

JUILLET 2023 - N°00

LE BUDGET

MAGAZINE TRIMESTRIEL DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU BUDGET



GRAND ENTRETIEN
avec le Directeur général du Budget

LE SENEGAL

**Le cadre budgétaire de l'Etat :
d'un budget de moyens à un budget axé sur les résultats**



Direction générale du Budget



LE BUDGET #00

Le magazine est édité par la Direction Générale du Budget

- Président comité d'Orientation

Monsieur Maguette NIANG, Directeur général du Budget

- Directeur de publication

Monsieur Abdou DIOUF, Coordonnateur de la Direction Générale du Budget

- Coordonnateur de la publication

Monsieur Amadou Hafaz DIOP, Chef de division communication et des relations avec le public

- Membres de la rédaction

M. Soyébou THIAM CT/DGB,

M. Babacar DIOUF CT/DGB,

M. Boubacar CAMARA, DA/ Direction de l'Administration et Personnel (DAP),

M. Thierno Idiou DIOP, DA/Direction du Contrôle interne (DCI),

Madame WADE Souadou DRAME, DA Direction de la Programmation budgétaire (DPB),

M. Alpha DIAGNE, DA Direction de l'ordonnancement des dépenses publiques (DODP),

Mme. Yacine BIAYE, DA/Direction des Pensions (DP),

Monsieur Aly NIANG, DA Direction des systèmes d'information (DSI),

M. El Hadji Amadou COULIBALY, DA/Direction du Matériel et du Transit administratif (DMTA) ,

M. Abdou FALL, Chef de la Cellule de suivi et synthèse (CSS),

M. El Hadj Mamoune DIOP, Direction de la Programmation budgétaire (DPB) ,

M. Ismaïla SOUMARE, Chef de la Division Archives et documentation (DAP),

M. Mamadou Oumar NDIAYE, Chef de la Division de gestion de la paie (DS),

M. Badara P. DIOP, Cellule des études et de la Réglementation (CER),

M. Mohamed Lamine SECK, Direction du Contrôle interne (DCI),

M. Modou NDIAYE, Chef de la Division de synthèse (DCB),

Mme. Ndèye Diama MBODJ, Direction de l'Administration et Personnel (DAP),

Mme. Aïda NDIAYE SECK FALL, Chef de la Division de l'Audit, du Contrôle de la qualité et des Relations avec les Usagers,

M. Amadou Tidiane FALL, Directeur du Matériel et Transit Administratif,

Mme. Cira DEMBELE GUEYE, Chef Division Synthèse DPB/DGB.

EDITORIAL

Le budget est l'outil privilégié pour la mise en œuvre des objectifs des politiques publiques et visions de développement économique et social d'un pays. En effet, les montants alloués aux structures publiques à travers la répartition des crédits représentent autant d'indices et de priorités en matière de politiques publiques mais aussi des choix stratégiques opérés par un gouvernement.

Longtemps cantonné à une présentation statique principalement axée sur l'organisation administrative, le budget du Sénégal opère désormais un changement radical. Cette refonte en profondeur des méthodes et outils budgétaires constitue un chantier de longue haleine. Cette approche plus dynamique du nouveau budget orienté vers les résultats a pour objectif principal une performance accrue de l'action publique.

Dans la mise en œuvre de cette nouvelle culture de la performance de l'action publique, de l'évaluation et de la reddition des comptes, la communication doit y jouer un rôle déterminant aussi bien dans le management que dans le renforcement de la capacité de l'Etat à fournir des prestations de services de qualité au meilleur coût et la transparence dans la gestion de l'argent public.

Pour rendre accessible et compréhensible, l'information budgétaire, la Direction générale du Budget (DGB), a créé et mis à la disposition des citoyens plusieurs supports physiques, diffusés régulièrement sous la forme de dépliants documents imprimés et illustrés tels que « **le budget du citoyen** », « **le budget-genre** », « le budget pas à pas » etc. Le site Internet de la DGB, rendu opérationnel sous l'adresse <http://www.budget.gouv.sn> vient renforcer cette politique de facilitation de l'accès du public à l'information.

S'adressant à un public nombreux, diversifié et exigeant, la DGB a également développé des initiatives en matière de communication digitale, de numérisation des dossiers administratifs et de

simplification des procédures afin de permettre à ses usagers d'accéder plus facilement aux services rendus. Des opérations de dématérialisation et d'interaction avec le public sont en cours de développement.

Aujourd'hui, la DGB fait un pas supplémentaire, par la publication d'un magazine « **Le BUDGET** ». Cette publication longtemps souhaitée vient à son heure et comblera à coup sûr un grand vide.

Ce magazine s'adresse aux différents acteurs de la gestion budgétaire et à tous ceux qui s'intéressent à la matière finances publiques de façon générale, car la divulgation et l'explication des innovations introduites par le nouveau cadre budgétaire de l'Etat induit des un besoin réel d'échanges féconds et rigoureux au regard des changements qu'il induit sur les pratiques, procédures et sur les hommes.

Il s'adresse également au personnel de la DGB, car la connaissance des objectifs, enjeux et implications de la réforme budgétaire doit être partagée. Cette connaissance ne doit pas être le monopole d'un groupe restreint ou d'acteurs directement impliqués dans le processus budgétaire.

Aussi, les flux d'informations entre la Direction générale et les services déconcentrés prendront place dans les différentes publications du magazine.

Enfin, il s'adresse au grand public dans toute sa diversité, en somme aux citoyens usagers du service public, et nous espérons ainsi dans le cadre de la transparence budgétaire leur fournir, autant que l'on peut faire, le maximum d'informations intelligibles et tangibles répondant très certainement à leurs attentes.

Merci et bonne lecture !

Monsieur Maguette NIANG,
Directeur Général DGB



SOMMAIRE

06 EDITORIAL

07 GRAND ENTRETIEN

Entretien avec Monsieur Maguette NIANG, Directeur Général du Budget (DGB)

12 REFORMES BUDGETAIRES ET FINANCIERES

LE CADRE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT : D'un budget de moyens à un Budget axé sur les résultats

LE CYCLE BUDGETAIRE



CONTACT



Avenue Carde x René Ndiaye -
Immeuble CCAP Dakar, BP 4017



infos@budget.gouv.sn-
www.budget.sec.gouv.sn



+221 33 826 40 35

LE BUDGET

#00

JUILLET 2023



28 DOSSIER

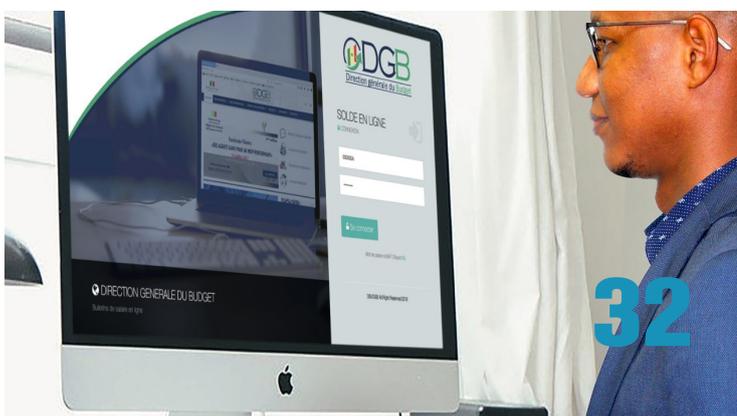
La direction chargée du budget : Aperçu historique et mutations à travers les âges

LA DIRECTION DE LA SOLDE : Historique et Présentation

Modernisation de la gestion des pensions

54 CONTRIBUTIONS

La réforme des biens de l'Etat



57 A PORTEE DE TOUS

Qu'est-ce que le budget programme ?

58 PORTRAIT

Monsieur Abdou Bame GUEYE, premier Directeur Général des Finances.



**Mamadou Moustapha BA,
Ministres des Finances et du Budget**



“ Mamadou Moustapha BA, un homme
du sérail au leadership reconnu

”

Né le 06 août 1965 à Nioro du Rip, monsieur le Ministre des Finances et du Budget présente un brillant parcours qui lui confère toute la légitimité à son poste actuel dans le Gouvernement du Sénégal mis en place le 17 septembre 2022 par son Excellence monsieur Macky SALL et dirigé par Monsieur Amadou BA, Premier Ministre. Jugez-en.

Diplômé de l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée de Dakar (actuel ESEA) en 1991, M. Mamadou Moustapha BA y a effectué un parcours qui lui a permis de saisir la complexité des réalités rurales à travers une analyse croisée de l'occupation spatiale, des structures économiques et de l'organisation sociale, dans une démarche de planification économique et stratégique.

Mamadou Moustapha Ba intègre dès 1992 le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, précisément la Direction de la Coopération Economique et Financière où il fera ses preuves avant de rallier la Belgique pour poursuivre son cursus universitaire. Dans ce pays, l'actuel ministre décrochera, dans un premier temps, un diplôme de Politique de Développement avant celui de Master en Gestion et Administration Publique au prestigieux Institut de Politique et de Gestion du Développement de l'Université d'Anvers, sorti major de sa promotion, respectivement en 1998 et 1999.

En 2007, il devient le Directeur-Adjoint de la Coopération Économique et Financière, avant d'être porté à la tête de cette direction en mai 2012, jusqu'en octobre 2014, date à laquelle il est nommé à la tête de la Direction Générale des Finances (DGF).

En effet, la part active prise dans la conception du Plan Sénégal Emergent (référentiel des politiques publiques du Sénégal pour la période 2014-2035) dès 2012, à l'avènement à la magistrature suprême de son excellence monsieur Macky SALL, les présentations faites du Plan d'actions prioritaires du PSE au Groupe Consultatif de Paris en février 2014, avaient fini de convaincre les plus hautes autorités du talent d'économiste-planificateur et

de la détermination de cet ancien enfant de troupe pour lui confier ainsi les rênes de la DGF.

En 2017, avec la mutation de la DGF en Direction Générale du Budget (DGB) dans le but de porter les réformes des structures induites par les directives de l'UEMOA, Monsieur Mamadou Moustapha BA est naturellement placé à la tête de cette structure stratégique où il s'est distingué, durant cinq années, par les brillantes performances réalisées malgré un contexte très défavorable marqué par la crise de la Covid-19 et ses multiples conséquences au plan économique, financier et social mais aussi par la crise russo-ukrainienne qui ont ensemble impacté considérablement les ressources budgétaires de l'Etat.



Autant de défis qui ont façonné le tempérament de leadership de monsieur le Ministre et donné encore plus de vigueur à sa détermination à toujours terminer tout ce qu'il entreprend.

Comme le disait un de ses anciens condisciples et ami : « Le pays a la chance de compter sur l'expérience et l'engagement d'un homme dont la rigueur dans le travail mais aussi la joie de vivre et surtout le désir de tirer les autres vers le haut ont toujours été les traits caractéristiques. »

GRAND ENTRETIEN

Entretien avec Monsieur Maguette NIANG,
Directeur Général du Budget (DGB)

Le Sénégal à l'heure des réformes budgétaires

Propos recueillis par Amadou Hafaz, DIOP DAP /DGB

Invité de marque du Grand Entretien du magazine trimestriel « LE BUDGET » de la Direction Générale

Bonjour Monsieur le Directeur Général

Le nouveau cadre budgétaire consacré par la loi organique 07-2020 du 26 février 2020 a apporté des changements majeurs dans la préparation et l'exécution du budget de l'Etat du Sénégal. Il entre en vigueur avec le démarrage de la deuxième phase du PAPII (2019-2023), le basculement du Sénégal dans le budget programme en janvier 2020 et la déconcentration de l'ordonnancement en Janvier 2021.

Ces importantes réformes ont fortement impacté la mode de gouvernance de nos Etats à travers la gestion des finances publiques. Il pourrait être appréhendé comme étant la réforme de l'Etat par le budget.

Cet entretien avec vous, Monsieur le Directeur Général, va nous permettre de revenir en détails d'abord sur la définition et le rôle du budget de l'Etat, ensuite sur les grands chantiers de réformes avec leurs incidences au niveau central et à la Direction Générale du Budget et enfin sur l'impact des ressources issues du pétrole et du gaz dans la politique budgétaire de l'Etat.

1- Monsieur le Directeur Général, tout d'abord, pouvez-vous nous parler du rôle du budget de l'Etat?

Avant de répondre à votre question, permettez-moi d'abord de rappeler ce qu'est le budget de l'Etat. En fait, la loi de finances est l'acte qui prévoit et autorise toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat pour une année civile alors que le budget décrit les recettes et les dépenses budgétaires autorisées par cette loi de finances. Donc, le budget est un élément de la loi de finances.

Mais, il convient de noter que, dans la terminologie courante, les notions de budget et de loi de finances sont indifféremment employées. En effet, le budget est organisé selon des règles et principes dictés par la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Il importe d'insister sur la LOLF de 2020 qui a introduit des innovations majeures dans la loi de finances, aussi bien dans sa forme de présentation que dans ses procédures d'examen et de vote.

Pour venir aux rôles du budget, je souligne que le budget permet d'indiquer le montant de l'enveloppe de ressources destinées aux politiques, mais il est aussi un compte des recettes et des dépenses, donc pour l'écriture et la prescription des différents impôts et de toutes les autorisations de dépenses pour l'Etat. Bien plus qu'un instrument technique de présentation des recettes et des dépenses de l'Etat, le budget joue des rôles importants sur les plans :

- **politique** : le budget reflète les choix et priorités politiques d'un gouvernement. Il est le plus important texte d'orientation annuel du gouvernement ;



Monsieur Maguette NIANG, Directeur Général DGB

- **économique** : le budget constitue une véritable déclaration des objectifs et priorités économiques et sociales. Il est exécuté à travers des programmes qui sont la traduction des politiques publiques auxquelles sont associés des objectifs de développement économique et social assortis d'indicateurs de mesure de résultats. Ainsi, il traduit la politique économique gouvernementale dont la finalité est la prise en charge des préoccupations des citoyens ;
- **administratif** : le budget engage, encore plus, l'ensemble des administrations dans une dynamique de modernisation à tous les échelons.

Ce processus vertueux fait émerger de nouveaux métiers, une nouvelle organisation interne, de nouveaux outils pour aboutir à une culture de gestion axée sur les résultats, avec une option marquée pour plus d'efficacité et d'efficience dans l'utilisation des ressources publiques, avec pour finalité d'accroître la capacité de l'Etat à fournir des prestations de services aux meilleurs coûts aux usagers.

2-De grands chantiers de réformes ont été entrepris depuis quelques années, pouvez-vous nous indiquer leurs incidences sur le budget de l'Etat ?

Comme indiqué précédemment, en 2020, le nouveau cadre budgétaire de l'Etat a été révisé avec l'adoption de la loi organique 2020-07 du 26 février 2020 relative aux lois de finances qui résulte de la transposition de la directive communautaire 06/2009/CM/UEMOA du 24 juin 2009 relative aux lois de finances.

Cette situation résulte d'un long processus d'internalisation des réformes communautaire dans notre droit positif.

Aujourd'hui, sur les huit directives de l'UEMOA, la seule qui n'est pas encore totalement internalisée est afférente au régime financier et comptable des collectivités territoriales. Sa transposition d'ailleurs ne saurait tarder, le travail technique étant bouclé. En ce qui concerne spécifiquement la LOLF que l'on pourrait qualifier de « **Constitution financière** », elle est mise en œuvre à travers plusieurs textes d'application, notamment :

- le **décret n°2020-1020 du 06 mai 2020** relatif à la gestion budgétaire de l'Etat qui a été pris pour compléter le Règlement général sur la Comptabilité publique en fixant les nouvelles règles de gestion des autorisations budgétaires de l'Assemblée nationale ;
- le **décret n° 2020-1036 du 15 mai 2020** relatif au contrôle de gestion pour instituer une nouvelle fonction dans la chaîne managériale des programmes budgétaires et un dispositif organisationnel ;
- le **décret n° 2022-1576 du 1er septembre 2022** portant nomenclature budgétaire de l'Etat qui apporte des changements de fonds permettant une meilleure analyse de l'information budgétaire, en introduisant la classification par compte de budget (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor) et la classification par source de financement ainsi que la spécification des recettes d'hydrocarbures dans la classification des recettes ;

Cette réforme induit des changements importants, notamment : la présentation du budget de l'Etat en programmes pour les ministères et en dotations budgétaires pour les Institutions constitutionnelles de la République, la multiplicité des ordonnateurs principaux des crédits communément appelée « **la déconcentration de l'ordonnancement des crédits** » et une nouvelle conception de la dépense publique privilégiant l'utilité économique et sociale au-delà de la régularité et de la conformité.

Le budget programme repose sur :

- la budgétisation des crédits sur la base de plafonds et l'articulation des choix budgétaires avec les priorités des politiques publiques ;
- la mesure de la performance de l'action publique ;
- la responsabilisation des gestionnaires publics et leur liberté d'action ;
- l'obligation de rendre compte des résultats des politiques publiques qui corrobore le bienfondé de l'institutionnalisation de la

culture de l'évaluation et de la transparence budgétaire.

Ainsi, s'achemine-t-on depuis 2020 vers une rupture totale dans les pratiques traditionnelles de gestion du budget de l'Etat pour passer de la logique de moyens à celle de résultats de développement mesurable.

3- Pouvez-vous revenir sur cette culture de la performance, à travers le budget ?

Comme vous le savez, un budget axé sur des résultats de développement obéit à des règles et procédures :

- tout d'abord, l'identification d'une politique publique menée par l'Etat (exemples : la promotion et la valorisation des industries culturelles et créatives ; l'accès à l'eau potable ; l'éducation de base des jeunes et des adultes ; l'éducation surveillée et la protection judiciaire du mineur). C'est cette politique publique qui permet de décliner les programmes budgétaires et le cadre de performances ;
- ensuite, l'évaluation des moyens nécessaires à la bonne exécution de la politique publique, quelle que soit leur nature économique (dépenses de personnel, d'acquisitions de biens et services, d'investissement ou de transferts) ;
- enfin, la structuration des moyens, c'est-à-dire des crédits budgétaires, autour d'actions à mener par les services gestionnaires de crédits chargés de mettre en œuvre la politique publique, lesdites actions étant elles-mêmes détaillées en activités, chaque activité faisant l'objet d'un chiffrage très précis en termes de coûts.

Ainsi, l'agrégation des coûts des activités permet de reconstituer ceux des actions, et le cumul du montant des actions détermine l'enveloppe budgétaire qui est allouée au programme. C'est là que réside l'importance de la comptabilité d'analyse des coûts de nos politiques publiques dans une perspective, non seulement de mesurer en continu, l'efficacité, l'efficience, l'économie de l'action publique et la qualité de service rendu aux usagers, mais également d'en tirer les leçons

en vue d'améliorer la planification future, d'où le bienfondé des Rapports annuels de Performances (RAP), des revues sectorielles conduites par les ministères et de la revue annuelle conjointe du Plan Sénégal Emergent (PSE) en présence de toutes les parties prenantes (Administration, bailleurs de fonds, sociétés civiles, les médias, la Cour des comptes et l'Assemblée nationale).

Ce processus permet ainsi d'améliorer la lisibilité et l'intelligibilité du budget de l'Etat et au citoyen de mieux percevoir les emplois des ressources publiques et de se faire une opinion critique sur les résultats de développement. A bien des égards, c'est un premier point important qui mérite d'être souligné.

Le second point important est que le budget-programme ne se contente pas seulement de modifier le mode de présentation des crédits. En effet, il change aussi la manière de les utiliser car à chaque programme, dans la limite des autorisations budgétaires, doit être associé à :

- des objectifs spécifiques, arrêtés en fonction de finalités d'intérêt général ;
- des résultats mesurés par des indicateurs objectivement vérifiables ;

On s'inscrit ainsi dans une logique de performance de l'action publique, un pari du nouveau cadre budgétaire de l'Etat « **rénovation du service public par sa mue afin de soutenir la promotion d'un secteur privé dynamique accélérateur de l'émergence du Sénégal** » pour reprendre les propos récents du Chef de l'Etat, lors du Conseil des ministres du 12 juillet 2023 qui a donné les directives pour intégrer dans le PAP3 cette préoccupation.

4-Ce nouveau paradigme, de gestion des finances publiques, a un fort impact sur le mode de fonctionnement dans nos administrations. Pouvez-vous nous en dire plus ?

Naturellement la conséquence de tout ceci, est la production de nouveaux documents budgétaires pour renforcer le dialogue avec le Parlement et les moyens de contrôle de l'action publique, par le dispositif administratif d'audit et de contrôle et les

institutions chargées d'exercer les vérifications sur les finances publiques, à travers :

- l'élaboration du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) et la systématisation de la tenue du Débat d'Orientation budgétaire (DOB). Le DOB est aujourd'hui une tradition bien ancrée dans nos pratiques budgétaires. En effet, Le premier DPBEP élaboré remonte à 2013 (DPBEP 2014-2016) et depuis lors, son contenu a été amélioré significativement en intégrant les bonnes pratiques en matière de transparence dans la gestion des finances publiques. Ainsi, depuis l'exercice portant sur la gestion 2020, les analyses sur les risques budgétaires sont intégrées dans le document. Récemment, le DPBEP 2023-2025 a ouvert un chapitre sur les recettes d'hydrocarbures et les dépenses y afférentes conformément à la loi relative à la répartition et à l'encadrement de la gestion des recettes d'hydrocarbures. En outre, cette année, pour la première fois, le document a été partagé avec la société civile en vue de la faire participer au processus budgétaire ;
- la production de rapports trimestriels d'exécution du budget transmis régulièrement à l'Assemblée nationale, à la Cour des Comptes et autres institutions constitutionnels et mis à la disposition du public ;
- l'élaboration par chaque Ministère d'un document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) et des Projets annuels de performances assortis de cadre de mesure des résultats dans le respect des plafonds d'enveloppes budgétaires approuvées par les hautes autorités.

Au-delà des dotations allouées aux institutions constitutionnelles pour assurer en continu leur bon fonctionnement, le budget de chaque ministère est désormais présenté sous forme de programmes budgétaires articulé autour :

- d'un programme dit « **support** » (dénommé pilotage, gestion et coordination administrative) qui regroupe les crédits affectés aux services transversaux ou d'appui.

- de programmes dits « **métiers** » à travers lesquels s'exécute les actions attachées aux politiques sectorielles.

D'ailleurs, depuis 2021, le processus de préparation du budget commence par la tenue des conférences de performances avec l'ensemble des ministères et institutions. Elles permettent d'examiner les résultats provisoires de la gestion précédente en référence aux engagements pris dans les **Projets annuels de Performance (PAP)** se rapportant à la même gestion.

A cela, s'ajoutent les programmes des Comptes spéciaux du Trésor (CST) existant pour certains départements ministériels et institutions :

- la Présidence de la République (1), les Forces armées (1), Intérieur (1), Economie maritime (1) et le ministère des Finances et Budget (5) dont les deux nouvelles créations « **le Fonds de stabilisation** » et le « **Fonds intergénérationnel** » réceptacles d'affectations spéciales provenant des ressources tirées de l'exploitation des hydrocarbures.
- la mise en œuvre d'une budgétisation à travers une nouvelle catégorie de crédits: les autorisations d'engagement, qui vont permettre d'améliorer la soutenabilité budgétaire des dépenses publiques et la gestion des engagements - notamment pluriannuels - de l'État ; et des crédits de paiement.

Chaque programme est piloté par un responsable de programme (RPROG), chargé, sur le plan opérationnel, de l'élaboration des plans de travail, de la répartition des moyens entre les services techniques chargés de la mise en œuvre des activités du programme, du suivi des indicateurs de performance, de l'animation du dialogue de gestion, du pilotage des dispositifs de contrôle interne et de contrôle de gestion.

Il a pour feuille de route un projet annuel de performance (PAP) et il rend compte de sa gestion, en fin d'exercice budgétaire, à travers un rapport annuel de performance (RAP). Le PAP est transmis

en même temps que la loi de finances à l'Assemblée nationale et les RAP sont transmis en même temps que la loi de règlement à la Cour des Comptes qui donne un avis d'attestation de certification de performance. Les RAP renseignent sur le niveau d'atteinte des objectifs de performance qui avaient été fixés et qui avaient justifié l'allocation des ressources par la loi de finances de l'année.

Ainsi, la restructuration du budget de l'Etat permet une évolution du débat parlementaire en faisant émerger un débat sur les politiques publiques, la stratégie budgétaire et une discussion sur la performance de l'action publique.

Dans ce même registre, est-il important de rappeler que le vote en première lecture par le Parlement avant la discussion sur le projet de loi de finances initiale de l'année n+1 est une exigence de notre LOLF de 2020 et un défi que les parties prenantes (Assemblée nationale, Cour des comptes et le Ministère des Finances et du Budget) sont en train de relever ensemble.

Quant à la Cour des Comptes, pour rappel, elle exerce un contrôle juridictionnel et non juridictionnel. Elle est ainsi chargée, en plus de l'examen des conditions d'exécution de la loi de finances, du contrôle des comptes publics et de la certification des états financiers, de l'audit de la performance des programmes et de l'efficacité des dispositifs de contrôles interne et de gestion. A ce titre, elle émet un avis sur les RAP.

Il faut ainsi, souligner que l'exigence de transparence est aujourd'hui bien au cœur de la gestion des finances publiques, à travers :

- a) l'accroissement du rôle du Parlement dans le débat budgétaire et l'évolution sensible des missions d'assistance de la Cour des Comptes s'agissant du budget et des comptes de l'Etat ;
- b) l'obligation faite aux ordonnateurs principaux des crédits de tenir une comptabilité budgétaire et produire un compte administratif de l'ordonnateur.

5- Ceux qui disent donc qu'il s'agit d'une réforme du budget de l'Etat, mais plus encore d'une réforme de l'Etat par le budget n'ont pas tort ?



M. Mamadou Moustapha BA, ministre des Finance et du Budget, accompagné de ses collaborateurs à l'occasion de l'atelier de lancement de l'exécution du budget 2023

C'est tout à fait exact. On voit bien que faire évoluer les pratiques traditionnelles de gestion budgétaire et comptable de toute une administration nécessite la mise en œuvre en bonne intelligence d'une stratégie de conduite et de gestion des changements, un facteur clé de succès qui pointe du doigt l'amélioration de la gestion des ressources humaines du fait de l'évolution des modalités de pilotage budgétaire que la LOLF a introduites.

Il faudra donc consolider davantage les acquis en matière de planification stratégique et de planification opérationnelle, afin de rendre effectif à terme, le dialogue de gestion au niveau décisionnel, au sein des ministères. Il faudrait aussi :

- une adaptation organisationnelle et fonctionnelle des ministères aux exigences du budget programme avec une mise en cohérence de la structuration des programmes budgétaires et de l'organisation des ministères ;
- l'opérationnalisation des dispositifs de contrôle interne budgétaire ;
- l'opérationnalisation du contrôle de gestion ;
- l'élaboration et l'adoption d'une charte de gestion de programme, un document

indispensable pour la formalisation du dialogue de gestion qui constitue un processus d'échange et de décision ;

- la mise en place d'un système d'information capable de renseigner périodiquement les indicateurs de mesure des résultats des politiques publiques.
- l'instauration de mécanismes internes au sein des ministères pour la tenue systématique de leurs comptabilités budgétaire et des matières, et la préparation des documents liés à la reddition des comptes.

Il faut souligner, en revanche, pour ce qui concerne les institutions constitutionnelles de la République (Présidence de la République, Assemblée nationale, Conseil économique, social et environnemental, hautes juridictions, etc.), elles ne sont pas chargées de la mise en œuvre de politiques sectorielles de l'Etat, leurs budgets présentés sous forme de dotations et par nature économique ne sont pas orientés résultats de développement.

Après avoir parlé du budget en mode programme, je voudrais, à présent évoquer un autre élément essentiel, introduit par le nouveau cadre

budgétaire de l'Etat, à savoir, la déconcentration de l'ordonnancement, effective depuis le 1er janvier 2021. Il est d'ailleurs plus juste de parler de transfert du pouvoir d'ordonnancement des crédits budgétaires car les Ministres et présidents d'institutionnels tirent leurs prérogatives de la LOLF.

Il faut rappeler qu'auparavant, le ministre chargé des finances était l'ordonnateur principal et unique du budget de l'Etat en recettes et en dépenses. Aujourd'hui, les ministères et présidents d'institutions constitutionnelles sont ordonnateurs principaux de leurs crédits, au même titre que le Ministre chargé des Finances. Ils peuvent déléguer leur pouvoir d'ordonnateur principal à des ordonnateurs délégués et secondaires, nommés, es qualité par décret.

En d'autres termes, toute la phase administrative de la dépenses (engagement-liquidation ordonnancement) est aujourd'hui du ressort des Ministères et Institutions constitutionnelles, le Ministère des Finances gardant juste des prérogatives en matière de contrôle et de régulation budgétaires.

Comme on peut le voir, en amont, cette réforme donne suffisamment d'autonomie aux managers dans la gestion de leurs crédits pour pouvoir les rendre réellement responsables en aval des résultats produits. La déconcentration ou transfert du pouvoir d'ordonnancement, en clarifiant l'imputabilité de la dépense publique, est donc la conséquence logique de la budgétisation par programmes.

Le ministre chargé des finances demeure l'ordonnateur des dépenses de son propre département, des charges communes et des charges financières de la dette publique ainsi que celui des recettes budgétaires, des opérations de trésorerie et des comptes spéciaux du Trésor rattachés.

6- Cette réforme, n'est-elle pas aussi sans conséquence sur l'organisation de la chaîne de dépenses ?

Tout à fait, au titre des évolutions induites par les réformes figure l'instauration de la planification budgétaire infra annuelle des dépenses (PBIA), qui consiste à évaluer, planifier et suivre le rythme de consommation des crédits alloués aux ministères et institutions constitutionnelles, à travers la détermination par le ministre chargé du Budget des plafonds trimestriels de dépenses fixés suivant un plan d'engagement trimestriel des services dépensiers, en cohérence avec leur plan de passation des marchés et le plan de trésorerie prévisionnel de l'Etat.

Ces nouvelles dispositions facilitent une meilleure régulation des dépenses, une gestion active de la trésorerie et un respect continu de l'équilibre financier du budget tout en permettant une exécution normale des objectifs de performance des programmes sans grande difficulté.

La PBIA permet le renforcement de la sincérité de la programmation budgétaire, à travers une prévision réaliste des ressources et des charges de l'Etat. Le processus a été engagé depuis 2021. Dans le SYSBUDGEP, la plateforme de gestion financière, un module pour la saisie des plans d'engagement trimestriels est développé sur la base d'un macroprocessus élaboré à cet effet, qui décrit toutes les étapes du processus, les rôles des acteurs dans la détermination des plafonds et des mécanismes de leurs ajustements à la fin de chaque trimestre tenant compte du niveau d'exécution des dépenses. Tout ce dispositif devrait être effectif à partir de 2024.

Dans le cadre de la reddition des comptes, les projets de lois de règlement sont aussi élaborés depuis 2020 sous le format du budget programme avec la production des Rapports annuels de Performance (RAP) et des comptes administratifs des ordonnateurs. Je rappelle que les lois de règlement pour les années 2018, 2019 et 2020 sont votées par l'Assemblée nationale. Ceux des années 2021 et 2022 ont déjà été transmis à la Cour des Comptes et à l'Assemblée. Le Sénégal fait partie des rares pays en Afrique à réaliser cette performance.

En ce qui concerne le contrôle de gestion, essentiel pour le suivi et la mesure de la performance des programmes budgétaires, à la suite de la signature du décret n° 2020-1036 du 15 mai 2020 y afférent, les outils didactiques nécessaires pour accompagner son opérationnalisation ont été préparés. Il s'agit :

- d'une stratégie d'implémentation du contrôle de gestion, assortie d'une feuille de route, qui met en exergue les différentes étapes du processus et les principaux livrables attendus
- d'un guide pratique du contrôle de gestion et des outils pour le dialogue de gestion et le pilotage/suivi de la performance
- de modules destinés à la formation/sensibilisation des acteurs.

Pour ce qui est du contrôle interne budgétaire, autre innovation importante, le projet d'arrêté relatif aux modalités de sa mise en œuvre est déjà préparé et en cours de validation. Son implémentation devrait se faire à court terme. Il devra permettre, à la suite d'un constat d'une meilleure maîtrise des risques sur les procédures budgétaires en amont par les ministères et institutions constitutionnelles, de permettre au ministère des finances de substituer progressivement le contrôle systématique des dépenses au cours de la procédure budgétaire, par un contrôle hiérarchisé, qui va cibler seulement certains types de dépenses, permettant ainsi d'accélérer et d'améliorer le rythme de consommation des crédits dans des conditions garantissant leur régularité.

7- Quelles ont été les dispositions prises au sein de la Direction générale pour accompagner toutes ces réformes ?

Pour mieux accompagner ces réformes, la DGB a initié divers ateliers de formation et de renforcement de capacités à l'endroit des acteurs de la chaîne budgétaire et produit plusieurs documents didactiques disponibles sur son site web (<https://budget.sec.gouv.sn>), à savoir :

- un guide de préparation du budget programme ;
- un guide de préparation du Projet annuel de performance ;
- un guide de préparation du Rapport annuel

de performance ;

- un guide de l'ordonnateur des dépenses sur ressources internes
- un manuel de l'ordonnateur sur l'exploitation du module de l'exécution des dépenses et comptabilité budgétaire ;
- un guide pratique du contrôle de gestion ;
- une instruction sur la comptabilité des matières.

D'autres documents sont en cours de préparation, pour mieux accompagner les acteurs dans l'internalisation des innovations induites par les réformes, notamment :

- un guide de la nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- une instruction sur la planification infra annuelle budgétaire des dépenses ;
- une instruction sur les mouvements des crédits en cours de gestion.

D'autres chantiers importants sont en cours concernant :

a.l'amélioration de la gestion des investissements publics, qui constituent un facteur déterminant de la croissance économique. Tout investissement public d'envergure devra faire l'objet d'une évaluation ex ante quant à sa rentabilité économique et financière et son impact social et environnemental. Le suivi physique et financier infra annuel des investissements publics devra être généralisé.

b. la promotion de la bonne gouvernance et de la transparence des Finances publiques reste un enjeu. En effet, le gouvernement s'est engagé à promouvoir la bonne gouvernance en adhérant au Partenariat pour un Gouvernement ouvert (PGO). Ainsi, des efforts soutenus seront consentis pour « **le renforcement de la transparence budgétaire** » notamment par la participation citoyenne au processus budgétaire, un meilleur accès du public à l'information budgétaire et le renforcement de la redevabilité et de la lutte contre la corruption. Cette réforme devrait aussi entraîner d'autres mutations importantes en matière de gestion des finances publiques, notamment :

c. la restructuration du réseau des postes comptables du Trésor, afin de l'adapter à la multiplicité des ordonnateurs principaux des crédits ;

d. la mise en place d'une comptabilité patrimoniale de l'Etat qui va rapprocher les comptes de l'Etat de celle d'une entreprise privée, avec notamment un bilan d'ouverture recensant l'ensemble des éléments de patrimoine de l'Etat (l'actif et passif) recensés au Sénégal et à l'étranger; Il faut rappeler qu'en termes de programmation budgétaire, chaque année, nous produisons la loi de finances et ses dix documents annexes, qui sont examinés en session budgétaire avec le Parlement sur plus de 45 jours, en plus de la loi de Règlement et des rapports trimestriels sur l'exécution budgétaire.

Il faut aussi relever que l'exécution budgétaire donne lieu, chaque année, à plus de 90 000 opérations et transactions mettant en interaction tous les acteurs de la chaîne de dépenses des différents ministères et leurs démembrements ainsi que les institutions constitutionnelles, les responsables d'agences, de sociétés parapubliques et structures assimilés, à travers la plateforme de gestion financière SYSBUDGEP.

La DGB, c'est aussi la gestion de la masse salariale de plus de **170 000 agents de l'Etat**, la prise en charge des actes liés à la gestion administrative de leur carrière en flux continu et à la leur prise en charge médicale ainsi que celle de leurs familles. La DGB, c'est aussi la gestion de 73 621 pensionnés émergeant sur la dotation budgétaire du Fonds National de Retraites (FNR) dont 42860 retraités et 30761 veuves et orphelins bénéficiant de reversions de pensions de retraite.

Nous assurons aussi le suivi annuel de la mise en œuvre au plan financier de l'exécution de plus de 300 projets financés adossés à des conventions de financement, avec des partenaires ayant des procédures diversifiées, avec des missions de suivi en continu sur l'année, des audits, la transmission des documents pour les décaissements, l'exécution des contrats de marchés, les audits etc.

Il faut aussi y ajouter l'acquisition en continu d'équipements et de matériels pour accompagner le bon fonctionnement des administrations.

Pour assurer au mieux ces tâches, il a fallu se doter d'une bonne organisation mais aussi de moyens matériels et de ressources humaines compétentes pour travailler avec célérité et rigueur. C'est le lieu de remercier le Ministre des Finances et Budget pour son appui constant, source de grande motivation pour nous tous, et de rendre hommage à tous mes collaborateurs, à tous les niveaux, pour leur professionnalisme, abnégation et dévouement.

8- Pour rester dans la logique de performance et répondre aux exigences de ce nouveau paradigme de gestions des finances publiques, la DGB est en plein essor en termes de changement. Pouvez-vous revenir plus en détails sur ses innovations et solutions entreprises ?

Aujourd'hui, dans un contexte marqué par la mise en œuvre des réformes et innovations majeures dans la gestion des finances publiques, et avec l'intérêt croissant accordé à l'accès à l'information budgétaire, la DGB travaille à consolider sa stratégie en matière de digitalisation afin d'améliorer le management efficace des importants flux d'informations générés tout au long de l'année et en assurer le partage avec les différents acteurs en temps opportun, sans contrainte de distance. Elle a très tôt saisi l'importance de disposer d'un système d'information performant, comme levier essentiel pour améliorer la qualité de l'information budgétaire, son exhaustivité, sa disponibilité, son intelligibilité et son accessibilité.

C'est pourquoi, en lien avec l'exigence de transparence et de reddition des comptes, elle a élaboré un Schéma Directeur de son Système d'Information (SDSI 2022-206), en cohérence avec ses missions et sa stratégie globale de développement, conformément à la lettre de politique sectorielle du Ministère.

L'objectif est d'améliorer les relations avec usagers de la DGB, et d'assurer la mise en place de solutions de dématérialisation des processus visant à réduire les délais de traitement des dossiers et à améliorer

l'efficacité et la productivité des directions métiers et l'automatisation des tâches au sein de toutes les directions, à travers différentes applications :

- la plateforme de gestion de l'information financière, SYSBUDGEP, qui assure la préparation et l'exécution budgétaire, qui a connu des évolutions significatives avec de nouvelles fonctionnalités et des modules permettant aujourd'hui d'avoir une meilleure prédictibilité sur l'exécution budgétaire avec l'implantation des plafonds d'engagement des dépenses, de retracer avec précision certains types de dépenses comme celles effectuées à travers les ressources d'hydrocarbures, d'avoir une meilleure programmation et un suivi de l'exécution des investissements publics, en temps réel, ainsi que celles des dépenses sensibles et prioritaires ;
- une plateforme de suivi des financements extérieurs, pour renforcer la qualité de la gestion des portefeuilles de projets des différents partenaires techniques et financiers, notamment, le suivi des décaissements, l'analyse des performances des projets en termes d'exécution financière ;
- une plateforme dédiée à la comptabilité des matières, en lien avec l'application du décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 relatif à la comptabilité des matières appartenant aux institutions constitutionnelles, aux ministères, aux collectivités territoriales, aux établissements publics nationaux et locaux, aux agences et aux autres organismes assimilés soumis aux règles de la comptabilité publique.

En outre, nous sommes en train de travailler sur une plateforme collaborative et de gestion électronique de documents, d'archivage et de gestion des courriers pour renforcer les échanges avec les milliers de partenaires et usagers avec lesquels nous interagissons au quotidien.

D'autres innovations et solutions concerneront également la mise en place d'une plateforme de E-Learning et d'une bibliothèque numérique, la mise en œuvre d'une plateforme BI - Reporting interne, l'intégration des processus de missions

d'audits et de contrôle interne ;

Au plan interne, nos différents services sont en train de se moderniser davantage avec la mise à niveau des applications au plan technologique qui gèrent la Solde et les Pensions. Parallèlement le processus de dématérialisation de certains actes se poursuit avec la mise en place des plateformes E-solde, E-pension qui permettent aux usagers de disposer, de consulter et d'éditer leurs bulletins en ligne, de procéder au dépôt d'actes administratifs et ultérieurement de pouvoir assurer la prise en charge des actes relatifs à leur prise en charge médicale en ligne.

La DGB est également en train d'améliorer sa communication, au regard du flux important d'informations qu'elle génère. Je rappelle que la loi de finances, qui est produite et soumise au Parlement comprend 10 documents annexes à savoir :

- le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) ;
- le document « voies et moyens » ;
- le document sur les risques budgétaires ;
- les Documents de Programmation Pluriannuelles des Dépenses/Projets Annuels de Performance
- le Programme Investissements Prioritaires (PIP) ;
- le Rapport économique et financier produit par le ministère en charge de l'Economie ;
- le Budget « Genre » ;
- le budget « En Bref »
- le Budget « Citoyen »

Tous ces documents y compris les lois de finances sont publiés et mis en ligne.

En outre, nous publions le rapport trimestriel d'exécution budgétaire (RTEB), les lois de règlement ainsi que toutes lois ou actes réglementaires relatifs à la gestion budgétaire.

Nous sommes en train de finaliser un plan de communication pour mieux atteindre toutes nos cibles, en utilisant à chaque fois que de besoin, les canaux les plus appropriés, notamment en utilisant toutes les palettes sur les nouveaux outils de communication.



Atelier de lancement de l'exécution du Budget 2023

Le budget devra être accessible aux élèves depuis l'école élémentaire ainsi qu'aux personnes non alphabétisées, à travers des supports de communications adaptés. C'est un devoir de transparence.

9- Nous ne pouvons pas conclure cette interview, sans évoquer le fait que le Sénégal sera un pays producteur de gaz et de pétrole. Des ressources budgétaires sont naturellement attendues par l'Etat. Qu'est-ce que cela vous inspire en tant que Directeur général du budget et quel impact ses ressources peuvent-elles avoir dans la politique budgétaire de l'Etat ?

Beaucoup de choses. Nous devons tout d'abord rendre Grâce à Dieu et prier pour que que ces richesses profitent à notre pays et à sa population. C'est aussi une belle opportunité de donner plus d'impulsion au développement du pays et d'accélérer notre marche vers l'émergence, tant souhaité.

Il n'est pas inutile de rappeler que les ressources pétrolières et gazières constituent un patrimoine

national. Elles appartiennent au peuple conformément à la Constitution. Il convient donc de les gérer dans la transparence, de façon à générer de la croissance économique et à promouvoir le bien-être de la population.

L'exploitation des gisements de pétrole et de gaz naturel occupera une place importante dans l'économie nationale et ouvrira de meilleures perspectives économiques et sociales surtout en termes d'accroissement de l'investissement public national.

Aussi, est-il important de préserver l'économie nationale des aléas liés à la fluctuation des recettes et de tenir compte de la durée de vie des gisements d'hydrocarbures et des obstacles structurels, blocages ou goulots d'étranglement de toute nature afin que les ressources attendues impactent fortement notre économie.

C'est ainsi qu'un modèle consensuel de gestion vertueuse et optimale de la manne financière issue de ces ressources a été adopté à travers la loi n°

2022-09 du 19 avril 2022 relative à la répartition et à l'encadrement de la gestion des recettes issues de l'exploitation des hydrocarbures qui définit les principes directeurs de la politique budgétaire et financière.

Il faut se féliciter de la haute vision du Chef de l'Etat, qui a su obtenir l'adhésion de tous sur les modalités de gestion transparente de ces ressources.

En effet, la loi en question prévoit la budgétisation intégrale, dans les lois de finances, des recettes tirées de l'exploitation des hydrocarbures ; la transparence dans la gestion des ressources d'hydrocarbures par la création de deux Fonds : un Fonds intergénérationnel destiné à tenir disponible, pour les générations futures, une épargne constituée et rentabilisée à travers des placements et un Fonds de stabilisation ; l'interdiction de toute cession anticipée des ressources d'hydrocarbure (il est exclu toute hypothèque sur ces ressources) ; la reddition sur tous les actes posés dans la gestion de ces recettes.

Concernant la répartition des ressources, la loi prévoit un maximum de 90% des recettes prévues chaque année pour abonder le budget général, permettant de financer principalement des projets et programmes prioritaires d'investissement public. De la même manière, un minimum de 10% est prévu pour abonder le Fonds intergénérationnel.

Pour finir, le surplus de recettes constaté à la fin de chaque trimestre, résultant de la différence entre les recettes projetées et les recettes effectivement encaissées, va constituer le Fonds de Stabilisation. Parallèlement, le Sénégal est en train d'élaborer un schéma directeur du pétrole et du gaz afin d'identifier les filières qui développeront l'économie locale et qui apporteront de la valeur ajoutée en termes de création d'emplois et de diversification de l'activité économique intérieure ; l'objectif étant la création d'une chaîne de valeur du pétrole et du gaz. Chaque option sélectionnée fera l'objet d'une stratégie de financement et d'implémentation.

Au niveau du Ministère des Finances et du Budget, les dispositions adéquates ont été prises pour la

gestion transparente des ressources issues de l'exploitation des hydrocarbures, en termes de programmation budgétaire, de suivi de l'exécution des dépenses retenues et de reddition des comptes, à travers les lois de finances.

Mais, je dois ajouter que les ressources pétrolières et gazières, l'économie pétrolière doivent contribuer à la poursuite de la transformation structurelle de l'économie et la diversification des moteurs de la croissance, d'investir dans la qualité de nos ressources humaines et d'accélérer notre processus d'industrialisation. C'est cela qui nous permettra de bâtir une économie plus résiliente, capable générer de la richesse et des emplois. C'est cela le véritable enjeu.

10- Votre dernier mot ?

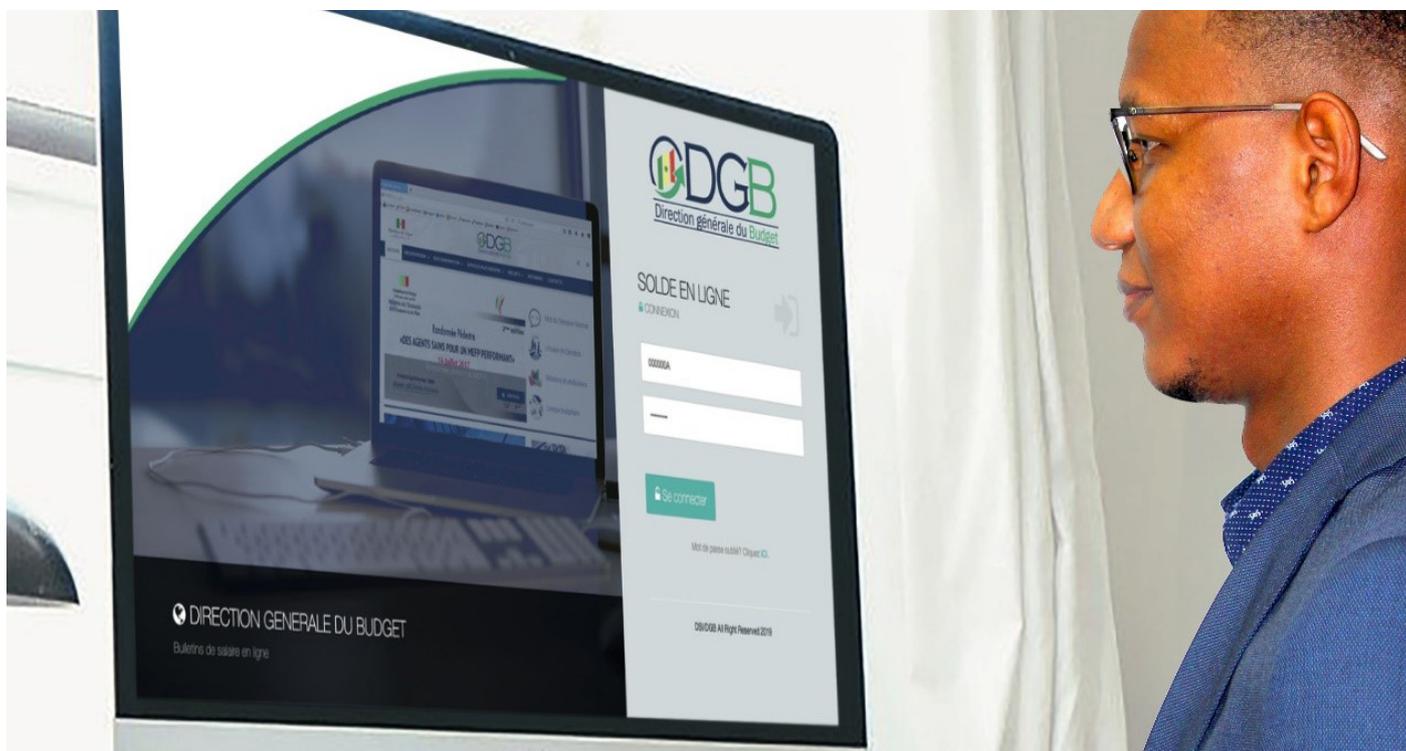
En adoptant le nouveau cadre de gestion budgétaire de l'Etat résultant de la LOLF 2020-07 du 26 février 2020 et de ses textes d'application, le Sénégal a fait le choix de moderniser la gestion des finances publiques et s'aligner sur les meilleurs standards. C'est un défi que nous devons relever ensemble par notre engagement pour traduire ces dispositions dans les nouvelles pratiques des administrations.

La nouvelle LOLF a fait le pari de la responsabilité et de l'imputabilité, de la liberté d'action des gestionnaires publics et de l'efficacité de la dépense. Il ne s'agit plus seulement de dépenser conformément aux règles mais surtout, sur la base des priorités des politiques publiques, d'allouer les ressources budgétaires de façon optimale en vue de satisfaire aux objectifs fixés à l'action publique.

Chaque franc qui est dépensé, les sénégalais doivent en connaître les raisons et les destinations, car en définitive, la finalité des politiques publiques est de répondre à leurs préoccupations et de satisfaire leurs attentes. C'est à cela que devront tendre tous nos efforts.

Merci.

REFORMES BUDGETAIRES ET FINANCIERES



Le cadre budgétaire de l'État : d'un budget de moyens à un budget axé sur les résultats

*M. Soyebou THIAM
Conseiller Technique du Directeur général du Budget*



En application des dispositions de notre constitution, les lois de finances sont des lois organiques présentées par l'Exécutif (le Gouvernement), votées par l'Assemblée nationale (le Législateur) et promulguées par le Président de la République. C'est la démarche normative. L'Administration étant une continuité, la constitution a légiféré sur la conduite à tenir au cas où le projet de loi de finances ne serait pas voté.

Le Sénégal a connu dans son histoire budgétaire quatre lois organiques relatives aux lois de finances et deux approches de gestion budgétaires différentes :

- la loi organique n° 62-36 du 14 mai 1962 d'avant la création de l'Union économique et monétaire ouest africain (UEMOA) : elle est axée sur les moyens et le contrôle de régularité et du respect des procédures d'exécution de la dépense

publique ; elle aura connu des modifications, en 1963 et en 1974 ;

- la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 transposant la directive communautaire 05/1997 relative aux lois de Finances. Elle maintient la même ligne de conduite que celle de 1962. En application des dispositions du Traité de l'UEMOA relatif à l'harmonisation des législations et procédures budgétaires, des lois de finances et des comptabilités publiques), l'UEMOA venait de se doter de son premier cadre harmonisé des Finances publiques (1997/1998) ;

- la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011 transposant la directive 06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de Finances. Les directives de 1997/98 sont abrogées et remplacées par celles de 2009. La directive du cadre juridique, pour marquer une rupture totale avec les pratiques d'un budget de moyens, s'adosse sur la démarche de performance, la responsabilité et la liberté d'action du gestionnaire et la reddition des comptes. La LOLF 2011-15 a été modifiée en urgence en décembre 2016 pour différer de trois ans son entrée en vigueur au 1er janvier 2017, donnant ainsi cours légal à la LOLF 2001-09 ;

- la loi organique n° 2020-07 du 26 février 2020, nouveau cadre budgétaire de l'Etat, abroge et remplace la LOLF de 2011-15 pour corriger les insuffisances et lacunes relevées dans la première transposition des directives du cadre harmonisé des Finances publiques de l'UEMOA intervenue entre 2011 et 2012.

Par ses innovations, le nouveau cadre budgétaire comporte ainsi plusieurs d'innovations, des plus simples à mettre en œuvre aux plus complexes, chacune d'elles pouvant valablement faire l'objet de développements enrichissants pour la culture budgétaire du lecteur. Le nouveau cadre budgétaire ambitionne, par ses réformes, de s'attaquant aux habitudes traditionnelles pour recentrer l'action publique autour de la satisfaction des besoins des citoyens et de la gestion du patrimoine de l'Etat.



*Monsieur Cheikh DIBA,
Directeur de la programmation Budgétaire*

L'article n'aborde pas tous les aspects inhérents à la nouvelle gestion publique en construction.

Le premier budget présenté en mode programme par l'Exécutif et adopté par le Législateur en décembre 2019, remonte au 1er janvier 2020, la nouvelle date d'entrée en vigueur du nouveau cadre budgétaire de l'Etat.

L'objectif visé est donc de faire une revue de l'évolution du cadre budgétaire de l'Etat, du budget de moyens au budget axé sur les résultats

en permettant au lecteur de se faire une idée sur certaines avancées et sur l'horizon au regard de l'importance des chantiers de réformes amorcés.

Le Magazine « **LE BUDGET** », une initiative heureuse des autorités de la Direction générale vient à son heure. Il sera le baromètre de l'évolution de la législation et de la pratique budgétaire depuis l'indépendance mais également, il se penchera sur les pistes et chantiers en construction à l'ère



*Monsieur Abdourahmane BA,
Directeur de l'Administration et du Personnel*

du budget-programme Il restera toujours ouvert à toute production intelligible de professionnels des Finances publiques attachés au partage.

En remontant un peu l'histoire budgétaire du Sénégal, on observe que le pays, un an après avoir constitué son premier gouvernement de quinze (15) ministres, s'est doté de sa première Constitution financière en mai 1962 consacrée par l'adoption de la loi organique n° 62-36 du 14 mai 1962 relative aux lois de finances. Ainsi, ladite loi acte-t-elle le début de la présentation et de l'exécution d'un budget de moyens axé sur la régularité de la dépense publique et le respect des procédures de son exécution.

Il y a 60 ans, ce premier budget de l'Etat à cheval sur deux années civiles, s'équilibrait en recettes et en dépenses à 40,2 milliards de FCFA dont 9,7 milliards de dépenses en capital.

Bien qu'étant dans le cadre d'un budget de moyens, l'articulation du processus de budgétisation sur les priorités des politiques publiques n'était pas chose aisée pour un Exécutif qui venait de prendre les commandes dans un contexte socio-économique où tout était prioritaire et les ressources très limitées. Des choix budgétaires s'imposaient donc. Ainsi, la prise en compte de cette contrainte budgétaire, « la ressource », et la rationalisation des choix budgétaires sur les priorités, ne datent pas du nouveau cadre harmonisé des Finances publiques de l'UEMOA de 2009. En visant la liaison des ressources budgétaires avec des résultats concrets, le nouveau cadre budgétaire de l'époque a permis une reconnaissance du rôle essentiel de l'Etat dans la planification stratégique et le suivi évaluation de l'action publique.

En effet, en sa qualité de Président du Conseil sous la première République, le chef du Gouvernement d'alors, porteur de la vision du Sénégal indépendant, définissait les choix politiques, fixait les orientations budgétaires aux fins de permettre à l'action publique, avec l'approbation du législateur du projet de lois de finances, de renforcer les capacités productives du secteur réel et de créer durablement les changements économiques et sociaux souhaités.

Sous le régime parlementaire qu'il vivait, le Sénégal a élaboré, avec le père Louis-Joseph Lebret, un Dominicain invité par le gouvernement pour l'appuyer, son premier plan national de développement économique et social aux fins de permettre au budget de l'Etat, au-delà d'un acte de prévisions de recettes et de dépenses, de jouer pleinement son rôle d'instrument d'exécution des politiques publiques.

La crise politique au sommet de l'Etat en date du 17 décembre 1962 bascula le Sénégal dans un régime présidentiel à exécutif monocéphale jusqu'en février 1970. La crise politique dissipée, les institutions remises en route, sa première loi de finances est finalement exécutée sous l'ordonnance n° 63-01 du 15 mai 1963 portant loi organique relative aux lois de Finances.



La délégation du FMI avec le Premier Ministre Sénégalais et le Ministre des Finances et du Budget en séance de travail

Ce bref rappel historique, sans être anodin, montre simplement l'importance de la stabilité des institutions, de la vision de l'Etat, de la planification stratégique et d'un cadre de gestion budgétaire pour toute nation engagée durablement dans un processus de développement qui se construit petit à petit dans le renforcement et la consolidation des acquis. Quel que soit le courant de pensées, la recherche des voies et moyens permettant d'articuler davantage le processus budgétaire sur les priorités des politiques publiques demeurera un souci permanent.

Des plans quadriennaux de développement économique et social, qualifiés par certains comme de simples catalogues de projets et programmes, le pays a atterri au Plan Sénégal émergent (PSE) en passant par les différents plans d'ajustement, le plan d'orientation stratégique pour le Développement économique et social (PODES) et la Stratégie nationale de Développement économique et sociale (SNDES).

La longue période (de 1978 à 2000) des plans dits de stabilisation, de redressement économique et financier, d'ajustement et de dévaluation du franc CFA marquée par une stagflation doublée d'une austérité budgétaire a mis en veilleuse

les instruments de guidage de la planification stratégique. La priorité étant accordée au rétablissement des bases de la croissance économique, de l'équilibre financier et budgétaire, le budget de moyens fortement mis à contribution durant la longue période d'ajustement structurel, a connu ses premières mesures de réforme de structure .

La deuxième génération de réforme du cadre budgétaire de l'Etat est un alignement du droit budgétaire endogène sur les premières directives du cadre harmonisé des Finances publiques au sein de l'espace de l'UEMOA adoptées en 1997 après la création de l'espace communautaire. Ce cadre dédié aux Finances publiques, s'articule autour de six directives communautaires :

- la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ;
- le Code de transparence dans la gestion des Finances publiques ;
- la Nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE) ;
- le Règlement général sur la Comptabilité publique (RGCP) ;
- le Plan comptable de l'Etat (PCE) ;
- le Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE).



Photo de famille de la délégation du FMI avec le Premier Ministre Sénégalais et le Ministre en charge des Finances

La directive mère n° 05/1997 relative aux lois de finances fixait les règles fondamentales relatives à la nature, au contenu, à la procédure d'élaboration, de présentation et d'adoption des lois de finances, ainsi qu'aux opérations d'exécution et de contrôle du budget de l'Etat.

Cette directive a été transposée dans le droit budgétaire sénégalais par la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001. Reconduisant l'approche du budget de moyens, elle a apporté quelques changements :

- la préparation du budget de l'Etat suivant une nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE) conforme aux bonnes pratiques ;
- la désignation du ministre chargé des finances, ordonnateur principal et unique des recettes et des dépenses du budget de l'Etat;

- la suppression des inspections des opérations financières (IOF) dédiées au contrôle de régularité de la dépense publique et des actes à incidence financière et la création d'une Direction chargée du Contrôle des opérations financières (COF) rattachée à l'Ordonnateur principal et unique au niveau de l'administration centrale.

Le budget de moyens, une reconduction systématique des autorisations budgétaires du budget précédent à laquelle peuvent s'ajouter des crédits supplémentaires plus connus sous l'appellation de mesures nouvelles, constitue une limite objective de la stratégie d'allocation des ressources budgétaires .

Le véritable fait déclencheur des réformes du cadre budgétaire de l'Etat et des procédures

d'achat public a été provoqué par les évaluations de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé (CFAA) et de la commande publique CPAR , réalisées respectivement en 2001 et 2003 par les Partenaires techniques et financiers (PTF) conjointement avec le gouvernement.

Les mesures de réformes budgétaires préconisées en 2001 dans les domaines rappelés supra sont encore d'actualité. Elles ont le mérite de bousculer les pratiques traditionnelles de gestion budgétaire. Au total, c'est une cinquantaine de recommandations qui a été adoptée par le conseil interministériel de juillet 2003. Il a été tenu spécialement dans les locaux du ministère en charge des finances sous la présidence du Chef du gouvernement, pour affirmer son leadership dans la modernisation des procédures et la gestion des changements et le portage politique que ce chantier devrait revêtir.

Les domaines de réformes qui ont mobilisé les administrations de juillet 2003 à juin 2009, ont porté essentiellement sur :

- la préparation du budget de l'Etat ;
- l'exécution budgétaire ;
- la gestion de la trésorerie et de la dette publique ;
- la comptabilité publique et le reporting ;
- les contrôles exercés sur les finances publiques ;
- les instruments de gestion.

Toutes les recommandations contribuant à l'amélioration de la gestion budgétaire de l'Etat ont ainsi fait l'objet d'élaboration par les services désignés responsables de la mise en œuvre, de fiches techniques détaillées précisant les problèmes à résoudre, les objectifs à atteindre, les résultats, les indicateurs de mesure et les activités à mener sous forme de plans d'actions chiffrés assortis d'un calendrier d'exécution. Les réformes afférentes aux procédures de passation des marchés n'étant pas l'objet de l'article nonobstant leur importance dans l'exécution des crédits budgétaires seront passées sous silence.

Ainsi, est-il permis, au regard de l'état d'avancement des réformes budgétaires dans le contexte actuel, de revenir sur quatre recommandations importantes de ce rapport CFAA de 2001. Il s'agit de :

- l'introduction d'une lettre de cadrage budgétaire dans le dispositif de préparation du projet de la loi de finances.

La lettre de cadrage budgétaire, soumise à la signature du Premier ministre au titre de l'année de préparation du projet de loi de finances initiale, était descriptive et ne fournissait ni d'information financière ni d'indication précise sur le comportement des postes de dépense du budget de l'Etat. Sa diffusion était trop restreinte.

- La définition et la mise en œuvre d'une stratégie d'implantation d'un budget axé sur les résultats : L'introduction du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et des Cadres sectoriels des dépenses à moyen terme (CDS-MT), a été une opportunité pour consolider les acquis de la budgétisation par objectif initiée dès 1996 avec les ministères en charge de la santé et de l'éducation . En effet, en l'absence d'un cadre juridique adapté en vigueur, préalable nécessaire pour changer de paradigme, le ministère chargé des finances, face à l'obstacle juridique , a su redonner à la planification stratégique sectorielle, préalable à l'implémentation d'un budget axé sur les résultats, toute son importance en accompagnant le processus de généralisation des cadres stratégiques de développement communément appelés, par ses termes consacrés, Lettres de Politiques sectorielles de Développement (LPSD).

La création en juillet 2003 du Projet de Coordination des Réformes budgétaires et financière par arrêté n° 005222 du 30 juillet 2003 du ministère chargé de l'Economie et des Finances (MEF), unité rattachée à son cabinet, a permis de placer la formation de tous les acteurs budgétaires au rang de priorité en s'appuyant sur l'expertise de prestataires ayant éprouvé l'approche GAR et capitalisé une longue expérience dans son développement au sein du service public.



Monsieur Samba FALL Directeur de l'Ordonnancement des Dépenses publiques (DODP)

Les capacités techniques des acteurs budgétaires de l'administration en matière d'élaboration de Cadres des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et de Cadres sectoriels des dépenses à moyen terme (CDS-MT), de cadres de suivi-évaluation des projets et programmes ont ainsi été largement renforcées par des formations continues sur la démarche méthodologique et les concepts de la GAR.

En le formalisant par décret n° 2009-85/MEF du 30 janvier 2009 diffusé auprès des ministères, le nouveau processus de préparation du budget de l'Etat prenait forme pour influencer sans contrainte aucune, les pratiques traditionnelles. L'approche GAR aura réussi par la formation continue et la participation inclusive, sa pénétration en douceur dans nos administrations et son arrimage avec le cadre légal en vigueur en son temps jusqu'à l'adoption en juin 2009 du nouveau cadre harmonisé de gestion des finances publiques plus adapté ;

• la mise en œuvre de la déconcentration de toute la phase administrative de la dépense :

De l'engagement à l'ordonnancement des crédits budgétaires, en passant par la liquidation, la déconcentration est mise en œuvre par le ministre chargé des Finances, ordonnateur principal et unique des recettes et des dépenses, par les moyens d'ordonnateurs délégués (OD) nommés par décret en application des dispositions prévues par le décret n° 63-797 du 10 décembre 1963 relatif aux conditions dans lesquelles les ministres peuvent déléguer leur pouvoir.

Les OD nommés étant des agents sous l'autorité du ministre chargé des Finances et accrédités auprès du comptable public assignataire de la dépense, ils exercent, par délégation, son pouvoir, le droit budgétaire en vigueur ne permettant pas encore l'exercice du pouvoir d'ordonnancement par les ministres et les présidents d'institutions constitutionnelles de la République.

En délimitant le périmètre et en rapprochant les OD des ministères sectoriels et des institutions constitutionnelles, le ministre chargé des Finances a pu créer auprès d'eux, avec leur implication, des services d'ordonnancement partagés. Cette proximité a largement contribué à la réduction des délais de traitement des dossiers de dépense entre les différentes phases administratives.

C'est justement, en partant de ces acquis, que progressivement les gestionnaires publics des ministères et institutions ont été habilités à saisir in situ dans le système d'informations budgétaire déployé auprès d'eux leurs propositions d'engagement et de liquidation des dépenses. La mise en œuvre de cette réforme n'a pas pris en charge la phase paiement en termes de réorganisation ou de partition de la Paierie générale du Trésor en postes comptables avec des ministères et institutions rattachés à l'image du schéma structuré du contrôle budgétaire.

Aussi, importe-t-il de rappeler qu'une étude sur la partition de la PGT assortie de propositions de création de postes comptables qui ne semblaient

pas rencontrer l'assentiment des autorités avait été réalisée. D'ailleurs, pour accompagner la multiplicité des ordonnateurs principaux prônée par le nouveau cadre budgétaire de l'Etat, la partition de la PTG a été remise sur la table dans le cadre de la réorganisation de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) et même prise en charge par une proposition de réorganisation qui tarde à se concrétiser.

Ainsi, sans enfreindre les dispositions du cadre juridique en vigueur, l'objectif visé étant d'améliorer l'efficacité de l'exécution de la dépense publique, le Sénégal, dès 2004, a déconcentré l'exercice du pouvoir d'ordonnancement des crédits à l'image de certains des pays membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) qui ont eu à bénéficier d'une mission d'assistance technique conjointe similaire.

• la rupture avec la centralisation du contrôle a priori

Cette rupture a été opérationnalisée grâce à la création de services de contrôle a priori de proximité avec un périmètre d'intervention défini pour préciser les ministères et institutions constitutionnelles rattachés. Cette proximité a créé des rapports de collaboration très étroits qui ont permis au contrôleur budgétaire par la pédagogie, de jouer pleinement sa mission d'appui conseil aux gestionnaires de crédits au-delà du contrôle de régularité et de conformité de la dépense.

Globalement, l'initiative des PTF de conduire conjointement avec le Gouvernement, l'évaluation de la dépense publique et de la responsabilité financière (CFAA), a permis, par l'appropriation de ses recommandations, au Ministère en charge des Finances et aux ministères techniques en charge des politiques sectorielles, de questionner les modes d'actions, questionnement qui a facilité l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'amélioration de la gestion des Finances publiques dans le respect d'une réglementation en vigueur adossée au cadre juridique de l'Union (UEMOA) de 1997.

Avec le soutien politique et les formations continues, des améliorations ont pu être apportées dans la pratique du budget axé sur les résultats, l'élaboration de cadre de planification stratégique, la conduite de revues de la performance, la transparence budgétaire par le développement de la culture de la publication des documents budgétaires, la modernisation des procédures, des systèmes d'informations et enfin dans la réduction des délais de traitement des dossiers de dépenses. Le portage politique par le Ministère en charge des Finances et la forte implication de la Direction générale des Finances (ancienne appellation) et des ministères techniques gestionnaires des crédits ont montré à quel point l'appel au changement de nos pratiques et à la modernisation de nos procédures budgétaires était entendu et les réformes acceptées. Aucune administration n'a voulu être laissée en rade face à une dynamique de changement en crescendo.

Pour marquer le portage politique des réformes du cadre de gestion budgétaire et comptable nécessaire pour l'appropriation et la mobilisation, le Ministre chargé des Finances présidait personnellement le comité de pilotage, les services responsabilisés dans la mise en œuvre des mesures étant soumis régulièrement à une obligation de rendre compte. Le démarrage des activités étant bien lancé, sa relève a été assurée par le ministre chargé du budget et en continu, par le Secrétaire général du ministère en charge des Finances. Ce comité de pilotage a été dédié exclusivement à la mise en œuvre des recommandations du plan d'action CFAA, celles afférentes aux procédures d'achat public, par un comité ad hoc .

Une structure de projet légère, tampon, le Projet de Coordination des réformes budgétaires et financières (PCRBF), est mise en place avec l'appui financier des PTF pour servir de porte d'entrée des appuis aux réformes au-delà de ses attributions de suivi rapproché et d'appui technique. Le cadre institutionnel institué a été dupliqué par les ministères sectoriels à travers la création de comités de pilotage ministériels présidés par les Secrétaire généraux de département dans lesquels les Directeurs de l'Administration générale

et de l'Équipement (DAGE) et les Cellules Etudes et Planification (CEP) ont joué un rôle primordial dans l'animation et l'opérationnalisation des cadres sectoriels des dépenses.

Ces cadres ministériels ont permis à leur tutelle de s'impliquer à un niveau élevé de la hiérarchie et de disposer de correspondants sectoriels en mesure de porter la mise en œuvre des changements souhaités particulièrement dans la préparation du budget de l'Etat, l'exécution et le contrôle budgétaires, la mise en place des dispositifs d'audit et de contrôle interne administratif et dans le déploiement des outils didactiques (guide, manuel, modules de formation, etc.) et des instruments de gestion (déploiement d'applicatifs de gestion budgétaire).

En l'absence d'un cadre juridique adapté, les améliorations apportées dans le cadre de gestion budgétaire ont permis cependant :

- l'émergence de la culture de résultats au sein de nos administrations et un réel besoin de changer les pratiques traditionnelles de gestion budgétaire ;
- une formation continue des acteurs budgétaires sur la démarche de performance, la GAR, les outils de gestion d'un budget axé sur les résultats;
- l'adhésion des ministères, des établissements publics administratifs (EPA) et sociétés publiques à la démarche de performance ;
- la généralisation des cadres stratégiques et opérationnels (LPSD et CDSMT), une prise de conscience des acteurs budgétaires de l'importance du budget de l'Etat en tant qu'instrument d'exécution des politiques publiques, de création des changements socio-économiques durables, au-delà d'être un simple acte de prévision de recettes et de dépenses ;
- une amélioration de l'efficacité du contrôle a priori de la dépense publique et enfin,
- une information renforcée du parlement (de nouveaux documents budgétaires sont annexés au projet de loi de finances initiale).

Les progrès indéniables qui ont pu être réalisés dans plusieurs domaines de réforme du cadre budgétaire axé sur les moyens ont certes apporté des changements importants mais insuffisants au regard de l'ambition d'une réforme profonde et complète de l'autorisation budgétaire orientée dans le sens de résultats de développement et comme mesure de la performance de l'action publique.

Le nouveau cadre de gestion budgétaire, un tournant dans l'histoire budgétaire des Etats membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)

Le nouveau cadre budgétaire résulte d'un processus de réflexions et d'échanges entre le département des Finances publiques et de la Fiscalité intérieure de la Commission de l'UEMOA, le comité des experts pays désignés représentant les Etats et les partenaires techniques et financiers (PTF). Il est le fruit d'un consensus des parties prenantes inspirées par les normes internationales et les bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques. Sa mise en œuvre est confiée à la Direction générale du Budget.

Adopté en mars 2009 pour la directive portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques et en juin 2009 en ce qui concerne les cinq autres directives, le nouveau cadre harmonisé des Finances publiques repose sur ce nouveau paradigme. Il est adossé essentiellement sur :

- le principe de la Gestion Axée sur les Résultats ;
- un alignement sur les normes et les bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques ;
- un repositionnement et une reconnaissance du rôle central de l'Etat dans la planification stratégique et le suivi-évaluation des politiques publiques ;
- un cadre macro-économique et un cadre budgétaire pluriannuels sur un trend de trois ans pour servir de support à la préparation du projet de budget de l'Etat ;
- le renforcement des grands principes budgétaires, en insistant sur la sincérité budgétaire ;



Monsieur Bacar FAYE Directeur du Contrôle Budgétaire

- la liberté de gestion et la responsabilité du gestionnaire public ;
- une programmation budgétaire pluriannuelle des dépenses, respectueuse des principes de sincérité et de fiabilité ;
- une rénovation des principes de budgétisation des crédits en Autorisations d'Engagement (AE) et Crédits de Paiement (CP) ;
- une modification de la conception de la dépense publique ;
- une institutionnalisation du contrôle de gestion dans les ministères ;
- une rénovation des modes de contrôle ;
- un renforcement du rôle de l'Assemblée nationale dans le débat budgétaire, le contrôle budgétaire et l'évaluation des performances de l'action publique ;
- un élargissement du périmètre de contrôle de la Cour des comptes ;
- une facilitation de l'accès du public à l'information.

Que retenir du cadre budgétaire de l'Etat qui va avoir un impact sur les pratiques de gestion ?

Le principe de la Gestion Axée sur les Résultats : La Gestion axée sur les Résultats de développement a été inventée en 1964 par Peter Drucker avec la parution de son livre « Managing for results ». Cette approche novatrice s'est bien répandue dans bon nombre de pays développés anglosaxons et francophones.

Emprunté en premier par les pays anglo-saxons dans le fonctionnement de leur service public pour redonner du sens à l'action publique, ce principe de gestion trouve sa justification dans un souci de rationalisation budgétaire et d'amélioration de l'efficacité des politiques publiques. L'objectif visé par cette approche de gestion du secteur public peut être considéré comme une réussite en ce sens, qu'elle a permis véritablement de lier les ressources à des résultats concrets de développement. Faisant tâche d'huile, d'autres pays anglo-saxons et francophones ont pu réformer leurs procédures budgétaires par une amélioration des outils, la formation des ressources humaines et la gestion des changements.

Mis à l'épreuve, le management par les résultats a fini par être formalisé en procédures écrites dans des référentiels sur les bonnes pratiques en la matière. On pourrait énumérer notamment :

- le Manuel Statistique de Finances publiques (FMI) de 2001 mis à jour en 2014 ;
- le Manuel sur la transparence des Finances publiques (FMI) ;
- le Manuel sur la transparence budgétaire (IBP) ;
- le cadre d'évaluation de la performance en matière de gestion des finances publiques (PEFA) de 2016 ;
- le cadre d'évaluation des performances en matière de gestion de la dette publique (DeMPA).

La GAR, sur laquelle s'est adossé le nouveau cadre budgétaire de l'Etat, n'est pas un simple exercice d'élaboration de textes, d'alignement de choix budgétaire sur les priorités de la stratégie sectorielle et de suivi et évaluation des résultats. Elle est avant tout une approche voulue par l'Etat qui exprime le besoin de changer ses pratiques

de gestion budgétaire afin que ses actions aient un effet direct et un impact réel sur les citoyens à travers la création des changements socio-économiques et un renforcement des capacités productives.

La pertinence de cette approche GAR appliquée par le service public n'est donc plus à démontrer si l'on comprend bien que l'exercice des fonctions publiques, dont la seule finalité est la fourniture en continu de prestations de services de qualité et au meilleur coût aux usagers, appartient au citoyen.

La Commission de l'UEMOA, devant une dynamique de changement des pratiques budgétaires, n'avait d'autre choix que de susciter, avec l'adhésion des Etats membres, la réécriture de directives finances publiques de 1998/2000 vouées déjà à la désuétude.

Le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de 2009 donna ainsi aux pays membres de l'Union la base juridique permettant de passer des budgets de moyens au budget axé sur les résultats et la performance de l'action publique plus connu sous l'appellation Budget programme entré en vigueur au Sénégal en janvier 2020 avec l'adoption de la LOLF 2020-07 relative aux lois de finances.

L'alignement sur les normes et les bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques

Les manuels rappelés supra constituent des référentiels internationalement reconnus, mis à la disposition des Etats pour améliorer leur cadre et pratique de gestion budgétaire. Le Manuel Statistique de Finances publiques de 2001 marque une avancée dans la normalisation des méthodes d'établissement et de présentation des statistiques des Finances publiques. Le MSF a inspiré l'élaboration de la nomenclature de la Classification des Fonctions des Administrations publiques (CFAP), des nomenclatures budgétaires et comptable, à la classification de la nature économique des dépenses et du TOFE de l'administration centrale. Les progrès réalisés ont

permis également au Sénégal d'officialiser depuis 2017, son adhésion aux Normes spéciales de diffusion de données (NSDD) reconnue par le FMI.

Le Manuel du FMI Code de la transparence des Finances publiques (FMI) : il définit les normes et pratiques à observer en matière de disponibilité et de publication de l'information, de prévisions financières et de budgétisation et enfin, en matière d'analyse et de gestion des risques budgétaires. En 2018, le Sénégal s'est prêté à cet exercice d'évaluation du niveau de transparence de la gestion de ses finances publiques. Globalement, l'évaluation de la transparence effectuée en 2018 place le Sénégal dans la moyenne des Etats de niveau de revenu et de capacité institutionnelle similaires. Le rapport est mis en ligne sur le site du FMI.

Le Manuel sur la transparence budgétaire (IBP) : mis au point par les organisations multilatérales, il définit les critères internationalement reconnus pour évaluer la mesure dans laquelle un gouvernement met à la disposition du public et en temps opportun, les huit documents budgétaires clés qui doivent contenir des données budgétaires exhaustives et utiles. Depuis 2008, l'indice de transparence du système de gestion budgétaire de l'Etat est déterminé en fonction de la publication des documents budgétaires définis et en bonne date.

Le cadre d'évaluation de la performance en matière de gestion des finances publiques (PEFA) de 2016 est le référentiel des bonnes pratiques qui a permis homogénéiser l'approche d'évaluation de la gestion des finances publiques. On y retrouve des critères empruntés soit au Code de transparence du FMI soit au manuel d'enquête sur le budget ouvert (IBP).

L'évaluation PEFA conduite par un cabinet d'études privé, sous la supervision du gouvernement, des PTF et de la société civile permet d'identifier et de relever les pratiques non conformes aux bonnes pratiques admises et de renseigner un programme de réformes embrassant toutes les dimensions qui sont assorties d'indicateurs de résultats mesurables. Le Sénégal a eu à conduire trois

exercices d'évaluation PEFA en 2007, 2011 et en 2019 qui lui ont permis d'améliorer sensiblement son alignement sur les bonnes pratiques en matière de gestion des finances publiques.

Le cadre d'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette publique permet également d'asseoir un cadre institutionnel unifié de la gestion de la dette publique. L'évaluation DeMPA conduite par le Sénégal en 2007 a été un prétexte pour se conformer au Règlement n°09/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de la gestion de la dette publique dans les pays membres de l'UEMOA. Le cadre institutionnel de gestion de la dette intérieure et extérieure de l'Etat s'est nettement amélioré avec la création de la Direction de la Dette publique et la production d'une Stratégie d'Endettement à Moyen Terme (SDMT) annexée depuis lors au projet de loi de finances initiale.

Une reconnaissance du rôle central de l'Etat dans la planification stratégique et le suivi-évaluation des politiques publiques

Un des objectifs du nouveau cadre budgétaire de l'Etat étant de lier les ressources à des résultats concrets qui sont définis sous forme de résultats escomptés à travers les interventions des politiques publiques, il reste évident que l'expérience acquise en matière de planification stratégique, du premier plan d'orientation pour le développement économique et social (1989-1994) au Plan Sénégal Emergent (PSE) en passant par les LPSD, ne peut être qu'un acquis mis à contribution pour opérationnaliser le budget axé sur les résultats.

L'existence d'une stratégie sectorielle étant un préalable à la mise en œuvre d'un budget programme au niveau ministériel, le nouveau cadre de gestion budgétaire a permis avec l'accompagnement des départements respectivement en charge de la planification et du budget, une généralisation des LPSD, une appropriation des règles de découpage d'un ministère en programmes budgétaires. Au total, le budget de l'Etat est présenté en dotations et programmes budgétaires. Les programmes budgétaires doivent nécessairement être limités



Monsieur Younoussa BA, Directeur du Contrôle Interne

en nombres et leur définition stabilisée pour non seulement permettre à chaque ministère d'assurer efficacement le suivi de l'exécution et la continuité de la réalisation de l'action publique.

Les cadres de performances encore perfectibles pour certains ministères, constituent les référentiels pour l'évaluation des politiques et des programmes budgétaires définis. En effet, pour les ministères disposant de système d'information, les cadres de performances devraient pouvoir être améliorés progressivement avec la fiabilisation des données de suivi.

En revanche, pour les autres ministères ne disposant ni d'indicateurs de résultats mesurables ni de système statistique, un travail de conception devra être conduit en valorisant, par le benchmark, les bonnes pratiques dans les secteurs similaires. La mise à contribution de l'ANSD dans l'exécution de programmes d'enquêtes permettant d'identifier, avec les parties prenantes des politiques publiques concernées, les bons indicateurs de



*Monsieur François NDOING,
Directeur du Système d'Information*

résultats (libellé, méthode de calcul et de collecte des informations, sources) et de déterminer leurs valeurs de références.

Les cadres macro-économique et budgétaire pluriannuels, supports de base à la préparation du projet de budget de l'Etat

Le nouveau cadre budgétaire de l'Etat s'est résolument aligné sur les bonnes pratiques en matière de gestion des Finances publiques. Bien avant l'entrée en vigueur du nouveau cadre budgétaire de l'Etat en 2020, les bonnes pratiques du ministère en charge de l'économie (DPEE) et du ministère en charge du budget (DPB), ont permis de développer les aptitudes à élaborer de solides prévisions macroéconomiques et budgétaires, essentielles pour définir une stratégie budgétaire soutenable et contribuant à une plus grande fiabilité des prévisions budgétaires.

La LOLF de 2020, en son article 51, a redonné

au cadrage macro-économique et budgétaire, sa pluralité et toute son importance dans le débat parlementaire (discussions du DPBEP avec les députés) et dans la préparation du projet de budget de l'Etat (élaboration du TOFE prévisionnel suivant le format du MSF de 2001). Il en est de même pour la loi 2012-22 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques qui consacre les principes et les règles à observer en matière d'élaboration du cadrage macro-économique, d'élaboration et de présentation des budgets publics.

En effet, au-delà des simulations, l'objectif final visé est de faire en sorte que, dans le cadre de la préparation du projet de budget de l'Etat, les prévisions macroéconomiques et macro-budgétaires qui doivent leur servir de base annoncent clairement les objectifs budgétaires et les politiques visés par le gouvernement et qu'elles présentent des projections exhaustives et crédibles de l'évolution des finances publiques sur le trend .

Les méthodologies de projections du cadrage macroéconomique et du cadrage budgétaire étant maintenant éprouvées, la culture de la transparence budgétaire se développant progressivement, les acquis indéniables devraient pouvoir être complétés, avant la publication des documents budgétaires, par des tests ou analyses de sensibilité des hypothèses de base pour mesurer leur robustesse (risques en cas de changement de comportement d'une variable, mesures de mitigation), consolidés par une publication systématique des hypothèses de base dans les documents produits.



Le SYSBUDGEP, la plateforme de gestion de l'information financière

LE CYCLE BUDGETAIRE

Madame Cira DEMBELE GUEYE, Chef Division Synthèse DPB/DGB

Monsieur El'Hadj Mamoune DIOP, Conseiller technique DPB/DGB

Sous l'autorité et la coordination du Président de la République, le Ministre des Finances et du Budget (MFB), notamment la Direction générale du Budget (DGB) conduit la préparation des projets de lois de finances pour le compte du Gouvernement. L'élaboration du projet de loi de finances pour l'année au Sénégal se déroule de février à octobre selon un processus très normé et formalisé, particulièrement à travers le décret n° 2019-120 du 16 janvier 2019 relatif à la préparation du budget de l'Etat.

Ce décret fixe les modalités et le calendrier budgétaire c'est-à-dire qu'il indique les activités clés prévues dans le processus budgétaire, définit les responsabilités, désigne les services concernés et précise les échéances pour les principales

tâches. L'établissement de ce calendrier budgétaire consacre le caractère cyclique du processus budgétaire dont les principales phases sont interdépendantes, se chevauchent et s'enchaînent comme suit :

1. Conférences de performances

Le cycle budgétaire commence au mois de février par la tenue de conférences de performances, réunions techniques entre la DGB et les autres acteurs budgétaires des ministères et institutions. Ces cadres d'échanges techniques permettent notamment d'examiner et d'évaluer les résultats de l'exercice précédent, d'apprécier la qualité de la gestion des politiques publiques, d'analyser les écarts constatés et les événements intervenus en cours de gestion, de faire ressortir les

performances attendues sur les exercices à venir, de vérifier la pertinence de la structuration des programmes et dotations, de valider le cadre de performance de chaque programme, d'identifier les réformes susceptibles de générer des économies structurelles et d'améliorer l'efficacité des programmes et dotations.

Il importe de relever que cette nouvelle phase de dialogue franc et ouvert vise à renforcer la mise en cohérence des allocations de ressources avec les objectifs sectoriels à travers le développement d'une fonction d'analyse stratégique et de chiffrage des coûts des actions proposées.

Les résultats des travaux sont utilisés par le MFB, pour les projections des dépenses pour le cadrage budgétaire, et par les ministères sectoriels et institutions dans le cadre de leurs projets de budgets.

Il faut cependant préciser que les conférences de performance n'ont pas encore eu lieu au Sénégal. Mais, elles se dérouleront pour la première fois, en février 2022, suite au dépôt, par les ministères, des premiers rapports annuels de performance qui ont accompagné le Projet de loi de règlement 2020. Toutefois, dans un souci de rationalisation des rencontres, elles seront couplées aux conférences de cadrage budgétaire.

2. Cadrage budgétaire

Le cadrage budgétaire établit les projections des dépenses budgétaires pour les trois années à venir. Il donne l'occasion également de faire des projets ou esquisses d'enveloppes budgétaires et d'élaborer le Tableau récapitulatif des dépenses projetées à moyen terme par catégorie. Il s'inscrit dans une démarche visant à renforcer la planification pluriannuelle des politiques publiques et leur programmation financière. Ainsi, les premières versions dites « Vo » des documents de Programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) sur les trois années à venir et projets annuels de performance (PAP) de l'année à venir sont élaborées à cette étape.

Il permet notamment de :

- analyser les sous-jacents des dépenses précédentes pour en déterminer l'évolution et les besoins incompressibles ;
- isoler les dépenses ponctuelles non reconductibles de façon à éviter de reproduire de façon automatique des dotations non justifiées ;
- identifier les besoins non satisfaits (sous-budgétisation) ou au contraire les dépenses manifestement surcalibrées et qui n'ont pas donné lieu à une consommation complète ;
- évaluer le coût des mesures déjà arbitrées non encore entrées en vigueur mais qui vont avoir un impact budgétaire certain dans le futur (ex. projet de loi, engagement gouvernemental ou annonce en Conseil des Ministres) ;
- déterminer l'impact des nouvelles mesures prévisibles pour les années considérées dans le respect d'une évolution raisonnable des dépenses ;
- privilégier les secteurs et dépenses prioritaires conformément aux objectifs stratégiques fixés par les autorités ;
- dégager l'espace budgétaire nécessaire pour mettre en œuvre d'autres priorités gouvernementales.

Les résultats issus de ce cadrage sont alors transmis au plus tard le 25 mars à la Direction chargée des Prévisions économiques qui les utiliseront, en guise d'input, pour préparer le cadrage macroéconomique.

3. Cadrage macroéconomique

Le cadrage macroéconomique est un exercice d'analyse de la situation économique et financière d'un pays réalisé par les administrations nationales en relation étroite avec les organisations internationales.

Il est aussi un travail expert qui vise à agir sur le réel par sa dimension instrumentale, employant des techniques issues de l'économie et de la statistique afin de « piloter » l'économie. Mais, faut-il le rappeler, il est aussi un mode de régulation de l'accès aux ressources car offrant un support technocratique aux débats sur l'action de l'État.



Quelques agents de la DPB en pleine activité pour préparer le marathon budgétaire

En fait, le cadrage macroéconomique fixe les principaux agrégats macroéconomiques comme le déficit budgétaire et le taux de croissance.

D'ailleurs, relativement à la croissance, c'est-à-dire l'augmentation de la richesse créée sur le territoire national d'une année à l'autre, elle représente l'indicateur-clé qui renseigne sur les marges de manœuvre dont dispose l'Etat pour financer ses politiques publiques.

En outre, c'est au travers du cadrage macroéconomique que sont fixés les grandes masses de recettes (impôts et taxes) et de dépenses (paiement des salaires, achats de biens, construction de routes etc.) ainsi que le niveau d'équilibre budgétaire.

Les principales informations obtenues à l'issue du cadrage macroéconomique sont retracées au niveau des tableaux suivants :

- le tableau de projection des comptes nationaux : évolution et structure du PIB (réel et à prix courant) ;
- la balance des paiements : statistiques des transactions entre l'économie du Sénégal et le reste du monde ;
- la situation monétaire : situation consolidée de l'ensemble du système financier ;

- le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) : analyse des statistiques des finances publiques ;
- le tableau sur les critères de convergence : critères économiques à respecter par les pays membres de l'UEMOA.

Au demeurant, si les montants prévus dans le cadrage budgétaire sont supérieurs à ceux prévus par le cadrage macroéconomique, des ajustements sont faits dans le cadrage budgétaire pour rester dans la limite des plafonds fixés par le TOFE et pouvoir ainsi préparer les enveloppes budgétaires définitives à notifier.

Au plus tard le 15 avril, le MFB établit la première version de ce cadrage macroéconomique devant servir à :

- l'élaboration du document de Programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP), base de discussion du débat d'orientation budgétaire (DOB) ;
- la détermination des enveloppes budgétaires.

4. Document de Programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)

Sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées, le Gouvernement élabore le document

de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP), document de référence pour la préparation de la loi de finances et servant de base de discussion au débat d'orientation budgétaire (DOB) à l'Assemblée nationale. Le DPBEP évalue, sur une période triennale, le niveau global des recettes attendues de l'Etat, décomposées par grande catégorie d'impôts et de taxes et les dépenses budgétaires décomposées par grande catégorie de dépenses. Le DPBEP présente également l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette des organismes publics ainsi que la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'Etat peut accorder à ces dernières. Il fixe enfin les objectifs d'équilibre budgétaire et financier.

Au plus tard le 15 mai, le MFB soumet le projet de DPBEP, pour son adoption en Conseil des Ministres.

5. Débat d'Orientation budgétaire (DOB)

Le débat entre l'Assemblée nationale et le Gouvernement s'inscrit dans le cadre de la participation de cette chambre parlementaire (à travers lui, l'ensemble des citoyens) au processus de préparation du budget. Les honorables députés saisissent cette occasion pour donner leurs points de vue sur les choix, les orientations économiques et sociales du Gouvernement, ainsi que sur la trajectoire des finances publiques, telles qu'exprimées dans le DPBEP et indiquer également leurs préférences et réticences.

Leurs avis sont alors en mesure de peser plus efficacement sur les décisions gouvernementales qu'ils ne peuvent le faire au moment du vote du budget.

Il doit se tenir au plus tard le 30 juin mais ne donne pas lieu à un vote.

En définitive, quelles que soient les loyautés politiques et au-delà des joutes auxquelles, à l'occasion du débat budgétaire, les députés se livrent au sein de l'Assemblée nationale, l'enjeu de fond est commun. C'est celui de la responsabilité,

de la transparence, et, finalement, de ce qu'il est convenu aujourd'hui d'appeler la bonne gouvernance.

6. Circulaire portant préparation de la loi de finances pour l'année

Concomitamment à la notification des enveloppes budgétaires, le MFB adresse aux Présidents des institutions constitutionnelles ainsi qu'aux ministres, une circulaire précisant les conditions dans lesquelles doivent être présentées leurs propositions de budgets pour l'année à venir. Cette circulaire a principalement pour objectifs de :

- indiquer les grandes orientations budgétaires retenues pour le projet de loi de finances de l'année ;
- rappeler le calendrier d'élaboration du projet de loi de finances de l'année ;
- fixer le calendrier de passage, en conférence budgétaires, des ministères et institutions ;
- identifier les acteurs et de rappeler leurs rôles ;
- permettre aux ministres et présidents d'institution constitutionnelle d'actualiser la version Vo, conformément aux canevas définis à cet effet, de leurs documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) et leurs projets annuels de performance (PAP) ;
- définir les normes et méthodes suivant lesquelles doivent être présentés les projets de budget ;
- déterminer les informations et les documents justificatifs à fournir.

7. Notification des enveloppes budgétaires indicatives

Parmi les étapes importantes du processus budgétaire, figure la détermination des enveloppes budgétaires dont l'un de ses principaux objectifs est de s'assurer que les décisions politiques de haut niveau se reflètent dans les allocations financières détaillées qui composent le budget.

Après la tenue du DOB, un affinement et un ajustement du cadrage budgétaire sont effectués, pour mieux prendre en compte les préoccupations des parlementaires, dans le cadre de la détermination

des enveloppes budgétaires indicatives ou plafonds de dépenses par département ministériel et institution. En conséquent, le MFB arrête le niveau des enveloppes triennales par grande nature de dépenses et par programmes et les communique aux présidents des institutions constitutionnelles ainsi qu'aux ministres. Cette notification des enveloppes budgétaires ou montants maximums de crédits et d'emplois se fait au plus tard le 5 juillet et peut comporter des précisions sur la destination de certains crédits, des mesures de réforme à mettre en œuvre et les économies correspondantes.

Pour rappel, le budget est par nature incrémentale et, en pratique, des changements drastiques ne sont pas possibles d'une année à l'autre. En somme, une grande partie du budget est déjà attribuée à des objectifs existants et donc incompressibles. C'est le cas par exemple des dépenses relatives au service de la dette, aux pensions, aux salaires, aux forces de défense et de sécurité qui ne peuvent, en réalité, faire l'objet d'aucune discussion pour une réduction ou réaffectation. Le point de départ de la détermination de l'enveloppe budgétaire n'est donc jamais une « page blanche » ou un exercice entièrement à « base zéro ». En effet, l'opération première consiste à prendre en compte ces éléments fixes ou non discrétionnaires, avant d'adopter un mécanisme permettant de réaffecter la marge budgétaire, considérée dès lors, comme discrétionnaire. Ainsi, le montant réel des dépenses véritablement discrétionnaires et disponibles, qui peuvent être allouées pour répondre aux priorités politiques, est relativement faible au cours d'une année donnée.

Et plus précisément pour le budget 2022 par exemple, la détermination des enveloppes budgétaires ou plafonds de dépenses s'est faite suivant une méthodologie clairement établie.

En effet, sur la base des allocations de la première loi de finances rectificative (LFR) 2021, les enveloppes sont ajustées en fonction des opérations nouvellement programmées telles que :

- les mesures arrêtées dans le cadre du Programme Emploi des jeunes ;
- la prise en charge des obligations impayées et dépenses obligatoires ;

- l'intégration de projets du PAP2A ayant déjà fait l'objet d'une évaluation ;
- les prévisions de tirages des nouvelles conventions de financement ;
- les projets en cours et ceux en négociation très avancée, après déduction des projets arrivés à terme.

A la suite de cet exercice, les montants arrêtés par programme et dotation sont notifiés par le Ministre des Finances et du Budget aux ministères et Institutions constitutionnelles pour leur permettre d'élaborer leur projet de budget.

En définitive, cette détermination des enveloppes budgétaires vise à équilibrer les priorités concurrentes dans un contexte de demandes potentiellement illimitées confrontées à des ressources limitées. Tous les ministères et institutions ont des ambitions de haut niveau qui ne peuvent être atteints au cours d'un seul exercice financier et doivent ainsi tenir compte de leurs priorités à travers un certain nombre de cycles budgétaires selon une perspective à moyen et à long terme. Les dirigeants politiques ont parfois de la difficulté à accepter cette contrainte qui fait que les ressources disponibles ne suffisent pas à réaliser tous les souhaits de dépenses.

Toutefois, il faut préciser qu'au sortir des conférences budgétaires et de l'arbitrage de l'autorité en conseil des ministres, ces enveloppes peuvent être réajustées, tout en restant sur les objectifs fondamentaux fixés par la lettre de cadrage.

8. Documents de Programmation pluriannuelle des Dépenses (DPPD) et Projets annuels de Performance (PAP)

Dès réception de ces plafonds, s'engage la phase de répartition, à l'interne, des crédits. En suivant les indications et orientations de la lettre circulaire relative à la préparation du projet de loi de finances, chaque département ministériel et institution répartit, pour chaque programme ou dotation, ses crédits en fonction de ses priorités. Ainsi, il alloue les ressources sur la base de la pertinence des actions et activités proposées pour l'atteinte



L'actuel Ministre des Finances avec l'ex Directrice de la Programmation Budgétaire en compagnie de ses collaborateurs lors des réunions de commission à l'Assemblée Nationale

aux objectifs des programmes. La synthèse de ce processus de répartition est consignée dans un document de Programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) par ministère et institution et dans un projet annuel de performance (PAP) par programme revisités une seconde fois et transmis au MFB, pour les besoins de consolidation des données du projet de loi de finances en vue de préparer les conférences budgétaires qui s'en suivront.

9. Conférences budgétaires

Ces conférences conduites par les services chargés de la programmation budgétaire, de la planification, du contrôle budgétaire et de la solde sont des moments d'intenses échanges où les ministères et Institutions présentent, motivent et défendent leurs projets de budget et exposent leurs contraintes.

Elles permettent de débattre sur les préoccupations majeures des différents secteurs. En clair, la Direction générale du Budget, sous la conduite de la Direction de la Programmation budgétaire et les services compétents des ministères et institutions échangent sur :

- l'identification des dépenses indispensables et des activités nouvelles, leur degré d'utilité,

ainsi que leur conformité avec les cadrages existants (budget triennal) ;

- la méthode de répartition à l'interne et la justification au premier franc des crédits alloués ;
- le respect des orientations données dans la lettre circulaire ;
- la déclinaison de la stratégie opérationnelle de chaque programme ;
- les demandes de crédits complémentaires au vu des justificatifs produits ;
- le cadre de performance de chaque programme ;
- la prise en charge des indications de la lettre de notification ;
- la maturité des projets (études de faisabilité, décision du gouvernement, convention/ accord de financement, etc.) ;
- la cohérence entre la budgétisation et l'allocation des actions ou activités, objectif ou indicateur à atteindre.

La Direction de la Programmation budgétaire (DPB), assisté de ses services, recense les demandes formulées par les ministères sectoriels et institutions et proposent des alternatives. Toutefois, les questions restées sans solution et les priorités non prises en charge par l'enveloppe indicative

sont retracées et transmises aux autorités, pour arbitrage.

10. Pré arbitrage du MFB

Dès réception du document de synthèse élaboré par la DGB, à l'issue des conférences budgétaires et du dernier cadrage macro intégrant les derniers développements budgétaires, le Ministre des Finances et du Budget procède, à son niveau, à un arbitrage entre politiques sectorielles puis le soumet à l'arbitrage de son Excellence, le Président de la République. Ainsi, les montants des crédits répartis à l'ensemble des programmes et dotations sont définitivement arrêtés et soumis à l'approbation du Conseil des ministres.

11. Finalisation du projet de budget

Après adoption du projet de loi de finances en Conseil des Ministres, chaque ministre ou président d'institution actualise son projet de budget et tous les autres documents annexes sur la base des arbitrages rendus.

Nonobstant cet exercice de consolidation du projet de budget, la Direction de la Programmation budgétaire coordonne l'élaboration et la finalisation des documents devant accompagner ledit projet de loi de finances.

Ces documents, qui apportent des informations supplémentaires, aident le député et, au-delà, le citoyen, à comprendre les différents éléments ayant conduit aux choix et priorités du Gouvernement. Ils sont, entre autres :

- « Voies et moyens » : pour décliner la stratégie du Gouvernement pour percevoir des recettes et élargir l'assiette ; il décrit l'évolution complète des recettes, rappelle la méthodologie de leur projection retenue lors des campagnes de budgets économiques et retrace la stratégie de leur mobilisation et les nouvelles dispositions fiscales introduites dans le projet de loi de finances ;
- « Document genre » : pour décrire la stratégie adoptée par le Gouvernement pour bâtir une société équitable et égalitaire qui garantit



Vue panoramique de l'hémicycle à l'occasion de l'ouverture de la session budgétaire

- à chaque citoyen, la réalisation de ses potentiels pour son plein épanouissement ;
- « Résumé des rapports d'Evaluation ex ante des projets » : pour retracer l'ensemble des nouveaux projets et programmes d'investissement publics évalués et validés par le ministère en charge de la planification ;
- « Rapport économique et financier » : document annuel d'analyse pour présenter la situation et les perspectives économiques, sociales et financières et décliner les principales orientations des politiques sectorielles et des réformes ainsi que les hypothèses et les projections macroéconomiques à court et moyen terme ;
- « Déclaration sur les risques budgétaires » : pour identifier et répertorier les principaux risques budgétaires (macroéconomiques, environnementaux, etc.) et proposer les mesures de mitigation de leur potentiel impact sur le budget de l'État ;
- « DPPD/PAP des institutions et ministères » : nouveaux outils budgétaires destinés à présenter les orientations d'un Ministère, la stratégie des programmes ainsi que la présentation du budget à moyen terme (DPPD) et sur l'année à venir (PAP) ;
- « Stratégie de la Dette à Moyen Terme » : pour décliner le plan opérationnel d'endettement public à moyen terme. Il sert de boussole pour orienter les décisions du Gouvernement en matière d'endettement afin d'atteindre les objectifs de financement de l'économie au coût le plus faible possible tout en minimisant l'exposition du portefeuille de la dette aux divers risques financiers.
- « Programme des investissements publics (PIP) : commentaires et banque de projets » : documents retraçant toute la politique de l'Etat, sur une période triennale, en matière d'investissements publics ;
- « Budget citoyen » : document simplifié de la loi de finances et destiné au citoyen à travers lequel il peut déterminer l'origine des recettes et la façon dont les dépenses sont réparties pour financer les services publics ;
- « Budget en bref » : pour résumer et simplifier le document de la loi de finances ;

Au total, le projet de loi de finances pour l'année, accompagné des annexes prévues, est transmis à l'Assemblée nationale au plus tard le jour de l'ouverture de la session ordinaire unique.

Après ce dépôt, la phase parlementaire est mise en branle, du mois d'octobre au mois de décembre, et aboutit au vote de la loi de finances, à l'issue de longs et riches débats en commission et en plénière.



Après son adoption par l'Assemblée nationale, la loi de finances de l'année, comme toutes les autres lois, est signée par le Président de la République et publiée au journal officiel de la République du Sénégal. Cette étape est appelée promulgation permet la mise en place des crédits dans le système d'information (SYSBUDGEP) au plus tard le 30 décembre de l'année (n-1). Les structures compétentes sont autorisées alors à exécuter le budget, à partir du 02 janvier de l'année n.

DOSSIER

La direction chargée du budget : Aperçu historique et mutations à travers les âges

*Ismaila SOUMARE, Chef de la division Documentation
DAP/DGB Spécialiste en décentralisation.*

Introduction

De 1960 à nos jours, l'administration chargée de la préparation, de l'exécution et du suivi du budget de l'Etat a connu des changements institutionnels qui ont consolidé la gestion budgétaire dans notre pays. Ainsi, du legs colonial à partir de 1882 à la décennie des années 90, jusqu'aux récentes mutations des femmes et des hommes à travers plusieurs réglementations, de nombreuses procédures ont apporté à cette administration savoir-faire et talent.

L'objet de cet article n'est pas de consacrer une analyse des différentes lois organiques

relatives aux lois de finances, c'est à dire du droit budgétaire, mais plutôt de décrire dans le temps l'administration chargée du budget et d'essayer de mettre en exergue certaines mutations qu'elle a connues.

La Direction du budget a gardé pendant les premières années qui ont suivi l'indépendance les survivances coloniales avant d'entamer une série de mutations à partir de 1996.

Elle a d'abord occupée les locaux du 1er étage de l'immeuble Peytavin entre 1964 et 1975 avant de déménager au 4 étages à partir de 1976. Entre temps, sa dénomination est passée de Direction des Finances à Direction du Budget.



Salle de conférence de la DGB

A) La direction du budget 1956-1995 : une organisation classique tournée vers le budget de moyens

Cette période est marquée par la confection des premiers budgets du Sénégal. On y retrouve une forte prégnance coloniale.

De 1964 à 1990, le cadre budgétaire de l'Etat sera principalement marqué par les budgets de moyens c'est-à-dire du mode de gestion consistant en une simple répartition de ressources à consommer entre les services de l'Etat. Entre temps, la loi organique 75-64 du 28 juillet 1964 relative aux lois de finances a remplacé l'ordonnance 63-01 du 20 mai 1963.

1- La Direction des Finances 1956 -1963

La loi n° 56-619 du 23 juin 1956 crée dans les territoires d'outre-mer des Conseils de gouvernement. En ce qui concerne le Sénégal, un ministère des Finances est créé comportant quatre directions dont une direction dénommée « Direction des Finances ». Ainsi, l'arrêté en date du 11 juin 1958, portant attribution de la Direction des Finances stipule en son article 3 que le Directeur des Finances coordonne et contrôle l'activité des sous-directions qui sont au nombre de deux à savoir :

- La sous-direction du budget, qui est chargée de la préparation et l'exécution du budget (engagement des dépenses et délégation des crédits et services mécanographiques du budget). Elle reçoit également les attributions se rapportant aux visas des documents budgétaires à la comptabilité des recettes et à la gestion de la caisse de réserve ;
- La sous-direction du matériel a des attributions plus larges. Elle contrôle les marchés administratifs et est chargée de la centralisation de commandes groupées, la gestion des crédits de matériel communs aux différents services de gouvernement, la comptabilité des matières, la gestion des pensions civiles et militaires.

A l'échelle des cercles, l'exécution et le contrôle

budgétaire sont confiés à des services dénommés sous ordonnancements qui peuvent être créés ou supprimés par arrêté du gouverneur de la colonie. Ainsi, à la date du 11 janvier 1957 existent les sous ordonnancements dans les chefs-lieux de cercles centraux que sont : Dakar, Saint Louis, Thiès, Kaolack, Louga, Diourbel, Ziguinchor et un cercle principal pouvant polariser plusieurs autres cercles.

2- la première Direction du Budget de 1964 à 1975

La première Direction du Budget du Sénégal indépendant est créée en 1964 par Décret n° 64-454 portant répartition des services de l'Etat.

La Direction comporte quatre divisions : une division centrale, une division des recettes, une division du contrôle des engagements, une division des comptes spéciaux du trésor et une division des dépenses pendant que les Inspections des opérations financières, les Contrôles régionaux des Finances , le Bureau des marchés, le Bureau des liaisons informatiques, le bureau de gestion, le bureau des archives et le bureau du courrier sont des services rattachés.

Ont existé également dans son organisation, le bureau du contrôle des effectifs chargé de vérifier l'adéquation entre les engagements et les postes ouverts au budget et le bureau de tutelle chargé d'étudier les projets de contrat plan et du contrôle des subventions accordées par l'Etat à différentes entreprises. Le service de la Solde lui sera également rattaché jusqu'en 1989.

Les Contrôleurs régionaux des Finances exercent dans chaque région les fonctions de contrôle et d'ordonnateur délégué du budget dans leur ressort territorial.

Quant aux Inspecteurs des opérations financières, le décret n° 74-1262 du 17 décembre 1974 a créé auprès de chaque département ministériel les fonctions d'inspecteur des opérations financières. Ils ont délégation de pouvoir du ministre de l'Economie et des finances en matière de contrôle,

en sa qualité d'ordonnateur délégué du budget. Ils sont rattachés à la direction du budget

Ces services travaillent en étroite collaboration avec les départements ministériels auxquels ils sont placés, ils peuvent avec l'accord du ministre responsable effectuer des missions de contrôle dans les services du département. Un rapport annuel sur leurs activités est établi, adressé au ministre des finances qui le communique au ministre intéressé, au Secrétariat général du Gouvernement, au Contrôle financier et à l'Inspection générale d'Etat.

La première Direction Générale des Finances sera créée en 1976 (décret n° 76-085 du 26 janvier 1976). Elle comprend une Direction du Budget, une Direction de la Dette viagère, une Direction de l'Investissement, un Service du Logement, et un Service du Matériel. La Direction générale des Finances sera supprimée en 1991.

3- La Direction générale du Budget et de l'Assistance au Développement (DGBAD) de 1991 à 1995 : Une première tentative de réforme

L'année 1991 s'ouvre dans une perspective de réforme pour l'administration chargée du budget qui prend la dénomination de Direction générale du Budget et de l'Assistance au Développement (DGBAD). Cette structure est créée par le décret n° 91-430 du 8 avril 1991. Elle a sous son autorité plusieurs services chargés de la préparation et de l'exécution du budget de fonctionnement et du budget d'investissement. Elle est compétente sur les matières suivantes :

- Elaboration et exécution du budget de l'Etat ;
- Emprunts et service de la dette extérieure ;
- Recherche de financements nécessaires à la réalisation des projets ;
- Elaboration de la loi portant Programme triennal d'Investissement publics (PTIP) et du Budget consolidé d'Investissement (BCI) ;
- Supervision, coordination et du suivi des commissions mixtes avec les pays développés.

La Direction générale comprend quatre directions : une direction du budget (DB), une direction de la dette et de la coopération Economique et Financière (DDCEF), une direction de la Coopération économique et technique (DCET) et une direction de la solde, des pensions et rentes viagères.

Cette mutation a eu comme avantage principal, de corrélérer l'action budgétaire à certains programmes d'infrastructures notamment la construction de la nouvelle maison de la RTS par exemple.

Youssou DIOP, Inspecteur du Trésor, qui fut également parlementaire et membre de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale a été le Directeur général de cette nouvelle structure, pendant cette époque. Il a souvent porté le témoignage d'avoir dirigé une direction très forte ayant impulsé la construction de plusieurs infrastructures.

La DGBAD sera remplacée en 1995 par la Direction générale des Finances (DGF) créée par décret n°095-40. Abdou Bame GUEYE, Inspecteur du Trésor en sera le premier Directeur Général et premier président de la cour des comptes du Sénégal .

B) La Direction du Budget à partir de 1996 : l'ère des réformes budgétaires

1- Plusieurs mutations : les directives de l'UEMOA, la mise en place du SIGFIP, la mise en place du COF et expérimentation des CDMT et des CDSMT

Cette période a été marquée par la transposition des directives de l'UEMOA, la mise en place du Système intégré de Gestion des Finances publiques, la création de la direction du contrôle des opérations financières et l'expérimentation des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) et des Cadres de dépenses sectoriels à moyen terme (CDSMT).

Ainsi, avec l'appui d'autres structures de l'administration et des Partenaires techniques



Hall d'entrée de la DGB au 4^{ème} Etage du Bâtiment du Ministère des Finances

et financiers (PTF), la Direction générale des Finances, à travers sa Direction du Budget a porté ces différentes réformes budgétaires.

D'abord, dans le cadre de l'harmonisation des législations et notamment de la législation budgétaire et financière dans l'espace communautaire, un comité technique présidé par la Direction du budget a été mis en place. En transposant les premières directives du cadre harmonisé des Finances publiques, les travaux du comité ont permis d'aboutir à l'adoption de plusieurs textes législatifs et réglementaires améliorant le droit budgétaire sénégalais, notamment la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances, le décret n° 2001-857 du 7 novembre 2001, portant Nomenclature budgétaire de l'Etat, le décret n° 2003-162 du 28 mars 2003 portant Plan comptable de l'Etat etc.

En remplacement du logiciel « Gestion de la dépense publique GESDEP » administré par la DTAI, il est ensuite mis en place dans le cadre d'un Projet l'application Système intégré de Gestion des Finances publiques (SIGFIP) avec la coopération technique de la SNDI de la République de Côte d'Ivoire. Administré par le Directeur général des Finances, le logiciel a beaucoup facilité la

préparation et l'exécution budgétaire. C'est le début d'une autonomisation de la DGF qui se dote d'un système d'information et de gestion budgétaire et d'une Cellule SIGFIP.

La création du Contrôle des Opérations Financières (COF) résulte de la première directive communautaire relative aux lois de finances. Erigée au rang de direction sous l'autorité du Directeur général des Finances, la Direction du COF, des services extérieurs placés auprès des départements ministériels lui sont rattachés dans le but de désengorger, de réduire les délais de traitement des dossiers de dépense et d'améliorer l'efficacité de l'exécution. Ainsi sur délégation du contrôleur des opérations financières et sous son contrôle les services extérieurs représentants du COF sont autorisés à exercer les attributions de contrôle a priori des dépenses budgétaires du COF.

Enfin, ce fut la déclinaison et l'expérimentation d'un processus d'implantation des Cadres de Dépenses sectoriel à Moyen Terme (CDS-MT) dans quatre ministères pilotes (Education, Santé, Environnement et Justice). Il s'agit d'une expérimentation des budgets axés sur les résultats permettant avec l'apprentissage du management

par les résultats, de déconnecter progressivement, à la faveur d'un cadre juridique adapté, la gestion par les moyens des ministères pour la reconnecter sur la performance ; sa capacités à fournir des prestations de services publics de qualité aux usagers.

Madame Néné Mboup DIENG et Monsieur Mor SALL, Inspecteurs du Trésor, pour avoir occupé les postes de Directeur du Budget, puis Directeur général des Finances, ont pu marquer de leurs empreintes le début d'un changement en perspective des pratiques traditionnelles de gestion budgétaire de l'Etat par les grandes réformes dans le domaine des finances publiques.

Pendant cette période également , il convient de saluer le travail remarquable de Madame Khady Ndao DIAGNE, adjointe au Directeur du Budget, membre du comité des experts auprès de la Commission de l'UEMOA, puis Directrice du Budget, pour avoir animé avec brio, compétence et talent plusieurs comités et groupes de travail ayant permis de réaliser des avancées notoires dans la mise en œuvre du plan d'amélioration de la gestion des Finances publiques de l'Etat.

2- La Direction du Budget, en 2015 : Cap vers le budget programme par la réforme des structures.

Au début de l'année 2015, la démarche de performance s'implantant progressivement au sein des administrations, un plan de développement stratégique est mis en place par les nouvelles autorités de la Direction générale des Finances en vue de mieux recentrer la structure sur son cœur de métier. Les enjeux sont établis et plusieurs défis à relever sont posés.

Il ressort du diagnostic organisationnel que la Direction générale des Finances doit faire face à plusieurs défis dont l'internalisation, dans les procédures de préparation, d'exécution et de contrôle budgétaire, de nouveaux outils de management par les résultats et de gestion des risques budgétaires en vue d'optimiser l'efficacité dans l'exécution de ses missions dans un contexte de

pleine mutation et son adaptation organisationnelle et fonctionnelle à l'impératif d'une plus grande intégration de ses services opérationnels pour une amélioration de sa performance globale . »

Pour prendre en charge ces différentes préoccupations, la Direction générale des Finances devient la Direction Générale du Budget, une dénomination plus illustrative de son cœur de métier et de l'essence de ses missions . Par cette mutation, ont été créées pour la prise en charge des missions rattachées :

- la Direction de la Programmation budgétaire, pour la préparation budgétaire en vue de faciliter l'unification de la production des lois de finances en un seul et unique document budgétaire avec l'aide de l'outil informatique SIGFIP ;
- la Direction du Contrôle budgétaire en remplacement de la Direction du Contrôle des Opérations financières (COF), le réseau des contrôleurs budgétaires positionnés auprès des ministères sectoriels lui étant rattaché pour l'exécution budgétaire ;
- la Direction de l'Ordonnancement des Dépenses publiques pour les aspects relatifs à l'ordonnancement des dépenses publiques, des services d'ordonnancement auprès des ministères et institutions lui sont rattachés ;
- la Cellule de Suivi et de Synthèse pour le suivi et de l'application des directives adressées aux directions et conseillers techniques ;
- la Cellule Etudes et Règlements pour conduire la réalisation d'études sur les problèmes budgétaires, la collecte et l'analyse des statistiques, la coordination et l'impulsion dans le domaine de la réédition des comptes et des réformes budgétaires.

Autre changement et pas des moindres, la Direction de la Solde des Pensions et Rentes Viagères est scindée en deux directions : à savoir une Direction de la Solde, en charge de la masse salariale et du suivi des effectifs et une Direction des Pensions pour une gestion durable du financement des retraites.

DOSSIER

La Direction de la Solde : Historique et Présentation



Le Front office de la direction Solde

La Direction de la Solde est une des plus vieilles structures du ministère. Elle est passée du Service central de la Solde créé par décret n° 70-251 du 28 février 1970, portant répartition des services de l'Etat à la Direction de la solde des années 90. Il faut noter que la structure a été d'abord rattachée à la Direction des Finances entre 1959 et 1963, puis à la Direction du Budget à partir de 1964, pour être érigée en un service central par la suite.

Les procédures pour le paiement des agents de l'Etat ont connu plusieurs mutations dans le temps. A partir de 2015, un vent de réforme a profondément touché la Direction de la Solde pour la pousser vers l'amélioration et la faire entrer définitivement dans une ère de renouveau.

Nous donnons ici une présentation sommaire de cette importante direction du pays qui est en train de se moderniser. Dans la prochaine parution un dossier y sera consacré

La direction de la Solde, un service auprès des usagers

De par ses missions la Direction de la Solde occupe une position transversale dans le dispositif administratif. Elle est chargée entre autres des missions suivantes

- la liquidation des droits des fonctionnaires,

magistrats et militaires et tous autres agents de l'Etat dont la rémunération est imputée sur les crédits de dépenses du personnel du budget général ;

- la gestion des crédits de dépenses du personnel ;
- la liquidation et l'ordonnancement des dépenses de frais d'hospitalisation, de participation aux frais de transport du personnel et de déplacement définitif des fonctionnaires et autres agents de l'Etat ;
- l'étude, en collaboration avec les directions et services concernés, de tous les projets de textes législatifs ou réglementaires ainsi que des projets de conventions se rapportant à des dépenses de personnel ;
- le suivi, pour le compte du Ministre chargé des Finances, en relation avec la Direction des Pensions, des questions intéressant la politique nationale de protection sociale.

Elle est une structure d'envergure nationale, car traitant avec les agents de toutes les régions, liquidant les dépenses de structures de santé notamment, présentes partout au Sénégal. Elle traite également les salaires d'agents hors du pays, ordonnance les émoluments des personnels d'appui dans les missions diplomatiques et de cliniques à l'étranger. C'est donc une « grosse

boite » que le décret n°2017-480 du 03 avril 2017 a voulu mettre en place et réorganiser en vue de mieux répondre aux attentes des usagers du service public.

La Direction de la Solde était auparavant considérée comme étant une « Administration sans Administration ». Cette expression, à elle seule, résumait la situation dans laquelle elle se trouvait et qui a valu la scission de l'ancienne DSPRV en deux (2) structures.

L'urgence était, désormais, au Renouveau de la Solde, Direction qui avait été gangrenée par des maux multiples et multiformes et qui en avait fait mériter le terme de « redressement ».

L'urgence était dès lors, à la construction d'une « Solde de demain », en relation avec les différents partenaires et acteurs, en se fixant sur quatre (4) axes stratégiques :

- la modernisation du cadre organisationnel et la gestion des ressources humaines et matérielles ;
- la mise en place d'un dispositif de gestion de la qualité ;
- la modernisation de l'accessibilité des services aux usagers ;
- le renforcement du cadre de dialogue et de travail avec les partenaires et acteurs.

Ainsi, la Direction de la Solde a adopté une nouvelle approche : celle de la gestion publique, preuve de la réussite du PSE. Cette nouvelle approche induit un changement de paradigme aussi bien pour l'Etat comme Institution mais aussi l'Administration comme instrument de gestion des services publics. A cet effet, un vent de réforme a profondément touché la Direction de la Solde pour la pousser vers l'amélioration et la faire entrer définitivement dans une ère de renouveau.

En effet, les principales protestations des usagers vis-à-vis de l'administration portaient, le plus souvent, sur le mode de prise en charge des requêtes, la délivrance des prestations publiques et des lenteurs administratives.

Tenant compte de ces nombreuses lamentations, la Direction de la Solde s'est inscrite dans



*Madame Stéphanie Ange Pélagie DIOUF,
Directrice de la Solde*

une approche centrée sur la satisfaction des préoccupations des usagers. Cette approche est un créneau fondamental de la nouvelle gestion publique et constitue un baromètre de la performance au même titre que la productivité, l'efficacité, l'efficacités, l'atteinte des résultats. Elle est d'autant plus forte pour notre Administration que, les citoyens en particulier les usagers, n'hésitent pas à exposer, de manière croissante, leurs attentes vis-à-vis de l'Administration et, sont devenus plus exigeants en termes de qualité des prestations.

C'est dans ce contexte, qu'une enquête de référence visant à évaluer le niveau de satisfaction des usagers a été réalisée en juillet 2017 par la Direction de la Solde sous l'instruction bienveillante des Autorités du Ministère.

Cette étude a révélé un important taux de plus de 70 % d'insatisfaction des usagers (soit plus de la moitié). La Direction de la Solde a ainsi placé la satisfaction des usagers au cœur de son action, et ceci en conformité avec sa mission mais aussi avec l'instruction de Monsieur le Président de la République qui disait que « L'Administration doit être au service des usagers par sa proximité, sa simplicité, sa disponibilité, sa célérité, la lisibilité et l'efficacité de son action ».



- Accédez à vos bulletins de salaire en temps réel;
- Faites vos réclamations en ligne;
- Suivez la situation des rappels...

<https://esolde.sec.gouv.sn>

Modernisation de la gestion des pensions

Article rédigé par Mme Aida NDIAYE SECK FALL, Ingénieure Informaticienne,
Chef de la Division de l'Audit, du Contrôle de la qualité et des Relations avec les Usagers

L'adoption au niveau communautaire (UEMOA) de la gestion axée sur les résultats (GAR) par tous les pays membres réaffirme le principe de la recherche de la performance dans la gestion publique, principe auquel n'échappe pas le système de retraite des fonctionnaires civils et militaires appelé à se hisser au niveau des standards internationaux.

A ce propos, les bons et loyaux services rendus par les aînés pendant des dizaines d'années constituent un argument de plus pour que l'administration des pensions se dote d'une stratégie efficace garantissant la qualité des services rendus aux usagers. Dans cette perspective, le Ministère des Finances et du Budget, en déroulant la réforme des structures consacrée par le décret n° 2017-480 modifiant le décret n°2014-1171 du 16 septembre 2014 portant organisation du Ministère des Finances et du Budget, a érigé l'ancienne Division des Pensions et Rentes viagères en une Direction des Pensions, afin d'accentuer la dynamique de modernisation de la gestion administrative et financière des pensions par la rénovation du système d'information, la déconcentration des processus de gestion au niveau des contrôles régionaux des Finances, l'allégement des procédures d'accès aux droits à pension et la promotion de l'approche qualité au cœur des processus de gestion.

I. Modernisation du Système d'Information

L'ambition de perfectionner les processus de prise en charge des dossiers de pension reste tributaire de la qualité du système d'Information. C'est la raison pour laquelle la Direction des Pensions s'est inscrite prioritairement dans la modernisation de son système d'information qui, désormais, se doit

de relever les défis suivants :

- 1- Intégrer convenablement les évolutions législatives et réglementaires ;
- 2- répondre de manière efficace et transparente aux attentes des usagers en leur proposant des services innovants ;
- 3- préserver la mobilisation permanente des ressources humaines par un allègement de la pénibilité de la gestion opérationnelle quotidienne.

Face à ces nouvelles exigences, la Direction des Pensions a fait de la modernisation de son système d'Informations, une priorité en s'attachant, en conséquence, à le faire évoluer vers plus d'efficacité et d'innovation.

Le processus a démarré par une meilleure prise en main des projets hérités de l'ancienne Direction de la Solde, des Pensions et Rentes viagères (DSPRV), à la suite de sa scission en deux directions distinctes. Il s'agit, en l'occurrence, du développement d'une nouvelle application de gestion des pensions dénommée SYSPENSION et du logiciel de Gestion Électronique des documents.

Grâce à son investissement et son engagement, la Direction des Pensions (DP) a réussi à mettre en production ces deux applications, changeant ainsi radicalement l'environnement de travail et réduisant considérablement le délai de liquidation des dossiers des veuves et orphelins, des révisions de pension et d'instruction des réclamations.

A ces applications, s'ajoutent les chantiers relatifs à la dématérialisation des bulletins de pension, à la mise en place d'un portail de dépôt en ligne et au développement d'un outil d'évaluation actuarielle.

1.1. Développement d'une nouvelle application informatique de gestion des pensions : Syspension

Avant la mise en production de Syspension, la prise en charge des dossiers de pension reposait principalement sur une procédure manuelle, associée à un segment automatisé du logiciel CICS, qui couvre exclusivement le calcul de la pension finale et l'édition des bulletins de pensions. Mis en production depuis 1986, l'obsolescence du CICS ne permettait pas de prendre en compte la plupart des évolutions réglementaires, ni les règles de liquidation des pensions et encore moins l'interfaçage ou l'échange direct de données avec d'autres systèmes.

C'est dans ce contexte marqué par un souci d'amélioration continue de la gestion des pensions qu'il a été mis en place un projet de développement d'une nouvelle application informatique garantissant :

- une intégration complète des informations de gestion : la couverture fonctionnelle du CICS étant très insuffisante, la nouvelle application assure une automatisation de toutes les procédures ;
- une plus grande souplesse dans la manipulation des données : le passage à un système de Gestion de Base de Données (SGBD) ouvert instaure une plus grande aisance dans la manipulation des données par des requêtes SQL standard ;
- une réduction des délais de traitement des dossiers : l'automatisation de toutes les tâches de gestion rétrécit considérablement le temps de traitement des dossiers de pension ;
- une production facile de statistiques : les statistiques des éléments de gestion sont générées à travers une interface intuitive et hautement paramétrable ;
- une ouverture du système avec un très haut degré de paramétrage pour permettre une adaptation rapide aux changements qui pourraient intervenir sur la législation des pensions ;
- un niveau de sécurité très élevé qui préserve la traçabilité, la fiabilité, l'exactitude ainsi que



Monsieur Abou AW Directeur des Pensions

- l'intégrité des données et des transactions ;
- un Workflow rendant visible le parcours détaillé des dossiers en cours d'instruction et de liquidation.

La mise en production de l'application SYSPENSION, en mai 2021, a permis la prise en charge de l'intégralité des dossiers de retraite et de réversion, mettant ainsi un terme à la liquidation manuelle.

Sur cette lancée, la DP a mobilisé d'importantes ressources pour permettre, dans un court délai, la mise en production des autres processus de gestion des pensions et le déploiement vers les Contrôles régionaux des Finances (CRF).

Le prochain interfaçage avec le FUDPE (fichier unifié du personnel de l'État) devra permettre d'alléger considérablement les démarches des usagers auprès de la fonction publique dans le cadre de la constitution de leur dossier de demande de pension de retraite.

1.2. Mise en place d'une application de Gestion électronique des Documents

Le traitement des demandes de pensions de réversion ou de révisions de pension nécessite la consultation du dossier de pension de retraite dont la recherche au bureau des archives pouvait prendre plusieurs mois, voire des années. Cela entraînait ainsi un retard considérable dans la liquidation des droits des retraités, veuves et orphelins mais aussi dans l'instruction des nombreuses réclamations dont certaines étaient adressées au Médiateur de la République.

Pour mieux appréhender la problématique des dossiers de pension, il conviendrait de rappeler que le premier droit à liquider est la pension de retraite du fonctionnaire qui, ayant atteint la limite d'âge de son grade, est admis à faire valoir ses droits à pension de retraite.

Le fonctionnaire, nouveau retraité, constitue un dossier composé comme suit :

1. d'une demande de liquidation (imprimé délivré par la DSPRV) ;
2. d'un acte de mariage ou de divorce ;
3. des actes de naissance de tous les enfants vivants et éventuellement décédés ;
4. d'un certificat de vie collectif ;
5. d'un certificat de scolarité des enfants ;
6. d'un état signalétique des services militaires ;
7. d'un matricule de pension militaire pour les titulaires de pension militaire ;
8. des pièces justificatives de la validation des services auxiliaires effectués par le fonctionnaire (autorisation de validation, état des sommes dues, certificat administratif) ;
9. d'un arrêté portant admission à la retraite (délivré par Direction générale de la Fonction publique) ;
10. d'un relevé général des services (délivré par la Direction générale de la Fonction publique) ;
11. d'un certificat de cessation de paiement (délivré par la Division de la Solde).

Sur la base de ce dossier et des bulletins annuels de salaire de 2001 à la date de retraite, il est procédé au calcul des droits du retraité sur une fiche de

liquidation et une minute d'un projet de décision de concession de pension de retraite. Ce dossier, après contrôle, fait l'objet d'immatriculation et d'ordonnancement. Au terme de cette procédure, la pension de retraite est payée, par anticipation, par les services du Trésor.

Par la suite, et à l'instar de tout acte à caractère financier, le projet de décision est soumis à la formalité des visas des services compétents du Ministère des Finances et du Budget (Direction des Pensions, Direction de la Programmation Budgétaire) et du Contrôle financier. Après signature, le projet est transmis aux services du Secrétariat général du Gouvernement, pour numérotation et retour.

Le dossier retourné est affectataire d'un numéro de classement, conditionné et conservé dans le dispositif d'archivage. Ce numéro est l'identifiant qui permet de le localiser en cas de besoin.

Lorsque le titulaire de la pension de retraite bénéficie d'un avancement de grade ou d'échelon ou d'un reclassement dont l'acte le constatant est pris après l'admission à la retraite, il introduit une demande de révision de pension de retraite. La liquidation du dossier de pension de retraite, ressorti des archives, est reprise suivant la procédure indiquée supra. Toutefois, il n'est procédé à l'ordonnancement et au paiement qu'après signature et numérotation de la décision de révision de la pension de retraite.

De même lorsqu'il décède, il est procédé à la réversion de la pension à sa veuve et à ses enfants mineurs sur la base de la décision de concession où sont condensés tous les paramètres de liquidation. En l'absence de ladite décision, il n'était pas possible de faire la réversion, surtout si le de cujus est polygame et bénéficiaire d'une majoration pour famille. Il est fait recours au dossier de pension de retraite pour liquider les droits des veuves et orphelins.

Autant de procédures qui imposent la disponibilité du dossier de pension de retraite pour fiabiliser la liquidation des droits. D'où l'enjeu de la bonne conservation des archives de pension et de la



*M. Abdou DIOUF, Coordonnateur de la Direction Générale du Budget, président
l'Atelier de lancement de l'application ePensions*

numérisation de cet important fonds documentaire comportant plus de 90.000 dossiers physiques dont l'accès en temps réel conditionne la célérité du traitement des demandes des usagers.

Fort de tous ces éléments d'appréciation, le Ministère des Finances et du Budget à travers le Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF) a souscrit un contrat avec un prestataire privé ayant abouti à la mise en place d'un logiciel de Gestion électronique de Documents (GED) et la numérisation des dossiers de pension archivés.

Après quatre années de travaux entre les équipes de la DP et le prestataire, ce projet, a permis en mai 2019, d'accéder aux 90000 dossiers archivés à partir de la plateforme en ligne GED, mettant un terme aux recherches longues et fastidieuses pour le traitement des dossiers de pension.

C'est ainsi que le logiciel GED a facilité, conformément à loi n°2019-13 du 08 juillet 2019 portant loi de finances rectificative, la liquidation de la période d'inactivité des anciens policiers radiés pour un rappel de près de deux (2) milliards de FCFA et l'application de la loi n°2021-26 du 08

juin 2021 qui étend la pension mixte à l'ensemble des militaires atteint d'une d'invalidité d'un degré d'au moins 10%.

Enfin, la GED a permis la prise en charge diligente des réclamations avec un taux de traitement, en 2021, de 92% pour les dossiers reçus du Médiateur de la République et de 85% pour les dossiers des tiers.

1.3. Projet de dématérialisation des bulletins de pensions

Le développement d'une application de dématérialisation des bulletins de pensions s'inscrit dans un contexte marqué par des difficultés multiples et multiformes liées au cadre technique et organisationnel qui encadre l'exercice de la fonction d'ordonnancement et de paiement des dépenses relatives au compte Fonds National de Retraites (FNR).

En effet, les bulletins de pensions sont émis par les services de la DTAI et acheminés, pour les pensions payables par bon de caisse, par des mandataires de l'Association des Retraités du FNR au niveau des perceptions du trésor.

Considérant les contraintes et risques élevés liés à cette pratique comme le coût de l'impression, la pénibilité du conditionnement et de l'apposition du timbre de validation, la confidentialité des données à caractère personnel ainsi que la détérioration ou la perte des bulletins de pensions qui constituent une pièce comptable obligatoire pour le paiement de la pension, il s'est avéré nécessaire de développer un module en vue de leur dématérialisation.

Il s'y ajoute que la procédure de retours et de réordonnement des bons impayés est fastidieuse et couteuse pour l'administration. En effet, les bulletins, en dépit de leur nombre très élevé, font l'objet de saisie manuelle, ce qui ne permet pas de transmettre, en temps réel, les bordereaux des ordres de recettes à la PGT. Il en découle des situations d'exécution constamment provisoires et une information budgétaire souvent incomplète.

C'est dans le souci de juguler ces imperfections que l'application E-pension a été développée pour, non seulement, corriger ces insuffisances, mais aussi rendre les bulletins de pension accessibles en ligne.

L'application a fait l'objet de tests par les utilisateurs de la Direction des Pensions, de la PGT et de la Paierie de Rufisque qui ont exprimé leur grande satisfaction par rapport au produit.

Les prochains travaux devront parachever la fiabilisation du chargement des données en vue de la mise en production effective de l'application de dématérialisation des bulletins de pension.

1.4. Mise en place d'un portail de dépôt en ligne et de simulation de pension

Dans un souci d'allégement continu des démarches administratives des usagers, la Direction des Pensions a conçu un portail à interfacier avec le logiciel de la fonction publique Girafe afin d'alléger, de simplifier et de digitaliser la procédure de demande de pension.

Au nouveau retraité, il ne sera plus exigé la constitution d'un dossier de pension de retraite constitué des pièces citées supra. A la demande en

ligne, il adjointra une copie de la Carte Nationale d'Identité et ses coordonnées bancaires, le Portail et la nouvelle application de gestion des pensions récupéreront électroniquement l'acte d'admission à la retraite, le relevé général des services et le certificat de cessation de paiement ainsi que toutes les informations relatives à la grappe familiale (épouses et enfants).

Il est également prévu de développer un simulateur de calcul de la pension de retraite afin de permettre aux nouveaux retraités et agents en activité d'effectuer une estimation de leur pension.

1.5. Mise en place d'un outil d'évaluation actuarielle

Tout système de retraite qui se veut viable doit se projeter régulièrement vers le futur (court, moyen et long terme) pour avoir réponse aux questions suivantes :

- combien coûterait le système de retraite à l'avenir ?
- quels types de prestations les cotisants actuels peuvent-ils espérer à l'avenir ?
- le système sera-t-il en mesure de fournir ce qu'il promet et jusqu'à quand ?
- quel est le risque de survenance de déficits des régimes ?
- comment évolue ce déficit en fonction des différents types de réforme ?
- combien cela coûterait-il de réformer ?

Conscient de l'importance des enjeux financiers et sociaux, la DP avait pris part, en 2018, à un séminaire de formation organisé par la Banque Mondiale sur son logiciel PROST (Pension Reform Options Simulation Toolkit), outil d'aide à la décision qui permet d'assurer un meilleur pilotage des réformes en matière de retraite.

Suivant la même dynamique, la DP a organisé, en 2020, un séminaire de formation en évaluation actuarielle de tous ses cadres. Les objectifs, largement atteints, étaient de permettre aux participants d'être désormais capables, entre autres, de :

- collecter, traiter et analyser des données statistiques ;



Atelier de lancement de l'application e-Pensions

- fixer des hypothèses actuarielles ;
- déterminer les écarts actuariels liés à l'expérience et aux hypothèses ;
- effectuer des projections et analyser l'équilibre et la sensibilité du régime par rapport aux hypothèses ;
- comptabiliser les engagements retraite selon les standards locaux et internationaux ;
- analyser et interpréter les résultats ;
- rédiger un rapport actuariel.

Les connaissances acquises lors de ces sessions de formation et le diagnostic des spécificités du FNR (régime de base avec le pourcentage et régime complémentaire avec la technique des points, projet d'un troisième pilier par capitalisation) recommandent le développement d'un outil d'évaluation à partir des particularités intrinsèques au FNR afin d'aboutir à des projections fiables et non approximatives.

C'est pourquoi la Direction des Pensions prévoit, à moyen terme, le développement d'un outil d'évaluation actuarielle, pour simuler régulièrement le comportement du système de retraite aux

fins d'entreprendre les réformes pertinentes tenant compte des paramètres sociaux et démographiques.

II. Déconcentration des processus de gestion des pensions au niveau des Contrôles Régionaux des Finances (CRF)

Pour se rapprocher davantage de ses usagers et leur éviter les déplacements longs et coûteux, la Direction des Pensions, en collaboration avec la DSI, a mis en place un nouveau module de déconcentration du dépôt, intégré à E-Pension, en vue de permettre aux CRF d'assurer la transmission des demandes des usagers à la Direction des Pensions et d'informer ces derniers de la suite réservée à leur demande.

Au total neuf (9) types de demande ont été déconcentrés :

- pension de réversion aux veuves et orphelins

mineurs d'un fonctionnaire décédé après retraite ;

- révision de pension de retraite pour avancement de grade ou automatique constaté après retraite ;
- révision de pension de réversion pour coépouse décédée ;
- réclamations de toute nature ;
- changement de mode de règlement ;
- déclaration de décès ;
- demande de duplicata de carte d'identité de pensionné ;
- reprise de pension et réordonnement de pension non perçue.

A cela s'ajoute la disponibilité des bulletins annuels de pensions au niveau des CRF, pour permettre aux usagers d'y accéder chaque fois que de besoin.

III. Allègement des procédures d'accès aux droits à pension

En instaurant la liquidation sommaire des pensions des veuves prévues par le Code des Pensions civiles et militaires de Retraites ainsi que la liquidation sans délai de la pension de retraite, la nouvelle Direction des Pensions a pu juguler les nombreuses réclamations relatives aux dossiers de pension dont certaines provenaient du Médiateur de la République.

Concernant les pensions de veuves, certains dossiers remontaient à plus de cinq, huit, voire dix ans. Le Ministre des Finances avait bien voulu autoriser la liquidation sommaire des dossiers de cette nature sur la base de l'article 94 du Code susvisé qui dispose qu'« En attendant la liquidation définitive de la pension, des avances sur pensions sont payées aux fonctionnaires et militaires retraités ainsi qu'aux veuves et aux orphelins par les soins et sur le Fonds national de Retraites, dans les mêmes conditions d'échéance que les pensions elles-mêmes ». Cette procédure a permis d'apurer le stock des dossiers en souffrance sur la période 2001 à 2017.

Poursuivant la même dynamique d'allègement des procédures et de réduction des délais de paiement, il a été institué une procédure de liquidation, sans délai, par circulaire n°0001/MEFP/DGB/DP du 08 janvier 2018 qui accorde au nouveau retraité se trouvant dans l'impossibilité temporaire de constituer un dossier complet, le bénéfice d'une liquidation provisoire et la perception, dès le premier mois de retraite, de son allocation en déposant un dossier allégé comprenant :

- la demande adressée au Directeur des Pensions ;
- l'acte de nomination ou de titularisation du fonctionnaire ;
- le certificat administratif ou le relevé général des services délivré par la Direction générale de la Fonction publique ou le service administrateur du fonctionnaire ;
- l'attestation de cessation définitive de service pour admission à la retraite délivrée par l'autorité hiérarchique.

En ce qui concerne les réclamations, on a obtenu une meilleure prise en charge de la liquidation des dossiers des veuves et orphelins avec un taux de traitement de 97% en 2020, du fait de la disponibilité en temps réel des dossiers de pensions sur la plateforme de la GED.

IV. Promouvoir la qualité au cœur des processus de gestion des pensions du FNR

Sous le vocable de qualité, il faut entendre « l'ensemble des propriétés et caractéristiques d'un produit ou d'un service qui lui confère l'aptitude à satisfaire des besoins exprimés ou implicites ».

La démarche qualité induit une dynamique de progrès continu dans le fonctionnement de l'entreprise (qualité interne) et la satisfaction de ses usagers (qualité externe).

Dans cette perspective, la Direction des Pensions a ouvert plusieurs chantiers pour améliorer la qualité de ses prestations.

S'agissant de la qualité interne de ses prestations, la DP, depuis sa création, procède mensuellement, à un contrôle de tous les dossiers reçus, pour s'assurer du respect des procédures appliquées et ainsi attester de la conformité du traitement.

Poursuivant dans ce sens, elle a formalisé ses procédures dans un manuel qui sera le référentiel principal pour l'organisation et le fonctionnement du travail en vue de :

- différencier et d'organiser sous forme de procédures, les activités administratives et opérationnelles de la Direction des Pensions;
- décrire les modalités d'exécution des activités des procédures;
- élaborer les fiches de poste pour les agents intervenant dans les procédures décrites.

Aussi, les modalités de contrôle de la qualité interne seront-elles définies pour permettre de suivre régulièrement l'évolution de la performance et d'analyser l'efficacité de la Direction à partir de tableaux de bords présentant des indicateurs de rapidité, d'efficacité et de fiabilité.

Concernant la qualité externe, la Direction des Pensions, pour mieux l'appréhender et proposer aux usagers des solutions adaptées à leurs besoins, a jugé utile d'établir des tableaux d'approche permettant de visualiser le niveau de satisfaction des usagers.

A cet effet, elle a procédé à une première enquête de satisfaction en 2019 pour recueillir leurs préoccupations. Pour cette première enquête, l'accent était mis sur la qualité de l'accueil, la bonne orientation, la durée de l'attente et la satisfaction du besoin du client.

Au total, deux cent soixante-seize (276) usagers composés de 184 retraités (110 civils et 74 militaires), de 78 veuves et 14 orphelins ont participé à l'enquête de satisfaction.

L'analyse des réponses collectées avait fait ressortir un sentiment de satisfaction générale avec un taux de satisfaction moyen de 96% sur l'ensemble des questions.

En guise d'illustration, on peut relever quelques commentaires de la part des usagers :

1. «Satisfaction totale! Vous ne faites pas attendre les gens et vous respectez les rendez-vous.»
2. «Très satisfait. Service qui devrait être pris comme modèle dans le public.»
3. «Le service est de qualité. Les locaux sont propres et bien entretenus. Bonne continuation.»
4. «J'ai été bien accueillie avec courtoisie et humanité.»

En 2021, la même activité a été reconduite mais en intégrant de nouveaux paramètres, en plus de la satisfaction par rapport à l'accueil, notamment :

- la satisfaction par rapport aux délais de traitement des demandes de pension et des réclamations ;
- la satisfaction par rapport au montant de la pension ;
- la disponibilité des informations par rapport aux services proposés par la DP (déconcentration, informations sur les demandes,...etc).

CONCLUSION

En définitive, la Direction des Pensions, par ses efforts de modernisation de son système de gestion des pensions, se fixe comme objectif d'apporter des réponses adaptées aux nouvelles règles de gestion publique axées sur la recherche de la performance dans un contexte de mise en œuvre du Budget-programme. C'est à cet effet qu'elle s'est engagée dans la réforme du cadre institutionnel, organisationnel et technique du FNR afin de placer l'efficacité et l'efficience au cœur de la politique publique de protection sociale des fonctionnaires civils et militaires du Gouvernement. Les innovations en cours traduisent l'engagement de la Direction générale du Budget à travers la DP, versant social par excellence du département, à apporter des réponses pertinentes par rapport aux directives présidentielles et aux attentes des usagers dont la satisfaction constitue le meilleur indicateur de résultat.

CONTRIBUTIONS

La réforme des Biens de l'Etat



La réforme des biens appartenant à l'Etat comprend une procédure de droit commun et une procédure particulière concernant les véhicules administratifs.

- La procédure de droit commun :

Les règles générales d'admission à la réforme des biens appartenant à l'Etat relèvent de la comptabilité des matières. A ce titre, le décret n°2018-842 du 09 mai 2018 portant Comptabilité des matières en son article 57 précise que :

« lorsque les objets en service ou les objets en attente d'affectation ne sont plus susceptibles d'être utilisés, ou que leur degré d'usure ou de vétusté justifie leur réforme, le Comptable des matières intéressé en établit la liste qu'il adresse par la voie hiérarchique à l'autorité compétente qui convoque la commission désignée à cet effet ».

Ladite commission après constatation de l'état des matières et appréciation des coûts éventuels de réparation, dresse sur place le procès-verbal de réforme en vue de :

- constater éventuellement que les matières ne peuvent plus être utilisées sans réparations hors de proportion avec leur valeur de renouvellement;
- proposer, le cas échéant, leur réforme et si cette réforme doit être suivie d'une vente, indiquer leur valeur.

Les propositions de la commission sont adoptées à la majorité des membres présents.

Au niveau central, le projet de procès-verbal, après avoir recueilli les appréciations et signatures des différents membres de la commission de réforme, ainsi que le visa du Contrôleur budgétaire, est



Monsieur Amadou Tidiane FALL, Directeur du Matériel et du Transit administratif (DMTA)

soumis, pour les besoins d'expertise, à l'Agence judiciaire de l'Etat. En cas d'avis favorable de l'AJE, le procès-verbal est soumis à l'approbation du Ministre chargé des Finances qui a délégué ce pouvoir au Directeur général du Budget.

Les missions diplomatiques et consulaires sont déchargées de l'expertise préalable de l'Agence judiciaire de l'Etat. Toutefois, pour les besoins de l'approbation de leurs procès-verbaux de réforme, elles sont tenues de communiquer au Ministre chargé des Finances les différents éléments d'appréciation ainsi que les documents y relatifs.

Au niveau déconcentré, le projet de procès-verbal, après avoir recueilli les appréciations et signatures des différents membres de la commission de réforme, ainsi que le visa du Contrôleur régional des Finances, est soumis à l'Agence judiciaire de l'Etat, pour expertise avant son approbation par le Gouverneur de région.

Une fois intervenue l'approbation, la liste des matières réformées, justifiée par un exemplaire du procès-verbal de réforme est envoyée au service

des domaines compétent pour la vente, qui en accuse réception. Les matières proposées à la réforme ou non affectées, demeurent jusqu'au jour de la vente ou de la destruction, sous la garde du service ou de l'organisme qui en avait la gestion.

S'agissant des établissements publics à caractère industriel ou commercial, il convient de préciser que les commissaires-priseurs procèdent exclusivement à la vente publique de leurs biens mobiliers.

Concernant les missions diplomatiques ou consulaires, la vente des matières réformées peut être consentie à l'amiable, au cas où la législation du pays d'accréditation le permet.

Le cas particulier de la procédure de réforme des véhicules dans le cadre de la rationalisation du parc automobile de l'Etat

Dans le cadre de la rationalisation du parc automobile de l'Etat, il prévu une procédure spéciale de réforme des véhicules administratifs. Cette procédure est fixée par les dispositions du décret n° 2021-06 du 06 janvier 2021 modifiant le décret n° 2018-842 du 09 mai 2018 portant comptabilité des matières et celles du décret n° 2021-14 du 07 janvier 2021 modifiant le décret n° 81-557 du 21 mai 1981 portant application du Code relatif au Domaine de l'Etat en ce qui concerne le domaine privé.

Aussi, il convient de signaler que ces textes viennent alléger les conditions de sortie des véhicules du parc automobile de l'Etat à travers la création de Commissions spéciales.

Ces Commissions spéciales sont mises en place par arrêté ou par tout acte approprié au niveau de la Présidence de la République, du Secrétariat général du Gouvernement ainsi qu'auprès des Gouverneurs de région afin d'assurer l'instruction des demandes d'acquisition de véhicules formulées par les agents.

Au niveau du Secrétariat général du Gouvernement, la Commission spéciale est mise en place par



l'arrêté n°017325 du 20 avril 2021. Elle est chargée :

- de recevoir et d'exploiter les demandes d'acquisitions de véhicules ;
- de dresser les procès-verbaux de réforme indiquant les références des véhicules cédés et des personnes proposées comme acquéreurs, ainsi que les prix de vente arrêtés, les modalités et la durée de paiement retenus en cas de paiement fractionné. Ces procès-verbaux sont approuvés par le Ministre, Secrétaire général du Gouvernement et remis aux Services des Domaines aux fins de vente ;
- de dresser, à travers un rapport général, le bilan du processus de cession des véhicules.

A ce titre, le service utilisateur doit adresser au président de la commission spéciale compétente la liste des véhicules proposés à la réforme ainsi que les demandes de cession formulées par les intéressés.

Pour accomplir correctement leurs missions, ces commissions s'appuient sur une commission

nationale d'expertise, au niveau de la région de Dakar, et sur des commissions régionales d'expertises, au niveau des autres régions qui sont compétentes pour donner des avis.

En cas d'avis favorable, la réforme est approuvée par le président de la Commission de réforme compétent. Après approbation, les procès-verbaux sont numérotés et notifiés aux services utilisateurs des véhicules ainsi qu'au chef du service des domaines territorialement compétent.

Les procès-verbaux de réforme doivent être visés par le Directeur du Contrôle budgétaire et par le Contrôleur régional des Finances, selon le cas.

Concernant les postes diplomatiques et consulaires, leurs propositions de réforme de véhicules sont approuvées par le Ministre chargé des Finances.

A PORTEE DE TOUS

Qu'est-ce que le budget programme ?



En adoptant un nouveau cadre de gestion budgétaire de l'Etat, le Sénégal a mis en œuvre une innovation majeure à compter du 1er janvier 2020 à savoir la budgétisation en mode programmes

Ainsi, à la différence du budget de moyens, par lequel des ressources sont affectées à des services et des projets, les crédits de chaque ministère sont désormais affectés aux programmes budgétaires.

Les programmes sont un ensemble d'actions à mettre en œuvre au sein d'un ministère pour la réalisation d'un objectif déterminé, représentatifs d'une politique publique clairement définie.

A chaque programme sont associés des objectifs de performance, arrêtés en fonction des résultats attendus et mesurés tout au long de l'année.

Le programme est décliné en actions, et chaque action est détaillée en activités.

Les crédits des activités sont identifiés par nature de dépenses : personnel, biens et services, investissements exécutés par l'Etat, transferts courants et transferts en capital alloués aux agences, établissements publics et autres structures similaires assimilées.

Les crédits budgétaires affectés aux institutions de la République, comme la Présidence de la République, l'Assemblée nationale, le Conseil économique, social et environnemental ou les hautes juridictions, sont regroupés dans des enveloppes globalisées appelées dotations.

La mise en œuvre du Budget programme rend effective une autre réalité qu'est la déconcentration de l'ordonnancement des crédits qui consacre la multiplicité des ordonnateurs principaux des crédits. Les Ministres et les Présidents d'institutions constitutionnelles de la République sont ordonnateurs principaux de leurs crédits au même titre que le Ministre chargé des finances.

Toutefois, le Ministre chargé des finances, en plus des crédits de son ministère, reste l'ordonnateur principal unique des recettes, des dépenses de personnel et des dépenses financées sur ressources extérieures ainsi que celles des charges communes et des charges financières de la dette publique.

En outre, afin de préserver l'équilibre financier du budget, il conserve le pouvoir par lequel il peut annuler des crédits ou subordonner leurs engagements aux disponibilités de trésorerie, c'est ce qu'on appelle la régulation budgétaire.

PORTRAIT

Monsieur Abdou Bame GUEYE, premier Directeur Général des Finances et premier Président de la Cour des Comptes

Une vie au service de la gouvernance des finances publiques

Le Mardi 14 décembre 2021, Abdou Bame Gueye est encore une fois de plus invité par la République pour être décoré au grade de Grand officier de l'ordre national du lion. Des distinctions émérites, l'homme en a reçu : commandeur dans l'ordre national du mérite en 2010, commandeur dans l'ordre national du lion, en 2013 et honorariat dans le grade de président de la cour des comptes au mois de juillet de la même année.

Toutes ces distinctions que lui confèrent la République valent bien les services précieux que ce grand commis de l'Etat a accompli pour son pays .

Tout , commence en 1975 , lorsque diplômé de l'Ecole Nationale des services du Trésor de Paris , après de brillantes études à la faculté des sciences économiques de l'université de Dakar, il est nommé dans le corps des inspecteurs du trésor. Très vite l'homme gravit les échelons , il est chef de la division du contrôle des comptes et statistiques de la direction Générale du trésor et de la comptabilité publique 80-892, puis deuxième fondé de pouvoir du trésorier général du Sénégal.

En 1982 , une réforme intervient dans l'administration du trésor, le poste de receveur général du trésor est créé par décret n 80 -892 du 29 juin 1980. Il est le premier comptable à être nommé à ce poste devant recouvrer des impôts et taxes dans la région de Dakar, soit 90% des recettes de la loi de finances . Il y travaille ardemment, ce qui lui facilitera certainement ses missions d'après.

En 1986, il est nommé Payeur Général du Trésor, pendant cinq années. « Il confesse , à ce poste , j'ai beaucoup mesuré de l'immensité des difficultés sociales du pays à cette époque »

Ainsi, lorsque Abdou Bame Gueye atterrit à la direction Générale des Finances au mois de



septembre 1993, comme directeur général des Finances , il n'est nullement dépaycé dans « ses nouveaux habits », car ayant occupé pendant quelques années auparavant, entre 1991 et 1992, les fonctions de directeur du Budget .Au quatrième étage de l'immeuble Pétavain, l'homme imprime sa marque.

Le nouveau directeur général des finances commence sa mission dans une conjoncture de rupture amorcée en 1994 par la dévaluation du franc CFA. Les autorités gouvernementales de l'époque parlent « d'années de braise et d'œuvres

titanesques pour le gouvernement » (cf Habib THIAM dans son ouvrage « Par Devoir et par Amitié », page 147 du livre.

Au parlement, le rapport de la commission des finances de l'assemblée nationale réunie du 22 novembre au 4 Décembre sur l'examen de la loi de finances de 1995 note la préoccupation des parlementaires en ces termes :

«Au-delà de l'examen des chiffres du budget, selon le rapporteur, les députés sont préoccupés par, l'acquisition d'une nouvelle compétitivité et la gestion des mutations sociales pour réussir de meilleurs performances économiques au profit des populations.

Mais le nouveau DG des finances est suffisamment outillé pour faire face à la situation .Au plan institutionnel, la DGF comprend quatre directions : une direction du budget, une direction de coopération économique et financière, une direction la dette et de l'investissement, une direction de la solde et des rentes viagères.

Malgré ce contexte assez difficile, le nouveau directeur général des Finances se met à la tâche. Spécialiste des finances publiques, ayant occupé plusieurs postes dans l'administration du trésor et de la comptabilité publique, il est ainsi dans plusieurs « fronts »,et il a une vue d'ensemble des questions économiques et financières du pays. Il est en effet dans plusieurs comités ou commission en qualité de comités :Administrateur de la banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest membre de la commission de suivi du désengagement de l'Etat, comité de privatisation de plusieurs sociétés nationales (SONACOS, SSPT, SONATEL), contrôle gestion du portefeuille de l'Etat , délégation sénégalaise l'ors des négociations des programmes d'ajustement structurel avec le FMI et la Banque mondiale .

Plusieurs comités sont également créés au sein de la DGF pour impulser des réformes notamment dans l'amélioration du système d'information budgétaire, la centralisation des données financières relativement au circuit de la dépense et à la préparation du budget.

En outre, sur sa table figurent d'autres dossiers comme les difficultés liées à l'exécution du budget,

au taux d'exécution du budget, les bourses des étudiants la transformation de la société nationale de recouvrement en banque et d'autres questions de routine connues de la direction générale.

Ce djolof, djolof, natif de Sagatta,que les proches appellent affectueusement, Bame se sent à l'aise dans cet environnement, les défis, il les connaît . Il confesse « A la Direction Générale des Finances j'ai été marqué par l'importance des questions de planification budgétaires , aussi le plan d'urgence de 1993 fut un exercice rigoureux auquel , j'ai participé à l'élaboration avec des autorités et des collaborateurs dévoués qui ont beaucoup apporté aux finances publiques de ce pays »

Nommé conseiller d'Etat et président de la 2 section en Mars 1998, il deviendra président de la cour des comptes en 1999.

IL prête serment au début de l'année 2000, met un contenu à ses nouvelles missions, installe les structures de la cour. L'histoire retiendra que l'ancien directeur général des Finances de 1993 à 1999 a été le premier président de la cour des comptes du Sénégal.

De cette expérience , il dira « j'ai eu un sentiment du devoir accompli , car pour la première fois , notre pays venait de se doter d'une institution du genre dans l'espace UEMOA , je me devais de réussir , accueillir de nouveaux magistrats, installer les chambre , déposer le rapport de la cour à date du , travailler à faire connaître la cour sur le plan international..... »

En 2001, il devient président en exercice de l'Association internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Lorsque au bout de deux heures de discussion, au moment de le quitter , il reconnaît que « le flambeau légué au nouvelles autorités de la DGB est bien conservé , il tient à féliciter au téléphone le coordonnateur Maguette Niang et lui demande de transmettre félicitations et hommage à Mamadou Moustapha BA pour avoir maintenu l'héritage encore rayonnant .

Merci , Monsieur le Directeur Général et longue vie. Que Dieu vous garde

DGB En images



Première édition colonie de vacances de la Direction Générale du Budget

DGB En images

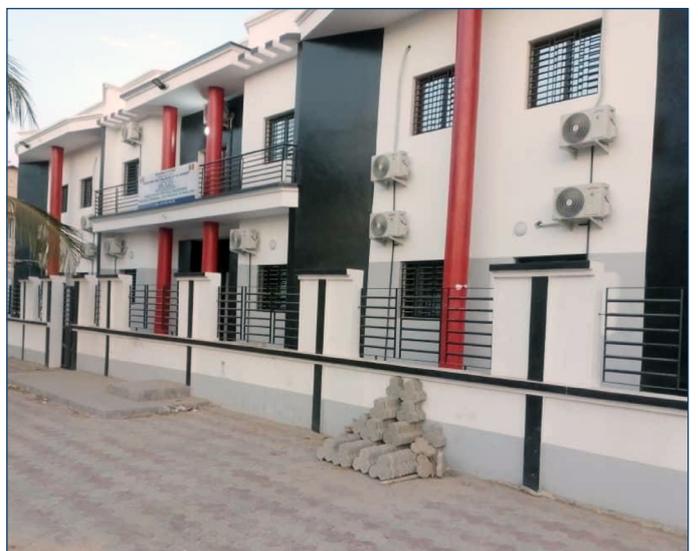


Arbre de Noël du Ministère des Finances et du Budget

Les femmes de la DGB célèbrent le 08 mars



Direction contrôle régional de Matam et Kaolack



Atelier de lancement de l'exécution du Budget 2023



Atelier sur la préparation du Programme d'investissements publics (PIP) sur la période 2023



République du Sénégal

Un Peuple - Un But - Une Foi



Direction générale du Budget

**MINISTRE DES FINANCES
ET DU BUDGET**

“ *Un budget au service
du développement* ”



République du Sénégal

Un Peuple - Un But - Une Foi



BUDGET CITOYEN 20 23