voudrais vous remercier de votre implication dans le processus de préparation du projet de loi de finances dans le respect des délais fixés.



**ANNEXES :**

- **Annexe 1** : Calendrier de préparation du budget ;
- **Annexe 2** : Calendrier de passage des conférences budgétaires ;
- **Annexe 3** : Format plan prévisionnel d'Engagement mensualisé ;

## ANNEXE 1 : CALENDRIER REVISE DE PREPARATION DU PROJET DE BUDGET 2021

SEMAINE 1	SEMAINE 2	MOIS	SEMAINE 3	SEMAINE 4
		JANVIER		
		FEVRIER		
Rédaction du projet de Circulaire portant préparation du cadrage budgétaire des dépenses 2021-2023		MARS		
		AVRIL		Lancement des activités pour le DPBEP 2020-2022 avec le Comité
		MAI	Transmission du DPBEP pour adoption en CM et Prise en compte des observations issues du CM	Conduite des travaux du sous groupe "Finances publiques"
		JUIN	Transmission du DPBEP à l'AN	Tenue du DOB
Notification des enveloppes triennales		JUILLET	Saisie du budget programme dans SYSBUDGEP ET SIGIF	
Envoi de la lettre circulaire de préparation du budget	Transmission au MFB des DPPD-PAP provisoires	AOUT	Démarrage des Conférences budgétaires	Arbitrage des travaux du sous groupe "finances publiques"
Poursuite des Conférences budgétaires	Préparation des dossiers d'arbitrage	Arbitrages MFB	SEPTEMBRE	Arbitrages PM-PR
				Adoption du PLF en CM
Actualisation du PLF, du DPBEP actualisé et des DPPD-PAP	Dépôt à l'A. N du PLF et de l'ensemble de ses annexes.		OCTOBRE	Elaboration des supports de communication accompagnant le PLF 2021 ainsi que les fiches par ministère et par thème
				Examen et vote du projet de loi à l'AN
Examen et vote du projet de loi à l'AN		NOVEMBRE	Examen et vote du projet de loi à l'AN	
Examen et vote du projet de loi à l'AN		DECEMBRE	Préparation et envoi des lettres de notification finales et des décrets portant répartition des crédits.	

**ANNEXE 2: Calendrier de passage en conférences budgétaires 2019**

N° d'ordre	Code Section	Pouvoirs publics ou Ministères	Dates	Horaires	Lieu
1	28	Cour des Comptes	Jeudi 20 août 2020	09h00	Salle conférence 7ème étage DPB
18	28	Cour Suprême	Jeudi 20 août 2020	10h00	Salle conférence 7ème étage DPB
8	25	Conseil constitutionnel	Jeudi 20 août 2020	11h00	Salle conférence 7ème étage DPB
9	29	Haut Conseil des Collectivités territoriales	Jeudi 20 août 2020	12h00	Salle conférence 7ème étage DPB
7	37	Ministère du Travail, du Dialogue social et des Relations avec les Institutions	Jeudi 20 août 2020	15h00	Salle conférence 7ème étage DPB
5	30	Secrétariat Général du Gouvernement	Vendredi 21 août 2020	09h00	Salle conférence 7ème étage DPB
3	56	Ministère de l'Environnement et du Développement durable	Vendredi 21 août 2020	10h30	Salle conférence 7ème étage DPB
2	50	Ministère de l'Education nationale	Vendredi 21 août 2020	15h30	Salle conférence 7ème étage DPB
4	22	Assemblée nationale	Lundi 24 août 2020	09h00	Salle conférence 7ème étage DPB
12	21	Présidence de la République	Lundi 24 août 2020	10h00	Salle conférence 7ème étage DPB
15	24	Conseil économique, social et environnemental	Lundi 24 août 2020	11h00	Salle conférence 7ème étage DPB
6	54	Ministère de la Santé et de l'Action sociale	Lundi 24 août 2020	15h00	Salle conférence 7ème étage DPB
16	44	Ministère du Pétrole et des Energies	Mardi 25 août 2020	09h00	Salle conférence 7ème étage DPB
17	83	Ministère des Mines et de la Géologie	Mardi 25 août 2020	11h30	Salle conférence 7ème étage DPB
19	62	Ministère de l'élevage et des productions Animales	Mardi 25 août 2020	15h00	Salle conférence 7ème étage DPB
20	47	Ministère du Développement industriel et de la Petite et Moyenne Industrie	Mardi 25 août 2020	16h30	Salle conférence 7ème étage DPB
10	42	Ministère de l'Agriculture et l'Equipement rural	Mercredi 26 août 2020	09h00	Salle conférence 7ème étage DPB
11	52	Ministère des Sports	Mercredi 26 août 2020	12h00	Salle conférence 7ème étage DPB
13	75	Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la recherche et de l'Innovation	Mercredi 26 août 2020	15h00	Salle conférence 7ème étage DPB
21	32	Ministère des Forces armées	Jeudi 27 août 2020	09h00	Salle conférence 7ème étage DPB
22	34	Ministère de la Justice	Jeudi 27 août 2020	11h00	Salle conférence 7ème étage DPB

N° d'ordre	Code Section	Pouvoirs publics ou Ministères	Dates	Horaires	Lieu
23	41	Ministère des Infrastructures, des Transports terrestres et du Désenclavement	Jeudi 27 août 2020	15h00	Salle conférence 7ème étage DPB
24	35	Ministère Fonction publique et du Renouveau du Service public	Jeudi 27 août 2020	16h30	Salle conférence 7ème étage DPB
26	33	Ministère de l'Intérieur	Vendredi 28 août 2020	09h00	Salle conférence 7ème étage DPB
25	63	Ministère de l'Economie numérique et des Télécommunications	Vendredi 28 août 2020	11h30	Salle conférence 7ème étage DPB
32	58	Ministère de la Femme, de la Famille, du Genre et de la Protection des Enfants	Lundi 31 août 2020	15h00	Salle conférence 7ème étage DPB
28	31	Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur	Lundi 31 août 2020	09h00	Salle conférence 7ème étage DPB
27	64	Ministère de la Microfinance, de l'Economie sociale et solidaire	Vendredi 28 août 2020	12h00	Salle conférence 7ème étage DPB
29	84	Ministère du Développement communautaire, de l'Equité sociale et territoriale	Lundi 31 août 2020	15h00	Salle conférence 7ème étage DPB
30	68	Ministère de l'Eau et de l'Assainissement	Mardi 1er septembre 2020	09h00	Salle conférence 7ème étage DPB
31	40	Ministère des pêches et de l'Economie Maritime	Mardi 1er septembre 2020	12h00	Salle conférence 7ème étage DPB
33	65	Ministère des Collectivités territoriales et de l'Aménagement du Territoriale	Mardi 1er septembre 2020	15h00	Salle conférence 7ème étage DPB
34	49	Ministère du Tourisme et des Transports aériens	Mercredi 02 septembre 2020	09h00	Salle conférence 7ème étage DPB
37	53	Ministère de la Culture et de la Communication	Mercredi 02 septembre 2020	11h30	Salle conférence 7ème étage DPB
35	45	Ministère Commerce et des Petites et Moyennes Entreprises	Mercredi 02 septembre 2020	15h00	Salle conférence 7ème étage DPB
36	46	Ministère de l'Urbanisme, du Logement et de l'Hygiène publique	Jeudi 03 septembre 2020	09h00	Salle conférence 7ème étage DPB
38	59	Ministère de l'Emploi, de la Formation professionnelle et de l'Artisanat	Jeudi 03 septembre 2020	11h30	Salle conférence 7ème étage DPB
14	55	Ministère de la Jeunesse	Jeudi 03 septembre 2020	15h00	Salle conférence 7ème étage DPB
39	43	Ministère des Finances et du Budget	Vendredi 4 septembre 2020	09h00	Salle conférence 7ème étage DPB
40	61	Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération	Vendredi 4 septembre 2020	15h00	Salle conférence 7ème étage DPB

## ANNEXE 3: PLAN PREVISIONNEL D'ENGAGEMENT MENSUALISE

Ministère:

### Programme 1:

Rubrique	Acquisitions de biens et services	Transferts courants	Investissements exécutés par l'Etat	Transferts en capital	Total Mois
Janvier					0
Février					0
Mars					0
Avril					0
Mai					0
Juin					0
Juillet					0
Août					0
Septembre					0
Octobre					0
Novembre					0
Décembre					0
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

### Programme 2:

Rubrique	Acquisitions de biens et services	Transferts courants	Investissements exécutés par l'Etat	Transferts en capital	Total Mois
Janvier					0
Février					0
Mars					0
Avril					0
Mai					0
Juin					0
Juillet					0
Août					0
Septembre					0
Octobre					0
Novembre					0
Décembre					0
<b>TOTAL</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>