Evaluation Rapide du Sytéme de Gestion des Finances Publiques du Senegal: Résultats et Conclusions Préliminaires

I. Contexte

a. Contexte économique et financier

Entre 2000 et 2010, le produit intérieur brut (PIB) du Sénégal a connu une croissance moyenne de 4%, soit un taux inférieur à l'objectif de 7% que s'était fixé le Gouvernement du Sénégal (GdS). Avec une croissance démographique estimée à 2,5%, les performances économiques du Sénégal se sont avérées insuffisantes pour atteindre l'Objectif du Millénaire pour le Développement (OMD 1) relatif à la réduction de moitié de l'incidence de la pauvreté d'ici 2015. Pour améliorer son système budgétaire et financier, le Sénégal a adopté depuis 2003 une série de réformes concernant la gestion des finances publiques (GFP). Ces réformes sont décrites dans les paragraphes ci-après.

Sur la base des recommandations de l'Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé au Sénégal réalisé en 2003, le Gds a préparé un plan initial de réformes et a mis en place le Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF). Les Partenaires Techniques et Financiers (PTFs) présents au Sénégal ont fortement appuyé les efforts déployés par le Gouvernement du Sénégal en matière de GFP. Ce partenariat a débouché sur la création en 2005, du Comite Conjoint d'Harmonisation et de Suivi (CCHS), qui constitue un cadre de dialogue sur les problèmes identifiés au niveau de la GFP.

Entre 2006 et 2008, la crise alimentaire et la récession qui ont secoué l'économie mondiale ont négativement impacté la situation budgétaire du Sénégal, entraînant l'accumulation d'arriérés de payement et l'exécution de dépenses dites extrabudgétaires. Face à ces difficultés, le GdS a adopté un programme macro-économique soutenu par le Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre de son Instrument de Soutien à la Politique Economique (ISPE). L'ISPE a été conçu pour soutenir la croissance économique du Sénégal et maintenir l'équilibre budgétaire du pays, conformément aux objectifs à moyen et à long terme sur la soutenabilité de la dette.

Le Sénégal n'est pas le seul pays de la sous-région à entreprendre de telles réformes. En 2008, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a publié six directives visant à harmoniser les cadres juridiques et réglementaires relatifs aux finances publiques au sein de ses huit pays membres. Les pays concernés sont appelés à intégrer l'ensemble des directives du

cadre GFP de l'UEMOA dans leurs cadres législatifs et règlementaires respectifs d'ici la fin de l'année 2016

Le Sénégal a entrepris en 2007 et de nouveau en 2011, les exercices d'Evaluation Basée sur le Cadre de Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques (PEFA) Le tableau ci-dessous permet une comparaison rapide des deux évaluations de la performance du Sénégal

Notes	*2007*	*2011*
A	6	10
B	18	26
C	23	16
D	21	19
Pas de note	1	0
Total	**69**	**71**

Le tableau indique que des progrès ont été enregistrés, mais fait aussi ressortir la nécessité d'accélérer le rythme des réformes afin que le Sénégal obtienne plus de notes A et B.

b. Contexte politique

Le Sénégal a toujours joui d'une tradition de stabilité politique et demeure le seul pays d'Afrique de l'Ouest à n'avoir jamais connu un régime militaire. La bonne gouvernance combinée à une démocratie forte et dynamique constituent également des conditions essentielles d'un système solide de GFP. L'USAID considère la tenue d'élections libres, justes et légitimes comme une exigence pour accroître son assistance au développement des pays hôtes.

II. Méthodologie

Suite à une demande formulée par l'USAID/Sénégal, une équipe composée de représentants de l'USAID/Washington et d'employés de la Mission de l'USAID au Sénégal a mené une évaluation rapide (ER) du système de finances publiques du Sénégal. L'équipe de Washington comprenait Thomas Briggs Maria Cruz, Amy Stenoien et Sidi Maghraoui. Les membres de

l'équipe issue de l'USAID/Sénégal comprenaient des représentants de ses bureaux techniques, du Bureau des programmes, et du bureau des Finances sous la direction de James Redder, Directeur financier de l'USAID/Sénégal. Le travail de terrain réalisé dans le cadre de l'Evaluation rapide a commencé le 12 septembre 2011 pour une durée de deux semaines.

Dans le cadre de ses activités sur le terrain, l'équipe chargée de l'ER a rencontré les principaux acteurs intervenant dans le domaine des finances publiques et représentant un large éventail d'institutions, dont le Gouvernement du Sénégal, l'Assemblée nationale, la Cour des Comptes, le secteur privé, des organisations de la société civile, des agences du gouvernement américain et des PTFs. A l'issue de la période d'évaluation, les membres de l'équipe conduits par Mme Alfreda Brewer, Directrice Adjointe de l'USAID ont été reçus en audience par M. Abdoulaye Diop, Ministre Délégué au Budget.

Les paragraphes suivants décrivent les conclusions et les recommandations de l'équipe d'ER.III.

Conclusions

a. Conclusions d'ordre général

- **Le cadre légal et réglementaire mis en place par les directives de l'UEMOA constitue une base solide permettant d'améliorer le système du Sénégal pour répondre aux normes internationales en matière de gestion des finances publiques.**

  En particulier, la directive de l'UEMOA relative à la Loi de finances introduit deux innovations majeures. Le changement le plus notable consiste au transfert de la responsabilité de l'exécution du budget, du ministère des Finances au aux ministères techniques. En outre, la directive introduit la budgétisation axée sur les performances, ce qui est un changement significatif par rapport à la méthode actuelle axée sur les budgets de moyens.

- **Le Gouvernement du Sénégal réaffirme sa préférence pour l'appui budgétaire général et souhaite que les appuis des PTFs passent par le Compte unique du Trésor (CUT).**

Le Gouvernement du Sénégal a rédigé un document de politique relative à l'aide au développement, qui indique clairement son souhait que l'aide budgétaire soit le mécanisme privilégié pour la mobilisation de l'aide. L'échec de l'Approche sectorielle en matière de santé (SWAP) de 1998-2005 est l'argument utilisé par le Gouvernement du Sénégal pour plaider en faveur de l'appui budgétaire et pour l'utilisation des comptes du Trésor pour canaliser le financement des PTFs Le Gouvernement du Sénégal a identifié la faible intégration dans la gestion des fonds, comme la principale préoccupation à l'appui au secteur. Toutefois, en dépit de cette préférence, le Gouvernement du Sénégal continuera d'être ouvert aux PTFs souhaitant fournir une assistance sectorielle.

- **L'administration du Sénégal dispose d'un personnel technique généralement très qualifié.**

  Les rencontres avec les institutions gouvernementales et de régulation ont permis à l'équipe d'ER de noter que ces organisations disposent d'un personnel généralement compétent. Aucune lacune sérieuse susceptible d'entraver les opérations au cas où l'USAID déciderait d'utiliser les systèmes nationaux pour mettre en œuvre certains de ses programmes n'a été notée.

- **Le PCRBF apparait relativement éloigné des ministères sectoriels**

  Comme indiqué précédemment, le PCRBF a été mis en place au ministère des Finances (MEF) pour coordonner la mise en œuvre des réformes des finances publiques. Bien que ce bureau fournisse un cadre de gestion unifiée pour faire le suivi des progrès réalisés, l'engagement à mener des réformes à travers l'amélioration continue de la gestion ne devrait pas être perçu comme étant seulement du ressort du ministère des Finances, mais plutôt comme une responsabilité partagée avec les ministères, départements et agences.

b. Questions d'ordre fiduciaire

- **Le contrôle interne de l'exécution du budget au niveau du gouvernement central est généralement efficace.**

  Les contrôles internes à l'étape de l'exécution du budget visent essentiellement à étudier la

conformité des propositions de dépenses avec les règles et règlements applicables ainsi que l'existence de crédits budgétaires suffisants.

Le Sénégal a considérablement révisé son code des marchés publics en 2008 pour promouvoir une plus grande transparence et accroître la concurrence et l'imputabilité dans les activités de passation de marchés publics. Avec la mise en œuvre du nouveau code, 92% des marchés publics en 2010 ont été exécutés en utilisant des mécanismes de concurrence. Deux instances de régulation indépendantes ont été créées dans le cadre du nouveau Code des marchés publics. La première est la Direction du contrôle des marchés publics (DCMP) qui vérifie les plans de passation de marchés et les appels d'offres avant leur lancement pour s'assurer de leur conformité, de leur équité et de la disponibilité des fonds. La seconde instance de régulation est *l'Agence de Régulation des Marchés Publics* (ARMP) qui s'occupe des réclamations des soumissionnaires et des agences effectuant des dépenses ; il effectue des audits annuels des activités de passation de marché des ministères pour s' assurer une utilisation adéquate de biens publics. Cependant, les personnes coupables d'irrégularités n'encourent aucune mesure coercitive, ni ne sont sanctionnées si elles ne se conforment pas aux recommandations des d'audit.

- **Les contrôles internes spécifiques doivent être renforcés**

  Plusieurs sources ont signalé que les procédures de contrôle interne peuvent encore être contournées en utilisant des procédures de dépenses exceptionnelles. Les rapports de la Cour des Comptes font état de lacunes dans les contrôles internes réalisés au sein des ministères lors des audits. Il existe d'autres organes de contrôle interne tels que l'Inspection générale d'Etat (IGE) et l'Inspection générale des Finances (IGF), mais ils ne bénéficient sont pas d'une réelle indépendance comme la Cour des Comptes, étant donné qu'ils relèvent directement de l'Exécutif.

- **Le Trésor public n'est pas confronté à un besoin structurel de refinancement**

La relative abondance de liquidités sur les marchés financiers de l'UEMOA offre aux pays membres l'opportunité d'émettre des bons et obligations du Trésor. Pendant des années, le

Gouvernement des Etats-Unis a apporté au Gouvernement du Sénégal un appui technique en matière d'émissions et de gestion de titres de créances. En 2011, le Trésor public prévoit de mobiliser 355miliiards de F CFA (environ 710millions de dollars à un taux de change 1 $ = 500 F CFA), soit 5,2% du PIB du Sénégal. Les institutions financières de l'UEMOA considèrent le Sénégal comme un débiteur avec une « bonne cote de risque » parce que le Trésor public a démontré sa capacité à rembourser sa dette en temps opportun. Plusieurs sources ont confirmé que la pénurie de liquidité ne semble pas constituer un problème majeur pour les ministères engageant des dépenses dans le cadre de l'exécution de leurs budgets approuvés.

- **Le Trésor public n'a pas encore réalisé la mise en place d'un plan de trésorerie efficace.**

Il existe un décalage entre la planification budgétaire et la gestion de la trésorerie: même si des fonds peuvent être réservés dans le budget, le Trésor peut ne pas disposer de liquidité lorsqu'on lui présente un ordre de paiement. Une fois qu'un ordre de paiement est présenté au Trésor, il doit être réglé dans un délai de 90 jours, conformément aux règlements. L'absence d'un plan de trésorerie se traduit parfois par des retards de paiement aux fournisseurs. Les avis diffèrent largement par rapport au délai moyen de paiement moyen existant dans le système du Trésor public, mais certains font état d'une période pouvant aller jusqu'à 12 mois.

Plusieurs initiatives sont en cours de mise en œuvre pour combler ce dysfonctionnement bien connu. Par exemple, la Banque mondiale a récemment lancé, avec le Gouvernement du Sénégal, un programme qui cherche, entre autres objectifs, à réduire les retards de paiement. Les directives de l'UEMOA recommandent également l'élaboration d'un plan de trésorerie dans le cadre d'une réforme globale des finances publiques.

La nécessité d'un plan de trésorerie est rendue d'autant plus pressante par le nombre croissant d'organismes autonomes au Sénégal. Bien que ces organismes reçoivent des fonds prélevés sur le Trésor, ces importantes ressources de trésorerie sont déposées dans des

comptes ouverts au niveau de banques commerciales qui ne relèvent pas du champ de surveillance du Trésor.

Les pratiques des PTFs contribuent également à ce problème parce qu'elles encouragent la prolifération de systèmes parallèles qui sont, pour la plupart, hors du champ d'intervention du Trésor public sénégalais. Bien que cette pratique relève de la nécessité d'empêcher l'utilisation inappropriée de fonds octroyés par les PTFs, elle n'en demeure pas moins un obstacle au renforcement durable des capacités du Trésor.

- **Le Gouvernement du Sénégal n'a pas encore mis en place le Compte unique du Trésor (CUT).**

  En Octobre 2011, le Gouvernement du Sénégal avait défini une stratégie visant à mettre en place un compte unique du Trésor (CUT). Selon le calendrier soumis au FMI dans le cadre de la seconde revue de l'Instrument de soutien à la politique économique (ISPE), cette mise en place devrait être effective d'ici décembre 2012. La mise en place du CUT se traduira principalement par la fermeture de comptes ouverts dans des banques commerciales par des organismes autonomes. Cependant, il est encore difficile de savoir quel effet le CUT aura sur les fonds octroyés actuellement par les PTFs.

- **Le système d'informations financières est en cours de déploiement, mais il existe des questions encore non résolues.**

  Le Gouvernement du Sénégal a déployé plusieurs systèmes de gestion des fonds publics dont SIGFIP et ASTER sont les principaux (Gateway est un système distinct qui est actuellement utilisé pour assurer le suivi de la destination des fonds). Le système SIGFIP gère les informations d'ordre budgétaire tandis qu'ASTER est un système permettant d'assurer la gestion de la trésorerie et de la comptabilité. ASTER a joué un rôle majeur dans l'amélioration de la rapidité de la publication des soldes du Trésor par le ministère des Finances. Le FMI a indiqué que les soldes du Trésor sont maintenant rendus publics 10 jours après la fin du mois, ce qui constitue une performance remarquable.

Actuellement, ces deux systèmes ne sont pas encore totalement mis en interface et cela pose un certain nombre de problèmes de cohérence car les données sont saisies manuellement dans chaque système. Le Gouvernement du Sénégal est en train d'élaborer une double interface pour que les deux systèmes puissent couvrir complètement toutes les phases de gestion des finances publiques.

c. Questions relatives à l'imputabilité en matière de gouvernance

- **L'Association des experts comptables certifiés et la profession comptable reposent sur des bases solides.**

L'Association des experts comptables certifiés est membre de la Fédération internationale des comptables et en respecte les normes relatives aux services d'audit et aux services financiers. La solidité de l'Association des experts comptables certifiés du Sénégal permet de renforcer l'imputabilité et le contrôle au niveau des secteurs financiers public et privé. L'Inspecteur Général Régional pour l'Afrique de l'Ouest a certifié cinq cabinets comptables membres de l'Association et la plupart des PTFs présents au Sénégal (y compris l'USAID et le MCC) engagent les services de cette organisation pour réaliser des audits. Il est donc évident que l'USAID et d'autres PTFs peuvent engager des cabinets locaux pour des prestations de services financiers tout en garantissant l'indépendance des audits.

- **L'Autorité de Régulation des Marchés publics (ARMP) repose sur des bases fortes**

Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'ARMP a été instituée pour assurer la supervision externe du processus de passation de marchés au Sénégal. Parmi ses membres figurent des représentants du secteur privé, de la société civile et du Gouvernement du Sénégal. Le Directeur général de l'ARMP est choisi à l'issue d'un processus transparent d'appel à candidatures et est un membre votant du Conseil d'administration.

- **L'indépendance politique et financière de l'ARMP constitue un sujet de préoccupation.**

La volonté du GdS de réduire le nombre de membres indépendants du Conseil d'administration de l'ARMP est une préoccupation soulevée par les PTFS et les organisations de la société civile. Au début de l'année 2011, les Pays-Bas ont suspendu

l'utilisation des mécanismes de passation de marchés du Gouvernement du Sénégal alors que la Banque Mondiale prenait la décision de ne plus considérer plus le Sénégal comme pays référence en la matière. Outre les modifications de la configuration du Conseil d'administration de l'ARMP, l'extension de marchés publics bénéficiant du statut de secret et d'urgence qui échappent au champ de vérifications de l'ARMP., a constitué une source de désaccord avec les PTFs. En outre, le mandat de l'ARMP ne prévoit pas de mécanismes d'exécution coercitifs permettant de punir les personnes ayant commis des irrégularités

- **L'Assemblée nationale doit jouer un rôle efficace dans l'élaboration du budget et le contrôle de son exécution.**

  La participation de l'Assemblée nationale à l'élaboration et à l'exécution du budget relève d'une importance capitale, car un budget national constitue la quantification des politiques de l'Etat. Une participation accrue de l'Assemblée nationale à l'élaboration du budget et au contrôle de son exécution permet, de façon globale, de renforcer l'imputabilité dans la gestion des fonds publics.

- **La Cour des Comptes est prometteuse, mais il existe encore des défis à relever**

  L'un des principaux rôles dévolus à la Cour des Comptes est d'aider l'Assemblée nationale dans le contrôle de l'exécution du budget. Dans ce rôle, la Cour procède à des audits des fonds publics et à l'examen des lois relatives à l'exécution du budget avant leur soumission à l'Assemblée nationale.

  La Cour des Comptes prépare des rapports portant sur trois types de cas: activités criminelles, questions disciplinaires, mauvaise gestion. Si les activités criminelles sont renvoyées au système judiciaire, d'autres mécanismes sont utilisés pour les questions disciplinaires et les cas de mauvaise gestion.

La Cour des Comptes dispose d'un personnel techniquement qualifié et bien formé Elle a la capacité de réaliser des audits conformes aux normes de l'Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publique. Conformément à la loi, la Cour des Comptes est autorisée à employer 60 magistrats. Cependant, elle n'en dispose que de 25 et n'a pas effectué de recrutement depuis 2003.

Avec les nouvelles directives de l'UEMOA, la Cour est appelée à jouer un nouveau rôle dans l'évaluation des résultats des dépenses publiques en procédant à des audits de performance. Ce nouveau rôle nécessitera diverses compétences ainsi qu'un changement dans la culture des actions correctives et les clôtures d'exercices. Enfin, la Mission de l'USAID et le Bureau de l'Inspecteur Général Régional pour l'Afrique de l'Ouest ont signé un protocole d'entente avec la Cour des comptes pour utiliser les services d'audit du gouvernement. Malheureusement, ce protocole n'a jamais été mis en œuvre en raison de changements d'ordre institutionnel au niveau de la Cour, de changements de personnel et du fait que l'USAID n'a pas eu besoin de recouvrir à ces services. Toutefois, l'USAID est disposée à utiliser ce protocole d'entente au moment d'entamer l'Etape 2 de ce processus.

- **La commission de lutte contre la corruption a besoin de plus de pouvoirs et d'une plus grande indépendance.**

  La commission de lutte contre la corruption a besoin de plus de pouvoir et d'indépendance par rapport à l'Exécutif pour qu'elle puisse réaliser correctement son mandat en vue d'enrayer la corruption au Sénégal.

  En plus de son rapport annuel de 2011, la commission de lutte contre la corruption a soumis au Président de la République une nouvelle proposition de réforme juridique en vue renforcer son pouvoir à mener des poursuites ainsi que son indépendance par rapport à l'Exécutif. L'USAID, en collaboration avec le ministère de la Justice et l'Université de Dakar, appuie la commission dans sa démarche pour faire aboutir cette initiative.

- **Il existe une société civile dynamique**

  La Constitution sénégalaise confère à la société civile le droit d'intervention sur des questions liées à la gouvernance. Cependant, en dehors de la question des élections sa marge

de manœuvre pour influencer les décideurs est très réduite. Toutefois, la société civile a joué un rôle important dans la mise en place du nouveau cadre des marchés publics. La société civile fait également pression pour l'adoption et la mise en œuvre complète de la directive de l'UEMOA sur la transparence.

IV. Recommandations

Sur la base des réunions tenues, de la revue des rapports pertinents mis à sa disposition et des discussions en interne, l'équipe d'évaluation a conclu que le Gouvernement du Sénégal a pris des mesures significatives au cours des trois dernières années pour améliorer ses systèmes et procédures budgétaires. Elle est également convaincue qu'il existe un potentiel réel de mise en œuvre avec succès des programmes de l'USAID à travers les systèmes du GdS. Des défis importants existent encore, mais ils peuvent être relevés avec une forte volonté politique et un véritable engagement à mener des reformes. Les PTFs comme la Banque mondiale, le FMI et l'Union européenne fourniront des informations suffisantes pour savoir si un tel engagement existe réellement. Tel qu'indiqué ci-dessus, l'USAID/Sénégal sera en mesure d'effectuer la mise en œuvre complète du PFMRAF en supposant que l'élection présidentielle de 2012 sera libre et équitable.

La Mission achèvera la phase 2 (par exemple en réalisant une évaluation des risques, en élaborant des mesures d'atténuation), après l'élection présidentielle de 2012.