

LE BUDGET

MAGAZINE TRIMESTRIEL DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DU BUDGET



Coopération et Financement sur ressources Exterieurres : La DODP, acteur majeur du dispositif



Direction générale du Budget

LE BUDGET #01

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. Lamine KANE CT/MFB,

M. Soyébou THIAM CT/DGB,

M. Babacar DIOUF CT/DGB,

M. Ababacar DIOP 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 CT/DGB,

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

M. Omar 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),

M. Moustapha NIANG Cabinet DGB



EDITORIAL

Vers un Avenir durable : L'importance de la Coopération et des Financements Extérieurs.

L'avenir de notre planète dépend de notre capacité à repenser et à faire évoluer nos pratiques actuelles de gestion de nos ressources, nos économies et nos sociétés. Dans cette quête d'un avenir plus durable, la coopération internationale et les financements extérieurs jouent un rôle vital. Ils ne sont pas simplement des éléments périphériques, mais des leviers puissants pour renforcer la résilience et durabilité des économies de la planète..

Que ce soit par l'aide publique au développement, par le biais d'accords commerciaux, de partenariats pour le développement ou de collaborations en matière de recherche, la coopération internationale permet de partager des connaissances, des ressources et des technologies cruciales pour résoudre les problèmes environnementaux, sociaux et économiques qui affectent la planète.

Les financements extérieurs, sont ainsi des catalyseurs essentiels pour le développement durable. Ils offrent aux pays en développement la possibilité de financer des projets d'infrastructures soucieux de l'environnement, d'améliorer l'accès à l'éducation et à des soins de santé de qualité, et de favoriser l'adoption de pratiques agricoles durables. Ces ressources financières sont un moyen concret de traduire la coopération internationale en actions tangibles orientées vers le développement durable.

Dès lors, il est impératif que les gouvernements, les entreprises et les organisations de la société civile collaborent pour mobiliser ce type de financements extérieurs et mettre en place des stratégies de coopération efficaces. Nous devons faire preuve d'innovation dans nos approches et tirer partie de l'expertise et de la technologie disponibles à l'échelle mondiale.

La question de la durabilité est devenue l'un des défis à relever les plus urgents de notre époque. Au-delà des objectifs de préservation et de protection de la planète pour les générations futures, il s'agit aussi de créer des économies plus stables, équitables et résilientes. La coopération internationale et les financements extérieurs sont des outils puissants pour atteindre ces objectifs.

Cependant, ces opportunités ne viennent pas sans défis. La transparence, la gouvernance efficace et la responsabilité sont des éléments essentiels pour garantir une utilisation responsable de ces fonds, dans l'intérêt commun des parties bénéficiaires et donatrices. A cette fin, la mise en place de mécanismes de

surveillance et de réglementation robustes est nécessaire pour s'assurer que ces financements sont utilisés de manière efficace et équitable, tout en respectant les principes du développement durable.

Pour ce faire, le Gouvernement du Sénégal s'est doté récemment d'un cadre de référence pour les financements environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG). Ce nouveau cadre est relativement innovant par son caractère englobant (financements fléchés à des catégories de projets éligibles et financements non fléchés adossés à des indicateurs de performance), sa large couverture institutionnelle (Etat, entreprises publiques, collectivités territoriales) et son robuste dispositif de gouvernance et de reporting. Il a également adapté et renforcé son dispositif réglementaire avec le nouveau décret n°2023-2142 du 31 octobre 2023 portant réglementation du cadre de la gestion des investissements publics qui a introduit des dispositions relatives à la programmation et au suivi des investissements publics climato-sensibles. Enfin, la gestion des risques budgétaires d'ordre environnemental a connu un meilleur encadrement en termes d'évaluation ex-ante, de provision budgétaire et de reporting.

C'est dans cette dynamique globale qu'il convient d'apprécier positivement la première parution du budget vert annexé au projet de loi de finances 2024. Ce document constitue à nul doute un outil d'analyse pour une meilleure prise en compte des effets de changements climatiques dans les politiques publiques.

Pour ce numéro du magazine LE BUDGET, nous consacrons un « grand dossier » sur la coopération et les financements extérieurs préparé par la Direction de l'Ordonnancement des Dépenses Publiques (DODP) à travers différentes thématiques, notamment l'analyse du cadre juridique des financements extérieurs ; le dispositif d'accompagnement et de suivi évaluation des projets et programmes ; la modernisation de la gestion des ressources extérieures pour ne citer que celles-là. D'autres thèmes portant sur l'UEMOA comme modèle de coopération et source d'inspiration à la CEDEAO, sur les risques budgétaires ou la politique budgétaire au Maroc y sont traités.



Monsieur Maguette NIANG,
Directeur Général DGB

Merci et bonne lecture !

SOMMAIRE

03 EDITORIAL

06 ACTUALITES DGB

- Recap du budget 2024 dans ses grandes lignes.

- Atelier de partage du document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) 2024-2026 avec la société civile

09

- Quelques statistiques sur les ressources extérieures

13

- La modernisation de la gestion des ressources externes

PORTRAIT

- Hommage à feu Abdoulaye DIENG, conseiller technique du DGB et ancien DCEF



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



19 GRAND DOSSIER

- Encadré sur les missions de la DODP
- Analyse du cadre juridique et organisationnel de la gestion des financements extérieurs
- Les principaux défis de la mise en œuvre des projets
- Financements basés sur les résultats: enjeux et défis d'un mode de financement innovant

49

- Prise en charge des droits et taxes liés aux marchés financés sur ressources externes



61 CONTRIBUTIONS

- l'UEMOA, une zone économique et monétaire, entre pesanteurs congénitales et source d'inspiration pour la CEDEAO

68

- Politique budgétaire et préparation du budget au Maroc
- Regard sur la transparence dans la gestion des finances publiques et les risques budgétaires



A PORTEE DE TOUS

- Quelques définitions de concepts : « Ordonnancement d'une dépense », « Ordonnateurs »

Le Budget 2024, un renforcement de la souveraineté des politiques publiques pour une émergence économique et sociale

Direction de la Programmation Budgétaire

Accélérer le rythme vers l'émergence...

Le Gouvernement du Sénégal vient de sacrifier à la tradition démocratique de soumettre à la représentation nationale le projet de loi de finances de l'année 2024.

Cet exercice a été l'occasion de présenter les orientations des politiques publiques pour l'année à venir et les moyens de les réaliser. Il intervient dans un contexte de préparation de l'élection présidentielle et l'élaboration de la troisième génération du Plan d'Actions prioritaire (PAP-3) qui est le fruit d'un diagnostic approfondi de l'économie sénégalaise et d'une large concertation de toutes les composantes de la Nation sénégalaise. Le projet de loi de finances allie ainsi, constance, optimisme et progrès vers la quête de l'émergence économique et sociale.

Ainsi, s'appuyant sur les importantes réalisations sur la récente période et particulièrement en 2023, la loi de finances 2024 jette les bases pour relever les principaux défis portant sur :

- la construction d'une économie compétitive, inclusive et résiliente ;
- le développement d'un capital humain de qualité et la capture du dividende démographique ;
- le renforcement de la résilience des communautés face aux risques de catastrophes ;
- la consolidation de la gouvernance et ;
- la promotion d'une administration publique moderne, transparente et performante.



M Maguette NIANG, Directeur Général du Budget

A cet effet, fort d'une croissance économique historique projetée à 9,2% contre 4,1% en 2023, le budget de l'année 2024 entend renforcer la souveraineté budgétaire par la mobilisation accrue des recettes fiscales afin de porter la pression fiscale à 19,4% contre 18,3% en 2023, avec une cible de déficit à 3,9%.

A l'appui de ces objectifs, se trouve la mise en œuvre de la Stratégie de Mobilisation des Recettes à Moyen Terme (SRMT), avec notamment, la poursuite du déploiement du programme « Yaatal », pour le renforcement du consentement à l'impôt et un élargissement de l'assiette fiscale, l'atteinte de la maturité digitale, la gouvernance rénovée

des administrations de recettes, ainsi que le renforcement de leur organisation et de leurs moyens de recouvrement.

A cela s'ajoute une politique d'endettement contrôlée et maîtrisée, la poursuite de la rationalisation et d'un meilleur ciblage des dépenses, la prise en compte des effets des changements climatiques dans les investissements, l'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques.

Du côté des politiques sectorielles, le budget de l'année 2024, compte consolider les efforts en matière de souveraineté alimentaire, renforcer les infrastructures de soutien à la production pour dynamiser l'activité économique et le secteur privé, renforcer les mécanismes de solidarité et de lutte contre les inégalités territoriales et sociales, poursuivre les actions engagés en matière de maîtrise des risques sécuritaires et la défense du territoire, accentuer les efforts pour l'accès aux services sociaux de base (santé, éducation, formation professionnelle, eau, cadre de vie, énergie), stimuler la création d'emplois et l'insertion socio professionnelle des jeunes et la promotion socioéconomique des femmes, poursuivre les actions en faveur de la relance de l'activité de production industrielle et artisanale.

Les recettes budgétaires prévues par la loi de finances de l'année 2024 s'établissent à **4 915,2 milliards de FCFA**, contre **4 096,4 milliards de FCFA** pour l'année 2023, soit une augmentation de **818,8 milliards FCFA (+20,0%)**. Elles se répartissent comme suit :

- recettes internes : **4 390,0 milliards de FCFA** ;
- dons budgétaires et en capital : **303,8 milliards de FCFA** ;
- recettes des comptes spéciaux du Trésor : **221,5 milliards de FCFA**.

S'agissant des Dépenses, elles s'établissent à **5 755,4 milliards de FCFA**, contre **5 141,9 milliards de FCFA** pour l'année 2023, soit une augmentation de **613,5 milliards de FCFA (+11,9%)**.

Elles se répartissent comme suit :

- dépenses sur ressources internes : **4 832,3 milliards de FCFA** ;
- dépenses sur ressources extérieures : **701,6 milliards de FCFA** ;
- dépenses des comptes spéciaux du Trésor : **221,5 milliards de FCFA**.

Il ressort ainsi un solde budgétaire global déficitaire de **840,2 milliards de FCFA**, représentant 3,9% du PIB projeté pour 2024.

Au total, le projet de loi de finances pour 2024 est arrêté à **7 003,6 milliards FCFA**, si on ajoute dans le périmètre des dépenses, l'amortissement de la dette publique (**1 248,21 milliards FCFA**), conformément à la méthode comptable utilisée jusqu'en 2019.

Par ailleurs, fidèle à sa tradition d'éclairer constamment la représentation nationale sur les enjeux budgétaires du moment, la Direction générale du Budget a élaboré la première édition du « budget vert ». Ce document met en relief les efforts du Gouvernement dans la lutte contre les effets du changement climatique et constitue une base crédible pour attirer les ressources de financement climato-sensibles. Cette innovation vient s'ajoute à la palette de documents annexés à la Loi de Finances, à savoir : le « document sur les risques budgétaires », le « budget genre », le « budget citoyen » et le « budget en BREF ».

Mes vœux les meilleurs pour ce nouvel exercice budgétaire 2024.

ACTUALITES DGB

ATELIER DE PARTAGE DU DOCUMENT DE PROGRAMMATION BUDGETAIRE ET ECONOMIQUE PLURIANNUELLE (DPBEP) 2024-2026 AVEC LA SOCIETE CIVILE

Direction de la Programmation Budgétaire



M Mamadou Moustapha BA, ministre des Finances et Budget en compagnie des membres de la société civile à l'occasion de l'atelier de partage du DPBEB 2024-2026

En prélude à la préparation de la loi de finances de l'année 2024, le ministère chargé des Finances a organisé un atelier de partage des orientations budgétaires contenues dans le Document de Programmation budgétaire Economique et Pluriannuel (DPBEP) 2024-2026. Ce document définit pour une période triennale, les options stratégiques, les orientations budgétaires et le niveau global des recettes attendues et des dépenses projetées.

Le jeudi 03 août 2023, à l'hôtel Radisson Blu de Dakar, le Ministère chargé des Finances, en partenariat avec l'Organisation non gouvernementale Démocratie-Droits humains-Développement (ONG 3D) et International Budget

Partnership (IBP), a organisé, sous la présidence de Monsieur Mamadou Moustapha BA, Ministre des Finances et du Budget (MFB), un atelier de partage du DPBEP 2024-2026, avec la société civile.

Zoom sur cette rencontre avec la société civile.

La cérémonie d'ouverture a été marquée par les communications de Messieurs **Moundiaye CISSE**, Directeur exécutif de l'ONG 3D, **Maleine Amadou NIANG**, Directeur Pays de l'IBP, **Seydou DIOUF**, Président de la commission des finances et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et **Babacar GUEYE**, Président des Organisations de la Société civile (OSC), après celle de monsieur le Ministre des Finances et du Budget. Ils ont remercié celui-ci et magnifié la tenue de cette séance qui constitue un pas important dans le sens de l'instauration de plages de discussions, d'échanges, d'interactions et de dialogues entre le Gouvernement et la société civile pour une participation citoyenne plus active au processus budgétaire de l'Etat et une meilleure appropriation des politiques publiques.

Dans son mot d'ouverture, Monsieur le Ministre des Finances et du Budget a souhaité la bienvenue aux participants et s'est réjoui de la mobilisation exceptionnelle des acteurs de la société civile qui sont des relais importants de la demande citoyenne et des acteurs de développement de premier plan. Il a également souligné que cet atelier s'inscrit dans le cadre de la volonté exprimée par les plus hautes autorités du pays, pour favoriser le dialogue citoyen, une large diffusion et vulgarisation des documents budgétaires et l'instauration durable de la pratique d'un budget ouvert et participatif. Selon lui, après la tenue du Débat d'Orientation budgétaire (DOB) à l'Assemblée nationale, le lundi 26 juin 2023, sur la base du DPBEP adopté en conseil des ministres, il était important de partager son contenu avec le public en général, et la société civile en particulier, dans l'optique de favoriser leur implication au débat sur la gouvernance et la gestion de nos finances publiques.

Il est clair que, de nos jours, tous les gouvernements reconnaissent de plus en plus que les citoyens et les organisations de la société civile (OSC) ont un rôle important à jouer pour veiller à ce que les ressources publiques atteignent leurs bénéficiaires. Cette action novatrice qui se tient pour la deuxième

année consécutive, constitue une des mesures phares prises par les pouvoirs publics en vue de renforcer l'accès à l'information budgétaire, la redevabilité, la transparence, la lutte contre la corruption et l'amélioration des prestations des services publics.

Cette rencontre a été marquée par la présentation de **Monsieur Maguette NIANG, Directeur général du Budget (DGB)**. Ce dernier est revenu sur les grandes lignes du DPBEP 2024-2026. Sous ce rapport, il a rappelé le processus de préparation, la situation des finances publiques et la gestion des risques budgétaires. Son intervention a également mis en exergue le contexte économique international et national ainsi que les priorités et choix stratégiques qui ont sous tendu son élaboration.

Monsieur le DGB a terminé sa communication en rappelant les principales étapes qui restent à réaliser dans le cadre de la confection de la loi de finances de l'année 2024.

Une présentation qui a suscité de l'intérêt :

Cette présentation du DPBEP par le DGB a été suivie d'un riche débat avec une vingtaine d'interventions enregistrées parmi lesquelles on peut citer celles de M. Babacar FALL représentant du Groupe de Recherches et d'Appui à la Démocratie participative et la bonne Gouvernance (GRADEG), Madame Khady FALL TALL (Association des Femmes de l'Afrique de l'Ouest (AFAO), Monsieur Cheikh MBOW (Coalition des Organisations en Synergie pour la Défense de l'Education publique (COSYDEP), Monsieur Fadel BARRO (JAMI GOX YI), Madame Safiétou DIOP (RESEAU SIGGUIL DJIGUEEN), Monsieur Malal TALLA (Mouvement HI-HOP), Monsieur Cheikh NDIAYE (CONGAD), Monsieur AMAR (Convention des Jeunes reporters), Monsieur Thialy FAYE (OXFAM), Madame Gnagna THIAM (IBP), Monsieur Alassane SECK (Ligue sénégalaise des Droits de l'Homme) et les ex députés messieurs Oumar SY et Doudou WADE.

Ces derniers ont d'abord félicité le gouvernement, à travers le MFB et salué les efforts importants

DOCUMENT DE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE ET ÉCONOMIQUE PLURIANNUELLE

DPBEP 2024 - 2026

qu'il a engagés au profit des citoyens pour leur information.

Les échanges ont porté sur les questions relatives aux actions de renforcement de la participation du citoyen au processus budgétaire et à l'implication des OSC aux programmes et projets de développement. Ils ont aussi porté sur la mobilisation des ressources, l'endettement, l'exploitation des hydrocarbures, l'accès des femmes aux marchés publics, l'équité territoriale et sociale, la souveraineté alimentaire, la création de PME/PMI, l'éducation et la formation professionnelle, la lutte contre la corruption, le panier de la ménagère, la santé des femmes, l'énergie, la culture, l'accès à l'information financière, le plan d'élargissement de l'assiette fiscale, l'évaluation du plan « Yaatal », les dépenses fiscales, l'employabilité des femmes et des jeunes, l'immigration irrégulière, la taxation des dérivés du tabac et des plateformes « NETFLIX » et l'évaluation des industries extractives.

Des contributions pertinentes à prendre en compte

A toutes les préoccupations soulevées, Monsieur le Ministre a apporté des réponses satisfaisantes. Il a remercié les OSC pour leur participation et leur engagement à œuvrer pour relever le défi de

la participation citoyenne et du renforcement de la démocratie. Il a réaffirmé la disponibilité de ses services à poursuivre les échanges avec les OSC pour leur permettre de jouer pleinement leur rôle.

Après avoir félicité l'ensemble de ses collaborateurs et le comité technique d'élaboration du DPBEP pour le travail accompli, Monsieur le Ministre a demandé à la DGB de prendre toutes les dispositions utiles pour la prise en compte des suggestions et propositions pertinentes issues de cet atelier et la pérennisation de ce genre de rencontres, en perspective de l'amélioration de la note du Sénégal en termes de participation du public au processus budgétaire.

ACTUALITES DGB

QUELQUES STATISTIQUES SUR LES RESSOURCES EXTERIEURES

Direction de l'Ordonnancement des Dépenses Publiques



Enseigne Entrée DODP. Immeuble GUILLET, 5^{ème} Etage

Introduction

La coopération économique et financière qu'entretient le Sénégal avec ses partenaires au développement s'est sensiblement améliorée à la faveur des différents Groupes consultatifs, dont le dernier tenu en décembre 2018, à Paris a permis de noter des annonces de contributions attendues de 7700 milliards de FCFA.

Depuis cette date, deux cent dix-huit (218) conventions de financement ont été conclues pour un montant de 7 463,32 milliards de FCFA, soit un taux de concrétisation des engagements de 96,93%.

Une mobilisation exceptionnelle des ressources dédiées au financement des investissements prioritaires.

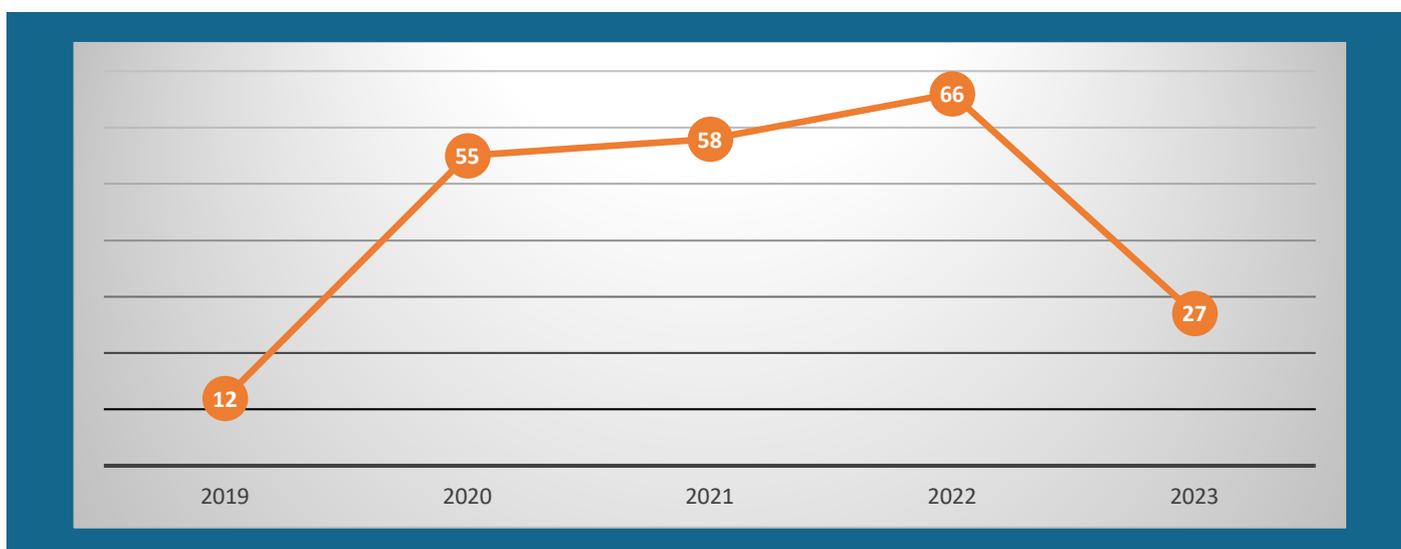
L'évolution des engagements des partenaires techniques et financiers au Sénégal depuis le dernier Groupe consultatif de Paris tenu en décembre 2018 à fin août 2023, montre la variation à la hausse des conventions signées ainsi que les importants volumes de financements mobilisés.

En effet, le cumul des engagements financiers sur la période s'élève à 7 463,32 milliards de FCFA, constitués de prêts projets pour un montant de 6 556,5 milliards FCFA (88%) et de dons en capital

(12%) pour un montant de 906,82 milliards FCFA. Ces conventions sont conclues avec trente-cinq (35) partenaires repartis en onze (11) partenaires multilatéraux pour un montant de 3 445,1 milliards FCFA, soit 46,16% quatorze (14) partenaires bilatéraux pour un montant de 1 708,2 milliards FCFA, soit 22,89% et dix (10) partenaires commerciaux pour 2 309,9 milliards FCFA, soit 30,95%.

Entre 2019 et 2022, le nombre de conventions signées avec les partenaires a connu une tendance à la hausse passant de douze (12) conventions en 2019 à soixante-six (66) conventions en 2022. En ce qui concerne 2023, vingt-sept (27) sont signés en fin août ce qui est bien en deçà de la performance de l'année passée.

Graphique n°1 : Evolution des conventions signées depuis 2019



Source : DSP/DGCPT/MFB

Sur la même période, les engagements financiers des partenaires s'élèvent respectivement à 176 milliards FCFA ; 1 448,8 milliards FCFA ; 2 307 milliards FCFA ; 2 282,6 milliards FCFA et 798,1 milliards FCFA

L'évolution constatée des engagements et des conventions signées s'explique par :

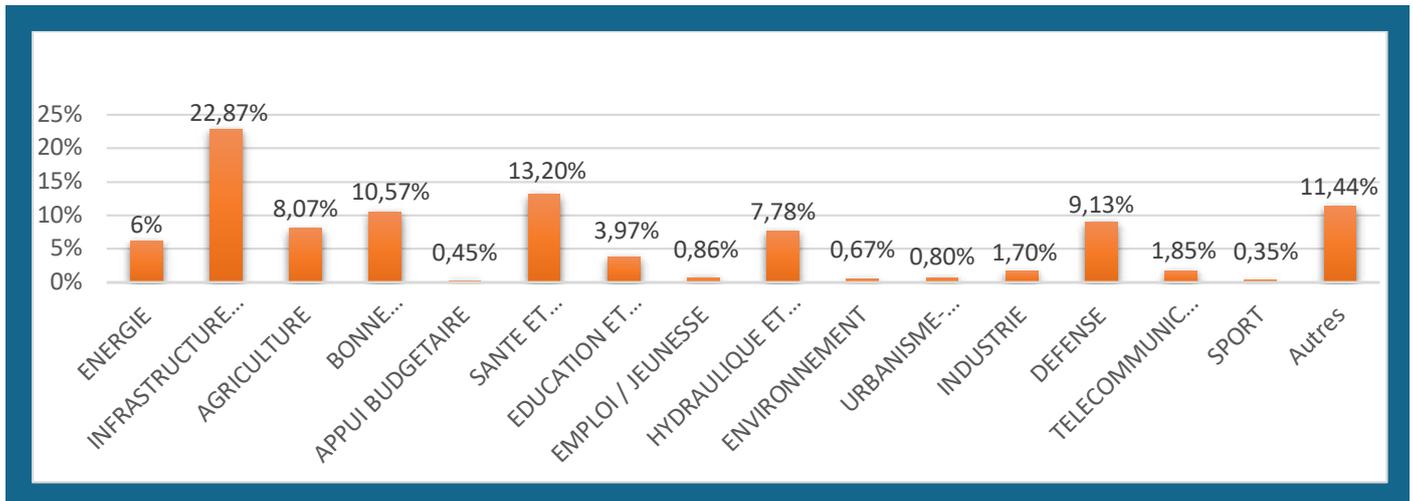
- le fait que 2019 était une année électorale ;
- Les appuis consistants des partenaires à partir de l'année 2020 pour apporter une réponse à la COVID 19 ;
- Le maintien de la tendance haussière qui traduit la volonté marquée des partenaires de contribuer au financement du PAP2A et du programme de résilience économique et sociale (PRES) initié en 2020 par le Gouvernement pour renforcer la résilience

de l'économie et qui ont permis de maintenir une croissance de l'économie.

- L'ajustement du Plan d'Actions Prioritaires (PAP 2) du Plan Sénégal Emergent (PSE) en vue de favoriser la relance de l'économie dans un contexte post COVID.

L'analyse par secteur montre que plus de 77% des financements mobilisés sont concentrés au niveau de sept principaux secteurs : les Infrastructures de transport (22,87%), la Santé et la protection sociale (13,20%), la Bonne Gouvernance et le Développement local (10,57%), la sécurité et la Défense (9,13%), l'Agriculture (08,07%), l'Hydraulique et l'Assainissement (07,78%), et l'Energie (06%).

Graphique n°2 : Répartition des financements mobilisés par secteur



Un niveau d'exécution satisfaisant des projets et programmes en cours

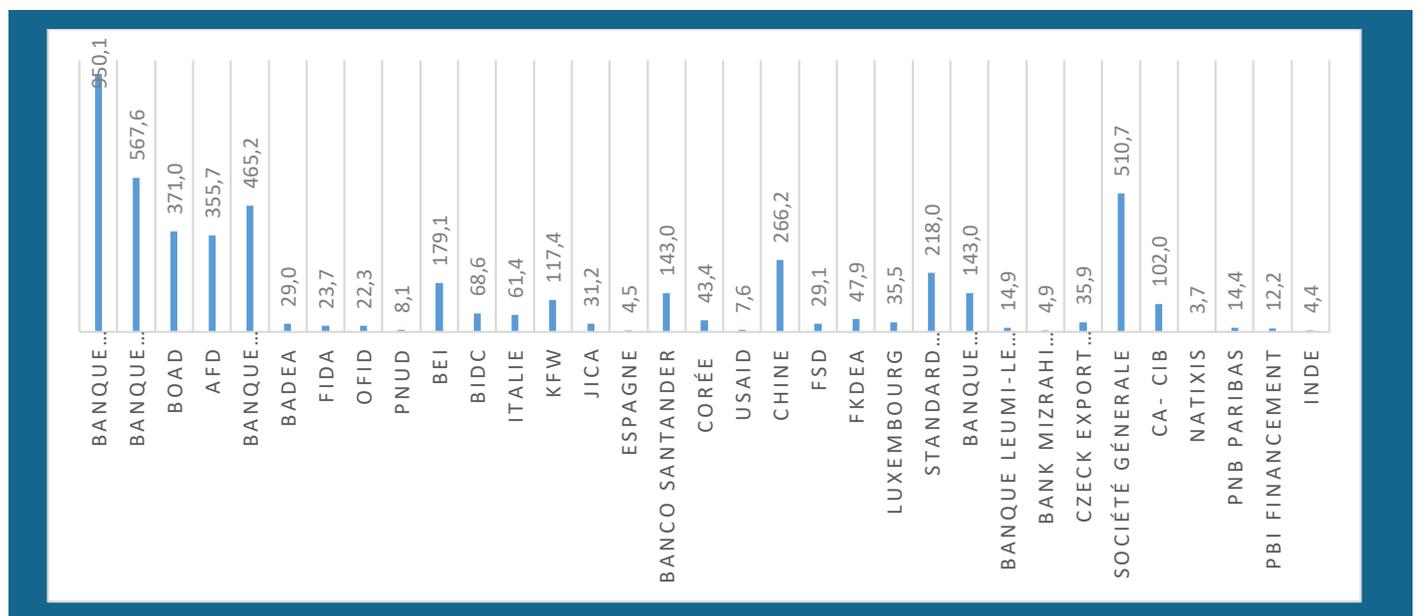
En fin septembre 2023, le cumul des financements en cours apportés par 38 partenaires techniques et financiers s'élève à 11 176,5 milliards FCFA, pour la mise en œuvre de trois cent douze (312) projets actifs.

Globalement, le taux de décaissement est acceptable car le cumul des décaissements s'élève à 4 891,8 milliards FCFA, soit 44% en moyenne.

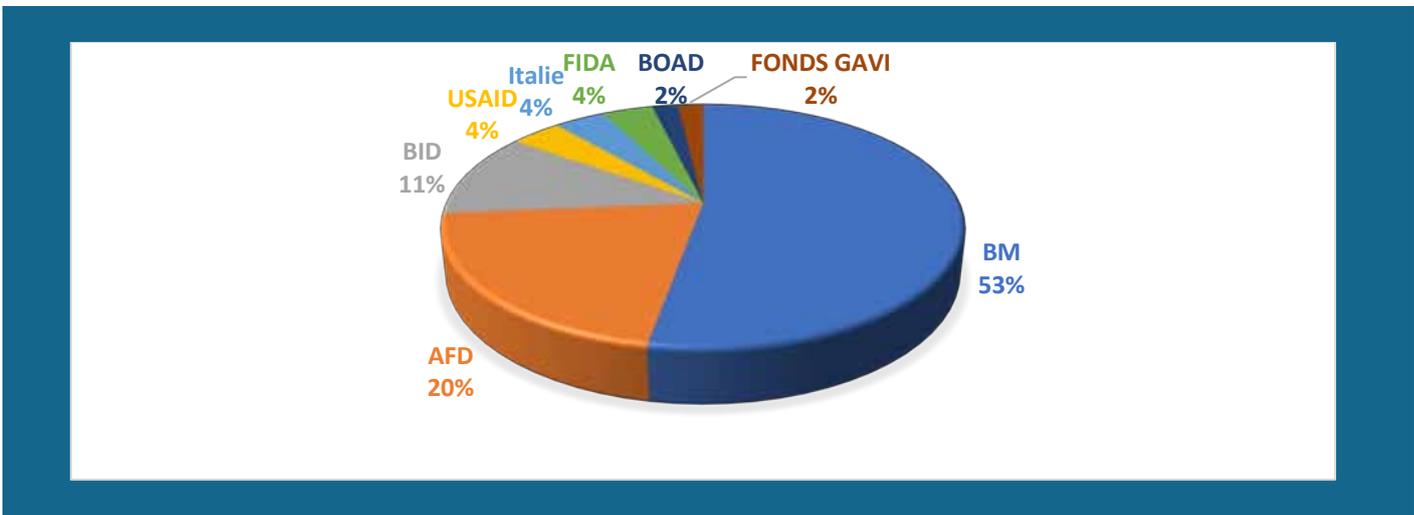
La nécessité de la reddition des comptes

Au titre de l'exercice clos de 2022, cinquante-trois (53) projets répartis entre plusieurs portefeuilles ont fait l'objet d'audit financier et comptable. Il s'agit notamment des projets financés par la Banque mondiale avec vingt-huit (53%), l'Agence Française de Développement (20%) et de la Banque Islamique de Développement (11%) qui représentent 84 % des missions d'audit réalisées. Le reste est composé de l'USAID (4%) l'Italie (4%), le FIDA (4%) ainsi que la BOAD et le Fonds GAVI qui compte chacun 2%.

Graphique n°3 : répartition des décaissements par portefeuille



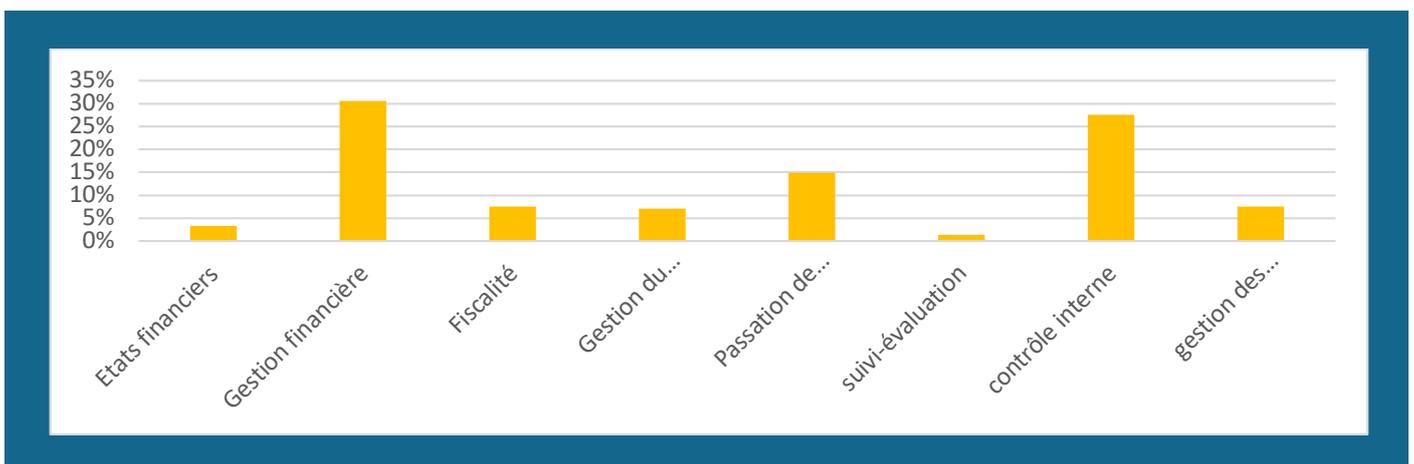
Graphique 4 : Répartition des missions d'audit par portefeuille



Ces audits ont été menés par quinze (15) cabinets tous affiliés à l'ONECCA, choisis après avis de non objection des partenaires sur toutes la procédure de marché.

Par ailleurs, ces audits ont proposé au total 355 recommandations thématiques portant notamment sur le contrôle interne, la gestion financière, et la passation de marchés avec une nette prédominance des constats liés à la gestion financière.

Graphique 5 : Ventilation des recommandations par thématique



Ensuite la faible proportion des recommandations liées à la fiscalité, le contrôle interne la gestion des immobilisations, les états financiers et le suivi-évaluation témoignent d'une bonne tenue de la

comptabilité financière et du reporting sur les résultats des projets et programmes audités.

LA MODERNISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES EXTERNES

Papa Alioune Sall, Ingénieur informaticien Cellule informatique



Durant l'année 2022, les dépenses en capital sur ressources externes ont atteint 537,69 milliards F CFA selon le rapport d'exécution budgétaire du quatrième trimestre 2022 publié par le Ministère des Finances et du Budget, soit près du tiers des dépenses en capital, qui s'élèvent à 1588,23 milliards F CFA. Il faut noter qu'elles portent généralement sur les plus grands projets d'investissements publics, contribuant ainsi au développement socio-économique du Sénégal. La mobilisation de ces ressources implique la participation de plusieurs acteurs, qu'ils soient étatiques ou non.

En effet, le Sénégal compte environ une quarantaine de partenaires techniques et financiers (PTF), sans compter les interlocuteurs de la partie nationale qui sont aussi impliqués dans la mobilisation des financements à travers des protocoles et conventions dont les conditionnalités et procédures diffèrent d'un partenaire à un autre.

Les ressources externes mobilisées et mises à la disposition des ministères sectoriels pour la mise en œuvre de leurs projets et programmes doivent être utilisées de manière optimale. En règle générale, pour utiliser ces fonds, les entités compétentes (unité de gestion de projet ou agence d'exécution), engagent et liquident leurs dépenses dans le cadre d'un Plan de Travail et Budget annuel (PTBA), puis transmettent les dossiers de dépenses à la DODP pour les contrôles nécessaires et leur ordonnancement. Il convient donc de noter que ces dépenses ne sont pas réalisées dans le même cadre que celui dédié aux ressources internes, exécutées dans le système d'information SYSBUDGEP.

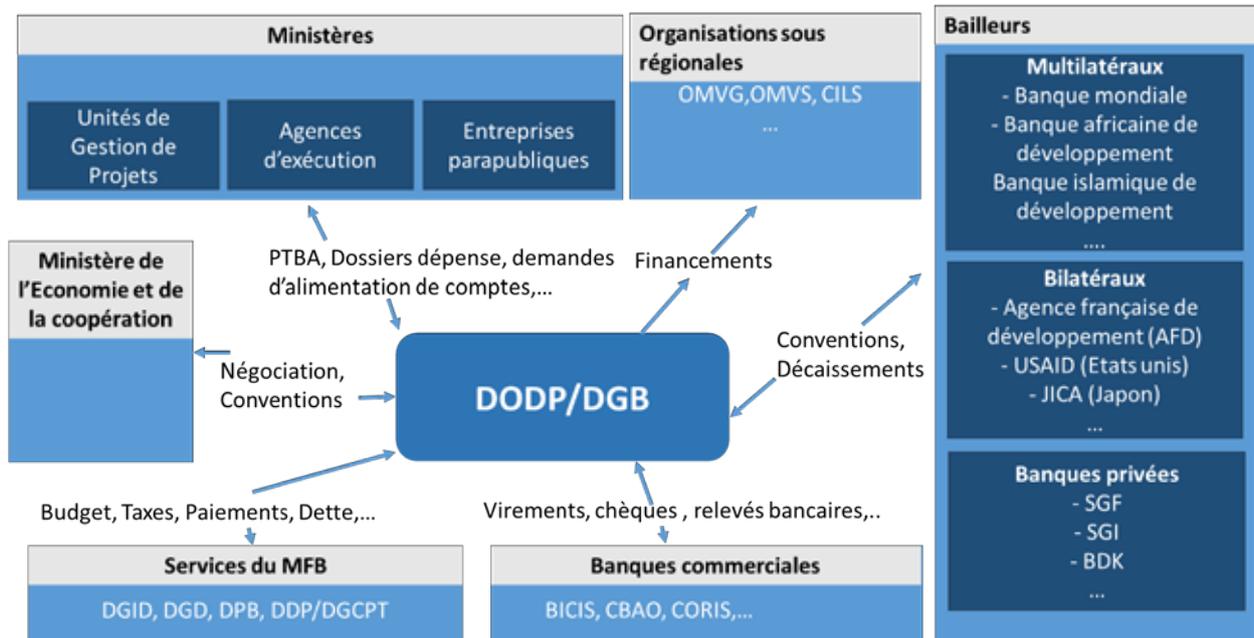
En plus de la DODP, d'autres acteurs du Ministère en charge des Finances interviennent également dans

le processus de gestion des ressources externes. Il s'agit notamment des services chargés de la Dette publique, de la Programmation budgétaire, ainsi que les services compétents des impôts et des domaines et des douanes, dans le cadre du suivi des questions fiscales et douanières liées à l'exécution des contrats de marchés financés sur ressources externes.

Cette multiplicité des acteurs rend complexe la gestion des ressources externes. En effet, la modélisation des relations entre tous les acteurs devient complexe lorsque chacun se comporte de manière autonome tout en étant en interaction avec les autres. C'est l'une des principales raisons pour laquelle la gestion des ressources externes a été laissée en rade par les grands projets de mise en place de systèmes d'information financière du Ministère des Finances et du Budget que ce soit SIGFIP, SIGIF ou SYSBUDGEP.

Il convient, cependant, de noter que des initiatives aux succès mitigés ont été mises en œuvre notamment la Plateforme de Gestion des Financements Extérieurs (PGFE) et la première tentative de mise en place de la plateforme de suivi des financements extérieurs par la DODP. De cette situation résulte beaucoup de difficultés dans la gestion des ressources externes. Pendant ce temps, certains bailleurs tels que la Banque mondiale, la Banque islamique de Développement, le Fond International de Développement Agricole (FIDA) ou la Banque africaine de développement ont mis en place, chacun en ce qui le concerne, leur propre plateforme pour gérer les processus de décaissement. Ce qui a atténué les difficultés de traitement des dossiers liés aux financements de ces bailleurs sans résoudre les problèmes de consolidation des données et de suivi global.

Figure n°1 : Aperçu global des acteurs et des flux d'informations



Source : DODP/DGB

Ce contexte met en évidence de nombreux défis à relever pour la modernisation de la gestion des ressources extérieures. Néanmoins, en raison des enjeux de cette modernisation, il s'impose de les relever.

A. Les enjeux de la modernisation de la gestion des financements sur ressources externes

L'amélioration des processus par l'informatisation, gage d'efficacité et de productivité

Les processus de traitement des dossiers relatifs aux ressources externes sont quasiment exécutés de manière manuelle, bien que des outils de bureautique soient utilisés pour certaines tâches telles que la rédaction de correspondances ; d'où la nécessité de recourir à une gestion informatisée et intégrée de ces processus. En effet, l'utilisation d'un système d'information facilite et accélère les échanges d'informations entre

les acteurs. Il permet également d'automatiser un grand nombre de tâches manuelles, réduisant ainsi de manière significative les délais de traitement.

En outre, grâce à un contrôle automatisé des règles de gestion et d'intégrité des données, les systèmes d'informations permettent de minimiser les risques d'erreurs.

L'informatisation des processus offre aussi la possibilité d'évaluer et d'améliorer leurs métriques de performance. Elle ne se limite pas seulement à l'intégration des outils informatiques, mais s'accompagne aussi d'une revue approfondie des processus métiers qui permet d'identifier les points d'optimisation en simplifiant et en uniformisant les supports utilisés. Sur ce point, le défi majeur porte sur la nécessité de prendre en compte la pluralité des acteurs et la diversité des règles et procédures utilisées par les partenaires au développement.

En somme, exploiter les opportunités offertes par l'informatisation des processus permet d'améliorer l'efficacité et la productivité au sein de la DODP et de façon générale la gestion des ressources externes.



M Maguette NIANG, Directeur Général du Budget

Améliorer les processus de consolidation des données sur les ressources externes.

Le nombre important et la diversité des acteurs font de la consolidation des données une problématique importante à traiter pour une meilleure gestion des ressources externes. Les données partagées entre ces acteurs portent essentiellement sur : les conventions de financement, les projets, les tirages sur ressources externes ainsi que les opérations financières sur les comptes bancaires. Les rôles de production, d'utilisation et de consolidation des données sont répartis suivant l'objet ur lequel portent les données.

Le processus de consolidation actuelle des données se heurte à plusieurs difficultés dont notamment l'organisation de la DODP en bureaux spécialisés qui produisent des données spécifiques d'exécution des projets/programmes faiblement reliés. La collecte des informations dans des fichiers Excel pour leur synthèse nécessite ainsi beaucoup de temps et d'énergie, compte tenu de leur nombre important.

Il est donc difficile, dans un tel contexte, de s'assurer de la complétude, de l'intégrité et de la fiabilité des données collectées.

Cette difficulté ne saurait être surmontée sans un système informatique intégré qui permet aux acteurs d'effectuer leurs opérations et d'interagir autour d'une même plateforme. L'objectif recherché consiste ainsi à améliorer significativement la qualité des données de gestion produites tout en accélérant le processus de consolidation.

Plus de maîtrise de la gestion des financements et de visibilité pour le pilotage

Un bon suivi de l'exécution financière des conventions de financement permet de prévenir des risques sur la gestion des ressources externes et donc sur l'exécution des projets d'investissement. Il permet de corréliser l'exécution financière à l'exécution physique tout en assurant la disponibilité des ressources à temps pour les projets. Ce suivi devrait donc se faire de façon instantanée. Pour y parvenir, la mise en œuvre de processus de suivi informatisés s'avère indispensable.

Pour ce qui concerne le pilotage des projets et programmes, il est important que les coordonnateurs, les instances de pilotage et les décideurs, de façon générale, disposent d'informations agrégées fiables permettant une prise de décision rapide. Ces informations sont en général présentées sous forme de tableaux de bord constitués de tableaux de synthèses et de graphiques. Elles sont produites avec des outils informatiques de consolidation des données et de production d'états.

B. La plateforme web de gestion des financements extérieurs : pierre angulaire de la modernisation de la gestion des ressources externes

Compte tenu des enjeux relevés précédemment, il est apparu nécessaire, pour la Direction générale du Budget (DGB), de mettre en place une plateforme de suivi des ressources externes.

L'objectif poursuivi est de disposer d'un outil central de gestion sécurisée des données relatives au suivi des financements publics extérieurs, facilitant ainsi leur traitement et leur interprétation par le biais de tableaux de bords et des états de sorties dynamiques.

Aux fins d'assurer le succès de la mise en place de la plateforme, la DGB a mis en place un dispositif de suivi du projet articulé autour d'un Comité de pilotage présidé par le Directeur Général, et d'un Comité technique dirigé par le Directeur des Systèmes d'Information (DSI) et dont le Secrétariat est assuré par la Direction de l'Ordonnancement des Dépenses publiques (DODP).

Le Comité technique se réunit régulièrement afin d'assurer le suivi technique du processus de développement de la plateforme et rend compte au Comité de Pilotage.

Le suivi rapproché et diligent des travaux est assuré par une équipe de projet mise en place au sein de la DODP.

Fonctionnalités de la plateforme

La plateforme de gestion des ressources externes permet d'enregistrer et de suivre les engagements de l'Etat vis-à-vis des bailleurs et de gérer les processus de mobilisation et d'utilisation des ressources externes. Les fonctionnalités de la plateforme sont articulées autour de huit modules :

- module 0 : Référentiel : ce module intègre les données de base permettant d'assurer la gestion des différents processus suivis dans le système. Il s'agit spécifiquement des informations relatives aux cadres stratégiques, secteurs PIP, sections, unités de gestion de projets et agences d'exécution.

- module 1 - Gestion des portefeuilles : il s'agit ici de recenser les différents partenaires avec une fiche descriptive détaillée ainsi que les conventions de financements suivies. Les accords de rétrocession et les appuis budgétaires y sont également répertoriés.

- module 2 - Gestion des projets/programmes: un suivi détaillé des projets est réalisé dans ce module à travers la définition de fiches descriptives de projets ainsi que le suivi des activités et cadre de résultats (objectifs et indicateurs de mesure de la performance). L'articulation du projet avec la convention de financement est mise en exergue et la cohérence des données de financement est assurée.

- module 3 - Gestion de l'ordonnancement : il permet de gérer les demandes de retrait de fonds pour l'alimentation des comptes spéciaux et les paiements directs aux entreprises titulaires de marchés. Aussi, toutes les opérations d'ordonnancement réalisées dans le cadre des projets/programmes sont suivies et enregistrées.

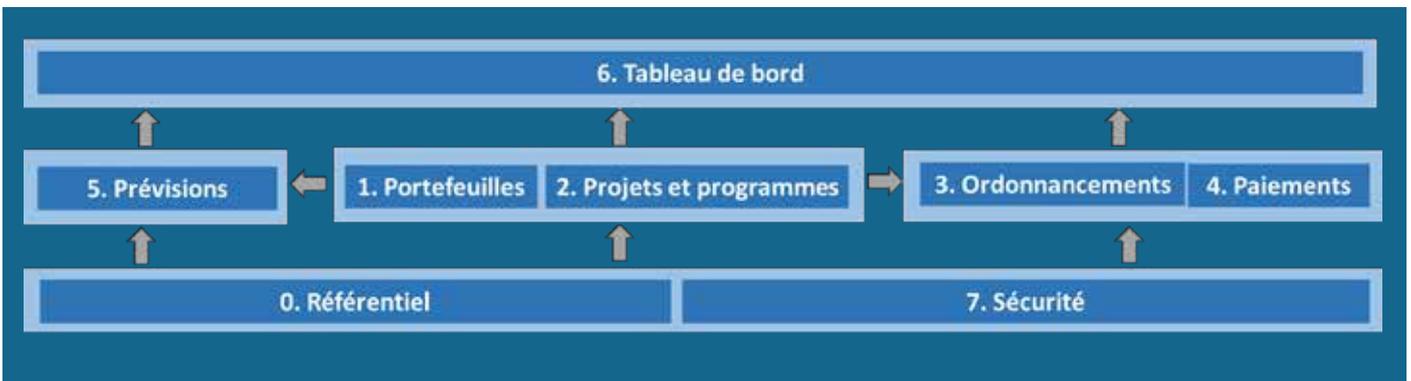
- module 4 - Gestion des paiements : il propose la gestion des contrats signés dans le cadre du projet et leur suivi comptable. L'ensemble des comptes bancaires gérés par la DODP dans le cadre de l'exécution des projets sont répertoriés et les mouvements suivis. Il prend également en compte les paiements relatifs aux taxes liées aux contrats financés sur ressources extérieures.

- module 5 - Gestion des prévisions : il permet d'élaborer et de mettre à jour des plans de tirage sur trois (3) années. Les prévisions portant sur les contreparties de l'Etat sont aussi enregistrées.

- module 6 - Tableaux de bord : ce module propose des situations de synthèse avec notamment la cartographie des financements et projets, les données agrégées sur l'exécution financière, la situation des comptes bancaires. Des tableaux et des graphiques sont présentés avec des possibilités de croisement de données et exports vers des formats ouverts ou fermés.

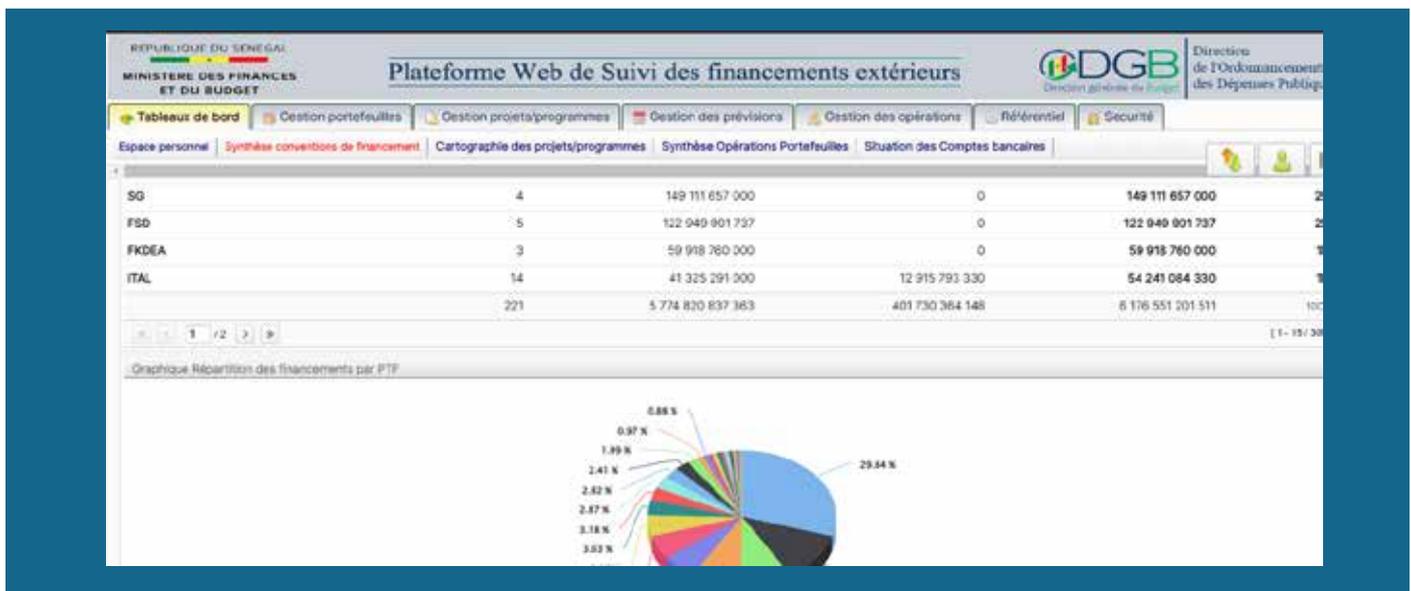
- module 7 - Sécurité : ce module permet de gérer les comptes d'accès avec une habilitation des utilisateurs du logiciel correspondant à leurs attributions.

Figure n°2 : Architecture fonctionnelle globale de la plateforme



Source : DODP/DGB/MFB

Figure n°3 : Aperçu du module tableau de bord



Source : DODP/DGB/MFB

Etat d'avancement de la réalisation de la plateforme
Compte tenu de la difficulté à cerner, dans le détail, les besoins fonctionnels, il est apparu nécessaire d'opter pour une démarche de développement en mode agile. Ainsi plusieurs versions de la plateforme ont été livrées depuis décembre 2020. Chaque version a fait l'objet de tests et de revues fonctionnelles qui consistent à vérifier la conformité des fonctionnalités implémentées aux besoins des métiers.

Ces tests et revues fonctionnelles sont complétés par des tests portant sur la performance, la sécurité et la conformité de la plateforme à des normes techniques, effectués du 09 juin au 06 juillet 2022 dans le cadre d'une recette technique.

C'est ainsi qu'en décembre 2022, une version d'un niveau de fonctionnalité assez satisfaisant a été livrée. Elle a fait l'objet de plusieurs sessions de formations des utilisateurs.

Cependant, pour obtenir une plateforme opérationnelle, il a fallu relever plusieurs défis dont les plus complexes sont :

- la spécification des fonctionnalités, du fait de la diversité des procédures des bailleurs et des pratiques des chargés de projets/programmes ;

- la reprise de données, à cause de la difficulté à collecter des données historiques provenant d'origines et de supports différents.

Photo : session de formation des utilisateurs



Session de formation des utilisateurs de la plateforme web de gestion des financements extérieurs

Prochaines évolutions de la plateforme

Après la mise en production intégrale de la plateforme prévue en fin décembre 2023 et le renforcement de la sécurité du système, il s'agira d'intégrer, de façon progressive les acteurs externes notamment les équipes de projets, les agences d'exécution et les partenaires techniques et financiers

Dans la foulée, les travaux de développement des interfaces avec d'autres systèmes d'information comme ceux de gestion du budget et des dépenses sur ressources internes ou de la dette s'effectueront au fur et à mesure de l'avancement global du projet.

Enfin, après une période de stabilisation et de consolidation de la plateforme, il est envisagé la mise en place d'un portail de services et d'informations aux usagers, aux fins de fluidifier la communication avec toutes les parties prenantes de la mise en œuvre des projets.

La maîtrise de l'information et des données financières demeure un enjeu de taille pour une optimisation des options de développement, mais elle reste stratégique dans un contexte où les conditions d'accès au financement sont de plus en plus restreintes.

ENCADRE SUR LES MISSIONS DE LA DODP

Direction de l'Ordonnancement des Dépenses Publiques



Monsieur Samba FALL Directeur de la DODP

Conformément à l'arrêté n°15134 du 17 juin 2019 fixant son organisation et son fonctionnement, la Direction de l'Ordonnancement des dépenses publiques (DODP) a pour mission l'ordonnancement des dépenses du budget général financées sur ressources extérieures, la comptabilisation et le reporting desdites dépenses, la coordination des audits financiers et comptables des projets et programmes, l'Appui conseil et l'accompagnement des Projets/Programmes et la prise en charge des impôts et taxes sur les marchés publics financés sur ressources extérieures.

1. Ordonnancement des dépenses d'investissement financées sur ressources extérieures

Ayant hérité en partie des attributions de l'ex Direction de la Coopération et des Financements extérieurs (DCFE), la DODP assure, pour le compte du Ministre chargé des Finances, la fonction d'ordonnateur délégué des dépenses sur ressources extérieures.

A ce titre, elle veille à l'amélioration du niveau d'absorption desdites ressources à travers le suivi de la mise en œuvre opérationnelle des projets et programmes en relation avec les partenaires techniques et financiers (PTF).

La DODP s'assure également de la bonne utilisation des ressources mises à la disposition des projets et programmes grâce à un mécanisme de contrôle portant sur la régularité et l'éligibilité de la dépense. Ce contrôle s'exerce sur la base des

dispositions des conventions de prêt ou de don, des conditions générales applicables et propres à chaque partenaire et de la réglementation en vigueur.

2. Comptabilisation et reporting des dépenses d'investissements publics financées sur ressources externes

Chargée du suivi de l'exécution fiduciaire des projets financés par les partenaires au développement, et étant de ce fait une importante source d'informations économiques et financières, la DODP assure la tenue de la comptabilité des dépenses en capital financées sur ressources extérieures.

Acet effet, elle centralise l'ensemble des informations relatives aux ressources en question, notamment les données sur le volume de financement accordé par les PTF, en prêt et en subvention, ainsi que sur le niveau de décaissements.

Elle veille ainsi à la disponibilité de données précises, exhaustives et à jour sur les financements extérieurs des investissements publics pour alimenter les documents macroéconomiques.

3. Audit des projets/programmes financés sur ressources extérieures

La DODP assure la coordination des exercices annuels d'audit comptable et financier des projets et programmes financés par les partenaires au développement.

Cette attribution s'exerce à travers la sélection des cabinets d'audit, le suivi de l'exécution des missions d'audit, l'exploitation des rapports et le suivi de la mise en œuvre des recommandations.

La réalisation de cette activité fait intervenir plusieurs acteurs dont les PTF qui donnent leur avis de non objection sur les étapes du processus, les Unités de gestion des Projets (UGP) ou Agences d'Exécution ainsi que leurs tutelles techniques respectives sans oublier l'Ordre

national des Experts Comptables et Comptables Agréés (ONECCA) dont les cabinets membres sont chargés d'exécuter les prestations d'audit.

Ces exercices d'audit, du fait de leur régularité, contribuent à garantir de bonnes conditions d'exécution des projets et programmes et assurent surtout une meilleure capacitation des unités de coordination. Ainsi, celles-ci sont plus outillées pour réaliser des niveaux d'absorption des ressources conformément aux engagements pris vis-à-vis des partenaires au développement.

4. Appui conseil et accompagnement des Projets/Programmes

La mission d'appui conseil de la DODP s'effectue à travers un dispositif de suivi à la mise en œuvre opérationnelle des projets et programmes en vue d'une exécution diligente et efficace des ressources mises à leur disposition.

Cet appui intervient au démarrage du projet (recrutement personnel clé, élaboration des documents techniques du projet dont le Plan de Travail annuel (PTA), le manuel de procédures...), lors de l'exécution du projet (appui à la mise en œuvre, mission de suivi) et à la fin du projet (suivi des opérations de clôture).

Outre l'appui à la mise en œuvre des projets et programmes, la DODP exerce une mission d'accompagnement qui concerne d'une part les projets en retard dans leur mise en œuvre et d'autre part le suivi rapproché de portefeuilles.

Cette attribution est renforcée par la circulaire primatoriale n°04352 PM/CAB/CP.MN du 21 décembre 2015, qui instruisait l'ex Direction de l'Investissement (DI) d'apporter aux ministères sectoriels et agences d'exécution un appui à la mise en œuvre des projets et programmes inscrits au Programme d'Investissements publics (PIP), particulièrement ceux qui connaissent des retards importants dans leur exécution.

L'accompagnement des projets en difficulté consiste, à travers un diagnostic approfondi du



Séance de travail des agents de la DODP

cadre institutionnel, organisationnel, technique et juridique mis en place pour leur mise en œuvre, à déterminer les facteurs explicatifs des contreperformances constatées et de proposer des pistes d'amélioration pour lever les goulots d'étranglement.

Quant au suivi rapproché du portefeuille, il procède d'une approche progressive de la prise en charge des principaux facteurs de contre-performance des différents projets et programmes. Il est articulé autour des différentes étapes du cycle de vie du projet ou programme du portefeuille.

5. Prise en charge des impôts et taxes sur marchés publics financés sur ressources extérieures

Conformément aux dispositions de la circulaire n° 05982 /MEF/DGT/TG du 14 septembre 1987 portant application du régime de droit commun en matière de fiscalité applicable aux marchés publics financés de l'extérieur, les droits et taxes applicables aux marchés en question sont pris en charge par le budget de la partie sénégalaise contractante. Seule la partie hors droits et hors taxes des opérations est supportée par les financements extérieurs.

Pour respecter les engagements pris dans le cadre des accords de financement signés avec les partenaires techniques et financiers et dans le souci d'avoir une plus grande célérité dans les opérations de prise en charge des droits et taxes, l'Etat a mis en place une caisse d'avance à la Direction de l'Ordonnancement des Dépenses publiques avec un compte de dépôt ouvert dans les livres du Trésor public.

Ainsi, la DODP assure la prise en charge des droits de douane, des droits d'enregistrement et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dus dans le cadre des marchés publics financés sur ressources extérieures.

Au regard de ses différentes missions, la DODP est le bras technique du Ministère des Finances et du Budget en matière de coopération financière internationale. Elle est un acteur central dans le dispositif de mobilisation de l'Aide publique au Développement (APD) jouant ainsi un rôle d'interface entre les partenaires extérieurs et les unités d'exécution des projets et programmes.

GRAND DOSSIER

ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE ET ORGANISATIONNEL DE LA GESTION DES FINANCEMENTS EXTERIEURS

Samba FALL, *Administrateur Civil Principal*
Directeur de l'Ordonnancement des Dépenses publiques



La Direction Générale du Budget - DGB

Introduction

Les financements extérieurs sont définis comme l'ensemble des concours financiers mis à la disposition de l'Etat par des partenaires multilatéraux, bilatéraux ou commerciaux sous forme de prêts ou de dons en vue de financer des projets de développement.

Ces apports extérieurs qui sont mobilisés pour pallier à une épargne domestique insuffisante permettent

de faire face aux besoins d'investissement des pays en développement.

A l'instar des autres pays africains, le Sénégal bénéficie d'importantes contributions financières de la part de la communauté des partenaires au développement.

En 2018, dans le cadre du Groupe consultatif tenu à Paris, notre pays a obtenu des engagements de financement de l'ordre de 7700 milliards F CFA,



Le Directeur en réunion avec ses collaborateurs

soit la moitié du coût global du PAP 2 qui s'élève à **14 098 milliards F CFA**.

Selon le rapport sur la coopération au développement du Sénégal de 2021, le volume total des décaissements effectifs de l'Aide publique au Développement (APD) c'est-à-dire hors crédits concessionnels s'élève à **1 208 milliards F CFA**.

En raison de leur part importante dans le budget, les ressources externes sont au cœur des préoccupations de l'Etat tant du point de vue de leur mobilisation que de leur exécution.

Bien qu'il existe beaucoup de travaux sur l'APD et de façon générale sur les financements extérieurs, rares sont ceux qui se sont penchés sur les cadres juridiques et organisationnel. Or, la performance de la gestion des flux financiers est fortement tributaire de l'efficacité du dispositif juridique et organisationnel sur lequel elle repose.

Au Sénégal, la gestion des financements extérieurs se fonde sur un ensemble de mécanismes juridiques

résultant du droit positif et de la coopération avec nos partenaires au développement.

L'évolution du cadre juridique interne de gestion des ressources externes et la diversité des instruments juridiques au niveau international invitent à une analyse de l'environnement juridique et organisationnel en vue d'appréhender les implications et proposer les ajustements et réformes nécessaires.

I - L'évolution du cadre juridique et institutionnel de gestion des financements extérieurs

A - Le cadre juridique de gestion des financements extérieurs

A la différence des ressources internes qui sont régies par des textes nationaux à caractère législatif et réglementaire, le cadre juridique des

financements extérieurs est régi par des textes nationaux et internationaux.

Au plan national, la première source juridique est la constitution du Sénégal. En effet, selon les dispositions des **articles 95 et 96 de la Loi fondamentale**, le Président de la République est habilité à négocier et à ratifier les traités internationaux, lesquels peuvent effectivement être relatifs à des dons reçus ou à des emprunts contractés auprès d'autres Etats ou de partenaires internationaux comme les organisations internationales.

Ainsi, le Président de la République reste le dépositaire du pouvoir d'engagement de l'Etat dans le cadre du financement de son développement. Ce pouvoir est cependant soumis au double contrôle parlementaire et juridictionnel.

Le contrôle parlementaire peut s'exercer à travers une loi de ratification de la convention de financement ou une approbation par une loi de finances.

Les accords de financement, étant considérés comme des traités internationaux à incidence financière, sont généralement soumis à la ratification du parlement avant leur mise en vigueur. C'est le cas dans certains pays comme la Guinée et le Mali.

Le Sénégal a, quant à lui, opté pour la procédure d'approbation. Par conséquent, les accords de financement ne font pas l'objet de ratification par l'Assemblée nationale. La procédure d'approbation par la Loi de finance initiale (LFI) consiste à autoriser le Président de la République à recevoir des dons et à emprunter sur les marchés, au nom du Sénégal, un montant donné.

Ainsi, à travers la LFI, l'Assemblée nationale limite le montant total des financements que le gouvernement est en droit de conclure par année. C'est pourquoi la condition d'entrée en vigueur porte plutôt sur l'attestation de non dépassement du plafond d'endettement qui est un moyen de contrôle du respect de l'autorisation parlementaire.

S'agissant du contrôle juridictionnel, il est exercé par la Cour suprême. L'engagement de l'Etat est un acte posé par l'exécutif et soumis au contrôle de légalité du pouvoir judiciaire par le biais d'un avis juridique.

L'Avis juridique est délivré par la Cour suprême pour attester que l'accord de financement signé constitue un acte juridique ayant force exécutoire et soumis au droit international. C'est un moyen d'attester la conformité de l'engagement de l'Etat au cadre légal.

Sur la base des dispositions constitutionnelles rappelées supra et dans le souci d'améliorer les procédures de recherche et de mobilisation des financements extérieurs, l'Etat a adopté le **décret n° 77-735 du 19 septembre 1977** abrogeant et remplaçant l'article 3 du décret n° 65-191 du 24 mars 1965 fixant les compétences en matière de dépenses d'équipements.

Conformément aux dispositions de l'article 3 dudit décret, le Ministre chargé des Finances bénéficie de la délégation du Président de la République pour signer avec les partenaires techniques et financiers toutes conventions ou accords relatifs au financement de projets de développement pour le compte de l'Etat.

Le décret indique en outre qu'« il peut sous-déléguer sa signature à d'autres membres du gouvernement ainsi qu'aux ambassadeurs de la République du Sénégal accrédités dans les pays où se trouvent les sources de financement ».

Ainsi de 1977 à 2009, le pouvoir de négociation et de signature relevait de la seule responsabilité du Ministre chargé des Finances sur la base du décret précité. A partir de 2009, cette compétence a été partagée avec le Ministère chargé de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures (MCIATTAI).

Dès lors, le Ministre chargé de la coopération a été habilité par **décret n° 2009-567 du 15 Juin 2009** à négocier et signer des accords cadre

de coopération avec certaines sources de financement extérieurs, notamment les bailleurs arabes, et asiatiques sauf le Japon.

Avec la suppression dudit département et le regroupement du Plan, de la Coopération et des Finances en un seul ministère dénommé Ministère de l'Economie des Finances et du Plan (MEFP) en 2012, les financements externes ont relevé à nouveau de la compétence exclusive du Ministre chargé des Finances qui en a ainsi assuré la gestion depuis la phase de recherche jusqu'à la phase de mobilisation.

En 2019, le cadre réglementaire connaît à nouveau une évolution suite à l'éclatement du Ministère de l'Economie des Finances et du Plan (MEFP) en deux départements : le Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération d'une part et le Ministère des Finances et du Budget d'autre part.

C'est ainsi que par **décret n° 2019-783 du 17 avril 2019**, le Ministre de l'Economie, du Plan et de la Coopération est désormais chargé de la recherche de financement des programmes de développement et de la signature des conventions de financement avec les partenaires extérieurs.

Le Ministre des Finances et du Budget, en ce qui le concerne, assure la mobilisation des financements et le remboursement de la dette comme le prescrit le **Décret n°2022-1788 du 26 septembre 2022** fixant ses attributions.

Il est également chargé d'honorer les engagements de contrepartie financière de l'Etat à travers l'inscription au niveau requis des fonds de contrepartie dans le Budget national par le biais de la Direction de la Programmation Budgétaire (DPB) logée au sein de la Direction générale du Budget comme, du reste, la DODP.

Au-delà de la législation et la réglementation nationale, les financements externes sont régis par un cadre juridique international reposant sur les cadres de coopération et les accords de financement.

Le cadre de coopération formalise les orientations stratégiques définies entre un pays bénéficiaire et un partenaire technique et financier bilatéral ou multilatéral à l'issue d'un processus de concertation.

La mise en œuvre des engagements pris est évaluée de façon périodique à travers les commissions mixtes de coopération ou les rencontres de dialogues politiques dans le but de renforcer les relations de coopération entre les parties.

Plusieurs partenaires ont élaboré des cadres de coopération pour le Sénégal. L'on peut citer à titre d'exemple, le Cadre de partenariat pays 2020-2024 de la Banque mondiale, le Document de Stratégie pays 2021-2025 de la Banque africaine de développement (BAD) et les Accords d'assistance de l'USAID 2020-2025.

Les conventions de financement, quant à eux, sont des accords conclus entre l'État du Sénégal et les partenaires techniques et financiers pour la réalisation de projets de développement. Elles définissent les conditions et modalités de mobilisation des ressources mises à la disposition de notre pays.

B - Le cadre organisationnel de gestion des financements externes

Conformément aux compétences attributives dévolues par la réglementation, le cadre organisationnel de gestion des financements externes est composé du Ministère en charge de la Coopération, du Ministère en charge des Finances et des Ministères sectoriels.

Situés en amont du processus, les **Ministères sectoriels** assurent l'identification et la formulation du projet sur la base des orientations définies dans le document de politique sectorielle. Le projet est ensuite soumis pour évaluation et recherche de financement au Ministère chargé de la Coopération. Les Ministères sectoriels sont également responsables de la mise en œuvre des projets à travers les unités de gestion de projets (UGP), les



Hub Régional des Urgences de l'OMS de Diambiadio

agences d'exécution ou les directions techniques placées sous leur tutelle.

Le Ministère en charge de la Coopération est au centre du dispositif avec comme premier rôle l'évaluation ex ante des projets à travers le Comité de maturation et d'évaluation des projets créé par arrêté n° 15348 en date du 28 juillet 2015.

Il assure aussi la phase de négociation et de signature des conventions de financement en relation avec les services compétents.

Le Ministre en charge des finances est chargé, en ce qui le concerne, de la mobilisation des financements par le biais de la Direction de l'Ordonnement des Dépenses publiques (DODP) et du remboursement de la Dette à travers la Direction de la Dette publique (DDP).

Aussi, dispose-t-il du Comité National de la Dette Publique (CNDP) créé par arrêté n°5889/MEF du 3 juillet 2008, avec pour missions d'élaborer, de coordonner et de suivre la politique nationale d'endettement public et de gestion de la dette publique.

II - Les implications du cadre juridique actuel

A - Un cadre juridique et organisationnel perfectible

L'évolution du cadre juridique national ayant abouti au partage de responsabilités entre le Ministère en charge de la Coopération et le Ministère en charge des Finances entraîne beaucoup de difficultés dans la chaîne de gestion des financements extérieurs.

Ces difficultés tiennent essentiellement à trois points : la faible coordination du processus de négociations des financements, les lenteurs dans la levée des conditions préalables et l'imprécision du périmètre de compétences.

De prime abord, il convient de relever que l'éclatement des attributions a un impact négatif sur la coordination de la phase initiale notamment les négociations. Malgré l'importance de cette étape, la collaboration des deux ministères sur certains dossiers ne semble pas très optimale.

Or, si le Ministère en charge de la Coopération conduit les négociations, il n'en demeure pas moins que le Ministère en charge des Finances demeure responsable quant à la validation des conditions financières des crédits.

Il s'y ajoute que ces difficultés liées à la coordination induisent des lenteurs dans le processus notamment sur les délais de satisfaction des conditions d'entrée en vigueur et de premier décaissement.

Enfin, la plus grande contrainte réside dans le positionnement de deux autorités sur une chaîne de responsabilités jusqu'ici gérée par un seul département ministériel. En effet, confier au Ministère en charge de la Coopération le pouvoir d'engager financièrement l'Etat et au Ministère en charge des finances celui de gérer la dette peut avoir des incidences sur notre politique d'endettement.

C'est pour cette raison que l'UEMOA recommande à travers le Règlement N° 09/2007/CM/UEMOA du 04 juillet 2007 portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique, la désignation d'une autorité unique sur toute la chaîne.

B - Un cadre juridique international non harmonisé

Tout comme les textes nationaux, les instruments juridiques internationaux régissant les financements externes présentent quelques insuffisances.

L'étude du cadre d'intervention des partenaires techniques et financiers révèle à priori un faible alignement aux priorités nationales. Malgré les engagements pris lors du forum de Paris et ceux issus des autres rencontres de haut niveau, les cadres de coopération des PTF ne sont pas systématiquement arimés à notre référentiel unique de politique économique et sociale qu'est le Plan Sénégal émergent (PSE).

De même, la promotion de l'utilisation des procédures nationales reste encore très timide.

A part quelques initiatives pilotes au niveau de certains portefeuilles, la plupart des partenaires au développement imposent leurs propres procédures par le biais des directives qu'ils édictent portant généralement sur les décaissements, la passation de marché, les mesures de sauvegarde environnementale etc.

Aussi, la diversité des cadres de coopération ainsi que celle de leurs instruments de mise en œuvre ne militent pas en faveur d'un dispositif d'harmonisation du cycle de gestion de l'aide publique au développement allant de la planification jusqu'à l'évaluation ex-post en passant par l'exécution et le suivi.

III - Pour une réforme du cadre juridique de gestion des financements extérieurs

Le diagnostic précédent sur le cadre juridique montre toute l'urgence de réformer notre dispositif actuel afin de mieux tirer profit de l'APD. Il s'agit de proposer le recentrage des responsabilités et d'harmoniser les approches pour un meilleur alignement aux politiques.

A - Une autorité unique responsable de la chaîne de gestion des financements extérieurs

Au regard des implications du cadre juridique national et des principaux défis révélés, il apparaît nécessaire d'envisager une réforme dudit cadre en vue d'assurer une gestion optimale des ressources mises à la disposition du Sénégal par ses partenaires.

Cette réforme consisterait à un retour à l'orthodoxie autrement dit mettre fin au partage de responsabilités et placer une autorité unique sur la chaîne de gestion des financements externes. Ainsi, l'autorité désignée sera investie du pouvoir d'engager financièrement l'Etat et naturellement celui de rembourser la dette qu'elle a elle-même contractée.

Une telle mesure aurait l'avantage de renforcer le leadership de l'autorité avec une compétence pleine et entière en matière de coopération et donnerait plus de gage aux partenaires quant au remboursement de la dette.

Cette position est également celle de la Banque mondiale pour qui les conventions de financement sont exceptionnellement signées par le Ministre des Finances et du Budget.

B - Une nécessaire harmonisation des instruments de coopération

Pour parer aux insuffisances du cadre juridique international, le Gouvernement du Sénégal devra impérativement porter le plaidoyer de l'harmonisation des instruments de coopération.

Il s'agira d'amener les partenaires techniques et financiers à harmoniser leurs interventions pour une

plus grande efficacité collective. C'est d'ailleurs l'objectif du Groupe élargi de concertation et de coordination des Partenaires au développement dénommé G50.

Cependant, malgré les initiatives du G50 dont la dernière en date est la révision du protocole d'accord relatif aux coûts locaux appliqués au personnel locaux, la mise en œuvre des engagements sur l'harmonisation reste encore partielle.

En conséquence, il serait nécessaire d'engager des discussions avec le G50 qui est le cadre le plus approprié. En parallèle, des échanges bilatéraux pourront être menés avec les partenaires qui ne sont pas membres du G50.



Hopital de Kédougou

GRAND DOSSIER

L'ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONNALITES

DES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT : UNE NECESSITE POUR UNE MEILLEURE PERFORMANCE DES PROJETS ET PROGRAMMES

*El hadji Ibrahima NIANG, Planificateur
Chef de la Division de l'Ordonnancement et du Contrôle*



Poignet de mains en le Chef de l'Etat Sénégalais et celui de l'Indonésie à l'occasion du sommet du G20

Introduction

La coopération économique et financière qu'entretient le Sénégal avec ses partenaires au développement s'est sensiblement améliorée à la faveur des différents Groupes consultatifs, dont le dernier tenu en **décembre 2018, à Paris** a permis de noter des annonces de contributions attendues de **7700 milliards de FCFA**.

Depuis cette date, **deux cent dix-huit (218)**

conventions de financement ont été conclues pour un montant de **7 463,32 milliards de FCFA**, soit un taux de concrétisation des engagements de **96,93%**.

De manière spécifique la mobilisation des ressources dans le cadre du financement des projets s'effectue avec quelques contraintes, et ce malgré les engagements pris par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) sur l'allègement

des procédures de décaissement et de la Déclaration de Paris en 2005 sur l'aide Publique au Développement, dont l'un des principes porte sur « l'Alignement », c'est-à-dire, l'utilisation des stratégies nationales de développement et des procédures endogènes.

Après bientôt deux décennies, il apparaît que les conditionnalités des partenaires qui font partie intégrante de leurs politiques et procédures continuent à régir les modalités de mobilisation des ressources extérieures destinées au financement de projets et programmes.

En effet, certaines exigences indiquées dans les Accords de financement préalables aux versements des ressources sont souvent très contraignantes et causent beaucoup de retards dans l'instruction des projets.

Cet état de fait impacte de manière significative la performance des projets et programmes et constitue un véritable frein qui nécessite de prendre des mesures concrètes et efficaces pour lever ces obstacles.

Aussi, avant de passer en revue les principales conditionnalités des partenaires et de faire des propositions d'assouplissement ou d'allègement, nous allons voir l'évolution des engagements des partenaires qui appuient le Sénégal depuis le dernier Groupe consultatif de Paris tenu en décembre 2018 jusqu'au 31 décembre 2022.

I. Rappel des conditionnalités des partenaires au développement

Tous les partenaires au développement, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux, prévoient des dispositions relatives à des conditionnalités à remplir par l'Emprunteur pour la mobilisation de leurs ressources. Les conditionnalités les plus courantes sont à satisfaire à diverses étapes, allant de la négociation au premier décaissement en passant par la signature et l'entrée en vigueur.

Etape de la négociation :

C'est une étape cruciale dans le cadre de l'instruction des projets et programmes. Généralement, après les phases d'identification et d'évaluation des projets qui sont à la base de la finalisation du document d'évaluation du projet qui peut revêtir diverses appellations selon les bailleurs, certains partenaires exigent la satisfaction de conditions préalables à travers la production de documents spécifiques pour aller aux négociations de leurs conditions de financement. Il peut s'agir de documents attestant la mise en œuvre de réformes à travers une loi, un décret, etc., de documents de sauvegarde (Cadre de Gestion Environnementale et Sociale (CGES), Plan de Gestion Environnementale et Sociale (PGES), Plan d'Action et de Réinstallation (PAR) et les documents de passation des marchés (la stratégie de passation des marchés, plan de passation des marchés).

La satisfaction de ces conditionnalités par la production de ces documents qui peut souvent prendre plusieurs mois, doit ainsi intervenir avant la programmation des négociations devant aboutir à la signature des conventions de financement.

Ainsi, en raison des lenteurs notées dans le circuit de validation des actes, certaines réformes peuvent prendre plusieurs mois avant leur finalisation entre l'examen en conseil des ministres et le vote au niveau de l'Assemblée nationale (cas d'une loi). Il en est de même quand il s'agit de décret qui doit au préalable faire l'objet de partage et validation avant signature.

En outre, l'obtention du quitus environnemental délivré par les services compétents de l'Etat nécessite également la mobilisation des acteurs concernés aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré. Pour ce faire, les évaluations se font sur le terrain avec l'appui de consultants agréés avec une validation par la partie nationale et par le partenaire et peuvent durer plusieurs mois. Quant à la passation des marchés, les délais indiqués par ces procédures sont souvent décriés car entraînant des lourdeurs et lenteurs. En effet,

les procédures de passation des marchés peuvent prendre 6 mois voire 1 an avant de connaître un dénouement.

Etape de la signature :

Elle requiert notamment la transmission de textes d'ordre juridique et/ou de documents de portée générale exigés par les partenaires. Généralement, il s'agit du décret portant attribution du Ministre chargé de la Coopération ou des Finances pour signer des conventions de financement au nom de l'Emprunteur, d'une attestation de non dépassement du plafond d'endettement public délivrée par le Ministre chargé des Finances, des spécimens de signature du Ministre devant procéder à la signature de l'Accord de financement etc... Cette liste peut être plus longue car suivant le partenaire, d'autres documents peuvent être requis.

Si la partie nationale ne fait pas preuve d'anticipation et de diligence dans la production des documents requis, la signature des conventions de financement peut connaître des retards préjudiciables à la mise en œuvre des projets.

C'est pourquoi, il y'a lieu d'assurer une coordination de la partie nationale (entre les Ministères de tutelle technique et financière) pour éviter tout retard de signature des conventions de financement.

Après les étapes précédentes (négociation et signature), il convient de souligner que les conditionnalités qui impactent le plus la performance des projets sont celles relatives à l'entrée en vigueur, au premier décaissement ainsi qu'aux conditions subséquentes.

L'entrée en vigueur :

La convention signée n'est exécutoire qu'après l'entrée en vigueur (ou mise en vigueur) de la convention qui est prononcée à la suite de la satisfaction des conditions y relatives.

L'entrée en vigueur ainsi prononcée rend effectif le financement et donne accès aux ressources du partenaire.

Les conditions de mise en vigueur peuvent relever du Ministère sectoriel qui assure la tutelle technique du projet ainsi que du Ministère en charge des finances et/ou de la Coopération.



Signature de convention entre l'Ex Ministre Sénégalais de l'Economie et celui du Japon

Concernant le Ministère en charge des Finances et/ou de la Coopération, il s'agit essentiellement de fournir : (i) l'Avis juridique délivré par la Cour suprême attestant que l'Accord de Financement est conforme du point de vue constitutionnel et qu'il a force exécutoire, (ii) l'Avis juridique délivré par l'Agent judiciaire de l'Etat (AJE) (en cas de signature d'un Accord subsidiaire entre l'Etat et une Agence d'exécution), (iii) l'Attestation de non dépassement du plafond d'endettement , (iv) l'Engagement de l'Emprunteur à contribuer au financement du projet/programme à hauteur du montant requis, (v) l'engagement de prendre en charge tout dépassement du coût de projet/programme ainsi que l'ensemble des taxes, impôts et droits de douanes sur les biens, services et travaux nécessaires au projet/programme.

Pour le(s) département(s) sectoriel(s), il s'agit de fournir : (i) les actes administratifs (loi, décret, arrêté, ou décision etc.) susceptibles d'avoir une incidence sur l'exécution du projet, conformément aux engagements de l'Emprunteur, (ii) le manuel d'opération du projet qui décrit les procédures à suivre pour l'implémentation des activités du projet. A titre illustratif, on peut noter le cas des projets disposant de ligne de crédit pour le financement des microprojets. Il est nécessaire dans ce cas de disposer d'un manuel des opérations qui décrit la procédure à suivre pour octroyer des financements aux bénéficiaires

L'indicateur qui permet d'apprécier les contraintes notées dans la satisfaction des conditions de mise en vigueur est le « Délai moyen d'entrée en vigueur des prêts » correspondant au délai couru depuis la signature de l'Accord de financement jusqu'à la date effective d'entrée en vigueur.

A titre illustratif, le délai moyen d'entrée en vigueur des conventions signées ces trois dernières années tourne au tour de **sept (07) mois** pour les portefeuilles les plus significatifs.

Cette situation dénote un dépassement des délais d'entrée en vigueur prévus dans les accords qui sont souvent compris entre 90 et 120 jours, ce qui explique le nombre important de demande de

prorogation adressées aux partenaires durant la période.

Le Premier décaissement

L'entrée en vigueur de la convention est souvent suivie du premier décaissement sur le prêt soumis également à la satisfaction de conditionnalités.

Il s'agit de conditions opérationnelles pour une mise en œuvre du projet/programme, notamment, (i) les spécimens de signature du représentant de l'emprunteur ; (ii) les actes portant Création et organisation de l'Unité de gestion et des organes de pilotage et de supervision ; (iii) la mise en place du personnel clé de l'unité de gestion ; (iv) le Manuel de procédures administratives, comptables et financières ; (v) l'Inscription de la première tranche de contrepartie financière requise ; (vi) le Certificat de conformité environnement ou quitus environnemental ; (vii) la preuve du paiement des commissions d'instruction ou de dossiers.

L'autre indicateur important qui permet d'apprécier les difficultés liées à la satisfaction des conditions suspensives au premier décaissement est le « Délai moyen de premier décaissement » correspondant au délai couru depuis l'entrée en vigueur du financement jusqu'au premier décaissement effectif. Bien qu'il varie d'un partenaire à un autre, il est évalué en moyenne sur les trois dernières années à un peu moins de **cinq (05) mois**.

Les conditions subséquentes ou datées :

Il s'agit de conditions suspensives aux décaissements dont la mise en œuvre n'est pas jugée impérative avant tout démarrage du projet/programme mais en tout état de cause, devant être remplies dans des délais qui permettent une atteinte des objectifs et un achèvement correct. Ainsi, l'Emprunteur a l'avantage de démarrer le projet et de continuer à travailler à remplir ces conditions.

Les délais ne sont pas calendaires mais résultent d'indicateurs liés au niveau de décaissement, soit au plus tard à la mobilisation des ressources du prêt

à hauteur de 40, 50, 60 voire 80%. A l'échéance, le Bailleur se réserve le droit de suspendre les décaissements sur ce prêt jusqu'à la satisfaction de ces conditions. Parmi celles-ci on peut notamment citer, à titre d'exemples, entre autres :

- la preuve de l'indemnisation des personnes affectées par le projet/programme;
- la réforme structurelle à entreprendre.
- la preuve du recrutement d'un expert ou d'une firme spécifique.

Les délais ou procédures à mettre en place pour satisfaire les conditionnalités évoquées ci-dessus ont un impact sur les performances des projets/programmes

II. Impacts des conditionnalités sur la performance des projets

Les retards dans la satisfaction des conditions préalables ont des conséquences directes dans la mise en œuvre des projets/programmes et en conséquence impactent la performance des projets en termes de délais d'exécution, d'incidences sur la qualité des livrables, des ouvrages et sur leurs coûts.

En effet, les délais de mise en œuvre des projets/programmes courent à compter de la date de mise en vigueur qui est antérieure à la levée des conditions suspensives aux décaissements.

Au-delà des mauvaises performances, ces retards ont également un impact sur le service de la dette avec le paiement de pénalités de report pour certains partenaires et de commissions d'engagement sur les montants non encore décaissés des conventions, au taux moyen de 0,5% l'an.

Les délais pour la mise en vigueur d'un prêt sont indiqués dans l'Accord de prêt et ne dépassent pas en moyenne 120 jours à compter, soit de la notification de l'approbation du prêt par les instances décisionnelles du bailleur, soit à partir de la date de signature de l'Accord de prêt.

Si ce délai est dépassé, le partenaire se réserve le droit de procéder à l'annulation du prêt. Afin d'éviter une telle situation, une demande de prorogation des délais requis pour la mise en vigueur ou levée de conditions suspensives au premier décaissement est adressée au partenaire.

L'autre incidence notable qu'on pourrait relever sur le plan financier porte entre autres sur la non prise en charge de dépenses engagées avant la mise en vigueur sauf si elles sont expressément prévues dans l'Accord (dépenses en remboursement). Le cas échéant, ces dépenses supplémentaires sont à la charge de l'Emprunteur. Aussi, le décalage entre la planification et l'exécution des marchés peut entraîner une révision des prix.

En outre, la mobilisation tardive des ressources financières impacte de manière négative sur le niveau des investissements prévus.

Enfin, un démarrage tardif des activités du fait du retard accusé entraîne un renchérissement des coûts de fonctionnement, une perturbation du niveau d'exécution des activités des projets/programmes.

Face à ce constat, des discussions voire des actions doivent être menées en rapport avec les partenaires afin d'assouplir les conditionnalités préalables.

III. Recommandations pour une simplification des conditionnalités

Les recommandations suivantes sont formulées afin de contribuer à simplifier les conditionnalités et permettre ainsi de favoriser la performance des projets et programmes :

- s'aligner aux procédures nationales en matière de gestion environnementale et sociale ;
- requérir l'avis juridique comme seule condition de mise en vigueur des financements ;
- simplifier au mieux les conditions suspensives



Echange de parapheurs et poignet de mains entre le Ministre sénégalais des Finances Mamadou Moustapha BA avec Mme Keiko Miwa, Directrice des opérations de la Banque mondiale pour le Sénégal

- afin de faciliter le premier décaissement ;
- aligner les ressources des partenaires (en cas de cofinancement) sur tous niveaux de dépenses des projets y compris les charges de fonctionnement et pas seulement sur les dépenses d'investissement, afin de favoriser la prise en charge des conditions préalables au premier décaissement dans les meilleurs délais ;
- alléger les conditions préalables aux décaissements souvent liées à des aspects opérationnels du projet tels que la mise en œuvre du plan de gestion environnementale et sociale (PGES) des projets. Ces questions pouvant être évaluées de façon permanente durant tout le cycle du projet afin de s'assurer de leur conformité aux exigences des partenaires. Retenir ces aspects comme conditions de décaissement provoque habituellement des retards dans la mobilisation des ressources.

devrait fédérer l'ensemble des partenaires au développement, afin de mener une réflexion approfondie pour l'assouplissement ou l'allègement de leurs conditionnalités.

Pour ce faire, le Gouvernement devrait mener un fort plaidoyer lors des revues annuelles conjointes et des rencontres internationales avec les PTF, pour un assouplissement des conditionnalités de manière générale et une simplification des procédures de décaissement de manière spécifique., afin que les délais moyens d'entrée en vigueur et de premier décaissement soient ramenés à des délais plus courts (un ou deux mois).

La performance des projets et programmes qui passe par l'atteinte des objectifs poursuivis,

GRAND DOSSIER

LES PRINCIPAUX DÉFIS DE MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

*Maguëye THIANE, Planificateur, Chargé de portefeuille
et Cheikh Tidiane LY, Conseiller en Planification, Chargé de portefeuille*



Photo des officielles de Chefs d'Etats à l'occasion du 2e sommet sur le financement des infrastructures en Afrique, CICAD Diarnniadio 2 février 2023

Introduction

L'apport des partenaires techniques et financiers représente en moyenne 13,5% du budget d'investissement 2023 du Sénégal, soit environ 667,90 milliards FCFA. Ces ressources contribuent sensiblement à la mise en œuvre des politiques économique et sociale dont le Plan Sénégal Emergent (PSE) est le document de référence, à travers l'exécution de projets structurants dans tous les domaines d'activités.

Cependant, en dépit des performances réalisées ces dernières années en termes de décaissements,

l'absorption des ressources extérieures reste confrontée à de nombreux défis qui impactent négativement l'exécution des projets. Ces défis ont des origines diverses et découlent souvent de l'implication des différentes parties prenantes.

I. Les principaux défis de mise en œuvre des projets

1. Les défis institutionnels

La définition des arrangements institutionnels constitue un facteur clé de succès des projets



Pont Mandela de Foundiougne

et programmes. En effet, il est fondamental de bien définir les arrangements institutionnels des projets pour en assurer sa bonne mise en œuvre. Cette dernière découle d'une bonne analyse de l'environnement interne et externe des projets prenant en compte l'ensemble des parties prenantes.

La tutelle technique : Une bonne planification des projets reste le plus grand défi à relever pour les ministères sectoriels. En effet, il est souvent constaté au cours de la réalisation de certains projets, que le niveau d'activités programmées apparaît surdimensionné au regard des capacités réelles mais également des coûts unitaires sous évalués, entraînant ainsi des révisions récurrentes du plan de financement initial et, par conséquent, la recherche de crédits additionnels pour faire face aux gaps. En outre, la non prise en compte de certains préalables au démarrage effectif des projets au niveau institutionnel affecte considérablement leur mise en œuvre. Il peut s'agir à titre d'exemple de conditionnalités à satisfaire liées au premier

décaissement qui exigent la mise en place d'un comité de pilotage ou d'un comité technique à travers la prise d'un acte réglementaire.

Enfin, la question du portage politique constitue un défi majeur dans la mise en œuvre des projets, car beaucoup de projets rencontrent des difficultés du fait que le Ministère de tutelle technique ne s'approprie pas suffisamment le projet, ne communique pas assez autour du projet ou enfin n'assure pas un suivi régulier du projet pendant les missions de supervision du partenaire.

En effet, le portage politique donne une plus grande légitimité au projet, notamment en termes de priorité et de conformité par rapport à la vision du département ministériel concerné. C'est pour cela qu'il est fondamental de disposer du portage politique de l'autorité, afin d'assurer au projet une bonne mise en œuvre.

La seule inscription du projet dans les lettres de politiques sectorielles, dans le Document

de Programmation budgétaire économique pluriannuelle (DPBEP), dans le Programme d'Investissements publics (PIP) ou autres documents macroéconomiques du département ne suffit pas pour un portage politique. Une implication de l'autorité à travers les réunions du comité de pilotage ou les réunions avec les missions d'appui des partenaires est tout aussi importante.

Bien que beaucoup de projets soient rattachés de manière institutionnelle aux ministères de tutelle technique, on note souvent des défis organisationnels liés à la mise en œuvre. En effet, pour certains projets, la responsabilité technique est assurée par une direction technique du département et la responsabilité fiduciaire est du ressort de la Direction de l'Administration générale et de l'Équipement (DAGE). Cette double responsabilité pose souvent des difficultés fonctionnelles et organisationnelles au sein du département ministériel. Dès lors, il est important que la DAGE et la Direction technique coordonnent pleinement leurs rôles afin de permettre une bonne mise en œuvre du projet.

La tutelle financière : elle est assurée par le Ministère en charge des finances et les défis à ce niveau sont tout aussi importants et concernent, entre autres, le règlement des contreparties financières. En effet, celles-ci font partie intégrante du financement des projets. À ce titre, elles supportent le paiement d'une partie des décomptes aux profits des entreprises. Les retards de paiement notés à ce niveau impactent négativement la trésorerie de ces entreprises qui ont des difficultés à finaliser les travaux.

Ce retard est plus préjudiciable lorsqu'il s'agit de mobilisation des fonds de contrepartie destinés à l'indemnisation des PAP pendant la phase de démarrage des projets d'investissement. Ces ressources n'étant généralement pas éligibles sur financement des partenaires, il est vital pour les projets que ces fonds de contrepartie soient disponibles pour permettre, par exemple, la libération d'emprises et le démarrage des travaux.

Dès lors, des efforts sont davantage attendus de l'État afin que l'exécution des projets ne soit pas plombée par les problèmes de mobilisation des contreparties. Les ministères sectoriels doivent aussi assurer une inscription budgétaire des contreparties.

2. Les défis organisationnels

Le bon fonctionnement des instances de gouvernance des projets ainsi que la validation à temps des documents techniques et financiers (plan de travail et budget annuel, rapports d'activités etc.) restent des défis majeurs à relever au niveau des projets.

En effet, les comités de pilotage ne fonctionnent pas régulièrement ou peuvent souvent enregistrer des blocages (disparition du COPIL en changement institutionnel : exemple avec la suppression de la primature qui assurait la présidence du COPIL). Les conséquences de ces dysfonctionnements sont la non validation des documents des projets, ce qui ralentit le déroulement des activités.

Ce constat démontre l'importance que revêt une bonne gouvernance des projets pour une mise en œuvre adéquate des projets car la mise en place et le fonctionnement régulier de ces organes (comité de pilotage et/ou comité technique) assurent une mise en œuvre performante du projet.

De même, l'Unité de Gestion du projet (UGP), qui joue un rôle central dans la mise en œuvre doit également être mise en place de manière efficace. Le recrutement du personnel clé doit être fait de manière optimale pour assurer une bonne conduite des activités du projet, mais également une bonne planification des ressources à mobiliser.

Généralement, les UGP font face à plusieurs difficultés notamment : le recrutement tardif de certains experts ; l'instabilité du personnel cadre, notamment le spécialiste en passation de marché, le responsable administratif et financier (RAF) et le coordonnateur ; les lenteurs dans les approbations des documents de projet par les COPIL et par les autorités compétentes.

Enfin, un défi également important qu'il convient de relever pour une bonne mise en œuvre des projets est celui de la communication aussi bien interne qu'externe. En effet, compte tenu de la diversité des parties prenantes, il est important d'assurer une bonne stratégie de communication pour mobiliser l'ensemble des acteurs concernés par le projet.

3. Les défis opérationnels

Au niveau opérationnel, les défis sont liés essentiellement à la passation des marchés, à la gestion financière, à la sauvegarde environnementale et sociale et à la délivrance des avis de non objection.

La passation des marchés obéit généralement à deux cadres, à savoir celui national et celui des partenaires. En effet, en matière de passation des marchés, les projets sont tenus d'observer rigoureusement les procédures nationales (requérir l'avis de non objection de la Direction centrale de la Commande publique – DCCP-) et les procédures des partenaires (requérir l'avis de non objection des PTF) et ce, quelle que soit l'étape de la sélection.

Cette pratique de la double revue (exception faite de la Banque mondiale) constitue une réelle contrainte à la mise en œuvre des projets.

Malgré les efforts de l'Etat en termes de réductions des délais réglementaires de passation des marchés, il subsiste encore des lenteurs liées à la faible maîtrise des procédures de passation des marchés par les autorités contractantes, au retard dans la délivrance des avis de non objection et à la récurrence des recours.

En outre, la tutelle technique et parfois celle financière ne favorise pas, dans certains cas, une accélération de l'exécution des projets du fait de beaucoup de retards notés dans l'approbation des contrats et des marchés, sans compter la nécessaire collaboration de tous les acteurs internes (cellule de marché, services techniques...) pour permettre au projet de dérouler les activités de passation des marchés de manière efficace et efficiente.

La Gestion financière également doit être assurée de façon à garantir une utilisation optimale



Bus Rapide Transit (BRT)

des ressources financières du projet. Elle est intimement liée à la Passation des marchés. A cet effet, une bonne organisation des fonctions et tâches doit être faite à travers l'élaboration d'un manuel de procédures administratives, comptables et financières du projet.

A ce niveau, l'un des défis importants pour le projet est de s'assurer que les fonds mobilisés sont utilisés uniquement aux fins prévues, avec une attention particulière aux aspects d'économie et d'efficacité. Pour ce faire, il faut appliquer une Gestion financière qui observe les règles de (i) gestion budgétaire qui assure une prévision des ressources et emplois ; de (ii) gestion de la trésorerie qui vise l'efficacité et l'efficience des ressources et de (iii) gestion comptable qui garantit la régularité et la sincérité des informations financières produites par le projet. Aussi, les défis à relever sont-ils importants, car bien souvent, la mise en œuvre des projets est arrêtée pour cause de manquements liés aux questions environnementales et sociales (non-respect des plans d'action et de réinstallation (PAR), défaut de mise en œuvre des plans de gestion environnementale et sociale (PGES), etc.). A ce niveau, la plus grande difficulté est relative au fait que le paiement des personnes affectées par le projet (PAP) est assuré par la contrepartie.

La Délivrance des avis de non objection (ANO) : L'ANO est une validation technique du partenaire sur une activité à exécuter par le projet, prévue ou non dans le plan de travail et de budget annuel (PTBA). L'ANO permet au projet de franchir une étape supérieure dans le sens de la réalisation de l'activité.

Elle est une prérogative des PTF et fait partie intégrante de leurs procédures. Cependant, force est de constater que dans la pratique, les délais de sa délivrance posent beaucoup de difficultés et de retards dans la mise en œuvre des projets. En effet, selon les cas, la délivrance de certains ANO peut prendre six (06) mois au niveau des PTF. Dès lors, il est fondamental de prendre en charge ce défi des ANO, en relation avec les PTF, pour une parfaite exécution des projets.

Le respect des engagements des autres parties prenantes constitue également un grand défi pour la mise en œuvre des projets. Ces parties prenantes avec qui les projets interagissent et ou contractualisent sont fondamentales dans la mise en œuvre des activités. Il s'agit notamment :

Des Banques : elles sont des acteurs importants dans l'exécution des dépenses sur ressources extérieures, notamment celles payées à partir des comptes désignés (ou principaux). Les problèmes principaux qui les concernent sont : les retards injustifiés de paiement des décomptes libellés en devises ; le niveau élevé de prélèvement de frais bancaires, notamment pour les paiements en devises et ceci malgré la circulaire du Ministre chargé des Finances sur l'exonération par les banques de tous frais de gestion et de transfert ; les retards de communication des relevés et autres documents bancaires qui ne sont pas systématiquement transmis ; la perte non assumée de dossiers de demandes de paiement transmises aux banques ; le retard ou l'absence de confirmation de solde en cas de mission d'audit.

Des Entreprises : elles assurent la maîtrise d'œuvre des projets et sont chargées d'exécuter les activités relatives au génie civil, aux travaux et aux équipements. Les principales contraintes notées à leur encontre portent sur : la lenteur dans l'exécution de certains travaux ; l'arrêt parfois des travaux ; la défaillance de certaines d'entre elles, les retards dans la livraison d'équipements.

La tendance de plus en plus forte notée est que les difficultés de trésorerie des entreprises dues à des facteurs exogènes aux projets financés par les PTF, se répercutent sur la mise en œuvre des projets. En effet, malgré la disponibilité des ressources extérieures, les entreprises ont de plus en plus de mal à réaliser correctement et dans les délais leurs engagements contractuels, dans le cadre de l'exécution des marchés de travaux.

II. Les recommandations

Dans le souci d'améliorer la performance et la qualité de la mise en œuvre des projets et programmes



M Mamadou Moustapha BA en compagnie du Chef de mission du FMI M. Edward Gemayel lors de la première revue du nouveau programme économique et financier

et relever les principaux défis sus évoqués, il est fortement recommandé :

- **à l'Etat et ses services** : de (i) veiller à une planification réaliste des activités des projets et à une évaluation ex ante des projets avant leur financement ; (ii) de veiller au bon fonctionnement des instances de gouvernance des projets (comité de pilotage, comités techniques, cellule de marchés...) et de faciliter la validation et l'approbation dans les délais des documents soumis par les projets (rapports, contrats...) ; (iii) de fixer des délais de traitement des ANO pour chaque type de document à soumettre par les projets afin de réduire leur durée de traitement ; (iv) de trouver des solutions pérennes aux problèmes de mobilisation des contreparties financières et de prise en charge des droits et taxes des marchés financés sur ressources extérieures ; (v) de procéder à la simplification des procédures de passation des marchés publics, notamment par la réduction des délais.
- **aux partenaires techniques et financiers:**

de (i) réduire les formalités relatives aux ANO à leur strict minimum en ciblant les documents qui pourraient exiger un ANO ; (ii) de généraliser la suppression de la Double revue à l'image de la Banque mondiale, afin de réduire les délais de passation des marchés ; (iii) de généraliser les plateformes digitales pour la transmission des dossiers de paiement afin d'accélérer les décaissements (exemple de client connexion de la Banque mondiale) ; (iv) de systématiser la prise en charge des ressources destinées à l'indemnisation des PAP à la place de la Contrepartie.

- **aux Banques commerciales et aux entreprises** : (i) d'arrêter systématiquement les prélèvements de frais bancaires effectués sur les opérations, notamment celles en devises, conformément aux dispositions de la circulaire du Ministre chargé des Finances sur l'exonération par les banques de tous frais de gestion et de transfert ; (ii) de répondre avec diligence à toute demande de confirmation de solde, en cas de mission d'audit des projets ; (iii) de veiller à ce que les demandes de paiement transmises par

les services compétents du MFB soient exécutées avec diligence de manière à ce que cela n'affecte pas l'exécution des contrats des mêmes entreprises dans le cadre des projets financés sur ressources extérieures; (iv) d'appliquer les pénalités prévues dans les contrats en cas de défaillance ou retard dans l'exécution des contrats ; (v) et de communiquer systématiquement, tous les mois et sur demande, les relevés et autres documents bancaires pour faciliter le suivi des comptes bancaires.

La mise en œuvre performante des projets et programmes au Sénégal est confrontée à plusieurs types de défis situés à divers niveaux (institutionnel, organisationnel, opérationnel) qu'il est impératif de relever de manière inclusive avec l'ensemble des parties prenantes. En effet, l'enjeu principal étant de relever substantiellement le niveau d'absorption des ressources extérieures mises à la disposition de notre pays pour répondre de manière efficiente aux nombreuses mais légitimes besoins de nos populations.



Sphère ministérielle de diamiadio

République du Sénégal

Un Peuple - Un But - Une Foi



**MINISTRE DES FINANCES
ET DU BUDGET**



Direction générale du Budget



QUELQUES RÉALISATIONS PHARES, FRUIT DE LA COOPÉRATION





GRAND DOSSIER

LE DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SUIVI EVALUATION : UN OUTIL POUR GARANTIR LA PERFORMANCE DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES

*Arona DIA, Planificateur
Chef de la Division de l'Audit financier et comptable des Projets et Programmes*



Photo d'illustration

INTRODUCTION

En application des instructions de la circulaire primatoriale n°04352 PM/CAB/CP.MN du 21 décembre 2015, relative à l'accompagnement des

ministères dans la mise en œuvre des projets et programmes inscrits dans le PTIP, l'ex Direction de l'Investissement (DI) du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (MEFP) apportait l'assistance nécessaire aux projets et programmes,

particulièrement ceux qui connaissaient des retards importants dans leur exécution.

Avec l'avènement de la Direction de l'Ordonnancement des Dépenses publiques (DODP) suite à la scission du Ministère en deux entités, la mission d'accompagnement est placée au cœur des priorités du département.

C'est ainsi que sur instruction du Ministre en charge des finances, un dispositif d'accompagnement et de suivi impliquant tous les acteurs clés a été mis en place en vue de relever le défi de la performance des projets et programmes tout au long de leur cycle de vie.

I. PRESENTATION DU DISPOSITIF D'ACCOMPAGNEMENT ET DE SUIVI DES PROJETS

Le dispositif d'accompagnement et de suivi de l'exécution financière des projets et programmes financés sur ressources extérieures consiste en une approche progressive de prise en charge des principaux facteurs de contre-performance influant négativement sur la célérité des opérations et le niveau des décaissements des différents projets et programmes.

Il est articulé autour des étapes suivantes : démarrage, mise en œuvre et clôture.

Pour l'essentiel, il s'agira de s'assurer que le projet/programme concerné :

- est mis en place dans des conditions qui favorisent sa bonne exécution (appui démarrage);
- dispose de tous les outils requis pour le respect des règles et procédures et est en mesure de rendre compte fidèlement de la manière dont les ressources sont utilisées conformément aux dispositions figurant dans les conventions ou accords de financement ;
- bénéficie d'un suivi rapproché pour anticiper

les difficultés de nature à bloquer ou ralentir les décaissements et ;

- sera clôturé dans des conditions qui permettent l'identification et l'apurement des dépenses inéligibles, l'inventaire et la dévolution des immobilisations ainsi que la fermeture du compte après reversement du solde au partenaire.

A - Diligences liées au démarrage

Il s'agit de veiller à la célérité dans la satisfaction des conditions d'entrée en vigueur et de premier décaissement.

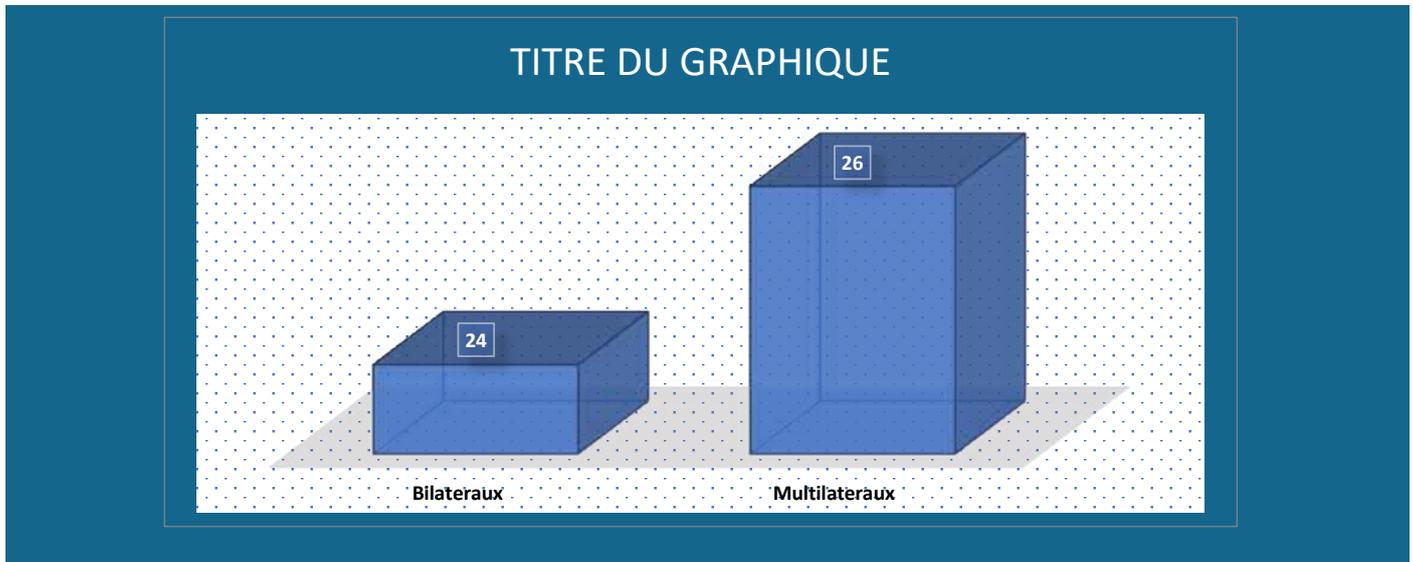
Ainsi, il convient d'accompagner les projets jusqu'à la réalisation des premières opérations de financement d'activités.

L'appui au démarrage consiste également, à aider dans l'accomplissement des diligences administratives et techniques notamment la mise en place :

- d'un dispositif de planification, de suivi évaluation en cohérence avec les normes du partenaire et les exigences de reporting des différentes parties ;
- d'instances de supervision, d'orientation et de coordination des activités du projet/programme;
- d'une équipe de projet dont les termes de référence et les conditions de recrutement respectent les principes de transparence, d'équité et d'efficacité ;
- etc.

A titre illustratif, l'exercice a concerné, en 2022, les conventions signées en 2021 soit cinquante (50) projets répartis entre dix-huit portefeuilles, soit vingt-six (26) projets multilatéraux et vingt-quatre (24) autres bilatéraux.

Graphique n°1 : nombre projets ayant fait l'objet d'appui au démarrage



B - Diligences de mise en œuvre des projets

L'appui vise à améliorer la qualité d'exécution des projets principalement à travers la revue des décaissements, les missions de supervision et de revue, la vérification des dépenses, le suivi des réalisations du projet et le diagnostic approfondi.

Revue des décaissements : la DODP a initié, depuis 2020, en collaboration avec les unités de gestion des projets, des rencontres pour faire le point sur les niveaux de décaissements et les contraintes de divers ordres qui limitent les taux d'exécution financière des différentes activités.

Au cours de ces rencontres, les unités de gestion des projets font le point sur le niveau d'exécution technique et financière, identifie les principales contraintes et les solutions envisagées sans oublier les perspectives en matière de décaissement.

Les revues de décaissement permettent ainsi de lever les contraintes qui limitent les capacités d'absorption des ressources mises à notre disposition par les partenaires au développement. Elles sont notamment liées aux longs délais de traitement des différents dossiers (passation de marchés, demandes d'ANO, réalimentation des fonds, approbation des marchés, etc.), aux retards dans l'exécution des contrats dûs à la défaillance

des entreprises et aux lenteurs dans les paiements ainsi qu'aux retards dans la mobilisation des fonds de contrepartie.

Mission de Suivi des réalisations (MSR) : l'objectif global poursuivi à travers ces missions est d'apprécier l'état de mise en œuvre des réalisations du projet en relation avec son niveau d'exécution financière. Ce type d'intervention concerne, en général, les projets ayant atteint un certain niveau d'avancement avec des réalisations concrètes sur le terrain.

Les missions de durée maximum de deux semaines en moyenne font l'objet de termes de référence partagés avec l'unité de gestion du projet et le(s) PTF(s) et débouchent sur la production de rapports partagés avec l'ensemble des parties prenantes. Depuis 2020, une dizaine de missions ont été menées et ont concerné cinq (05) portefeuilles de partenaires techniques et financiers.

Les principaux constats qui ressortent des missions de suivi de réalisation sont relatifs au non-respect du planning initial des réalisations, aux insuffisances dans la gestion des contrats liée à la défaillance des entreprises, etc. En effet, pour diverses raisons (absence de capacités techniques adéquates, défaut de paiement de décomptes arrivés à terme, etc.), les entreprises n'arrivent très souvent pas à

honorer leurs engagements contractuels. Cette situation engendre des conséquences négatives sur le planning global d'atteinte des principaux livrables du projet.

Les missions de suivi de réalisations ont permis, à travers les rencontres avec les différentes parties prenantes (UGP, prestataires, bénéficiaires, PTF, etc.) de sensibiliser sur la nécessité de respecter les délais de mise à disposition des différents livrables et de booster le rythme de mise en œuvre des activités.

Mission de Diagnostic approfondi (MDA) :

le diagnostic approfondi permet de déterminer les facteurs explicatifs des performances et contreperformances constatées et proposer des pistes d'amélioration en vue d'améliorer la qualité de la mise en œuvre de ces Projets / Programmes pour la satisfaction diligente des besoins des populations. Les projets sont choisis en fonction de leur faible niveau de décaissement relativement à la durée de mise en œuvre et du temps restant avant la clôture. Concernant la démarche, des rencontres seront organisées avec les principaux acteurs identifiés avec le projet. Une visite de terrain peut être prévue si le besoin se fait sentir. L'approche consiste à faire un diagnostic approfondi du projet tant au niveau de la conception qu'au niveau de la mise en œuvre opérationnelle et s'appuie sur des éléments factuels. La stratégie de mise en œuvre sera aussi un point d'attention particulier de même que le portage politique du projet. La mission se basera sur une approche inclusive et systémique. Ainsi, à la fin de la mission un draft de rapport sera produit et partagé avec l'ensemble des acteurs concernés. Le rapport final, assorti de recommandations, sera communiqué aux autorités pour décision à prendre.

Depuis 2020, cinq missions réparties entre trois (03) portefeuilles de partenaires techniques et financiers ont été menées et ont concerné des secteurs comme la santé, l'éducation, l'emploi des jeunes et des femmes.

Les missions de diagnostic approfondi ont révélé la récurrence des points tels que les insuffisances

dans la conception des projets (sous-estimation de certaines rubriques de dépenses, l'inadéquation de l'ancrage institutionnel et/ou du montage financier), dans sa stratégie de mise en œuvre (inadéquation du schéma de mise en œuvre) et dans la performance opérationnelle (lenteur à tous les niveaux de traitement des dossiers, défaillance des entreprises, lenteur dans le processus de passation des marchés, inefficacité des instances de pilotage et supervision, etc.).

Mission de vérification des dépenses (MVD) : il s'agit, à travers cet exercice, de faire la revue complète de toutes les pièces justificatives des dépenses des projets en vue de préparer l'audit. La durée maximale sera fonction du nombre de pièces justificatives. Une première rencontre de cadrage avec les responsables des projets est tenue pour analyser l'ampleur de la charge de travail attendue. Une restitution des observations en présence du coordonnateur et de l'équipe financière est prévue à la fin des travaux. Les MVD sont effectuées à la demande des projets, généralement pour préparer les missions d'audit. L'exercice est mené, selon une séquence trimestrielle ou semestrielle, pour les projets relevant du portefeuille du PNUD/FEM et à la demande pour les autres portefeuilles. Ainsi, huit (08) projets relevant du portefeuille PNUD/FEM et un relevant de l'AFD ont fait l'objet de missions de vérification des dépenses.

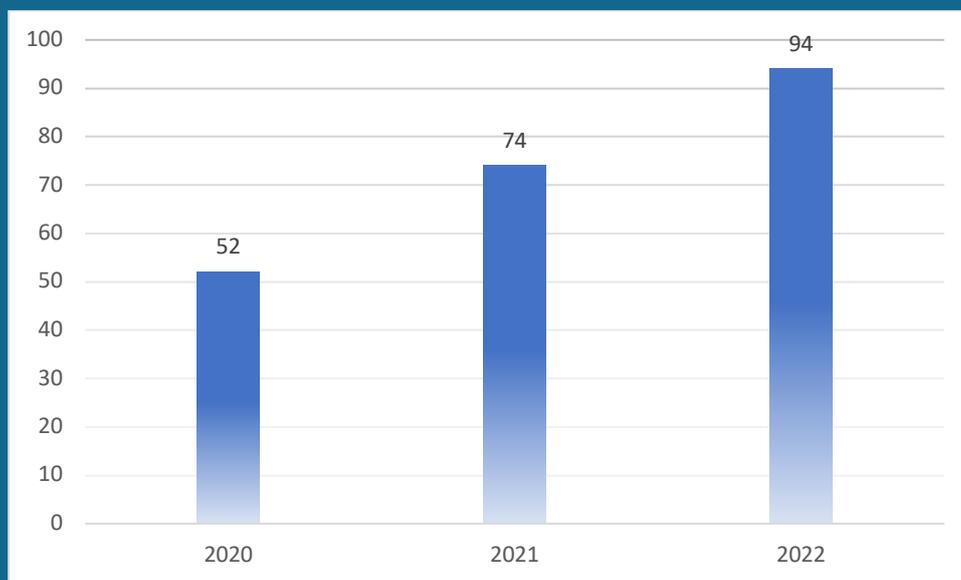
Missions de supervision (MS) : elles sont souvent effectuées à l'initiative du partenaire technique et financier. Les missions de suivi voient la participation de la DODP qui en est un acteur important compte tenu de son rôle dans l'exécution financière des conventions de financement. De manière générale, les missions de supervision ont pour objectifs (i) d'apprécier l'état de mise en œuvre des réalisations du projet en relation avec son niveau d'exécution financière, (ii) d'identifier les contraintes et autres difficultés dans leur mise en œuvre et de formuler un ensemble de recommandations permettant de lever les différentes contraintes identifiées. Des visites de terrain sont aussi organisées pour apprécier, sur site, les réalisations.

Chaque mission est sanctionnée par un aide-mémoire faisant le point sur l'état d'avancement du projet avec des recommandations pour permettre de relever le niveau de mise en œuvre des activités.

Comme l'atteste le graphique, le nombre de missions de supervision a considérablement

augmenté sur les trois dernières années passant de 52 missions en 2020 à 74 missions en 2021 et atteint un nombre record de 94 missions en 2022. Cette tendance à la hausse des missions de supervision s'explique par le souci partagé entre le Ministère chargé des finances et les PTF d'avoir un suivi rapproché de l'exécution des projets.

Graphique n°1 : Evolution du nombre de missions de supervision



Source : DODP

C - Diligences de clôture

La phase de clôture est sans doute une des étapes les plus critiques du cycle de vie du projet. C'est pourquoi l'équipe de projet doit être appuyée pour une clôture correcte et dans les délais.

L'accompagnement qu'offre le dispositif permet d'assurer le respect des modalités de clôture opérationnelle et financière du projet/programme qui ne sont pas toujours bien prises en charge, de manière convenable, tant au plan administratif et financier (persistance de litiges avec des prestataires, existence d'un stock de dépenses inéligibles, etc.) que du point de vue de la comptabilité des matières (inventaire des biens du projet, état et sort des infrastructures, etc.).

Il faut rappeler que la clôture est le constat de l'achèvement de l'ensemble des activités objet de l'entente contractuelle liant le Sénégal au partenaire technique et financier. Ainsi, il s'agit de passer en revue l'ensemble des diligences y relatives et d'effectuer un suivi rapproché de l'effectivité de leur mise en œuvre, principalement à six (06) mois de la clôture prévue. Ces diligences sont d'ordre administratif et technique.

Les diligences administratives concernent toutes les procédures relatives à la rupture des contrats aussi bien pour le personnel que pour les prestataires. Il s'y ajoute toutes les démarches nécessaires pour formaliser la fin des activités du projet. Il s'agit ainsi de veiller i) au respect des règles et procédures en matière sociale (lettres préavis trois (3) mois avant, paiement des droits des travailleurs libérés,



Table ronde de la délégation des Chefs d'Etats africains en Russie en vue d'amorcer des négociations entre Kiev et Moscou.

liquidation des charges sociales, etc.) ; ii) à la fermeture des comptes bancaires et au virement des soldes au partenaire technique et financier ; iii) à l'inventaire et à la dévolution du matériel.

Les diligences d'ordre technique concernent toutes les procédures relatives à la conduite des évaluations finales, de l'audit final et celles concernant la validation du rapport final de clôture.

IV. CONTRAINTES DANS L'ACCOMPAGNEMENT ET LE SUIVI

Les difficultés rencontrées dans la conduite des missions d'accompagnement et de suivi sont relatives, entre autres, au non-respect de la programmation initiale dû à un conflit d'agenda, aux conditions de prise en charge et à la faible réactivité de certains acteurs.

En effet, il est souvent noté une certaine réticence voire un défaut de collaboration de la part de certaines unités de gestion de projet ou de leur tutelle. L'on a noté ainsi une faible réactivité de certains acteurs notamment dans l'accueil de la mission, la mise à disposition de la documentation

et/ou la fixation d'une date de rencontre. La conséquence est l'allongement des délais qui pourrait induire un décalage entre le diagnostic fait et la situation au moment de partager le rapport de mission.

La non disponibilité d'un budget dédié au suivi des missions est une contrainte majeure dans la conduite de telles missions tant du point de vue de leur nombre que de leur fréquence. Cet état de fait crée une sorte de dépendance vis-à-vis des projets et constitue un facteur limitant avec le recours à l'avis de non objection du partenaire technique et financier.

Enfin, il convient de noter que la conduite de ces missions nécessite un personnel suffisant et de qualité. De ce point de vue, le déficit en personnel au niveau de la DODP est également un facteur limitant pour mener avec la fréquence requise les missions de suivi et d'accompagnement.

V. RECOMMANDATIONS POUR L'AMELIORATION DU DISPOSITIF

En vue d'améliorer le dispositif mis en place pour

l'accompagnement et le suivi des projets, les recommandations suivantes sont formulées :

1. Renforcer l'effectif et les moyens financiers de l'équipe chargée de l'accompagnement et du suivi.

Il convient de renforcer qualitativement le personnel cadre de la DODP pour faire face aux nombreuses sollicitations et à la lourdeur de la charge de travail de certains agents. Cela permettra de densifier les missions et d'en assurer un suivi plus régulier.

En outre, il est nécessaire d'allouer des ressources financières suffisantes pour remplir cette mission d'appui-conseil en toute autonomie.

2. Assurer une meilleure planification des activités de suivi

La définition d'un plan de suivi et d'accompagnement permettrait d'avoir une plus grande visibilité sur les missions prévues. Cela va de pair avec une plus grande fluidité dans la communication avec les unités de gestion des projets et les partenaires techniques et financiers.

Il est important également de souligner la nécessité, au niveau des PTF, de mieux coordonner

et rationaliser les missions de supervision qui, très souvent, chevauchent avec des activités importantes de la partie nationale ou exigent une présence que l'effectif disponible ne peut satisfaire.

3. Renforcer le portage politique des activités de suivi et d'accompagnement.

Un portage politique plus soutenu permettrait de mettre davantage la DODP au cœur de la problématique de mise en œuvre des projets et programmes notamment en contribuant à une meilleure qualité d'exécution financière des conventions de financement compte tenu de la qualité de tutelle financière des projets et programmes du Ministère en charge des finances.

4. Favoriser l'appropriation du dispositif par les acteurs de la partie nationale et les PTF.

L'expérience de la conduite de ces missions a révélé la nécessité d'une meilleure appropriation du dispositif d'accompagnement et de suivi par les ministères sectoriels. Il convient ainsi de vulgariser le mécanisme pour mutualiser les actions de suivi de la mise en œuvre des projets. Aussi, est-il nécessaire d'engager un plaidoyer auprès des PTF pour l'utilisation dudit dispositif.



Dakar Aréna

GRAND DOSSIER

FINANCEMENTS BASES SUR LES RESULTATS : ENJEUX ET DEFIS D'UN MODE DE FINANCEMENT INNOVANT

*Alpha DIAGNE, Planificateur
Adjoint au Directeur de l'Ordonnancement des Dépenses publiques*



Conférence de Dubaï de 2023 sur les changements climatiques

INTRODUCTION

La recherche de la performance s'impose dans le débat public international depuis plusieurs décennies. En effet dans un contexte marqué par l'insuffisance des ressources financières domestiques avec comme corollaire le creusement continu des déficits budgétaires pour la plupart des pays en développement, la question de l'efficacité de l'Aide publique au Développement (APD) devient un sujet de préoccupation pour la communauté internationale.

Selon le rapport sur le coût et financement des Objectifs de Développement durable (ODD) pour les pays en développement à faible revenu du Cadre national de Financement intégré, le déficit de financement total des ODD serait estimé à 400 milliards de dollars par an en moyenne pour les 59 pays en développement à faible revenu.

Ainsi, face à l'ampleur du gap de financement des ODD et la nécessité d'optimiser les ressources de l'APD, la communauté des partenaires techniques

et financiers et les pays bénéficiaires se sont lancés depuis plusieurs décennies dans la recherche de nouvelles stratégies de financement telles que le financement basé sur les résultats (FBR).

Initié par la Commission européenne vers les années 90, ce mécanisme d'incitation à la performance est devenu au fil des années le fondement de la philosophie d'intervention de certains partenaires techniques et financiers.

C'est ainsi que les premières expériences du FBR dans les pays à revenu faible et intermédiaire ont été développées en Zambie en 1990 avec le système de cofinancement de soins de santé primaire et au Cambodge en 1999 à travers une contractualisation basée sur la performance (CBP). En Afrique, l'approche FBR a commencé à se propager à partir des années 2000 avec les projets pilotes au Rwanda, à la République démocratique du Congo, au Burundi et en Sierra Léone. En 2013, elle connaît ainsi une expansion rapide. Selon un rapport de la Banque mondiale, des projets FBR sont identifiés dans 20 pays en Afrique subsaharienne en 2013.

Introduit au Sénégal par la Banque mondiale et l'USAID à la faveur du plaidoyer sur l'efficacité de l'APD, le FBR a d'abord été expérimenté au niveau de la santé avant d'être étendu aux autres secteurs. Nonobstant son efficacité éprouvée, l'approche FBR demeure une question d'experts et reste méconnue du grand public. C'est pourquoi ce présent article se propose de jeter la lumière sur un mode de financement innovant dont l'émergence repose sur un nouveau paradigme de gestion inspiré de la nouvelle Gestion publique (NGP).

I - Qu'est-ce que le financement basé sur les résultats ?

A - Définition du FBR

Le financement basé sur les résultats (FBR) est un mécanisme de financement qui se caractérise par

«la subordination des décaissements à l'atteinte des résultats préalablement définis ». C'est une approche qui vise à améliorer l'efficacité de l'aide en mettant le focus non pas sur les ressources mais sur les résultats.

Il consiste donc pour un bailleur à procéder à un transfert d'argent ou de biens matériels ou autre soutien à un bénéficiaire, basé sur la condition que celui-ci entreprenne une action mesurable ou atteigne une cible de performance prédéterminée.

A la différence des approches classiques de l'APD qui finance des activités spécifiques pour atteindre des résultats, le financement basé sur les résultats procède par l'achat de résultats.

Par essence, le FBR suppose un préfinancement par le gouvernement bénéficiaire d'activités convenues d'accord partie à travers le budget de l'Etat. Un tel principe fait passer les risques financiers du bailleur au pays bénéficiaire car le paiement n'est reçu que lorsque les résultats ou activités ont été vérifiés par l'organisme de financement.

Cependant, si dans la littérature spécialisée l'acceptation du mécanisme de financement basé sur les résultats (FBR) est communément partagée, il n'en demeure pas moins que sa terminologie diffère selon les partenaires techniques et financiers et les modalités spécifiques de son application.

C'est ainsi que plusieurs terminologies sont utilisées : financement fondé sur les résultats, programme pour les résultats (PfoR), paiements à la livraison (cash on delivery), prêts axés sur les résultats, contrats basés sur les résultats, transferts monétaires conditionnels etc.

B - Enjeux du financement basé sur les résultats

Alors que les mécanismes traditionnels de mobilisation de l'Aide publique au développement (APD) souffrent de critiques sur leur efficacité, le FBR qui s'impose comme un mode alternatif de financement connaît un développement rapide



Aperçu d'un atelier à l'occasion de la COP 28

depuis quelques décennies. Cette émergence fulgurante s'explique principalement par les enjeux liés à la mise en œuvre d'une telle approche.

Le premier enjeu du FBR est la **promotion de la culture de performance**. En effet, en substituant la logique de moyens à la logique de résultats, le FBR promeut la culture de la performance en instituant un ensemble de comportements, de valeurs et de pratiques administratives centrés sur l'obtention de résultats.

Dans son approche, le **FBR favorise aussi le renforcement des capacités institutionnelles** à travers la responsabilisation des acteurs chargés de sa mise en œuvre avec une définition claire des rôles et des interrelations. Par ricochet, le mécanisme de FBR a un impact positif sur les systèmes de gestion des pays bénéficiaires.

Aussi, en utilisant les procédures nationales, le FBR facilite l'intégration de l'APD dans le processus budgétaire du pays bénéficiaire améliorant ainsi l'exhaustivité des informations financières, la

transparence budgétaire et l'obligation de rendre compte.

Il s'y ajoute que dans sa stratégie de financer directement les résultats, le FBR garantit l'efficacité des interventions à travers une optimisation des ressources. Ainsi, tout en veillant à l'atteinte des objectifs, l'approche FBR permet de maîtriser les coûts de transaction liés aux frais administratifs et de coordination.

C - Processus de mise en œuvre du FBR

Le processus de mise en œuvre d'un FBR varie selon les organismes de financement et les approches mais suit généralement les étapes suivantes : l'évaluation de la structure d'exécution, la définition des indicateurs et des cibles de performance, l'élaboration d'un calendrier d'exécution, la contractualisation, la vérification des résultats et le paiement.

La réussite du FBR dépend en grande partie de la capacité de la structure d'exécution à assurer

la gestion de l'opération. C'est pourquoi, il est important, lors de la phase initiale, d'évaluer les capacités de l'organisme désigné.

Cette première phase sera suivie de l'identification des indicateurs et des cibles de performance. En vue de favoriser l'engagement des parties prenantes, il convient, à cette étape, d'avoir une approche participative en impliquant tous les acteurs pour définir ensemble les indicateurs et les cibles à atteindre.

La troisième phase du processus porte sur le calendrier d'exécution. Il s'agit à ce niveau de s'accorder sur les délais de réalisation de chaque indicateur ainsi que la structure responsable.

Après la stabilisation du calendrier d'exécution, démarre la phase de contractualisation. Elle consiste en la signature d'un contrat de prestations entre le département ministériel concerné et l'unité chargée de l'exécution du projet.

Suite à la réalisation de l'indicateur, il est procédé à la vérification de la conformité des résultats aux engagements. La fonction de vérification peut être confiée à un comité de vérification relevant du niveau central ou déconcentré ou à un Agent vérificateur indépendant.

Qu'elle soit assurée par un Comité ou un Agent indépendant, la vérification doit toujours être effectuée sur la base d'un protocole de vérification validé par le partenaire financier et le pays bénéficiaire.

La dernière phase du processus est le paiement qui consiste au versement des fonds en faveur de l'organisme d'exécution après la validation des résultats. Le paiement dans le cadre d'un FBR peut être assuré par le Trésor public ou tout autre service désigné par le Ministre chargé des Finances.

Graphique n°1 : Processus de mise en œuvre du FBR



II - La pratique du financement basé sur les résultats au Sénégal

A - Expérience du FBR au Sénégal

Si l'expérience du FBR en Afrique remonte à quelques décennies, son introduction au Sénégal est relativement récente. En effet, c'est en 2015 que notre pays a expérimenté pour la première fois le mécanisme de financement basé sur les résultats avec le projet de financement de la santé et de la nutrition (PFSN) financé par la Banque mondiale pour une durée de réalisation de quatre ans.

Suite à cette première expérience de la Banque mondiale, l'USAID, dans le cadre de la mise en œuvre des engagements de la déclaration de Paris notamment sur l'utilisation des procédures nationales, a initié le Programme Gouvernement à Gouvernement (G2G).

Cette initiative repose sur deux approches de financement basé sur les résultats notamment le remboursement forfaitaire (FARA : Fixed amount reimbursement agreement) et le Remboursement de coût « Cost reimbursement ».

A travers le mécanisme de remboursement forfaitaire (FARA), l'USAID s'engage à verser au Gouvernement du Sénégal un montant forfaitaire après l'atteinte d'un niveau de performance (Milestone) fixé à l'avance dans un contrat dénommé « lettre d'exécution ». Concernant le remboursement de coûts réels, il consiste pour l'USAID à procéder au remboursement en monnaie locale des coûts encourus dans le cadre d'un contrat. Cette modalité est généralement utilisée pour les projets d'acquisition d'équipements et de construction d'infrastructures où les coûts sont maîtrisés.

A titre illustratif, en 2016, l'USAID a financé, suivant ces modalités, le Projet d'amélioration de la santé de la mère et de l'enfant et du système d'information sanitaire (PASMESSIS) dont l'objet est de fournir les soins de santé de qualité pour la mère, l'enfant, le nouveau-né et l'adolescent à tous

les niveaux de la pyramide sanitaire et d'améliorer les performances en matière de planification familiale.

Cette expérience est étendue en 2018 dans les secteurs de l'hydraulique et de l'assainissement avec le Projet d'Accès Durable à l'Eau Potable et d'Assainissement (PADEPA) avec un budget de 6,1 milliards F CFA et de l'éducation avec le Projet Renforcement de la Lecture initiale pour Tous (RELIT) pour un montant de 1,9 milliards F CFA.

Deux ans après son expérience pilote avec le PFSN en 2015, la Banque mondiale initie en 2018 une nouvelle approche de Financement basé sur les résultats (FBR) connue sous l'appellation de Prêts-Programme pour les Résultats (PfoR).

Au-delà du principe de décaissement lié aux résultats, le Prêt-Programme pour les résultats (PfoR) se caractérise par le renforcement de capacités institutionnelles des pays bénéficiaires et l'accroissement de l'efficacité et de l'efficience des projets.

C'est ainsi que la première opération de PfoR a été lancée avec le Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal (PACASEN) pour soutenir la mise en œuvre de l'Acte III de la Décentralisation à travers le développement des capacités de gouvernance et de financement des Collectivités territoriales.

Avec un financement de la Banque mondiale de 57,1 milliards F CFA complété par une contribution de l'AFD de 47,8 milliards F CFA et une contrepartie nationale de 33,8 milliards FCFA, le coût global du PACASEN est évalué à 138,3 milliards FCFA.

Conformément aux arrangements institutionnels et fiduciaires, la mise en œuvre du PACASEN est basée sur une matrice d'indicateurs liés au décaissement (ILD). Le dispositif institutionnel s'articule autour de :

- l'Agence de Développement municipal (ADM) qui assure la coordination de l'opération ;
- les collectivités territoriales cibles responsables de la planification et de

- l'atteinte des résultats ;
- la Direction de l'Ordonnement des dépenses publiques (DODP) qui assure la mobilisation du financement ;
- l'Assistant vérificateur indépendant (AVI) qui assure la vérification ;
- et le Trésor public, chargé du transfert des ressources aux collectivités territoriales.

Pour éviter la fongibilité des ressources, un compte spécial est ouvert au niveau de la Banque centrale au nom du Trésorier général qui s'engage à travers un accord sur des délais de paiement afin de garantir le décaissement des fonds à temps.

Après le PACASEN, le Sénégal a procédé en 2020 à une mise à l'échelle de l'approche PfoR avec le Programme pour les Résultats de Compétitivité de l'Agriculture et de l'Élevage (Pcae) pour un montant de 90 milliards F CFA et en 2021 avec le Programme pour l'Emploi, la Transformation Économique et la Relance au Sénégal (ETER) d'un montant de 69,9 milliards F CFA financés par la Banque mondiale.

Par ailleurs, bien qu'elles ne soient pas basées sur une approche projet, les tranches variables des programmes d'appui budgétaire sont considérées comme un financement basé sur les résultats car leur versement est fait au prorata de l'atteinte des indicateurs.

B - Contraintes et limites du FBR au Sénégal

Malgré les progrès réalisés à travers les différentes interventions, la performance du Financement basé sur les résultats (FBR) au Sénégal reste encore mitigée du fait d'un certain nombre de facteurs.

En effet, l'un des principaux défis reste la disponibilité des ressources. Le FBR, dans son principe, repose sur le préfinancement d'où l'obligation pour l'Etat de disposer des ressources suffisantes pour la réalisation des indicateurs. Or, l'analyse des expériences du FBR au Sénégal révèle deux difficultés majeures pour le préfinancement. La première est liée à la non inscription des ressources dans le budget et la seconde a trait aux lenteurs notées dans le circuit de la dépense.



Vue panoramique d'un espace vert

Il s'y ajoute que les ministères sectoriels ne s'approprient pas réellement le mécanisme du FBR. Cela s'explique par un manque de formation des acteurs de mise en œuvre et la multiplicité des approches de FBR.

Aussi, il est à noter que les projets sur financement basé sur les résultats ne font pas souvent l'objet d'évaluation. Etant donné que les paiements sont assujettis à l'atteinte des résultats, la vérification est mise en priorité au détriment de l'évaluation.

Une telle situation ne permet pas d'apprécier objectivement l'efficacité du mécanisme de FBR et ne favorise pas une capitalisation des expériences.

C - Recommandations pour l'amélioration du FBR

A la lumière des expériences vécues au Sénégal, l'approche FBR pourrait être un modèle de référence dans le cadre de la coopération financière. Cela requiert de la part de l'Etat et des partenaires au développement l'adoption d'une palette de mesures.

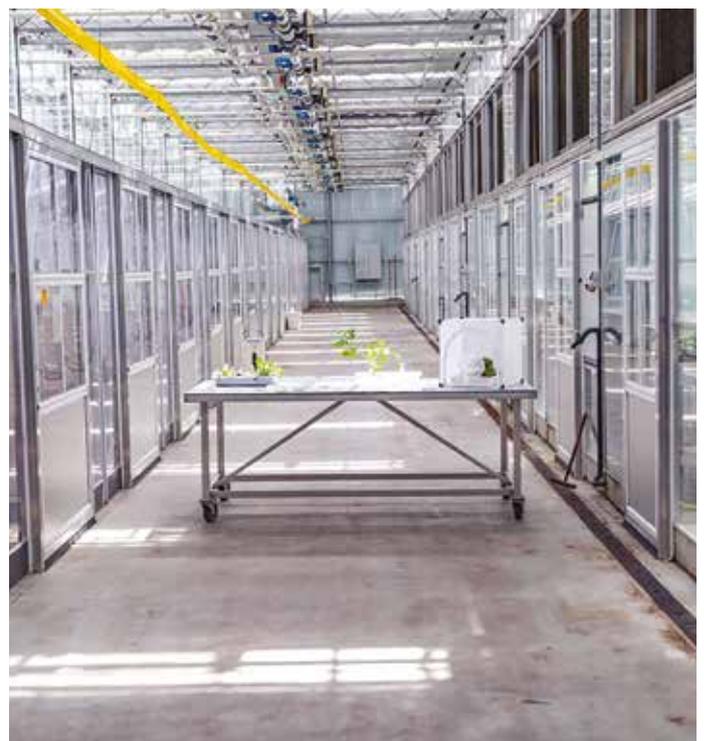
D'abord, il convient de systématiser l'évaluation des expériences passées et en cours, en vue d'apprécier l'approche FBR dans sa globalité, c'est-à-dire de la planification jusqu'aux résultats en passant par le dispositif institutionnel de mise en œuvre. Un tel exercice permettra de déconstruire une fausse conception du FBR qui tente de le réduire à l'atteinte des cibles. Ce qui pourrait entraîner les acteurs dans une sorte de fétichisme des résultats alors que le FBR se fonde d'abord sur une approche systémique.

Ensuite, la réussite d'un FBR est en grande partie liée au degré d'engagement des acteurs. Or, pour que ces derniers puissent s'engager, il est important qu'ils s'approprient le mécanisme. C'est pourquoi il est nécessaire de renforcer les capacités des départements ministériels et agences d'exécution ayant un projet en cours mais aussi ceux qui n'ont pas encore vécu une expérience FBR en vue de leur permettre de mieux s'y préparer.

De même, pour l'exécution des activités résultant du contrat de prestation, il revient à l'Etat de garantir les inscriptions des ressources nécessaires dans la Loi de finances et de veiller à leur mobilisation dans les délais requis.

Pour éviter tout alourdissement du mécanisme, il est aussi utile de mettre en place un dispositif optimal de vérification des résultats. A cet effet, il est nécessaire d'opter pour une version simple, efficace et dont le déploiement n'induit pas de coûts financiers exorbitants ; d'où l'importance du choix et du recrutement de l'AVI.

En définitive, le FBR a connu une évolution en dents de scie au niveau mondial. Au Sénégal, les expériences semblent convaincantes, même si les impacts ne sont pas suffisamment évalués. En attendant une légitimation de l'approche par des exercices d'évaluation crédibles, le FBR continue d'être promu par les précurseurs que sont la Banque mondiale et l'USAID ; ce qui a favorisé l'intérêt que certains partenaires lui portent, notamment la Banque africaine de Développement (BAD) et la Banque islamique de Développement (BID).



Financement innovant.

GRAND DOSSIER

PRISE EN CHARGE DES DROITS ET TAXES LIÉS AUX MARCHÉS FINANCIERS SUR RESSOURCES EXTERNES

Jean René Coly, Secrétaire d'Administration
Chef du Bureau des Droits et Taxes



Photo d'illustration CGF BOURSE Sénégal

Introduction

Par le biais d'accords de financement signés avec les partenaires techniques et financiers, l'Etat du Sénégal mobilise des financements nécessaires à la réalisation de projets d'investissement dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique socioéconomique.

Jusqu'en 1987, l'Etat du Sénégal procédait à l'exonération des taxes indirectes et des droits de douane liés aux marchés publics financés sous forme de crédit par les partenaires extérieurs. Cette pratique visait un double objectif qui est, d'une part, d'alléger le coût des projets avec le montant des taxes et, d'autre part, de simplifier la gestion de ce dispositif.

L'application de ce mécanisme après trois décennies a révélé des lacunes et des manquements que le Ministre chargé des Finances avait décidé de corriger à travers une modification de certaines dispositions réglementaires.

C'est ainsi qu'à partir de 1987, le régime de l'exonération pour les investissements sur prêts a été substitué à celui de la prise en charge par l'Etat des droits et taxes y afférents.

Ce changement a été matérialisé par la révision des textes législatifs et réglementaires pour prendre en compte ces évolutions

I- Rappel du dispositif juridique

La fiscalité relative aux marchés publics, dans le cadre de la mise en œuvre des projets de développement financés sur ressources externes, est régie par les Accords de financement signés avec les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ainsi que leurs documents annexes, mais aussi par des textes législatifs et réglementaires qui encadrent de manière spécifique les droits et taxes éligibles ainsi que les procédures applicables

1. Les Accords de financement

Les projet et programmes d'investissement financés par les partenaires techniques et financiers sont généralement régis par des accords signés avec la partie nationale qui intègrent des dispositions relatives à la prise en charge des droits et taxes sur les marchés publics. Ces droits et taxes portent notamment sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les droits de douane et les droits d'enregistrement.

En règle générale, les financements des partenaires sont octroyés en hors taxes et tous les droits et taxes dus, dans le cadre de la réalisation des projets et programmes sont supportés par la partie nationale. Cependant, la prise en charge de la fiscalité sur les marchés financés sur ressources externes doit faire l'objet de dispositions expresses dans les conventions de financement qui lient l'Etat et ses partenaires.

A titre illustratif, la plupart des partenaires, multilatéraux comme bilatéraux, intègrent des dispositions fiscales dans leurs conventions et qui clarifient leurs positions sur les modalités de prise en charge des taxes.

Même si la formulation peut varier d'un partenaire à un autre, les clauses fiscales stipulent souvent que « les ressources mises à la disposition du pays bénéficiaire sont exclusivement dédiées au financement des activités du projet. En conséquence, elles ne peuvent en aucun cas servir à payer des impôts ou des taxes ».

Ainsi, il revient au pays bénéficiaire de décider de

prendre en charge les impôts et taxes dans le budget de l'Etat ou de les exonérer. Toutefois, cette règle ne s'applique pas à tous les partenaires, car certains procèdent au paiement en toutes taxes comprises (TTC) les dépenses des projets/programmes qu'ils financent. C'est le cas notamment de la Banque mondiale.

Au regard de ces considérations, les conventions de financement constituent les premières bases juridiques sur lesquelles reposent la fiscalité des marchés financés sur ressources externes.

2. Les dispositions législatives et réglementaires

Au Sénégal, la fiscalité est régie par un ensemble de textes législatifs et réglementaires, qui décrivent les champs, règles, actes et modalités applicables au recouvrement des impôts au profit de l'Etat et des collectivités territoriales.

Comme la fiscalité des marchés financés sur ressources propres, celle relative aux marchés financés de l'extérieur obéit au régime de droit commun et repose sur un cadre juridique composé de textes législatifs et réglementaires.

Au plan législatif, la fiscalité des marchés financés sur ressources extérieures est principalement encadrée par deux lois :

- **la loi n° 2014-10 du 28 février 2014 portant Code des Douanes ;**
- **la loi 2012-31 du 31 décembre 2012 portant Code général des Impôts, modifiée.**

Concernant le Code des douanes, il dispose en son article 260 que « par dérogation aux articles 3 et 4 du présent code, l'importation en franchise des droits et taxes peut être autorisée en faveur des matériels acquis dans le cadre d'une subvention non remboursable ou d'un financement extérieur assimilable à un don, d'un projet agréé, dans le cadre d'autres textes légaux liés à l'investissement ou au développement d'un secteur d'activités économiques, culturelles ou sociales ».

Toutefois, les projets agréés sur la base



Exemple d'histogramme de bourse

d'une convention ou d'un protocole doivent obligatoirement revêtir les visas d'approbation du Ministre chargé des finances. En d'autres termes, toute importation de matériel lié à la réalisation de programmes ou projets financés par les partenaires extérieurs peut bénéficier de procédures dérogatoires à la seule condition que le visa d'approbation du Ministre des Finances figure sur les conventions.

S'agissant du Code général des impôts, il convient de noter que la question de la prise en charge des impôts et taxes sur les marchés financés de l'extérieur n'a pas été abordée de façon explicite. Néanmoins, l'article 716 traite des modalités d'application de la fiscalité liée aux accords et autres documents relatifs aux financements extérieurs.

Sur le plan réglementaire, l'Etat, suite au changement du régime de l'exonération et dans le souci d'avoir une plus grande célérité dans les opérations de prise en charge des droits et taxes, a adopté la Circulaire n° 05982 MEF/DGT/TG du 14 septembre 1987 portant « application du régime de droit commun en matière de fiscalité aux marchés publics financés de l'extérieur ». Ce texte détermine le champ d'application des mesures relatives à la prise en charge de la fiscalité liée aux marchés financés par les partenaires techniques et

financiers. Il fixe les dispositions réglementaires qui régissent la prise en charge des droits et taxes.

La prise en charge est conditionnée par les dispositions incluses dans les accords de financements et qui engagent l'Etat du Sénégal dans la gestion de cette contrepartie fiscale.

II - Procédures de prise en charge des droits et taxes

1. Champ d'application de la circulaire

La circulaire n° 5982 du 14 septembre 1987 s'applique à l'ensemble des marchés publics conclus par l'Etat ou ses démembrements et dont le financement est issu de la coopération internationale au développement. Les marchés financés par don ou subvention non remboursable sont pour la plupart soumis au régime de l'exonération qui constitue une dérogation au régime de droit commun et que seul le Ministre des Finances est habilité à autoriser.

Toutefois, pour les financements sous forme de prêts ou mixtes c'est-à-dire ceux combinant à la fois au prêt et une subvention, le régime applicable est celui du droit commun.

2. Procédures budgétaires

Les crédits destinés à la prise en charge des droits et taxes sont inscrits au budget de l'Etat au niveau de la catégorie des dépenses de biens et services. Leur exécution suit la procédure normale d'exécution des dépenses publiques. A l'issue de la procédure, le compte de dépôt ouvert dans les livres du trésor est alimenté à hauteur du montant justifié.

3. Procédures de règlement

Les droits et taxes sont pris en charge par la Direction de l'Ordonnancement des Dépenses publiques à travers une caisse d'avance gérée par un régisseur nommé suivant les dispositions réglementaires. Pour rappel, les droits et taxes à la charge de l'Etat dans l'exécution de ces marchés sont les droits de douane, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les droits d'enregistrement.

Les demandes de prise en charge sont formulées par les projets et les agences d'exécution et les contrôles réglementaires opérés pour s'assurer de la conformité des montants des taxes par rapport à ceux du marché. Ces contrôles portent sur le fond et la forme des pièces justificatives des décomptes présentés pour ce qui est de la TVA.

Pour les droits de douane, la prise en charge se fait sur présentation des factures, mais aussi des déclarations visées par les services de la Douane. Les demandes de prise en charge ne peuvent se faire que jusqu'à concurrence du montant initialement prévu dans le marché, sauf en cas d'avenant à incidence financière.

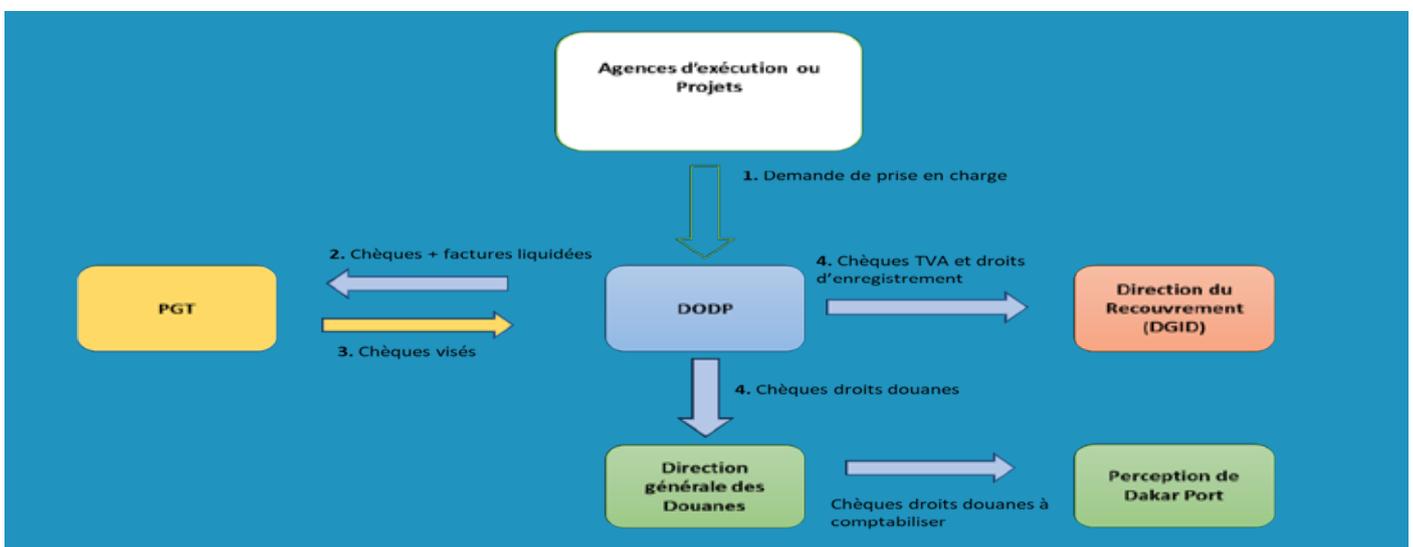
Enfin, après contrôle et visa par le Trésor, les chèques sont transmis au Directeur du recouvrement s'ils concernent des TVA et des droits d'enregistrement et au Percepteur de Dakar-port s'ils sont relatifs à des droits de douane.

Toutefois, il faut noter que ces chèques peuvent faire l'objet d'un endossement, à la demande de l'entreprise bénéficiaire, procédure bien encadrée par ladite circulaire. Par ailleurs, il est important de noter que ces chèques ne sont destinés qu'à la prise en charge des droits et taxes et de ce fait, ne peuvent en aucun cas être utilisés à d'autres fins.

III - Contraintes et limites du mécanisme de prise en charge des droits et taxes

L'application du régime de prise en charge pour les prêts projets pose beaucoup de problèmes au plan

Graphique : Procédure de la prise en charge des droits et taxes : circuit des chèques



Source : DODP/DGB/MFB

macroéconomique. En effet, l'une des contraintes majeures reste l'insuffisance des crédits destinés au règlement des opérations. Cette situation entraîne :

- **au niveau des entreprises**, un impact négatif sur la trésorerie est noté du fait de leur obligation de s'acquitter de la TVA sur fonds propres, en attendant de se faire rembourser, au risque de se voir appliquer des pénalités par la Direction Générale des Impôts et Domaines (DGID). Cette situation s'applique également dans le cadre des droits d'enregistrement dont 1% du montant hors taxe est imputé à la DODP ;
- **au niveau des projets et programmes**, un retard, des fois, très important est noté dans l'exécution. En effet, certaines entreprises subissant des tensions de trésorerie du fait qu'elles sont obligées de supporter les taxes sur fonds propres, se trouvent dans l'incapacité de poursuivre l'exécution du marché.

En sus des difficultés mentionnées ci-dessus, l'application des dispositions du Code général des Impôts de 2013 qui supprime le précompte de la TVA pour les dépenses effectuées sur ressources propres de l'État crée une distorsion en instaurant deux catégories d'entreprises :

- Les entreprises exécutant des marchés publics financés sur ressources propres de l'État qui sont payées en TTC et qui font leur déclaration mensuelle pour reverser la TVA le cas échéant (absence de précompte TVA) ;
- Et, les entreprises exécutant des marchés publics financés sur ressources extérieures qui reçoivent les chèques du Trésor qu'elles déposent au fisc moyennant la délivrance d'une quittance (précompte TVA).

En somme, les retards notés dans la prise en charge des droits et taxes impactent négativement la mise en œuvre des projets.

IV- Propositions d'amélioration du mécanisme

Pour lever ces contraintes et harmoniser les pratiques tout en soulageant la trésorerie de l'État et des entreprises, il est urgent que les dépenses sur les marchés publics des prêts projets, quelle que soit l'origine du financement, soient payées en toutes taxes comprises (TTC), à l'image de la Banque mondiale qui a finalement opté pour ce type de financement depuis plusieurs années.

En effet, cette décision de la Banque mondiale pour le Sénégal a été prise sur la base d'une analyse approfondie du cadre macroéconomique du pays et de plusieurs autres critères objectifs dont l'évaluation a été jugée satisfaisante.

Il serait également judicieux de prendre en compte la hausse de l'enveloppe destinée à la prise en charge appropriée desdits droits et taxes. Cela permettrait d'apurer significativement et de façon constante les arriérés de taxes dues aux entreprises. Par ailleurs, pour une meilleure efficacité dans le processus de prise en charge, une mise à jour de la réglementation est à envisager notamment pour ce qui est de la circulaire citée plus haut, afin de mieux l'adapter au contexte actuel, surtout après certaines modifications institutionnelles.

En définitive, il serait souhaitable pour les partenaires techniques et financiers de s'inspirer du modèle de la Banque mondiale, dans le cadre de la prise en charge des impôts et taxes liés aux projets financés sur ressources extérieures.

Cette perspective permettrait à court terme :

- de relever les niveaux de décaissement des projets car les retards inhérents aux enregistrements des marchés et à la prise en charge des droits de douane et de la TVA seraient réglés du fait de la disponibilité de la trésorerie y afférente ;
- de respecter les délais surtout dans l'exécution des marchés ;
- de soulager la trésorerie de l'État et des entreprises titulaires des marchés publics ;
- d'aligner les pratiques de prise en charge desdits impôts et taxes en TTC en supprimant le précompte de la TVA, conformément aux dispositions en cours d'application du CGI concernant les projets financés sur ressources propres de l'État.

CONTRIBUTIONS

L'UEMOA, UNE ZONE ECONOMIQUE ET MONETAIRE, ENTRE PESANTEURS CONGENITALES ET SOURCE D'INSPIRATION POUR LA CEDEAO

Abdou DIOUF, Coordonnateur de la Direction générale du Budget



Conférence des Chefs d'Etat de l'UEMOA

Les intégrations économiques et monétaires trouvent essentiellement leur origine dans la théorie de la zone monétaire optimale (ZMO) inventée par Robert Mundell en 1961. Cette théorie tente d'évaluer les conditions dans lesquelles la perte de la politique de taux de change nominal peut engendrer des bénéfices et des opportunités pour un groupe de pays qui décident d'y renoncer au profit d'une entité supra nationale.

Elle pose la nécessité de mettre en place un ensemble de règles fondamentales, qualifiées d'institutionnelles, permettant d'amener les pays adhérents à cette zone monétaire optimale à

présenter certaines caractéristiques économiques essentielles.

Également, l'organisation qui supporte les normes édictées par la ZMO doit être d'une certaine efficacité pour garantir une mise en œuvre optimale de celles-ci.

L'objet de cette réflexion est d'analyser, à la lumière des préceptes théoriques des zones monétaires optimales, le dispositif institutionnel et organisationnel de l'Union économique monétaire ouest africaine (UEMOA), pour en appréhender les forces et les limites et de formuler des

recommandations qui permettent de faire face aux enjeux et défis qui interpellent l'Union.

1- Conditions institutionnelles de l'efficacité d'une zone monétaire optimale (ZMO)

Pour qu'une zone monétaire soit optimale, c'est-à-dire être bénéfique aux Etats parties qui la composent, elle doit, selon la théorie, remplir, fondamentalement, les trois (3) conditions suivantes :

- un degré d'ouverture et une interdépendance des économies qui minimisent les coûts de transaction ;
- une diversification et une convergence des économies qui impliquent, à l'intérieur des pays membres de la zone, une absence de forte spécialisation des économies pouvant engendrer des chocs asymétriques ;
- une bonne mobilité des facteurs de production (travail et capital).

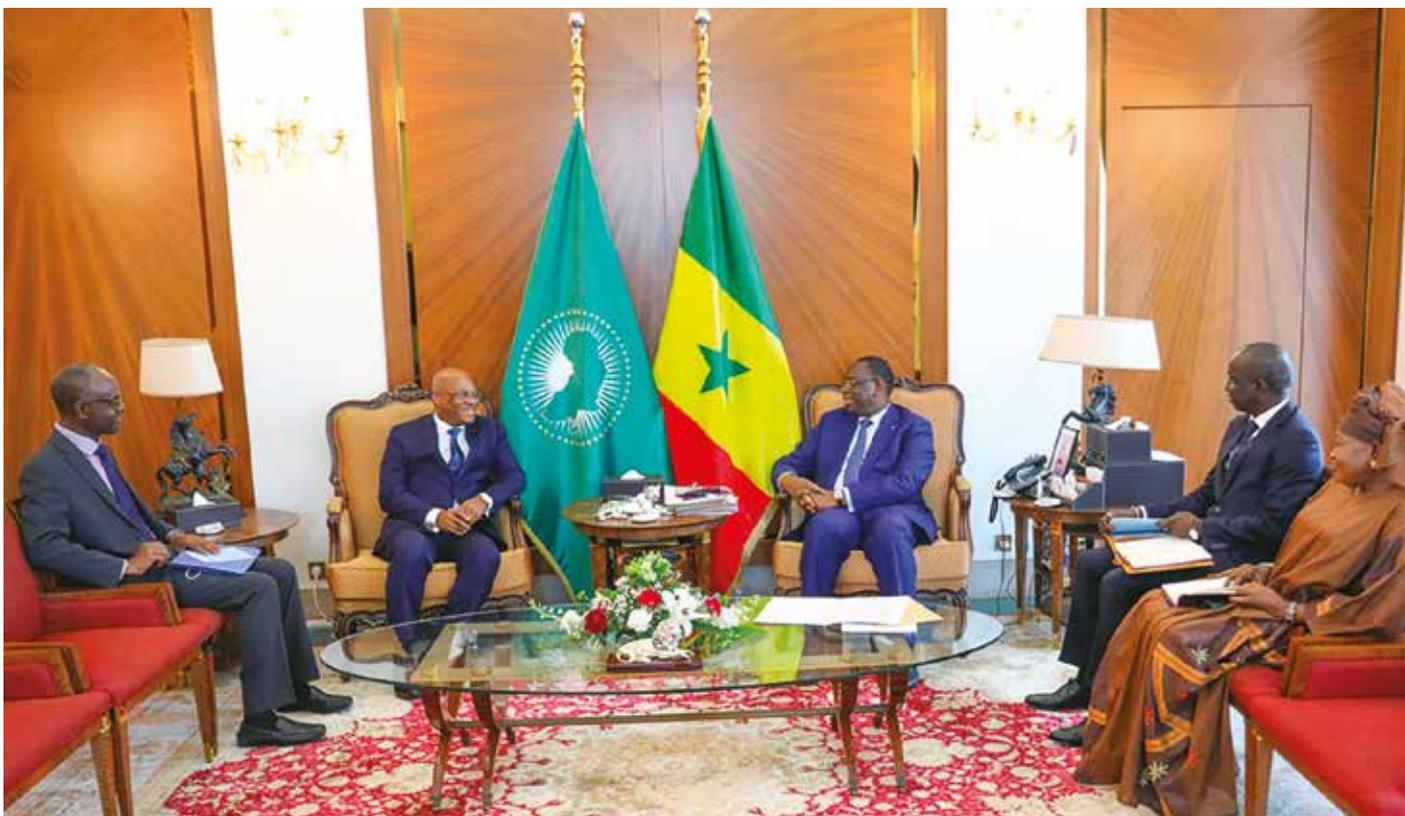
Subsidiairement, la théorie suggère la mise en place d'un mécanisme de transferts budgétaires au

sein de la ZMO pour soutenir les Etats membres qui sont affectés par des chocs asymétriques.

2- Analyse du dispositif institutionnel de l'UEMOA : évolution historique et état des lieux.

Pour le cas de l'UEMOA et à la différence de la zone euro, l'union monétaire, stade ultime du processus d'intégration, a précédé, l'union économique. En effet, la monnaie unique (le franc FCFA) existait déjà, bien avant les indépendances pour quasiment l'ensemble des pays qui constituent aujourd'hui notre zone économique et monétaire.

Au sein de l'UEMOA, le cadre juridique, c'est à dire l'ensemble des normes supérieures définissant les missions de l'union monétaire, est composé du Traité de l'UEMOA, de divers actes additionnels et de deux (2) protocoles additionnels . A l'examen de ce socle juridico-institutionnel, il ressort que les principaux axes théoriques et empiriques d'une zone monétaire optimale ont été bien intégrés.



Audience du Gouverneur de la BCEAO avec le Président de la République

En effet, s'agissant de la condition relative à l'ouverture réciproque et à l'interdépendance entre les économies de la zone, en termes notamment d'échanges commerciaux, une comparaison rétrospective a permis d'établir leur faiblesse relative, comparativement à d'autres zones commerciales. Ainsi, en 1997, soit juste au lendemain de la création de l'UEMOA, les échanges intracommunautaires se situaient en 1997, à 11,2% contre 11,4% dans la SADC, 71,9% dans l'APEC et 55,4% dans l'Union européenne.

Ce constat a justifié, sans nul doute, que l'institution, dans le traité fondateur de l'Union (articles 76 et suivants relatifs au marché commun), instaure une norme portant sur la mise en place d'une union douanière avec l'établissement préalable d'un tarif extérieur commun (TEC) à partir de 2000, soit seulement quatre (4) ans après la mise en service effectif de la Commission de l'UEMOA. Cette performance institutionnelle est remarquable si l'on sait que l'Union européenne a mis 25 ans (de 1968 à 1993) pour mettre en place une union douanière avec la suppression totale des frontières physiques.

En 2021, les échanges intracommunautaires (total des importations et des exportations de l'UEMOA) sont évalués à 5062,8 milliards FCFA sur un total de 42 482 milliards de FCFA représentant le volume des échanges intra et extracommunautaires, soit une proportion de 11,9%. Ainsi, en 25 ans, ils n'auront évolué que de 0,7 point contre plus de 15 points au niveau de l'Union européenne sur la même période. Cette faible évolution (+0,7 point en 25 ans) interroge sur l'efficacité de la mise en œuvre de cette norme de promotion des échanges entre les Etats membres de l'UEMOA.

La diversification de la production constitue le deuxième facteur important pour la réussite d'une ZMO, du fait qu'elle garantit, dans un environnement international concurrentiel et générateur de chocs, la compétitivité, la résilience et la convergence des économies qui la composent. Sous ce rapport, les dispositions des articles 4-a et 4-b du Traité de l'UEMOA modifié, posent la compétitivité et la convergence macroéconomique comme des

normes essentielles en les érigeant en objectifs de premier plan.

Ces normes ont été explicitées aux articles 63 à 74 du même traité qui évoquent les conditions de réussite des politiques économiques dans notre espace d'intégration.

Le levier opérationnel mis en place par les autorités de l'Union pour promouvoir la compétitivité et la convergence des économies repose sur le dispositif de la surveillance multilatérale macroéconomique (articles 63, 65, 70 et 72), décliné à travers divers textes qui ont été pris dans le cadre du Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité, dont la première génération date de 1996, soit deux ans après la création de l'UEMOA. Ce pacte a été plusieurs fois modifié au gré des contraintes économiques et financières auxquelles ont fait face les Etats de la zone et qui ont entraîné la non satisfaction des critères d'appréciation des performances économiques élaborés à cet effet.

A l'analyse, les critères de convergence macroéconomique qui ont été retenus dans les actes additionnels successifs n'ont pas intégré des critères décisifs, relatifs à la diversification et à la compétitivité économiques. Ils se sont simplement limités, pour l'essentiel, à des agrégats de suivi des performances budgétaires et financières des Etats membres.

S'agissant de la mobilité des facteurs de production (travail et capital), considérée comme un maillon essentiel d'optimalité de la zone monétaire, les règles de circulation des personnes et des capitaux sont en bonne place dans les textes fondateurs de l'Union (Section 3 paragraphe 5 du Traité de l'UEMOA modifié).

Ainsi, concernant la circulation du facteur travail, le protocole additionnel n° II relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA, en sa partie relative au développement des ressources humaines, consacre des règles d'harmonisation des curricula au niveau de l'Enseignement supérieur et de la Formation professionnelle, en vue d'une reconnaissance mutuelle par les Etats membres des diplômes qui en seraient issus.

Dans l'optique d'opérationnaliser ladite norme, le protocole prévoit la mise en place d'institutions d'enseignement communes pour optimiser les coûts budgétaires au niveau des Etats et assurer la meilleure harmonisation possible des curricula au sein de l'Union. Ce postulat réglementaire est essentiel pour garantir la circulation des personnes et la liberté d'établissement professionnel dans les Etats membres.

Concernant la circulation des capitaux, à part les principes énoncés aux articles 4 c) et 76 d) du traité modifié de l'UEMOA, aucune disposition permettant de préciser cette règle n'a été édictée, à la différence de celles établies s'agissant du facteur travail.

Toutefois, l'Autorité des Marchés financiers de l'Union monétaire Ouest africaine (AMF-UMOA) qui est l'organe sous régional chargé de la régulation et de la promotion du marché financier régional édicte des normes en matière de circulation des capitaux. Cependant, l'AMF n'étant pas un organe de l'UEMOA et l'articulation normative entre la mobilité des capitaux et les textes fondateurs de l'UEMOA n'étant pas forcément assurée, ceci constitue un biais dans l'architecture institutionnelle.

Enfin, la mise en place d'une norme relative aux transferts budgétaires dans une ZMO repose sur le principe du fédéralisme budgétaire qui permet, par le biais d'une redistribution de ressources monétaires, d'atténuer les déséquilibres budgétaires et/ou financiers occasionnés par l'adhésion à la zone monétaire. A cet effet, le traité de l'UEMOA modifié, dispose, en son article 59, qu' « en vue du financement d'un aménagement équilibré du territoire communautaire, l'Union pourra instituer des fonds structurels dont les modalités d'intervention seront précisées par voie d'acte additionnel de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement ».

Sous ce rapport, les actes additionnels portant Fonds d'Aide à l'Intégration africaine (FAIR) et le Fonds régional de Développement agricole (FRDA) ont été pris pour réduire, à travers des investissements structurants dans les Etats

de l'Union, les disparités économiques et infrastructurelles régionales.

Cette disposition est appuyée par celle de l'article 78 du Traité de l'UEMOA modifié qui prévoit que « le Conseil tient compte des incidences de l'unification des marchés nationaux sur l'économie et les finances publiques des Etats membres, en créant des fonds de compensation et de développement ». A cet effet, un fonds de compensation institué à cet effet a eu à couvrir des pertes de recettes douanières des Etats membres avant d'être supprimé avec la mise en œuvre effective du Tarif extérieur commun.

3 - Cohérence du cadre institutionnel de l'UEMOA avec le cadre théorique de la ZMO

L'analyse comparée entre les conditions théoriques et empiriques de réussite d'une ZMO et les normes et règles institutionnelles s'y rapportant au sein de l'UEMOA, montre globalement une certaine cohérence même si on note des insuffisances, notamment sur deux règles importantes.

En effet, concernant la diversification des économies, les dispositions du traité de l'UEMOA et les actes additionnels n'ont pas véritablement mis en place un dispositif permettant de mesurer la dynamique de transformation structurelle dans les Etats membres. La surveillance macroéconomique qui est énoncée dans ces textes fondateurs s'appuie, essentiellement, sur des critères de suivi des performances budgétaires et financières. Il s'agit notamment des critères de premier rang relatifs au déficit budgétaire, à l'encours de la dette et ceux de second rang portant sur le taux de pression fiscale et le ratio de la masse salariale. S'agissant de la mobilité des facteurs, les règles communautaires sur les libertés de circulation et d'établissement ont été bien incrustées dans les textes fondateurs, avec notamment quelques professionnels (experts comptables et comptables, médecins, dentistes, pharmaciens, architectes). Toutefois, cette approche progressive n'est pas suffisante, car beaucoup de secteurs ne sont pas concernés. Également, il manque des



Vue de large de la Salle de réunion lors de la conférence des Chefs d'Etats de la CEDEAO à Abuja.

dispositions corollaires relatives notamment à une harmonisation plus poussée des législations du travail, en particulier des droits sociaux pour les travailleurs et les retraités.

Par ailleurs, l'analyse révèle une inflation normative consacrant des règles parfois très décalées des prescriptions théoriques et empiriques des ZMO. Il en est ainsi, des actes additionnels approuvés pour prendre en charge les politiques de genre, de culture, de paix et de sécurité qui, théoriquement, pouvaient rester, en vertu du principe de subsidiarité, dans le giron des Etats membres.

En dépit de ces insuffisances, l'UEMOA demeure une zone d'intégration qui peut servir de référence aux zones monétaires en perspective au niveau de la CEDEAO et éventuellement de l'Union africaine, afin qu'elles puissent s'inspirer des acquis institutionnels et contourner les obstacles opérationnels qui, aujourd'hui, pourraient plomber son efficacité économique et financière.

Sous ce rapport, une analyse comparative des règles régissant l'UEMOA et la CEDEAO est

nécessaire pour apprécier les avancées et relever les défis qui interpellent les Etats de l'Union pour une meilleure intégration dans la future zone monétaire.

4 - Cohérence du cadre institutionnel de l'UEMOA avec celui de la CEDEAO, dans la perspective d'adhésion à la monnaie unique.

L'Union africaine considère la CEDEAO comme la seule communauté économique régionale de l'Afrique de l'Ouest. A terme, la CEDEAO vise la création d'une zone monétaire, par la mise en place d'une monnaie unique pour l'ensemble des quinze (15) Etats membres. A cette fin, et compte tenu du fait que les pays de l'UEMOA font partie intégrante de la CEDEAO, les règles et normes instituées au sein de la CEDEAO devraient être cohérentes avec celles des ZMO.

Ainsi, concernant la norme relative à la liberté de circulation des biens et des personnes, il convient de relever que la CEDEAO dispose d'un TEC depuis le 12 janvier 2006, qui est d'application effective



Photo officielle des Chefs d'Etat à l'occasion du sommet sur le financement des infrastructures en Afrique.

depuis le 1er janvier 2015 et de règles relatives aux règles d'origines, en vue de favoriser et d'accroître le volume des échanges intracommunautaires. En ces aspects, on note une certaine convergence avec l'UEMOA, car cette dernière disposait déjà depuis 1997 d'un Règlement portant sur le tarif extérieur commun (TEC), qui est entré en vigueur effectivement le 1er janvier 2000.

Au surplus, ce TEC_CEEDEAO est complété par un attelage interne portant sur les règles d'origine qui sont fondamentalement en phase avec celles en vigueur au sein de l'UEMOA.

En revanche, pour ce qui est des normes et règles relatives à la convergence des performances économiques, les disparités entre les deux zones se posent avec plus d'acuité. A ce titre, il est à noter que l'arsenal normatif et les leviers opérationnels de l'UEMOA sont relativement plus avancés que ceux de la CEEDEAO.

Il en est ainsi de la production statistique au niveau de laquelle un Indice harmonisé des Prix à la Consommation (IHPC), agrégat de premier plan dans une zone monétaire, est en usage dans l'UEMOA depuis 1996 avec comme base de collecte, les grandes agglomérations des Etats membres. Cet indice a été sensiblement amélioré en 2017 avec l'actualisation de sa base pour l'année 2014 mais surtout l'élargissement de l'espace de collecte des prix au niveau national.

Par contre, au niveau de la CEEDEAO, un dispositif similaire n'est pas encore mis en place dans les sept autres Etats de la Communauté. Ainsi, les Indices de prix calculés au niveau de ces derniers Etats ne sont pas harmonisés et ceci pourrait constituer un biais important dans l'appréciation des différents taux d'inflation dans le cadre de la politique de ciblage d'inflation de la future zone monétaire de la CEEDEAO.

Par ailleurs, l'UEMOA a réussi à faire basculer l'ensemble de ses États membres sur le SCN 2008 avec des années de base quasi alignées (2014 -2015-2016) et un encadrement technique coordonné avec l'appui d'AFRISTAT, maître d'ouvrage délégué, qui assure une bonne base de comparaison des comptes nationaux des États membres. Au sein de la CEDEAO, les autres États le font à des rythmes différents, sans une réelle coordination.

S'agissant des critères établis dans le cadre du suivi des performances économiques au sein de la CEDEAO, ils sont circonscrits à l'instar de l'UEMOA, essentiellement aux dimensions budgétaires et financières. Ainsi, il ressort que les deux institutions ont en commun deux critères de premier rang : le solde budgétaire et le taux d'inflation.

Pour le premier critère, le contenu diffère entre les deux zones, car celui de la CEDEAO est calculé sur une base engagement des dépenses alors que celui de l'UEMOA est établi sur une base ordonnancement des dépenses.

S'agissant du critère de l'inflation, la différence est de degré (3% pour l'UEMOA contre un intervalle de 5% à 10% pour la CEDEAO), mais également d'ordre méthodologique comme évoqué en supra. Par ailleurs, l'UEMOA n'intègre pas deux (2) critères de premier rang de la CEDEAO : le financement du déficit budgétaire par la Banque centrale et les réserves brutes en mois d'importation. Parallèlement, la CEDEAO, à la différence de l'UEMOA, ne prend pas en compte le ratio de l'encours de la dette totale/PIB dans ses critères de convergence de premier rang.

Au fond, les différences constatées au niveau des critères de convergence de l'UEMOA et ceux de la CEDEAO relèvent d'écarts structurels qui existent entre les deux zones et tiennent essentiellement au régime de change fixe et à la monnaie unique au sein de l'UEMOA. Or, de tels arrangements n'ont pas encore cours dans la CEDEAO qui n'est pas encore une zone monétaire. C'est le cas notamment des critères relatifs à la variation du taux de change

nominal (+ ou - 10%), au financement du déficit budgétaire par la banque centrale, aux réserves brutes en mois d'importation et à l'inflation qui sont globalement respectés dans l'UEMOA et qui sont difficilement honorés par les autres pays de la CEDEAO.

Les pays de l'UEMOA disposent ainsi d'un certain avantage comparatif par rapport à la CEDEAO, qui pourrait en tirer profit dans la perspective de la monnaie unique.

5 - Conclusion

Le dispositif institutionnel de l'UEMOA est, dans son fondement, globalement conforme aux prescriptions théoriques et empiriques des ZMO. Toutefois, certaines règles sont insuffisamment prises en charge par les normes directrices.

Ainsi, compte tenu des perspectives de la ZLECAf et du passage à la monnaie unique de la CEDEAO, il conviendrait, afin de parfaire le dispositif institutionnel, d'améliorer l'existant par :

- la promotion et l'accélération de la transformation structurelle, la diversification et la compétitivité des économies de l'Union, à travers l'édiction de règles opérationnelles claires qui complèteraient le dispositif de la surveillance multilatérale ;
- le renforcement de l'articulation institutionnelle entre la Commission de l'UEMOA et l'AMF-UMOA, pour assurer un meilleur suivi de la liberté de circulation des capitaux ;
- la rationalisation des normes institutionnelles secondaires par rapport aux normes centrales préconisées dans la théorie de la ZMO, en vue de réorienter les ressources humaines et financières vers les priorités de l'union monétaire.

CONTRIBUTIONS

POLITIQUE BUDGETAIRE ET PREPARATION DU BUDGET AU MAROC

Mamadou Lamine GUEYE

Juriste /doctorant en économie appliquée direction de la programmation budgétaire



Présentation du Document Budgétaire du Royaume du Maroc

Le premier budget marocain dans l'acceptation moderne du terme remonte à 1913. Toutefois, il existait un dispositif embryonnaire de gestion financière antérieur à cette date.

C'est sous le règne de Moulay Slimane (1792-1822) que fut constitué le corps des oumanas placé sous les ordres de l'Amin El Oumana qui remplissait le rôle d'un véritable Ministre des Finances. A cet effet, il recevait des rapports de l'Amin des rentrées, chargé de la perception des recettes, de l'Amin des sorties, chargé de l'exécution des dépenses et de l'Amin des comptes, chargé du contrôle de la comptabilité transmise par les différents oumanas. Les états fournis étaient remis au Sultan, lequel les communiquait à la béniqua qui faisait office de Cour des Comptes.

En fait, il y avait trois entités distinctes :

- **Bit el mal el mouslimine**, alimenté à partir des ressources à caractère religieux, particulièrement la zakat et l'achour ;
- **Le trésor du dar adyel** qui recevait le produit des melks, constitués de contributions administratives n'ayant aucun caractère religieux ;
- **Le trésor du Sultan**, alimenté essentiellement par les dons faits au Sultan.

A la fin du siècle dernier, le Maroc faisait l'objet de convoitises de la part des puissances coloniales européennes. Sous prétexte du contrôle de la dette, ces puissances ont commencé dès 1904 à intervenir dans les finances du pays pour le compte des porteurs des titres de l'emprunt émis cette année-là. Elles se sont ainsi arrogé le pouvoir de

percevoir directement certaines recettes telles que le produit des douanes, les droits de porte et des marchés des ports de la côte afin de s'assurer du service normal de la dette. Par la suite, des actions directes furent entreprises par la France. Au fur et à mesure de l'avance des troupes d'occupation française, l'autorité militaire se préoccupait de la perception des recettes y compris celles à caractère religieux, et à l'exécution des dépenses dans les zones soumises à leur contrôle ; dès **1907** pour la région de **Oujda** et dès **1908** pour celle de **Chaouia**.



Le premier budget d'ensemble a été établi en **1910** et se limitait à la région de **Chaouia**. Le système a, par la suite, été étendu à la région de Meknès en décembre 1912, à **Rabat, Fès** et **Marrakech** en janvier 1913 et au territoire du Tadla en juillet **1913**. La Direction générale des Finances, mise en place en juillet **1912**, et dont les premiers services créés furent ceux du Budget général de l'Empire chérifien pour l'année 1913-1914. Ce budget a consisté dans le regroupement des prévisions de recettes et de dépenses concernant respectivement le **Maroc oriental**, le **Maroc occidental** et la dette auxquelles ont été ajoutées les prévisions de dépenses des services administratifs centraux.

- **En dépenses à 23.613.322 francs, et**
- **En recettes à 17.649.024 francs.**

Il serait intéressant de signaler que c'est à partir de **1933** seulement que l'année budgétaire s'est stabilisée sur une longue période (jusqu'en 1995) en restant alignée sur l'année calendaire.

Le fondement juridique de la préparation et de l'adoption de la loi de finances est posé par les textes suivants :

- les articles 49, 92, de la Constitution de 2011 portant respectivement sur la délibération des orientations générales du projet de loi de finances en Conseil des Ministres et de

la délibération du projet de loi de finances en Conseil du Gouvernement;

- les articles 68, 75, 77 de la Constitution définissant les conditions procédurales légales régissant le vote de la loi de finances par le Parlement;
 - loi organique n°130-13 du 2 juin 2015 relative à la loi de finances qui définit l'objet et le contenu de la loi de finances, ses règles de présentation, ses modalités de vote ainsi que certaines règles d'exécution de cette loi;
- le décret N° 2-15-426 du 15 juillet 2015 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances qui comporte les dispositions relatives à la préparation de la loi de finances et aux modalités de son application qui sont à la charge du Gouvernement ;
- le décret n°2-17-607 du 30 rabii I 1439 (19 décembre 2017) modifiant et complétant le décret n°2-15-426 du 28 ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances ;
- le décret n° 2-22-580 du 10 chaabane 1444 (3 mars 2023) relatif à la mise en place du dispositif de contrôle de gestion au sein des départements ministériels.

La prise de décision budgétaire relève d'un processus complexe, à la fois technique et politique, qui fait intervenir un très grand nombre d'acteurs ayant chacun une logique et des objectifs qui leurs sont propres.

Face à cette situation nouvelle qui s'est forgée tout au long de ces dernières années, les procédures d'élaboration et d'adoption des lois de finances ont progressivement évolué dans le sens d'une association des acteurs politiques, administratives, voire sociaux.

L'initiative de la préparation du budget demeure entre les mains du gouvernement selon un schéma identique à ce que prévoyait la LOF de 1998.



Passage des ministres à l'Assemblée marocaine pour défendre leur budget

Comme l'indique l'article 46 de la LOF, l'exécutif conserve le monopole de la préparation de la loi de finances, même si la LOF a tenté de renforcer le rôle du Parlement en matière budgétaire.

La compétence exclusive de l'exécutif résulte ensuite de l'article 46 de la LOF qui prévoit que « **Sous, l'autorité du chef du Gouvernement, le ministre chargé des finances prépare les projets de loi de finances conformément aux orientations générales ayant fait l'objet de délibérations au Conseil des ministres conformément à l'article 49 de la Constitution** ».

La loi de finances de l'année est élaborée par référence à la programmation budgétaire triennale. Ainsi, le processus de préparation du projet de loi de finances de l'année englobe les étapes suivantes :

- Avant le 15 mars, le Chef du gouvernement invite par circulaire, les ordonnateurs à établir leurs propositions de programmations budgétaires triennales assorties d'objectifs et d'indicateurs de performance ;
- Avant le **15 avril**, les départements ministériels et institutions transmettent, au ministère

chargé des finances, les propositions de programmations budgétaires triennales se rapportant à leurs budgets, aux budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome qui leur sont rattachés et aux comptes d'affectation spéciale dont ils sont ordonnateurs ;

- **Avant le 15 mai**, lesdites propositions sont examinées en commissions de programmation et de performance ;
- Avant le 15 juillet, le ministre chargé des finances expose, en Conseil du gouvernement, l'état d'avancement de l'exécution de la loi de finances en cours et présente la programmation triennale des ressources et des charges de l'Etat ainsi que les grandes lignes du projet de loi de finances de l'année suivante ;
- **Avant le 31 juillet**, le ministre chargé des finances expose devant les commissions des finances du Parlement, le cadre général de préparation du projet de loi de finances de l'année suivante. Cet exposé comporte aussi l'évolution de l'économie nationale, l'état d'avancement de l'exécution de la loi de finances en cours à la date du 30 juin, les

données relatives à la politique économique et financière et la programmation budgétaire triennale globale ;

- Invitation, par circulaire du Chef du gouvernement, des ordonnateurs à établir leurs propositions de recettes et de dépenses pour l'année budgétaire suivante ;
- Septembre-début octobre : centralisation et examen des propositions des départements ministériels en particulier en ce qui concerne les recettes, les dépenses, les projets de performance dans le cadre des commissions budgétaires et montage du projet de loi de finances et des documents qui l'accompagnent ;
- Début octobre : suivi de l'adoption des orientations générales du projet de loi de finances de l'année au conseil des ministres et ensuite au conseil du gouvernement ;
- Au plus tard le **20 octobre** de l'année budgétaire en cours : dépôt du projet de loi de finances de l'année au bureau de la chambre des représentants ;
- Les **30 jours** suivants le dépôt du projet : la Chambre des représentants se prononce sur le projet de loi de finances de l'année ;
- Les **22 jours** suivants le vote du projet par la chambre des représentants ou l'expiration du délai imparti : le Gouvernement saisit la Chambre des conseillers qui se prononce sur le projet ;
- Les 6 jours suivants le vote du projet par la chambre des conseillers ou l'expiration du délai imparti : adoption finale du projet de loi de finances par la chambre des représentants dans le cadre de la deuxième lecture ;
- Si au **31 décembre**, la loi de finances de l'année n'est pas votée ou n'est pas promulguée, le gouvernement ouvre, par décret, les crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation. Dans ce cas, les recettes continuent à être perçues conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur les concernant à l'exception, toutefois, des recettes dont la suppression est proposée dans le projet de loi de finances. Quant à celles pour lesquelles ledit projet prévoit une diminution de taux, elles seront perçues au nouveau taux proposé.



Financement de la Formation Professionnelle et Technique

CONTRIBUTIONS

REGARD SUR LA TRANSPARENCE DANS LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET LES RISQUES BUDGETAIRES

*Serigne Cheikhouna GUEYE, Juriste /Spécialiste en Finances publiques
Chargé de Programmes Direction de la Programmation Budgétaire*



Hémicycle du Sénégal à l'ouverture de la session budgétaire 2024

Au cours des deux dernières décennies, les pouvoirs publics ont vu leur action s'inscrire dans un environnement toujours plus incertain, en grande partie imputable à la libéralisation et à l'intégration financière généralisées. Parallèlement au manque de rigueur des politiques, pendant la période dite de la « Grande modération », ces tendances ont contribué à préparer la récente crise financière. Celle-ci a eu notamment pour effet de rendre complexe la formulation de la politique budgétaire face à une augmentation significative de l'endettement public, à la fragmentation financière et à une stagnation

financière prolongée, voire une vraie récession.

Dans ces circonstances, encore aggravées par l'érosion de la crédibilité de l'action publique de certains pays, les pressions se sont accentuées pour l'amélioration de la transparence, par le biais notamment d'une évaluation explicite des risques et d'un renforcement de leur gestion - sous l'œil attentif de médias extrêmement curieux et de marchés financiers sensibilisés. Pour essayer de répondre à ces évolutions, de nombreuses tentatives ont été engagées ces dernières années afin de faire face aux risques budgétaires de

façon structurée et efficace, avec de nouvelles approches.

La transparence des finances publiques est un aspect essentiel d'une bonne gestion financière. D'abord, elle vise à s'assurer que les décisions économiques prises par l'État sont fondées sur une évaluation partagée et exacte de la position budgétaire à la période considérée, des coûts et des avantages de toute réorientation des politiques, et des risques éventuels pour les perspectives budgétaires.

Ensuite, elle permet aux instances législatives, aux marchés et aux citoyens d'obtenir des informations pour la prise de décisions financières fondées et de tenir les pouvoirs publics comptables de leurs résultats budgétaires et de l'utilisation des ressources publiques.

Enfin, elle facilite la surveillance internationale de l'évolution des finances publiques et contribue à atténuer la propagation des impacts budgétaires négatifs d'un pays à un autre.

Hameed (2005) et Dabla-Norris and others (2010) sont parvenus à la conclusion selon laquelle les pays en développement les plus transparents ont de meilleures notations de crédit et font preuve d'une plus grande rigueur budgétaire. Cette assertion est corroborée par Alt et Lassen (2006) qui ont montré qu'une plus grande transparence des finances publiques est associée à des niveaux d'endettement et de déficit publics moins élevés dans 19 économies avancées.

Arbatli et Escolano (2012) ont réalisé une analyse encore plus poussée en décomposant la relation entre la transparence et les notations de crédit pour faire ressortir l'impact direct (réduction des incertitudes concernant la position budgétaire à la période considérée) et l'impact indirect (amélioration du solde primaire et du montant brut de la dette à terme) ; ils ont ainsi pu constater que l'impact direct est plus important dans les pays en développement, tandis que l'impact indirect est plus marqué dans les économies avancées. En vue de préciser le sens de la relation de cause

à effet entre la transparence et les réalisations budgétaires, Glennerster et Shin (2008) ont utilisé les rapports et les données publiés par le FMI sur les finances publiques pour établir l'existence d'une relation de cause à effet significative entre d'une part, la publication et l'assurance de la qualité des informations budgétaires, et d'autre part, le niveau moins élevé des rendements des obligations d'État. Weber (2012) montre qu'une faible transparence budgétaire est un prédicteur fondamental de l'existence d'écarts statistiques dans les données budgétaires publiées, les écarts mesurés par les ajustements des stock-flux entre les prêts/emprunts nets des administrations publiques et la variation de la dette nette. Irwin (2012) note l'existence d'une relation positive entre le recours à des subterfuges comptables et la perception du risque de crédit souverain, tel qu'indiquée par les spreads des swaps sur la défaillance de crédit.

Gelos et Wei (2005) montrent que, de manière générale, les pays qui font preuve d'une plus grande transparence budgétaire attirent davantage d'investissements étrangers.

Il est devenu nécessaire, par suite de la récente crise économique et financière de 2008, de réévaluer les efforts internationaux menés pour promouvoir la transparence des finances publiques pour trois raisons :

- Premièrement, la crise a montré que, même dans les économies avancées, les pouvoirs publics n'ont pas une vue adéquate de leur position budgétaire courante, comme en témoigne l'apparition de déficits et de dettes préalablement non déclarés ;
- Deuxièmement, elle a montré que, dans bien des cas, les pays avaient fortement sous-estimé les risques de dégradation des perspectives budgétaires, en particulier les risques émanant du secteur financier ;
- Troisièmement, par suite des graves impacts de la crise sur l'orientation de l'action budgétaire et, par conséquent, la nécessité de procéder à des ajustements budgétaires, les pouvoirs publics peuvent être davantage incités à poursuivre des activités qui masquent la situation réelle de leurs finances.

Il est donc essentiel de renouveler les efforts internationaux de transparence en matière de finances publiques à la fois pour prendre en compte les leçons tirées de la crise elle-même et pour prévenir le retour à terme de l'opacité budgétaire. Les conclusions sur les origines des risques budgétaires sont confortées par les résultats d'une enquête de plus large portée sur les perceptions des membres des services du FMI. Dans le cadre de cette enquête menée au début de 2012, il a été demandé aux économistes du Département des finances publiques (FAD) chargés des opérations dans 48 pays de déterminer la nature et les origines des principaux risques budgétaires auxquels étaient confrontés ces pays. Selon les résultats de l'enquête, les risques budgétaires liés aux transactions les plus fréquemment observés dans toutes les régions sont les chocs macroéconomiques sur les recettes et les dépenses inscrites au budget. Viennent ensuite les activités quasi-budgétaires, les dépenses extrabudgétaires, les garanties publiques et les obligations au titre de la sécurité sociale. Quant aux risques de source institutionnelle, les sociétés publiques sont jugées poser un risque pratiquement aussi important que les chocs s'exerçant sur le budget de l'administration centrale, suivis par les institutions de sécurité sociale, le secteur financier et les administrations infranationales.

Un risque budgétaire est défini comme un facteur pouvant entraîner une déviation entre les prévisions de recettes et/ou de dépenses publiques et leur réalisation effective en fin d'exercice budgétaire. Cette définition est large et englobe plusieurs catégories de risques, les sources de déviations pouvant être multiples.

La nomenclature développée par le Fonds monétaire international (FMI) distingue trois grandes catégories de risques budgétaires : les risques macroéconomiques, les risques budgétaires spécifiques (explicites et implicites) et les risques institutionnels :

- **Les risques macroéconomiques** désignent tout changement imprévu dans les grandes variables macroéconomiques, à la fois domestiques et

internationales, qui peut affecter considérablement et de manière inattendue, le niveau des réalisations budgétaires. Les variables domestiques incluent le taux de croissance des principaux secteurs de l'économie, l'inflation et le taux d'intérêt domestique. Les variables internationales comprennent les prix des principales matières premières exportées ou importées, la croissance internationale, le taux de change avec les principales monnaies internationales, ainsi que les termes de l'échange avec les principaux partenaires commerciaux.

- **Les risques budgétaires spécifiques** désignent les obligations financières de l'État dont la réalisation est conditionnelle à la matérialisation d'événements incertains et plus ou moins probables. Une grande partie de ces risques est classée dans la catégorie des passifs contingents, c'est-à-dire les passifs de l'État qui deviennent exigibles quand un événement donné se produit. Ces risques budgétaires spécifiques comprennent les risques budgétaires explicites et les risques budgétaires implicites.

- **Les risques budgétaires explicites** désignent les obligations financières contingentes explicitement énoncées dans un contrat engageant l'État. Il s'agit par exemple d'un appel d'une garantie de dette donnée à une entreprise publique en difficulté, appel d'une garantie de dette ou de revenu minimum donné à un projet de partenariat public-privé, contentieux se soldant par une obligation financière pour l'État, etc.

- **Les risques budgétaires implicites** consistent en des obligations financières résultant d'un engagement tacite ou attendu de l'État à faire face à certaines charges quand un événement se produit, même s'il n'est pas prévu contractuellement. Cette catégorie de risques est généralement aléatoire. Il peut s'agir d'une intervention publique en cas de catastrophe naturelle ou de pandémie, du sauvetage d'une entreprise publique stratégique, etc.

- **Les risques institutionnels** se réfèrent aux risques de déviations budgétaires posés par des facteurs tels que la faiblesse de certains processus



Logo de la Cours des Comptes du Sénégal

de gestion des finances publiques (collecte des recettes, suivi des projets d'investissement public, gestion des compétences du personnel, etc.), la faiblesse des prévisions macro-budgétaires, ou encore les incertitudes politiques et sécuritaires.

La transparence des finances publiques revêt une grande importance pour **l'évaluation et la gestion des risques budgétaires**. Ces derniers s'entendent au sens des facteurs qui engendrent des écarts entre les prévisions des pouvoirs publics et les résultats budgétaires (**Cebotari, 2008**). Ces écarts peuvent résulter : (i) d'une vision incomplète de la position budgétaire fondamentale de l'État ; (ii) de chocs exogènes sur les finances publiques ; ou (iii) de modifications endogènes des paramètres de la politique budgétaire. Si l'amélioration de la transparence des finances publiques ne peut éliminer ces risques, elle peut aider les décideurs et le public à les comprendre et à y faire face.

Au Sénégal, l'élaboration et la publication de cette DRB contribue à garantir une gestion transparente, efficace et économe des ressources financières

publiques, conformément à la loi n°2012-22 du 27 décembre 2012 portant Code de Transparence dans la Gestion des Finances publiques.

Une innovation réside dans le renforcement des mesures de mitigation et l'intégration de provisions dans la loi de finances pour couvrir les risques résiduels et ceux mal connus, suivant **l'arrêté n°008655 du 30 mars 2023 portant méthodologie de provision des risques budgétaires dans la loi de finances**.

Ce dispositif fixe les modalités pratiques de la provision, indique le sens donné au risque budgétaire et fixe la méthodologie de provision des risques budgétaires majeurs identifiés dans le cadre de l'élaboration et l'exécution de la loi de finances. Il indique le champ des risques budgétaires, l'instrument de gestion des risques retenu, et les méthodes de calcul de leurs provisions. En outre, il détermine les critères d'éligibilité aux provisions, la taille des réserves et les modalités de reporting de leur exécution.

Au sens de l'article 2 de l'arrêté ministériel n° **008655 du 30 mars 2023** portant méthodologie de provision des risques budgétaires dans la loi de finances, les risques budgétaires majeurs sont des facteurs ou des événements d'occurrence probable, inattendus et imprévisibles qui peuvent amener le niveau global des recettes, des dépenses et du solde budgétaire à s'écarter sensiblement des prévisions à court et moyen terme de la loi de finances et imposer en conséquence une action immédiate. Ils découlent de circonstances non maîtrisables, endogènes ou exogènes comme les catastrophes environnementales, les chocs d'ordre économique, social ou sanitaire, les contentieux judiciaires latents et les incidences budgétaires résultant des engagements financiers de personnes physiques ou morales dont l'Etat est partie intégrante, directement ou indirectement.

La provision pour la prise en charge des risques budgétaires est opérée à travers des réserves budgétaires globales et spécifiques. La réserve budgétaire globale est relative à la provision pour la gestion des calamités et catastrophes impactant sensiblement les populations et leurs activités. Elle vise à prendre en charge tous les risques d'ordre environnemental, économique, social, sanitaire et sécuritaire. Les réserves budgétaires spécifiques, quant à elles, sont destinées à un certain nombre de risques assez spécifiques, plutôt liés à des activités économique et sociale. Elles sont constituées, notamment :

- des provisions permettant d'assurer la couverture des risques financiers relatifs aux garanties et avals, aux engagements juridiques liés aux partenariats publics privés, aux prêts rétrocédés et à la gestion des entreprises en difficulté ;
- des provisions pour assurer la couverture des risques liés aux contentieux judiciaires et extra-judiciaires ; et
- du fonds de stabilisation. Ces provisions sont budgétisées et exécutées suivant les règles de la comptabilité budgétaire et générale. Elles sont inscrites dans les dépenses communes et administrées par le Ministre en charge des Finances.

L'allocation de ressources à partir des provisions se fait sur la base d'une demande motivée adressée au Ministre chargé des Finances par le ministère concerné, explicitant le risque concerné et le montant nécessaire à sa prise en charge. Plus précisément, la demande devra expliciter :

- le caractère urgent de la dépense qui ne peut être raisonnablement reportée ou différée ;
- le caractère imprévisible et inévitable de la dépense ;
- l'ampleur des conséquences résultant de la survenance du risque ;
- la raison pour laquelle la dépense ne peut être absorbée par les crédits budgétaires existants destinés à la couverture des mesures d'atténuation et de mitigation des risques budgétaires.

Le Ministère chargé des Finances assure un reporting régulier de l'utilisation des différentes provisions constituées dans le cadre de la gestion des risques budgétaires, notamment à travers le rapport d'exécution budgétaire et la déclaration sur les risques budgétaires. A cet effet, les ministères dépeniers bénéficiaires des dotations transmettent mensuellement un rapport d'exécution faisant le point sur le niveau d'avancement des activités liées à la prise en charge du risque concerné et les ressources mobilisées. Les emplois des provisions sont retracés dans le système d'information budgétaire suivant un format défini par le Ministre chargé des Finances dans la circulaire portant mise en place et exécution des crédits de la loi de finances, conformément au décret n° 2022-1576 du 1er septembre 2022 portant nomenclature budgétaire de l'Etat.

A PORTEE DE TOUS

QUELQUES DEFINITIONS DE CONCEPTS : « ORDONNANCEMENT D'UNE DEPENSE », « ORDONNATEURS »

« ORDONNANCEMENT D'UNE DEPENSE »

Acte administratif par lequel conformément aux résultats de la liquidation, l'ordre est donné au comptable de payer la dette de l'Etat ou celles des autres organismes publics. Il est matérialisé par l'établissement d'un titre de paiement appelé mandat de paiement ou ordre de paiement.

« ORDONNATEURS »

Est ordonnateur toute personne ayant qualité de prescrire au nom de l'Etat et des autres organismes publics, l'exécution des recettes et/ou des dépenses inscrites au budget. Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes, engagent les dépenses et en ordonnent le paiement. Ils ont pour mission de délivrer les titres de paiement et d'établir les titres de recettes.

Il existe des ordonnateurs principaux, des ordonnateurs délégués et des ordonnateurs secondaires.

PORTRAIT

Hommage à feu Abdoulaye DIENG, conseiller technique du DGB et ancien DCEF

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



WASHINGTON, Le Gouvernement représenté par Abdoulaye Dieng (cravate), Directeur de la DCEF a mené les négociations avant l'approbation du Conseil des administrateurs du Groupe de la Banque mondiale représenté par notre compatriote Matar FALL, le 15 juin 2015, d'un crédit de 70 millions de dollars destiné à améliorer l'accès à des services d'eau potable et d'assainissement dans les zones urbaines et périurbaines du Sénégal.

ABLAYE, lorsqu'en réunion du comité de rédaction du magazine « Le BUDGET », le conseiller technique du Directeur de la Programmation budgétaire, Elhadji Mamoune Diop, proposa qu'un hommage te soit rendu dans le prochain numéro devant paraître toute la salle acquiesça. On dirait un soulagement pour chacun d'entre nous présent dans cette salle de conférence que tu connais bien.

Son idée a été tellement bien accueillie au point que tu as été le centre d'intérêt de la réunion. Des murmures prononçant ton nom Abdoulaye Dieng, puis d'autres murmures et d'autres encore...

Jean D'ORMESSON, ce brillant intellectuel français contemporain savait si bien dire, lorsqu'il écrivit à juste titre « Il y a quelque chose de plus fort que la mort, c'est la présence des absents dans la mémoire des vivants »

Elhadji Ibrahima NIANG, ton jeune collègue de la DODP, assis à côté de moi et venu présenter les articles devant constituer le dossier phare du prochain numéro me souffle, « Grand bi moma diangal administration »

Et, comme le thème principal doit porter sur les financements extérieurs et la coopération, tu me diras certainement, tout à fait normal.

Laisse-moi un peu t'énumérer quelques titres des articles.

- Examen des cadres de coopération
- Mobilisation des ressources extérieures
- Exécution des ressources extérieures
- Suivi Evaluation.

Je sais que tu vas formuler beaucoup d'observations. Mais saches que ton ami Soyebou THIAM, Conseiller technique du Directeur général, fidèle à ses habitudes, a fait un développement sur la déclaration de Paris de mars 2005 sur l'efficacité de l'assistance au développement et ses implications sur la réforme par les bailleurs de fonds de leurs procédures d'acheminement de l'aide en privilégiant les appuis budgétaires assortis de conditions de versement. Le MFB, en mettant en place un comité de suivi des appuis budgétaires, a pu renforcer les capacités financières de l'Etat depuis lors.

Je te vois déjà nous mettre en garde.... « ...n'oubliez surtout pas d'analyser les facteurs de contreperformances, comme défis dans la mise en œuvre des projets et programmes d'investissements publics ».

Rassure-toi mon cher, je sais que les questions de coopération et de financements extérieurs n'ont aucun secret pour toi. Tu as su marquer de ton empreinte ton passage à la Direction de la coopération économique et financière (DCEF) en tant que Directeur national. Permits-moi juste de rappeler quelques hauts faits de ta trajectoire académique et professionnelle.

Tu commences d'abord en qualité de Coordonnateur de projet en région notamment à Kolda. D'ailleurs

tu aimes beaucoup parler de ce séjour dans le Fouladou d'où ton contact avec le milieu rural et la rencontre avec de modestes personnes allaient forger en toi ton humilité et ton esprit et sens du partage. Les résultats obtenus à Kolda furent tes premiers trophées, comme jeune fonctionnaire diplômé de L'ENAM, section Coopération en 1991 après une maîtrise en droit obtenu à la Faculté de droit de l'université Cheikh Anta Diop.

Puis, c'est le ministère en charge du développement rural qui t'accueille. Tu y rejoins une équipe de jeunes cadres en travaillant avec le même dévouement et la même abnégation pour la réussite de projets d'encadrement du monde rural. Tu as su dans la continuité, maîtriser le secteur primaire de notre économie, les statiques agricoles, l'équipement rural, la diversification des filières agricoles, la commercialisation.

Après ce passage au ministère en charge du développement rural, te voilà vers un autre horizon, celui du ministère chargé de l'économie, des finances et du plan, précisément à la direction de la Coopération Economique et Financière et en tant que produit de l'ENAM, tu as pu t'adapter, t'adapter très vite à ce milieu grâce à ta passion, ta compétence, ta rigueur et ton attachement au travail bien élaboré.

C'est tout naturellement que tu occupes tour à tour, les fonctions de coordonnateur des projets d'assainissement et hydraulique, de chef du Bureau Administratif et Financier, puis d'adjoint au directeur de la DCEF. Nommé Directeur de la DCEF en 2015, tu occuperas ensuite le poste de directeur de la Direction du Contrôle interne de la Direction Générale du Budget.

Ablaye, au cours de cette réunion où ta présence est presque obligatoire, car on parle de ton cœur de métier, chacun a voulu témoigner à sa façon.

Ecoutes un peu, ce que ton adjoint à la DCI, Hidjioub, qui t'a connu à l'immeuble Guillet, me raconte : « Fervent mouride, il consacrait une grande part de ses revenus à la prise en charge chez lui de centaines de pèlerins à l'occasion du

Magal de Touba. Quelle générosité ! Chez lui à Dakar, il hébergeait tout un monde venu d'horizon divers. Il ne ménageait aucun effort pour apporter du bien et du plaisir à tous ».

Sur le plan professionnel, une qualité rare relevée durant les quinze années passées ensemble dans les mêmes locaux : assiduité et ponctualité. Il était toujours là, matinal, pour répondre aux multiples sollicitations de Mamadou Moustapha BA qu'il a remplacé à ce poste de directeur de la DCEF.

Et puis Baye Laye, ce sobriquet que t'a donné ton condisciple de l'Enam , Feu Samba Laobé Dieng, grand commis de l'Etat, inspecteur général des Finances qui t'a précédé à la demeure du père, te colle bien. Tu es un vrai baye laye. Je te vois sourire. C'est la veuve de Bathie qui m'a raconté les circonstances de l'accolement de ce surnom.

Mais, écoutes un peu ce que ton ami Samba Ndiaye a tenu à me dire à ton propos. « J'ai connu Abdoulaye Dieng à l'immeuble Guillet où je passais comme vendeur ambulancier. A maintes reprises, il achetait tous mes articles qu'il distribuait par la suite à qui en voulait. Nos relations furent cordiales et empreintes de générosité au point que mon dernier fils âgé aujourd'hui de trois ans porte son nom ».

Et oui, l'humilité tu le portes partout, elle explique tes rencontres, certaines amitiés, elle est dans ton port, c'est ton ADN. Tu es resté égal à toi-même malgré tes hautes fonctions de Directeur national. C'est ce trait de caractère qui fait que Mère KHADY, les vendeuses de cacahuètes et de fruits et le personnel de sécurité de la porte D ont été inconsolables en apprenant ton rappel à Dieu.

A présent qu'on va se quitter, tu m'en voudras un peu si je ne parle pas du fervent mouride que tu es, le talibé de Serigne Touba.

Tu aimais tellement être dans ta peau de talibé que je n'oublierai pas ce jour à l'hôtel palmier de SALY où tu apparus avec un grand boubou de BAYE fall au point que certains dans la salle comme Ndèye Diama Mbodji qui te connaissait à peine à l'époque

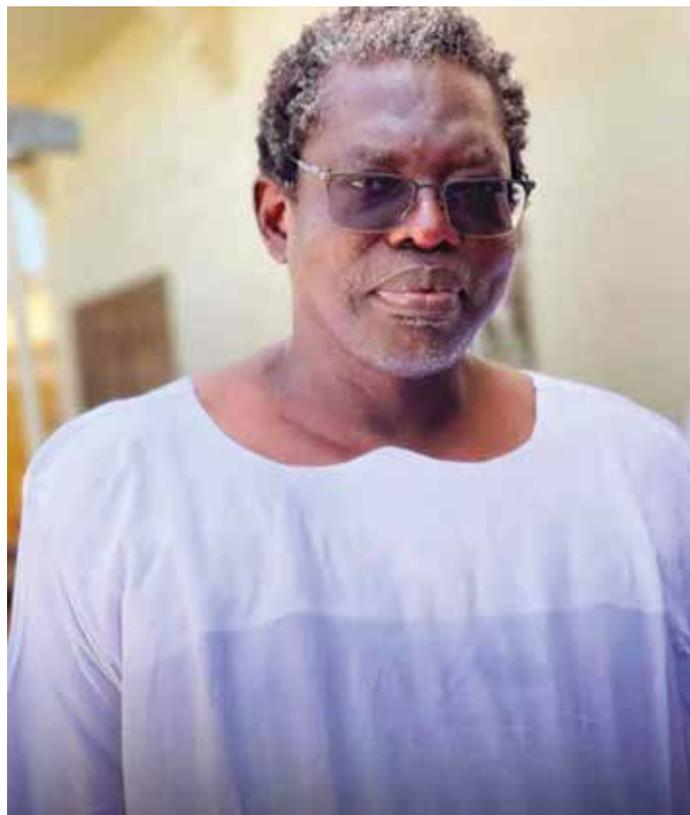


Photo Portrait feu Abdoulaye DIENG

croyait que tu t'étais trompé de salle. Non c'était bien le Directeur de la DCEF qui était là, le talibé de Serigne Touba.

Ablaye, pardonne moi, je n'ai pas été exhaustif et je sais que tes amis Mamadou Moustapha BA, Maguette Niang, Ibrahima KASSE, Abdourahmane BA (je te vois me préciser Rakhou) m'en voudront. Toutefois, Je vais rendre la copie à ton collègue le Conseiller technique Mouhamadou Iamine KANE qui a présidé cette réunion sur le deuxième numéro du magazine « Le Budget ».

Je te vois sourire, ton air taquin qui ne te quitte jamais. Repose en PAIX à côté de Serigne Touba et que sa terre te soit légère. Amine.

DGB En images



Deuxième édition colonie de vacances de la Direction Générale du Budget

DGB En images



Atelier de validation des TDRS DU Plan de formation pour les Agents de la DGB

République du Sénégal

Un Peuple - Un But - Une Foi



**MINISTRE DES FINANCES
ET DU BUDGET**



Direction générale du Budget

Direction de la Solde

Certificat



Cérémonie de remise officielle du certificat du système de management de la qualité (SMQ) de la Direction de la Solde, à la norme internationale ISO 9001, version 2015



“ Un jalon important dans le processus de transformation de notre Administration. ”

République du Sénégal

Un Peuple - Un But - Une Foi



BUDGET CITOYEN 20 24