

L'Aide Publique au Développement et l'Appui Budgétaire au Sénégal

Brochure d'Information

Pour les Acteurs Non Etatiques

3^{ème} édition
Dakar, Mars 2010



Projet d'Appui aux réformes pour la Réduction de la Pauvreté
(PARRP)
Ministère de l'Economie et des Finances

Table de matières

Sigles et Abréviations	iii
Préambule.....	1
I. L’Aide Publique au Développement, une nouvelle donne du millénaire débutant	2
1.1 Le Sommet de Cologne sur l’Initiative PPTE.....	4
1.2 Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)....	6
1.3 La Déclaration de Bruxelles en faveur des PMA	7
1.4 Le Consensus de Monterrey	8
1.5 La Déclaration de Rome sur l’Harmonisation de l’aide	8
1.6 Le Mémoire de Marrakech	9
1.7 La Déclaration de Paris	10
1.8 Le Sommet de Gleanagles sur l’Initiative IADM	12
1.9 Le Forum de Haut Niveau d’Accra sur l’Efficacité de l’Aide..	12
II. L’Aide Publique au Développement au Sénégal, une adhésion à la nouvelle donne	14
2.1 Repères clés de l’évolution de l’APD	14
2.2 La Stratégie de Réduction de la Pauvreté.....	16
2.3 Les réformes budgétaires et financières	20
2.4 Le Plan d’action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris pour le Sénégal.....	22
2.5 La situation de l’APD au Sénégal.....	23
III. L’Appui Budgétaire, un nouvel instrument de l’APD	26
3.1 Définitions, différentes formes de l’appui budgétaire et généralités	26
3.2 L’Appui budgétaire au Sénégal	30
3.3 Les rôles des différents acteurs au Sénégal dans la mise en œuvre de l’instrument « appui budgétaire »	35

IV. Le cycle budgétaire au Sénégal	38
4.1 Comment est élaboré le budget ?	39
4.2 Comment est voté le budget ?	40
4.3 Comment est exécuté le budget ?	41
4.4 Comment s'effectue le contrôle du budget ?	42
Bibliographie et sites WEB ressources	46

Encadrés

Encadré 1 : Décisions importantes pour réorienter l'APD

Encadré 2 : Les OMD

Encadré 3 : Revue annuelle du DSRP-II (note technique)

Encadré 4 : Le cycle d'Appui Budgétaire

Encadré 5 : Le rôle des acteurs non étatiques dans le cycle budgétaire

Tableaux

Tableau 1 : Typologie des appuis budgétaires au Sénégal (ACAB)

Tableau 2 : Décaissements des appuis budgétaires au Sénégal (ACAB)

Figures

Figure 1 : Les principes de l'efficacité de l'Aide

Sigles et Abréviations

AB	Appui Budgétaire
ABG	Appui Budgétaire Général
ACAB	Arrangement du Cadre relatif à l'Appui Budgétaire
ACDI	Agence Canadienne pour le Développement
AFD	Agence Française de Développement
ANE	Acteurs Non Etatiques
APD	Aide Publique au Développement
ARMP	Autorité de Régulation des Marchés Publics
BAD	Banque Africaine de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BDF	Bailleurs De Fonds
BM	Banque Mondiale
BMD	Banque Multilatérale de Développement
CAD	Comité d'Aide au Développement
CC	Cours des Comptes
CCHS	Comité Conjoint de Suivi et d'Harmonisation
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDSMT	Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CL	Collectivités Locales
CPAR	Country Procurement Assessment Report
CRSP	Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté
DCEF	Direction de la Coopération Economique et Financière
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DOB	Débat d'Orientation Budgétaire
DSRP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
FCE	Facilité aux Chocs Exogènes
FMI	Fonds Monétaire International
GCP	Groupe Consultatif de Paris
IADM	Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale
IDA	International Development Association
ISPE	Instrument de Soutien à la Politique Economique
JO	Journal Officiel
LFI	Loi de Finances Initiale
LFR	Loi de Finances Rectificative
LR	Loi de Règlement

MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
OCDE	Organisation de Coopération et Développement Economique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
PAP	Plan d'Actions Prioritaires
PARRP	Projet d'Appui aux Réformes pour la Réduction de la Pauvreté
PDEF	Programme Décennal de l'Education et de la Formation
PIB	Produit Intérieur Brut
PLF	Projet de Loi de Finances
PLFI	Projet de Loi de Finances Initiale
PLR	Projet de Loi de Règlement
PMA	Pays Moins Avancés
PNDL	Programme Nationale de Développement Local
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTÉ	Pays Pauvre Très Endetté
PRBF	Plan des Réformes Budgétaires et Financières
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SCA	Stratégie de Croissance Accélérée
SNU	Système des Nations Unies
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
TBS	Taux Brut de Scolarisation dans l'élémentaire
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
USD	Dollar des Etats Unis

Préambule

La présente Brochure, la troisième édition, est réactualisée dans le cadre du « Projet d'Appui aux Réformes pour la Réduction de la Pauvreté » (PARRP/GTZ) qui vise, comme objectif de sa phase actuelle¹, que « le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) assure que la gestion de la politique et de l'administration des finances, y inclus les moyens alloués par les bailleurs, soit effectuée de manière transparente et plus orientée vers la réduction de la pauvreté ». Pour atteindre cet objectif, le PARRP structure ses activités autour de trois axes, à savoir : (i) soutien du processus DSRP ; (ii) conseils aux réformes des finances publiques et du système budgétaire ; et, (iii) appui à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

La présente Brochure d'Information est principalement destinée aux Acteurs Non Etatiques (ANE) afin de contribuer au renforcement de leurs capacités dans le cadre de leurs rôles et responsabilités citoyens. Elle ambitionne de faciliter la compréhension des constituants essentiels de la nouvelle donne de l'Aide Publique au Développement, notamment au Sénégal.

La première section rappelle les grandes décisions internationales prises depuis le début du millénaire pour la nouvelle donne de l'Aide Publique au Développement. La seconde section traite de l'adhésion du Sénégal aux grandes orientations de l'Aide Publique au Développement. La troisième section est consacrée à l'Appui budgétaire comme nouvel instrument en vogue de l'Aide Publique au Développement. Quant à la quatrième section, elle rappelle les grandes lignes du cycle budgétaire au Sénégal.

Peter Hillen
Conseiller Technique
Ministère de l'Economie et des Finances
Chef de Projet
Projet d'Appui aux Réformes pour la Réduction de la Pauvreté
(PARRP/GTZ)

¹ Période : février 2009 - janvier 2012

I. L'Aide Publique au Développement, une nouvelle donne du millénaire débutant

Selon une définition du PNUD, sont considérés comme éléments de l'Aide Publique au Développement (APD), les courants d'aide en direction de pays en développement et d'institutions multilatérales émanant d'organismes publics, y compris l'Etat et les autorités locales ou de leurs agents d'exécution, et dont chaque opération répond aux critères suivants : (i) avoir pour objectif principal de promouvoir le développement économique et le bien-être des pays en développement ; et, (ii) avoir un caractère concessionnel et comprendre un élément de don d'au moins 25% (au taux d'escompte de 10%).

A la fin de la dernière décennie du second millénaire (fin des années 90), la communauté internationale a pris conscience de l'inefficacité de la mise en œuvre de l'APD et a jugé nécessaire le changement de la prise en charge de la réduction de la pauvreté dans le monde et l'adoption d'une approche plus efficace. En effet, les partenaires au développement (donneurs ou partenaires techniques et financiers ou bailleurs de fonds) et les pays bénéficiaires de l'aide ont constaté cette inefficacité de l'aide internationale au développement, à travers les propos suivants : (i) elle n'atteint pas systématiquement les populations ciblées ; (ii) elle ne s'aligne pas à la planification au développement des pays bénéficiaires ; (iii) elle affaiblit la responsabilité politique des autorités dans les prises de décision ; (iv) elle n'apporte pas les effets escomptés ; et, (iv) elle entraîne de multiples procédures lourdes et coûteuses.

Les dirigeants des divers Etats, donneurs comme bénéficiaires de l'aide, ont matérialisé cette prise de conscience collective par des décisions consensuelles lors des différentes rencontres organisées au plus haut niveau. Pris ensemble, les accords internationaux issus de ces rencontres de haut niveau, fournissent la trame et les grands objectifs d'un programme d'action à l'appui de l'efficacité de l'aide qui ambitionne de réduire de manière significative la pauvreté. Ces accords internationaux visent à réorienter l'APD pour accroître son efficacité.

Encadré 1: Décisions importantes pour réorienter l'APD

Année	Plate-forme	Intitulé de la Rencontre ou de la Déclaration	Résultat de la rencontre et Niveau de consensus
18-19. juin 1999	G7 / Banque Mondiale & FMI	Sommet de Cologne	<ul style="list-style-type: none"> • Lancement de l'initiative PPTE : Allègement de la dette sur la base d'élaboration des Stratégies de Réduction de la Pauvreté
6-8.sept. 2000	ONU	Déclaration du Millénaire	<ul style="list-style-type: none"> • Premier consensus mondial sur l'objectif de réduire la pauvreté • 8 objectifs mesurables dans chaque pays et à atteindre en 2015, • La déclaration est signée par 189 pays
14-20 mai 2001	ONU	3 ^{ème} Conférence PMA, Bruxelles	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration de Bruxelles • Programme d'action en faveur PMA (2001-2010)
22 mai 2002	OCDE	Consensus de Monterrey	<ul style="list-style-type: none"> • Premier consensus des bailleurs sur l'harmonisation de leurs approches de financement • Augmentation de l'appropriation nationale
24-25 février 2003	OCDE	Déclaration de Rome	<ul style="list-style-type: none"> • Les PTF s'engagent à fournir l'aide conformément aux priorités nationales • Simplification des procédures
4-5.février 2004	BMD ² / OCDE	Mémoire de Marrakech	<ul style="list-style-type: none"> • Les partenaires s'engagent à placer les résultats au cœur de la planification, l'exécution et l'évaluation de l'APD
28 février– 2 mars 2005	OCDE	Déclaration de Paris	<ul style="list-style-type: none"> • Elle est particulièrement opérationnelle car elle formule des indicateurs pour désormais mesurer les progrès enregistrés dans l'efficacité de l'aide. • Adhésion de plus de 90 pays • Repose sur 5 principes : Appropriation, Alignement, Harmonisation, Responsabilité mutuelle, Gestion sur les résultats
08. juillet 2005	G8/ BM/FMI et BAD	Sommet de Gleaneagles	<ul style="list-style-type: none"> • Lancement de l'initiative IADM : Allègement totale de la dette multilatérale des pays ayant atteint le point d'achèvement de l'initiative PPTE
02-04 Sept 2009	OCDE	Forum de Haut Niveau d'ACCRA	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris 3 ans après • Adoption d'un agenda d'actions pour améliorer l'efficacité de l'aide au développement

² Banques Multilatérales de Développement

1.1 Le Sommet de Cologne sur l'Initiative PPTE

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/hipcf.htm>

<http://www.worldbank.org/>

<http://www.banquemondiale.org/>

L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (Initiative PPTE) a été lancée au Sommet du G7 de Lyon en 1996 et renforcée au Sommet de Cologne en 1999. Elle définit un cadre global dans lequel les créanciers multilatéraux (Banque mondiale, Fonds Monétaire International) et bilatéraux (pays créanciers) doivent procéder de manière coordonnée à des allègements de dette en faveur des pays pauvres très endettés qui appliquent des programmes d'ajustement et de réformes appuyés par le FMI et la Banque mondiale. Elle avait pour objectif de rétablir la solvabilité de ces pays pour qu'ils soient en mesure de réduire la pauvreté.

Pour bénéficier de l'initiative PPTE, un pays devait :

- ▶ Faire face à une charge de la dette insupportable
- ▶ Donner la preuve qu'il a engagé des réformes et qu'il mène une politique économique avisée par le biais de programmes appuyés par le FMI et la Banque Mondiale
- ▶ Avoir formulé un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) basé sur un vaste processus participatif.

Les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP) doivent être appuyées par des priorités budgétaires appropriées, un processus d'exécution budgétaire efficace et une bonne gouvernance.

Par conséquent, adopter la Stratégie de Réduction de la Pauvreté d'un pays comme point de départ permet de s'assurer :

- ▶ que tous les programmes des bailleurs de fonds s'inscriront dans le cadre d'une stratégie globale et cohérente du développement axée sur la réduction de la pauvreté,
- ▶ que le gouvernement avec ses différents services, les collectivités locales, la société civile ainsi que les bailleurs de fonds ont une vision partagée des priorités à choisir et des actions à entreprendre pour réduire la pauvreté,

- ▶ que l'on puisse estimer les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs de lutte contre la pauvreté, et
- ▶ que l'on peut évaluer les progrès obtenus, en concertation, afin de les réajuster en conséquence.

Lorsqu'un pays a accompli des progrès suffisants vers la satisfaction des critères ci-dessus ou y a satisfait, les Conseils d'administration respectifs du FMI et de l'IDA (Banque mondiale) décident officiellement de son admissibilité à l'allègement de sa dette. A cet égard, la communauté internationale s'engage à ramener la dette au seuil de viabilité convenu. On dit que le pays concerné a atteint le **point de décision**. Le pays peut alors immédiatement recevoir un **allègement intérimaire** sur le service de la dette qui est exigible.

Cependant, afin de recevoir la réduction intégrale et irrévocable de la dette au titre de l'initiative PPTE, le pays doit : (i) continuer de fournir la preuve qu'il exécute comme convenu les programmes soutenus par le FMI et l'IDA, (ii) exécuter de manière satisfaisante les réformes fondamentales convenues au point de décision, et (iii) adopter et exécuter pendant un an au moins le DSRP. Lorsqu'un pays a satisfait à ces critères, il est admissible à l'atteinte du **point d'achèvement**. A cet effet, les créanciers doivent alors accorder au pays l'allègement intégral de la dette promise à l'atteinte du point de décision.

Des allègements de dette au titre de l'Initiative PPTE ont été approuvés en faveur de 35 pays, dont 29 en Afrique, pour un montant total de 51 milliards USD (en valeur actualisée nette fin 2007).

1.2 Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

www.un.org/french/millenniumgoals

Encadre 2: Les OMD

- 1 Réduire l'extrême pauvreté et la faim
- 2 Assurer l'éducation primaire pour tous;
- 3 Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes;
- 4 Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans;
- 5 Améliorer la santé maternelle;
- 6 Combattre le VIH/ sida, le paludisme et d'autres maladies;
- 7 Assurer un environnement durable
- 8 Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Véritable consensus mondial au début du 3^{ème} Millénaire, les OMD ont été les résultats des efforts conjugués issus des grands sommets des années 90. En tant que réponses aux défis du développement et aux demandes de la société civile, ces objectifs au nombre de huit (8) sont déclinés en dix huit (18) cibles adaptées au contexte mondial actuel. Une batterie de 48 indicateurs est définie pour mesurer leur niveau de réalisation. Ces OMD sont repris dans la Déclaration du Millénaire émanant des 189 membres de l'Organisation des Nations Unies lors du sommet du Millénaire du 06 au 08 Septembre 2000. Fixés pour l'année 2015, les OMD sont un ensemble d'objectifs qui ne pourront

être atteints que si tous les acteurs apportent leur contribution. Les pays pauvres se sont engagés à mieux gouverner et à investir dans leurs populations, notamment à travers la santé et l'éducation, d'une part ; et les pays riches à les appuyer par le biais de l'aide, de l'allègement de leurs dettes et d'un commerce plus juste, d'autre part.

Les OMD ont beaucoup pesé dans les différentes initiatives prises par les partenaires au développement en vue de réduire la dette extérieure des pays les plus pauvres. En effet, de l'avis général, les ressources issues des annulations, notamment celles de l'Initiative des Pays Pauvres très Endettés (ressources PPTE) devraient permettre de progresser plus vite vers la réalisation de ces OMD.

1.3 La Déclaration de Bruxelles en faveur des PMA

<http://www.un.org/News/fr-press/docs/2002/AGEF408.doc.htm>

La Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés (PMA) s'est tenue à Bruxelles du 14 au 20 mai 2001 en présence des représentants de 193 gouvernements, des agences des Nations Unies et de la société civile. A l'issue de ses travaux, la Conférence de Bruxelles a adopté : (i) une Déclaration politique³ dite «la Déclaration de Bruxelles» réaffirmant la responsabilité collective qui incombe à la communauté internationale «de faire respecter les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de l'équité, ainsi que de veiller à ce que la mondialisation devienne une force positive pour l'ensemble de la population mondiale», conformément à la Déclaration du Millénaire⁴ ; et, (ii) un Programme d'Action en faveur des Pays les Moins Avancés (PMA) pour la décennie 2001-2010⁵ ayant pour objectif principal d'«améliorer sensiblement les conditions de vie des millions de population dans les PMA à travers un partenariat mondial renforcé visant à obtenir plus rapidement une croissance économique soutenue et un développement durable ; mettre un terme à leur marginalisation par l'élimination de la pauvreté, des inégalités et de la misère ; et permettre leur intégration avec profit dans l'économie mondiale».

Le Programme d'Action de Bruxelles se décline en sept (07) engagements pris par les PMA et les partenaires au développement, à savoir : (1) encourager une action axée sur la population, (2) améliorer la bonne gouvernance aux niveaux national et international, (3) renforcer les capacités humaines et institutionnelles, (4) mettre en place les capacités de production nécessaires pour que les PMA bénéficient de la mondialisation, (5) renforcer le rôle du commerce dans le développement, (6) réduire la vulnérabilité et protéger l'environnement, et (7) mobiliser des ressources financières.

Les pays signataires ont procédé, en fin 2009, à l'évaluation de la mise en œuvre des sept (07) engagements du Programme d'Action de Bruxelles. La Quatrième Conférence est prévu en 2010.

³ NU : Réf. A/CONF.191/L.20

⁴ Adoptée le 8 septembre 2000 lors du Sommet du millénaire

⁵ NU : Réf. A/CONF.191/11

1.4 Le Consensus de Monterrey

www.un.org/french/millenniumgoals
<http://www.un.org/french/ffd/pressrel/22apress.htm>

Le Consensus de Monterrey sur le financement du développement a été adopté le 22 mars 2002 par les représentants de plus d'une soixantaine de pays aussi bien du Nord que du Sud ainsi que les responsables des institutions spécialisées des Nations Unies et des autres organismes de bailleurs de fonds multilatéraux à la suite de plusieurs années de négociations.

Un partenariat entre pays riches et pauvres a été scellé à Monterrey. Il préconise aux premiers, entre autres, de financer davantage le développement des seconds en adoptant notamment des mesures visant l'ouverture de leurs marchés aux pays pauvres.

Les pays pauvres devront, en retour, mettre en œuvre des réformes structurelles fiscales et administratives afin d'accroître et de promouvoir leur capacité de gestion microéconomique et macroéconomique. Ils devront aussi s'engager à promouvoir l'épargne interne et l'attrait de capitaux étrangers nécessaires au développement social et économique. Il est en outre demandé aux pays bénéficiaires de réformer leurs finances publiques en prenant notamment des mesures plus favorables à la transparence.

1.5 La Déclaration de Rome sur l'Harmonisation de l'aide

www.worldbank1.org/harmonization/rome
<http://www.aidharmonization.org/ah-wh/secondary-pages/why-RomeDeclaration>
<http://www.unesco.org/fr/efa/funding/aid-effectiveness/>

Dans le prolongement des promesses faites à Monterrey, la communauté internationale s'est engagée, à travers la Déclaration de Rome sur l'Harmonisation adoptée le 25 février 2003 et à laquelle ont adhéré environ 54 pays et 21 organisations et banques de développement, à veiller à ce que l'aide au développement soit fournie conformément aux priorités des pays partenaires, dont notamment les stratégies de réduction de la pauvreté et les autres

initiatives comparables, et que les efforts d'harmonisation soient adaptés au contexte des pays.

La communauté internationale s'est également engagée à continuer de fournir une aide budgétaire, sectorielle ou un appui à la balance des paiements :

- ▶ lorsque cela se justifie du point de vue du mandat du bailleur de fonds, et
- ▶ lorsque des politiques appropriées et des modalités fiduciaires existent.

Les critères ou principes qui régissent les bonnes pratiques - notamment l'alignement sur les cycles budgétaires des pays et les examens de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté - doivent être utilisés pour fournir cette aide. Les pays pauvres sont invités à entreprendre des réformes en adoptant des principes ou des critères internationaux et en mettant les bonnes pratiques en application afin de permettre aux bailleurs de s'appuyer sur les systèmes nationaux.

La Déclaration de Rome marque le véritable début du concept de l'efficacité de l'aide basé sur l'alignement, l'harmonisation et une partie de l'appropriation.

1.6 Le Mémoire de Marrakech

www.oecd.org/dataoecd/40/32/31527903.pdf
<http://www.oecd.org/dataoecd/59/59/42895845.pdf>

Un an après la Déclaration de Rome, les dirigeants des banques multilatérales de développement (BMD) et le Président du Comité d'Aide au Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (CAD-OCDE) se sont retrouvés, en février 2004 à Marrakech, pour affirmer leur détermination à promouvoir, à travers le Mémoire de Marrakech, un partenariat mondial au service d'une gestion axée sur les résultats, en œuvrant à l'alignement des programmes de coopération sur les résultats souhaités en matière de développement ainsi qu'à l'utilisation et au renforcement des systèmes de suivi et d'évaluation des pays

partenaires pour l'examen des progrès accomplis et l'appréciation des résultats obtenus.

Le Mémorandum de Marrakech marque l'appropriation et le recentrage sur le pays. A cet égard, il place ainsi les résultats au cœur même de la planification, de l'exécution et de l'évaluation des politiques définies par les gouvernements des pays bénéficiaires.

1.7 La Déclaration de Paris

<http://www.oecd.org/>

La Déclaration de Paris a été entérinée, en mars 2005, lors du Forum de haut niveau sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. La Déclaration de Paris, à laquelle ont adhéré plus de 90 pays, formule des indicateurs consensuels et mesurables afin de pouvoir évaluer le progrès vers les objectifs de Rome et de Paris. Elle repose sur les cinq (05) principes suivants :

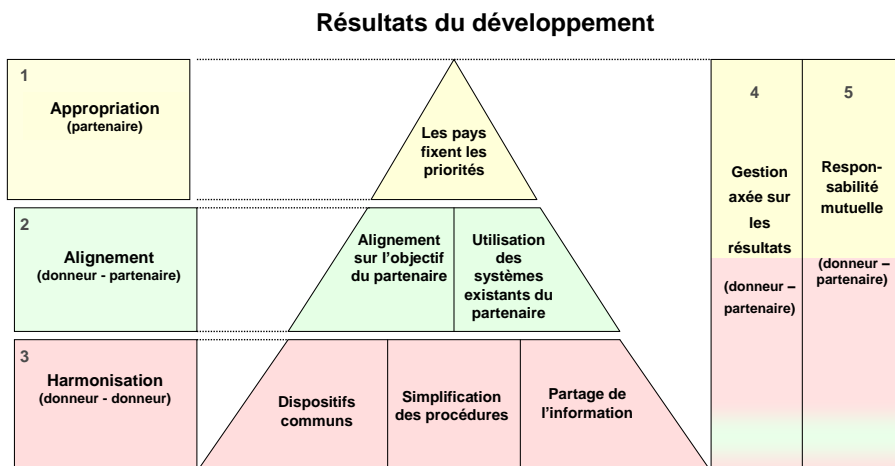
- ▶ **L'appropriation** de l'aide par les pays partenaires qui exercent ainsi une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement.
- ▶ **L'alignement** des donateurs aux priorités du pays qui visent la réduction de la pauvreté – les donateurs devront baser l'ensemble de leur appui sur les stratégies nationales de développement, les institutions, les procédures des pays partenaires et les résultats consignés dans les rapports périodiques sur l'avancement de l'exécution de ces stratégies.
- ▶ **L'harmonisation** des actions des donateurs qui mettent en place des dispositifs communs et simplifient leurs procédures d'intervention dans la plus grande transparence.

- ▶ **La gestion axée sur les résultats** qui prône la gestion et la mise en œuvre de l'aide en se focalisant sur les résultats attendus (extrants, effets et impact) qui doivent tous concourir à la réduction de la pauvreté, tout en prenant en compte la gestion des risques éventuels et les mesures d'atténuation y afférentes. Les stratégies nationales de développement devraient être étroitement liées au cycle budgétaire.
- ▶ **La responsabilité mutuelle** des donneurs et des pays partenaires qui sont responsables des résultats obtenus en matière de développement. Il s'agit là, d'une part, d'un gage de transparence concernant l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement et, d'autre part, d'un moyen de rallier l'adhésion de l'opinion publique aux politiques nationales et à l'aide au développement.

Douze (12) indicateurs axés sur les 5 principes cités plus haut, ont été définis pour mesurer les progrès au niveau national et pour assurer un suivi au niveau international. Un calendrier de mise en œuvre et de suivi et des objectifs cibles ont été également définis.

Figure 1

Les principes de l'efficacité de l'aide



1.8 Le Sommet de Gleaneagles sur l'Initiative IADM

<http://www.imf.org/external/np/exr/mdri/fra/ind>

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/mdrif.htm>

<http://www.afdb.org/fr/topics-sectors/initiatives-partnerships/multilateral-debt-relief-initiative-mdri/>

Proposée par le G8⁶ au sommet de Gleaneagles en Ecosse du 08 juillet 2005, l'initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM) vise l'annulation intégrale des créances dues aux trois institutions multilatérales (le FMI, l'Association Internationale pour le Développement de la Banque Mondiale et le Fonds Africain de Développement de la BAD) par les pays à faible revenu. Les pays éligibles concernent ceux qui ont atteint ou vont atteindre à terme le point d'achèvement au titre de l'Initiative PPTTE renforcée.

Le but de cet allègement est d'aider ces pays à dégager des ressources additionnelles pour faciliter leur progression sur la voie des Objectifs du Millénaire pour le Développement des Nations Unies dont le but essentiel est de réduire de moitié, à l'horizon 2015, le nombre de personnes pauvres.

L'IADM permettra d'alléger davantage environ 50 milliards d'USD, la dette de quelque 42 pays pauvres dans le monde, dont 33 pays africains.

1.9 Le Forum de Haut Niveau d'Accra sur l'Efficacité de l'Aide

<http://www.oecd.org/dataoecd/34/18/40089954.ppt>

Du 2 au 4 septembre 2008, les ministres de plus de 100 pays, responsables d'agences de développement bilatérales et multilatérales, bailleurs de fonds, et plusieurs grandes organisations de solidarité internationale, se sont rassemblés, à Accra (Ghana), pour tenir un Forum de Haut Niveau (FHN) sur le thème de l'efficacité de l'aide

Ce forum de haut niveau d'Accra vise à faire le point à mi-parcours sur les avancées dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et à identifier les mesures clés à accélérer.

⁶ Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Italie, Japon, Royaume Uni, Russie

Un document intitulé « *L'Agenda d'actions d'Accra pour améliorer l'efficacité de l'aide au développement* » a été adopté. Cet agenda a été élaboré sur la base des résultats d'une étude menée dans 54 pays en développement pour évaluer l'état de la mise en oeuvre des engagements de la Déclaration de Paris quelque trois ans après son adoption avec un focus particulier sur les actions prioritaires.

A Accra, les pays en développement se sont engagés à prendre leur avenir en main, les donateurs à mieux coordonner leurs interventions, et les uns comme les autres ont pris l'engagement de se rendre mutuellement compte de leurs résultats et d'en rendre compte aussi à leurs populations.

Les éléments clés de l'Agenda d'actions d'Accra incluent :

- ▶ **La prévisibilité** – les donateurs vont présenter une planification sur trois à cinq ans de leurs programmes d'aide au développement.
- ▶ **Les systèmes pays** – les systèmes pays seront utilisés pour canaliser l'aide au développement, préférablement aux systèmes des donateurs.
- ▶ **La conditionnalité** – les donateurs vont changer leurs conditions administratives sur la manière et le calendrier de la fourniture de l'aide, en tenant compte des objectifs définis par les pays bénéficiaires.
- ▶ **L'aide non liée** – les donateurs vont assouplir les restrictions qui empêchent les pays en développement d'acheter des biens et services dont ils ont besoin là où ils veulent et au moment où ils le veulent, pour obtenir la meilleure qualité au moindre coût.

II. L'Aide Publique au Développement au Sénégal, une adhésion à la nouvelle donne

(Voir DSRP sur : www.finances.gouv.sn)

Depuis 2000, le Sénégal a entrepris plusieurs réformes dans l'optique d'une optimisation de ses capacités de mobilisation de ressources provenant de l'APD et aussi d'une utilisation plus efficiente de celles-ci dans sa stratégie de réduction de pauvreté. Parmi ces différentes réformes, nous pouvons retenir l'élaboration et la mise en œuvre du Document sur la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), des Réformes Budgétaires et Financières et du Plan d'Action pour la Mise en œuvre de la Déclaration de Paris. En plus, le Sénégal s'est aligné aux mécanismes de l'APD.

2.1 Repères clés de l'évolution de l'APD

- ▶ 2000 : Etat de la dette publique globale : \$2239,3 Milliards (soit 71,9% du PIB) dont \$2045,6 au titre de la dette extérieure
- ▶ 2001 : Le FMI et la BM jugent le pays éligible à l'initiative PPTTE le 21 juin : c'est le « Point de Décision »
- ▶ 2003 : Elaboration et validation de la stratégie de réduction de la pauvreté, à travers le DSRP-I (2003–2005)
- ▶ 2003 : Cinquième Groupe Consultatif à Paris (juin) avec des engagements pris par les partenaires au développement de 840 milliards FCFA
- ▶ 2003 : Adoption des plans d'action CFAA et CPAR (juillet)

- ▶ 2004 : Le Sénégal atteint le « Point d’Achèvement de l’initiative renforcée sur la dette des PPTTE » le 19 avril, grâce à la mise en œuvre de sa SRP depuis 2003 et des bonnes performances réalisées en termes de réformes structurelles économiques et sociales
- ▶ 2005 : Le Sénégal a signé la Déclaration de Paris sur l’efficacité de l’aide et devient membre du Groupe de Travail du Comité d’Aide au Développement (CAD) de l’OCDE
- ▶ 2006 : Elaboration et validation de la stratégie de réduction de la pauvreté, à travers le DSRP–II (2006–2010)
- ▶ 2006 : Le Sénégal a été déclaré éligible à l’Initiative d’Allègement de la Dette Multilatérale (IADM)
- ▶ 2007 : Réalisation de l’analyse de la situation des finances publiques basée sur le Cadre de Mesure de la Performance en matière de Gestion des Finances Publiques (PEFA)
- ▶ 2007 : Cinquième Groupe Consultatif à Paris (octobre) avec des engagements pris par les partenaires au développement de 1837 milliards FCFA
- ▶ 2007 : Adoption par le Sénégal de l’Instrument de Soutien au Programme Economique (ISPE) du FMI pour 3 ans (novembre)
- ▶ 2008 : Signature de l’Arrangement Cadre relatifs aux Appuis Budgétaires du Sénégal (11 janvier)
- ▶ 2008 : Evaluation de la première phase de la Déclaration de Paris (février)
- ▶ 2008 : Validation du Plan d’action sur l’harmonisation et l’efficacité de l’aide au Sénégal (mai)
- ▶ 2008 : Première revue annuelle conjointe du DSRP (juillet)
- ▶ 2008 : Adoption par le FMI de la Facilité aux Chocs Exogènes (FCE) (décembre)
- ▶ 2009 : Deuxième revue annuelle conjointe du DSRP (juillet)
- ▶ 2009 : Validation du nouveau Plan des Réformes Budgétaires et Financières (PRBF) (octobre)

2.2 La Stratégie de Réduction de la Pauvreté

Le Gouvernement du Sénégal a adopté son deuxième Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP-II) en juillet 2006. Le DSRP-II couvre la période 2006-2010. Son objectif est de promouvoir une croissance soutenable s'appuyant sur un cadre macroéconomique sain, plus favorable aux groupes défavorisés et permettant d'atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). La Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) repose sur quatre axes prioritaires : (i) la création de richesses et la croissance pro-pauvre, (ii) l'accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base, (iii) la protection sociale, la prévention et la gestion des risques et catastrophes, et (iv) la promotion de la bonne gouvernance et d'un développement décentralisé et participatif.

- ▶ La mise en œuvre du DSRP-II s'appuie sur un plan d'actions prioritaires PAP (2006-2010) et un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT⁷). Ce dernier constitue le lien fondamental entre le DSRP et la Loi des Finances, c'est-à-dire le budget de l'Etat. Il permet à l'Etat de programmer les budgets des secteurs en fonction des objectifs du DSRP et de garder l'indispensable cohérence fonctionnelle d'une part entre les secteurs et d'autre part avec le cadre macroéconomique et budgétaire. En plus, une fois cette programmation pluriannuelle par objectif mise en place, elle permettra de réaliser une optimisation de la rentabilité économique et sociale des ressources publiques.
- ▶ Dans le cadre du DSRP, des programmes nationaux sectoriels traduisent également les efforts d'harmonisation et d'alignement des interventions entre Etat et Bailleurs pour lutter contre la pauvreté.

*Un **exemple** saillant étant le Programme National de Développement Local (PNDL) qui devra à terme fédérer tous les appuis à la décentralisation. Dans ce cadre, l'appui des PTF est versé dans un compte spécial (pour l'instant il n'y a que la Banque Mondiale) et à chaque fois qu'une collectivité doit recevoir un financement au titre du PNDL (pour un projet d'investissement),*

⁷ Cf. le site du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal : www.finances.gouv.sn

l'Etat devra verser une participation de 40% du montant dû avant que 50 des 60% restant ne soient débloqué du compte spécial pour réaliser le projet. La Collectivité Locale quant à elle finance les 10% restant.

- ▶ L'appui des partenaires au développement est en partie subordonné à la tenue de la revue annuelle de la mise en œuvre du DSRP-II et son opérationnalisation à travers le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (**CDMT**), les Cadres des Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (**CDSMT**) et les budgets-programmes.

Une note technique (voir encadré 2) sur la revue annuelle du DSRP-II a été adoptée lors du Groupe Consultatif de Paris d'octobre 2007. Le Sénégal a réalisé deux revues conjointes clôturées par une revue politique (le 02 juillet 2008 et le 20 juillet 2009).

Encadré 3 : Revue annuelle du DSRP II cf : *Note technique sur la revue annuelle du DSRP, CSPLP lors du Groupe Consultatif de Paris, 2007*

1. Dans le cadre du processus participatif du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), le Gouvernement s'est engagé à rendre compte des progrès réalisés et à prendre les mesures correctives nécessaires au fur et à mesure de l'avancement de la mise en œuvre du DSRP. Pour cela, il est prévu de tenir chaque année une revue conjointe de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. Cette revue sera basée sur le « rapport d'avancement de la mise en œuvre de la SRP » relatif à l'année n-1. Sur la période 2006-2010, il est retenu de faire chaque année un rapport d'avancement et la cinquième année, un rapport d'évaluation de la SRP avec l'implication de tous les acteurs.
2. L'exercice de revue annuelle conjointe mené de manière participative consiste à (i) faire le point sur la mise en œuvre de la SRP, (ii) évaluer les résultats obtenus en terme de lutte contre la pauvreté et d'augmentation du niveau de vie, notamment à travers l'analyse des indicateurs annuels retenus; (iii) partager ce bilan avec les acteurs en vue d'identifier les forces et les faiblesses et comparer les résultats avec les prévisions; et (iv) procéder à la réactualisation du PAP et des différents engagements et cibles des indicateurs consignés dans la « *matrice de suivi des critères de performances et de décaissement de l'ACAB* ».
3. Les résultats attendus de cet exercice sont: (i) une appréciation de la mise en œuvre du DSRP, (ii) des mesures correctives nécessaires en vue de faire face aux contraintes à la bonne exécution des actions, (iii) des orientations pour la préparation du budget national et (iv) procéder à une mise à jour du niveau des cibles des indicateurs annuels en tenant compte des éventuels chocs exogènes; (v) des recommandations pour la poursuite de la mise en œuvre du DSRP.
4. La démarche proposée pour la revue du DSRP se décline comme suit:
 - i. Evolution des indicateurs
 - ii. Perspectives pour la mise en œuvre du DSRP

Etape 1 : Préparation du pré-rapport annuel de la mise en œuvre du DSRP (janvier mars). Les inputs sont principalement attendus:

1. **Des rapports de suivi des groupes de travail** pour le suivi des axes stratégiques du DSRP-II (année N-1), élaborés notamment sur la base des rapports d'exécution des projets et programmes, rapports régionaux de suivi du DSRP, et qui comprennent : (i) l'exécution (technique et financière) des projets et programmes en référence au PAP du DSRP-II ; (ii) le point sur les mesures programmées (dont les réformes budgétaires et financières, les mesures réglementaires, etc.) en référence à la matrice des mesures du DSRP-II.

2. **Des résultats du suivi de la mise en œuvre de l'ACAB** (bilan des appuis budgétaires de l'année N-1, suivi des décaissements, suivi-évaluation (audit financier, revue externe annuelle).

Sur la base de la synthèse de ces rapports et des différents inputs (revues sectorielles disponibles, rapports régionaux des « *Comités régionaux de Pilotage du DSRP* », ...), un pré rapport est élaboré par la CSPLP-MEF et mis à la disposition des acteurs pour examen.

Etape 2 : Production du rapport final annuel de la mise en œuvre (avril)

Après l'examen et l'analyse du pré-rapport par les acteurs, il est prévu l'organisation d'échanges entre le Gouvernement et chaque catégorie d'acteurs (société civile, secteur privé, partenaires au développement, collectivités locales). Ce processus sera finalisé par des journées de revue conjointe avec la participation de toutes les parties prenantes. Ce dialogue entre le gouvernement et les acteurs permet de dégager des consensus sur l'analyse du bilan et le contenu des mesures correctives et recommandations à formuler pour la poursuite de la mise en œuvre du DSRP.

Les documents de travail pour alimenter ce dialogue sont la «*matrice des indicateurs du DSRP* » et la «*matrice de suivi des critères de performances et de décaissement de l'ACAB* ».

Etape 3 : Mise à jour de la matrice des indicateurs du DSRP, la «*matrice de suivi des critères de performances et de décaissement de l'ACAB*» et du PAP (avril-mai)

Sur la base des résultats de cet exercice, il sera procédé, au besoin, à la mise à jour du Plan d'actions prioritaires (PAP) et des engagements du gouvernement, en particulier la «*matrice de suivi des indicateurs du DSRP* » et la «*matrice de suivi des critères de performances et de décaissement de l'ACAB* ». Le nouveau PAP est mis à la disposition des services (DCEF, DB, DPEE) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) pour les besoins de la préparation du budget national.

2.3 Les réformes budgétaires et financières

Le Sénégal s'est engagé depuis 2002 dans des réformes budgétaires et financières⁸ en vue d'améliorer sa gestion des finances publiques. L'enjeu majeur de ces réformes est double. D'une part, elles permettent une mise en œuvre efficace et transparente de la stratégie de lutte contre la pauvreté. D'autre part, elles offrent aux partenaires au développement un cadre adéquat et transparent pour leurs interventions. Ce qui pourrait contribuer à les amener à substituer les aides actuelles sous la forme de projets ou programmes par l'appui budgétaire dont la mobilisation et le contrôle seraient ainsi facilités.

Avec l'appui concerté des partenaires au développement, le Gouvernement du Sénégal a réalisé :

- ▶ Entre 2002 et 2003, deux exercices d'évaluation approfondie des systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés publics en vue d'améliorer la performance de la gestion des finances publiques sénégalaises. Ces exercices sont assortis de deux (02) plans d'actions CFAA & CPAR »⁹ dont le suivi de la mise en œuvre est assurée par un dispositif institutionnel de pilotage et de suivi composé du (i) Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF) au sein du Ministère de l'Economie et des Finances, et (ii) du Comité Conjoint de Suivi et d'Harmonisation (CCHS) incluant les bailleurs de fonds.
- ▶ En juin 2006, l'évaluation de la mise en œuvre des plans d'action CFAA et CPAR dont les principaux résultats ont fait ressortir une performance globalement satisfaisante avec 52% des mesures réalisées et 20% en cours de réalisation.
- ▶ En 2007, l'analyse de la situation des finances publiques basée sur le Cadre de Mesure de la Performance en matière de Gestion des Finances Publiques (PEFA).

⁸ Cf. les réformes financières et budgétaires sur le site officiel du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal : www.finances.gouv.sn

⁹ Country Financial Accountability Assessment (CFAA) » - Country Procurement Accountability Review (CPAR).

- ▶ En septembre 2008, la mission d'assistance technique du FMI en matière de gestion des finances publiques.
- ▶ En octobre 2009, l'adoption d'un nouveau Plan de Réformes Budgétaires et Financières (PRBF) pour la période 2009-2012, comme plateforme unifiée de référence de la mesure des performances en matière de gestion des finances publiques.

C'est dans cette dynamique que le Sénégal a entrepris la transposition des textes régissant le Cadre Harmonisé de Gestion des Finances Publiques initié par les États de l'UEMOA (en 1997 et 2001) qui a fait l'objet d'une innovation en juin 2009 avec l'adoption de six (06) directives¹⁰ financières communautaires applicables à compter du 1^{er} janvier 2012 et transposables intégralement dans le droit interne des pays de l'UEMOA avant le 1^{er} Janvier 2017. Elles viennent renforcer certains aspects des réformes de la gestion des finances publiques, notamment : (i) la budgétisation axée sur les résultats, (ii) la déconcentration de l'ordonnancement du budget de l'Etat, et (iii) le renforcement du contrôle externe.

Le Sénégal a beaucoup avancé dans la réalisation d'une des réformes majeures en matière de transparence dans la gestion des Finances publiques en l'occurrence celle du système de passation des marchés publics tant attendue par tous les acteurs de la scène publique sénégalaise. En effet le nouveau Code des Marchés Publics est entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2008 et le dispositif institutionnel chargé de veiller à son application est opérationnel. Il s'agit principalement de la Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP), de l'Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP) chargés respectivement du contrôle à priori et à posteriori, des cellules de passation des marchés logés au sein de chaque ministère et au niveau des régions et de la mise en ligne de tous les plans de passation de marchés de ces derniers sur le site officiel des marchés publics¹¹ .

¹⁰ Directives adoptées le 26 juin 2009 par le Conseil de Ministres de l'UEMOA

¹¹ Cf. www.marchéspublics.sn

2.4 Le Plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris pour le Sénégal

Dans le cadre de l'application des différents engagements internationaux pour l'efficacité de l'aide, les bailleurs de fonds et le Gouvernement du Sénégal sont invités à concrétiser les décisions et à les transposer au niveau national.

Suite à l'évaluation de la première phase de la Déclaration de Paris, le Sénégal a produit un plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris appelé Plan d'Action (2008-2010) conjoint pour l'Efficacité de l'Aide au Sénégal qui constitue une batterie de mesures, d'activités et d'indicateurs destinés à favoriser l'efficacité de l'aide au développement. Ce Plan d'Action pour l'efficacité de l'aide, après une série de concertations entre acteurs clés, a été validé au niveau politique le 07 mai 2008 par les représentants du Gouvernement et toutes les parties prenantes (PTF, OSC, élus locaux, Assemblée Nationale, etc.). Par ailleurs, plusieurs activités ont déjà été enclenchées avec entre autres :

- ▶ **La signature d'un Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires** : Ce document contractuel constitue un outil de référence dans le décaissement des appuis attendus de tous les bailleurs de fonds signataires de l'ACAB.
- ▶ **L'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris** : le Sénégal a été retenu parmi les dix pays (Bangladesh, Bolivie, Mali, Philippines, Afrique du Sud, Sri-Lanka, Ouganda, Vietnam et Zambie) pilotes dans l'évaluation globale de l'application de la Déclaration de Paris en vue de la préparation du Forum de Haut Niveau d'Accra tenu en septembre 2008.
- ▶ **La réalisation de l'enquête pays 2007** : cet exercice qui met le focus sur le suivi de l'état de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au sein d'un certain nombre de pays volontaires dont le Sénégal en vue de la préparation du 3^{ème} Forum de Haut Niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Accra en septembre 2008.
- ▶ **L'élaboration de la politique de l'aide du Sénégal** : ce document dont la finalisation est prévue pour l'année 2010 permettra de définir les priorités nationales et les modalités en matière d'APD tout en clarifiant les rôles de chaque acteur dans

le processus de mobilisation et d'utilisation des ressources extérieures. Il permettra également au Gouvernement sénégalais de réorienter et de mieux coordonner les interventions de ses différents bailleurs de fonds.

2.5 La situation de l'APD au Sénégal

L'Aide Publique au Développement est principalement constituée de l'appui projets/programmes. Quant à l'appui budgétaire, nouvel instrument privilégié de décaissement de l'aide extérieure, il commence à prendre de l'ampleur. Il représente 13% du volume de l'aide extérieure en 2008 contre environ 5% pour la période 2003–2005.

Le Sénégal est l'un des pays les moins avancés qui recevait le plus d'aide officielle par habitant au monde, soit environ 100 USD par habitant en 2004 selon les statistiques de l'OCDE. D'une manière générale, il a été estimé à plus d'une cinquantaine de partenaires techniques et financiers engagés dans 500 projets environ.

Conformément aux résultats de l'enquête 2006 sur le Sénégal portant sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, 27 partenaires au développement (bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux), principalement du Nord, fournissent 92% de l'APD officielle. Selon la dernière revue des dépenses publiques au Sénégal par la Banque mondiale en 2006, le Groupe de la Banque mondiale occupe la première position de fournisseurs de fonds avec 27,5% du pourcentage total en fin 2005, suivi de l'Union Européenne (15%) et de la Banque africaine de développement (BAD) (14%). En 2008, selon la Banque mondiale (BM), l'aide au développement se chiffrait à 7,5% du PIB, ou 71 USD per capita, ou 635 millions USD et avait financé 40% du budget d'investissement public.

Au titre de la relation avec le FMI, le Gouvernement du Sénégal a adopté en novembre 2007 un nouveau programme sans décaissement de type Instrument de Soutien au Programme Economique (ISPE) articulé autour de quatre volets : (i) retrouver une politique budgétaire plus prudente afin de parvenir à la viabilité des finances publiques, (ii) renforcer la gouvernance et la transparence budgétaires, (iii) promouvoir l'activité du secteur privé, et (iv)

renforcer la contribution du secteur financier à l'économie. Par ailleurs, pour faire face aux effets collatéraux des crises alimentaire et énergétique survenues 2007-2008, le Gouvernement a bénéficié, en décembre 2008, de l'instrument de la Facilité aux Chocs Exogènes (FCE) du FMI pour un montant d'environ 75 millions USD décaissable en deux tranches. En fin 2009, l'instrument ISPE a fait l'objet de quatre (04) revues et la FCE de deux (02) revues par les services du FMI. Les résultats ont été globalement satisfaisants. Les deux tranches de la FCE ont été décaissées.

L'état de la coordination de l'aide est satisfaisant et se matérialise à travers des cadres d'échange et dialogue tels que les groupes thématiques des bailleurs de fonds ou les comités techniques regroupant l'Etat et les partenaires au développement.

Les allègements de la dette publique extérieure du Sénégal

Au titre de la dette publique extérieure, l'encours, en fin 2001, atteignait un pic de 2530,6 milliards FCFA. Après son éligibilité à l'initiative PPTTE renforcée en juin 2000, et l'atteinte du Point d'Aboutissement en avril 2004, le Sénégal a également bénéficié des allègements de sa dette extérieure relative aux initiatives PPTTE en 2004 et l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM) en 2005 décidées par les créanciers bilatéraux et multilatéraux.

Suite à l'annulation de la quasi-totalité de la dette bilatérale grâce à l'Initiative PPTTE le Sénégal a pu bénéficier, comme tous les pays qui ont atteint le point d'aboutissement, de ce nouveau mécanisme de réduction de sa dette auprès de ses créanciers multilatéraux qui représentait environ 80% de sa dette extérieure totale.

Les ressources tirées de l'allègement PPTTE doivent servir à financer des dépenses visant la réduction de la pauvreté, notamment celles relatives aux programmes sociaux du Plan d'Actions Prioritaires de DSRP-II. Entre 2001 et 2007, le Sénégal a bénéficié au titre de l'allègement PPTTE des ressources cumulées de 324,4 milliards FCFA.

Au titre de l'IADM, le FMI a procédé, en 2006, à l'annulation de la totalité de l'encours au 31 décembre 2004 du Sénégal, soit un montant de 85,9 milliards FCFA. De même, au total, un montant de 1069,7 milliards FCFA ont été annulés dans le cadre de cette

initiative, dont 841,1 milliards FCFA de l'IDA et 163,9 milliards FCFA de la BAD.

Ces allègements ont contribué à rendre la dette publique extérieure du Sénégal soutenable avec un encours évalué à 1171,6 milliards FCFA en 2008 (19,5% du PIB), soit un taux d'endettement extérieur de 19,7% en 2008 contre 61,7% en 2002. La dette extérieure de 2008 est à 61,1% de source multilatérale, principalement du groupe de la Banque mondiale qui constitue le principal bailleur avec une part de 58,0%. L'encours de la dette bilatérale est constitué de près 62% des partenaires arabes.

Le rapport de juin 2009 sur l'analyse de la viabilité de la dette publique sur la période 2009-2029 a fait ressortir un risque faible du profil d'endettement du Sénégal et que la stratégie d'endettement adoptée par le Sénégal sur la période sous revue n'affectera pas la soutenabilité de sa dette extérieure telle que définie dans le cadre de l'analyse de la viabilité de la dette appliquée par le FMI et la Banque Mondiale.

III. L'Appui Budgétaire, un nouvel instrument de l'APD

3.1 Définitions, différentes formes de l'appui budgétaire et généralités

Une définition générale de l'appui budgétaire (AB) : L'appui budgétaire consiste fondamentalement pour le bailleur de fonds, plutôt que de financer des projets individualisés, à transférer des ressources financières au budget de l'Etat partenaire dans le but de contribuer à la mise en œuvre de politiques sur lesquelles il y a accord entre les deux parties. Les engagements financiers des partenaires au développement portent généralement sur plusieurs années. Ainsi, l'aide est versée par les bailleurs de fonds au Trésor et entièrement dépensée par l'État bénéficiaire en vertu de ses propres procédures. Les moyens financiers ne sont pas octroyés dans l'optique de financer une activité ou un projet spécifique identifiable.

L'appui budgétaire général (ABG) : L'appui budgétaire général consiste en une aide octroyée qui ne se limite pas à un secteur déterminé. Le dialogue politique se concentre alors sur la mise en œuvre de la politique de développement dans sa globalité.

L'appui budgétaire sectoriel (ABS) : L'appui budgétaire sectoriel consiste en une aide qui vise à contribuer à la mise en œuvre de la politique du gouvernement dans un secteur particulier. Il peut être ciblé ou non ciblé.

- ▶ L'appui budgétaire sectoriel est dit **non ciblé** lorsqu'il s'agit d'un transfert au budget sans accord préalable sur l'utilisation spécifique du financement.
- ▶ L'appui budgétaire sectoriel est **ciblé** lorsque le transfert au budget ne peut être utilisé que sur certaines lignes budgétaires.

Mécanisme de base pour le suivi et les décaissements

Le Gouvernement bénéficiaire et les donateurs suivent conjointement les engagements fixés sur la base d'un cadre d'évaluation (une matrice) préalablement convenu pendant l'année en cours (année

N). Ce cadre d'évaluation s'inspire des résultats escomptés du DSRP du pays. Si les engagements fixés dans la matrice pour l'année N-1 sont jugés satisfaisants lors de la revue annuelle conjointe effectuée en année n, les donateurs prennent alors leur décision de décaissement pour la prochaine Loi des Finances (aide versée à partir de janvier de l'année N+2).

Avantages de l'appui budgétaire

- ▶ L'appui budgétaire est de plus en plus perçu comme un outil positif pour une aide publique au développement (APD) plus efficace. Il prend de plus en plus de l'ampleur dans l'APD.
- ▶ Il favorise l'amélioration des capacités d'absorption des ressources extérieures.
- ▶ Il permet de faire baisser les coûts de transaction de l'aide et renforce le dialogue entre le pays bénéficiaire et les partenaires au développement.
- ▶ Il renforce l'appropriation de l'Etat en le rendant responsable de l'affectation des ressources qui se fait sur la base de la stratégie de réduction de la pauvreté qu'il a lui-même conçue.
- ▶ Il renforce la capacité de gestion de l'État bénéficiaire ce qui lui permet d'affirmer son leadership sur la planification de son développement et de disposer d'un système transparent de gestion des finances publiques.
- ▶ Il augmente également la responsabilité interne de l'Exécutif vis-à-vis du Parlement, de la Cour des comptes et de la société civile - l'Exécutif doit rendre compte de la manière dont il affecte l'appui budgétaire.
- ▶ Il peut aussi bien servir à des dépenses d'investissement qu'à des dépenses courantes du Budget, contrairement à l'appui au projet. Cette séparation est considérée comme une source de problèmes pour la planification des coûts d'intervention sur le long terme.
- ▶ Il contribue particulièrement à accroître le pouvoir du niveau central, en l'occurrence celui du Ministère chargé des finances, notamment en matière d'amélioration de la qualité de la gestion budgétaire.

Contraintes et limites

- ▶ L'appui budgétaire, si le mécanisme n'est pas harmonisé et encadré, entraîne que l'Etat bénéficiaire doit faire face à une multitude de conditionnalités et de critères et un éparpillement du dialogue face à de nombreux bailleurs.
- ▶ L'un des principaux risques pour un pays bénéficiaire de l'appui budgétaire est le blocage systématique du décaissement de la totalité ou d'une tranche des versements prévus du fait du non respect d'un ou plusieurs critères de satisfaction.
- ▶ La difficulté pour un partenaire au développement de mesurer concrètement, le résultat relevant directement de son appui budgétaire (du fait de sa fongibilité¹² dans le budget de l'Etat) contrairement à l'appui sous forme de projet ou programme.
- ▶ Il est à souligner que certains partenaires au développement sont encore réticents par rapport à l'appui budgétaire en attendant des changements au niveau de la gouvernance financière du pays partenaire. Pour d'autres, il leur est légalement impossible d'investir des fonds publics sans en connaître la destination, posant la difficulté de justification auprès de leurs contribuables.

¹² La fongibilité suppose l'intégration des ressources de l'AB dans le budget de l'Etat qui peut par la suite l'utiliser sans distinction de ses ressources propres internes et sans possibilité de traçabilité.

Encadre 4 : Le Cycle d'Appui Budgétaire

DIALOGUE PREALABLE

Conditions d'entrée:

- Volonté des Partenaires au développement d'utiliser l'outil d'AB
- Appréciation positive de la qualité de gouvernance
- Appréciation positive de la stabilité du cadre macroéconomique
- Appréciation positive de la mise en œuvre du DSRP
- Appréciation positive de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières

Dialogue préalable à un accord Etat/ Partenaires au développement:

- Consensus sur une liste des objectifs à moyen terme tirée des programmes et politiques de l'Etat
 - ← Alignement
 - ← Harmonisation
- Plan d'action avec indicateurs de suivi

Par exemple un consensus des acteurs sur le taux d'achèvement pour l'élémentaire

DIALOGUE ANNUEL

Décaissement:
Décision de décaissement dans l'année N+1 si les indicateurs sont satisfaits

Moyens (inputs):
Planification des ressources pour N+1 sur la base des résultats de N-1

- Programmation pluriannuelle par secteur et par objectif (CDMT, CDSMT)
- Prise en compte dans le projet de loi de finance pour l'année N+1

Par exemple : pour augmenter le Taux d'achèvement pour l'élémentaire, le gouvernement prend en charge les coûts liés au renforcement de la distribution des manuels, au fonctionnement des cantines scolaires ou à l'augmentation des bourses et

Evaluation Suivi:
Appréciation des résultats dans le cadre d'un dialogue périodique

- Suivi des indicateurs

Exemple de questions : Est-ce que les objectifs cibles sont atteints et si non, pourquoi? Comment est-ce que le ministère de l'éducation peut changer sa stratégie?

Produits (outputs) et réalisations (outcomes):
Mise en œuvre des politiques, effets attendus si :

- les bailleurs décaissent
- l'Etat alloue les crédits conformément aux prévisions
- les sectoriels parviennent à absorber tous ces crédits:

- au niveau des politiques
- au niveau institutionnel
- au niveau macroéconomique et budgétaire

Pour l'exemple du Taux d'achèvement pour l'élémentaire si la politique est mise en œuvre tel que planifié et sans être gênée par un facteur quelconque le taux d'achèvement peut être augmenté.

Année N. (en cours)

Année N. + 1 (suivante)

3.2 L'Appui budgétaire au Sénégal

Au Sénégal, l'appui budgétaire a démarré vers les années 80 avec la période d'ajustement de l'économie sénégalaise (Programmes d'Ajustement Structurel).

L'appui budgétaire, comme instrument de décaissement de l'APD, a commencé à émerger à partir de 2003. Il représentait environ 5% de l'aide extérieure totale au Sénégal pendant la période 2003-2005. Il prend de l'ampleur avec un poids financier de l'ordre de 13% du volume de l'APD en 2008. Le cumul des décaissements effectués par les partenaires au développement, à travers l'appui budgétaire, a été de l'ordre de 430 milliards FCFA entre 2003 et 2008.

Au terme d'un dialogue soutenu, le Gouvernement et les partenaires au développement ont conjointement élaboré et adopté un cadre harmonisé de référence d'intervention des appuis budgétaires au Sénégal, dénommé « Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires (ACAB) au Sénégal » dont la signature a été effective depuis le 11 janvier 2008. Ce cadre d'intervention dispose d'une matrice commune de suivi des critères de performances et décaissements. Les partenaires signataires de l'ACAB sont l'Allemagne, la Banque africaine de développement, la Banque mondiale, le Canada, la France, les Pays Bas et l'Union Européenne.

A l'ACAB, est annexée une matrice commune de mesure des résultats de la politique du Gouvernement comportant un nombre réduit d'indicateurs mesurables sur plusieurs années et tirés essentiellement de la liste des indicateurs de suivi du DSRP et des OMD. Les décaissements par tranche annuelle obéiront à l'évolution positive dans le temps des indicateurs, dénommés « déclencheurs » qui ont été retenus par les partenaires au développement concernés.

Bien que chaque partenaire au développement puisse se référer de manière spécifique à certains indicateurs sectoriels, les trois résultats ci-après, dits « appréciations générales » de la politique du Gouvernement, constituent les dispositions communes pour le décaissement des appuis budgétaires.

- 1 une appréciation positive du cadre macroéconomique (par le Conseil d'Administration du FMI de la mise en œuvre de l'ISPE)
- 2 une appréciation positive de la mise en œuvre du DSRP constatée par la revue annuelle conjointe du DSRP
- 3 une appréciation positive de la mise en œuvre des réformes financières et budgétaires sur la base de la revue conjointe

Le Gouvernement a mis en place, en décembre 2008 par un arrêté du Ministre de l'Economie et des Finances, un Comité de pilotage ACAB chargé du suivi des engagements des signataires de l'ACAB. A cet égard, une revue de l'ACAB a été effectuée en 2009. L'ACAB a fait l'objet d'une évaluation externe dont le rapport final¹³ a été publié en octobre 2009. L'évaluation a suggéré la redynamisation de l'ACAB avec douze (12) recommandations.

Les tableaux ci-après donnent la typologie et les décaissements des appuis budgétaires depuis 2008 des partenaires au développement signataires de l'ACAB.

Tableau 1 :
Typologie des appuis budgétaires au Sénégal (ACAB)

Partenaires signataires de l'ACAB	Appui Budgétaire Général	Appui Budgétaire Sectoriel		
		Secteurs	Ciblé	Non Ciblé
Allemagne (KfW)				
BAD		Secteur privé Finances publiques		x
Banque mondiale	x	Energie		x
Canada (ACDI)		Education Finances publiques Suivi DSRP	x	x
Commission Européenne	x	Education Finances publiques Santé		x
France (AFD)		Education	x	x
Pays Bas	x	Environnement		x

¹³ Rapport final d'évaluation externe de l'ACAB, 30 octobre 2009

Tableau 2 :
Décaissements des appuis budgétaires au Sénégal (ACAB)
(Source : rapport d'évaluation ACAB – 2009)

Partenaires signataires de l'ACAB	Montants équivalents en milliards FCFA			
	Décaissements 2008	Décaissements 2009	Décaissements potentiels 2010	Décaissements potentiels 2011
Allemagne (KfW)	-	-	2,00	2,00
BAD	15,34	-	7,70	11,25
Banque mondiale	24,10	36,10	12,90	12,90
Canada (ACDI)	10,30	13,20	11,00	7,10
Commission Européenne	7,80	19,07	24,79	15,09
France (AFD)	2,60	5,90	-	-
Pays Bas	14,20	14,60	12,80	13,80
Total	74,34	88,87	71,19	62,14
NB : Y compris le décaissement de 2007 de 3,9 milliards FCFA effectué en 2008 Les montants en devises ont été convertis en FCFA				

Exemple d'un Appui Budgétaire Général : la Banque mondiale dans le cadre du *Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté CSRP IV 2007-2010 pour le Sénégal* dont l'enveloppe devrait porter sur soixante (60) millions USD.

Exemple d'Appui Budgétaire Sectoriel non-ciblé : les Pays-Bas à l'Etat du Sénégal dans le but de contribuer à la mise en place de la politique gouvernementale de développement en matière d'environnement. Les modalités de cet appui sont discutées dans le cadre d'un dialogue politique approfondi entre les deux parties. Ainsi, le Gouvernement des Pays-Bas s'en remet entièrement aux institutions sénégalaises pour la gestion de l'aide accordée. Toutefois ces dernières devront lui assurer que la qualité de la gouvernance au Sénégal, tant sur le plan de général que dans le secteur de l'environnement, ainsi que la politique de développement de ce secteur sont assez élevés pour que l'aide budgétaire puisse fournir des résultats positifs dans l'environnement. Cette assurance est traduite dans des conditions préalables et sine qua non que le Gouvernement du Sénégal devra respecter pour déclencher le décaissement de l'aide. Pour le suivi de l'aide budgétaire des Pays-Bas, son ambassade au Sénégal organise chaque année, au

démarrage du troisième trimestre de l'année une mission d'évaluation de son aide budgétaire au Sénégal. Le rapport de la mission d'évaluation est soumis au Comité Conjoint de Suivi du CDSMT pour discussions et à l'ambassade des Pays-Bas pour examen et décision de décaissement.

Exemple d'Appui Budgétaire Sectoriel ciblé : le Canada apporte un Appui Budgétaire Sectoriel au Sénégal qui cible l'éducation. Cet appui est majoritairement destiné au Programme Décennal de l'Éducation et de la Formation (PDEF), plus particulièrement à l'enseignement de base (primaire). De ce fait un compte spécial a été ouvert à la BCEAO au nom du Trésorier Général de l'Etat du Sénégal qui va décaisser, à la demande du Payeur Général, les montants destinés au règlement des dépenses de l'éducation primaire. Ainsi, l'évaluation portera sur la destination de ces décaissements pour vérifier le montant des crédits qui ont été alloués à l'éducation. Cependant, le bailleur n'a pas la possibilité de vérifier que ces montants ont effectivement profité à l'éducation primaire (par exemple plutôt qu'à l'enseignement supérieur) car ne pouvant suivre la dépense jusqu'à sa destination finale contrairement à l'approche projet (cf. Agence Canadienne pour le développement international - ACDI).

Le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) comme instrument privilégié de l'Appui Budgétaire

L'ACAB affiche la volonté manifeste des partenaires au développement à aller vers une harmonisation de leurs procédures de décaissement de sorte à les simplifier et les rendre plus efficaces.

A cet égard, il est important de souligner que le « **Cadre des Dépenses (Sectoriel) à Moyen Terme – CDSMT** constitue un instrument privilégié pour la mise en place des appuis budgétaires en ce sens qu'il permet aux différents acteurs d'avoir une meilleure visibilité concernant les actions et objectifs auxquels le Gouvernement alloue des ressources publiques.

Le Cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) constitue le lien fondamental entre le DSRP et la Loi des Finances, donc entre la Stratégie et les opérations concrètes de l'Etat. L'instrument permet de traduire l'implication financière des politiques formulées pour l'atteinte des objectifs fixés. Gage de transparence, il devient un

support d'attribution de l'aide, permettant à la fois de fournir une vision globale des dépenses à l'échelle nationale ou sectorielle, et de s'inscrire dans une amélioration de la performance de la gestion budgétaire.

Le CDMT/CDSMT est un outil de planification qui est utilisé par de nombreux pays. Parmi ces derniers nous retrouvons des pays développés (Danemark, Suède Belgique, Australie, Pays Bas, Royaume Uni...), des pays émergents (Turquie, Afrique du Sud...) et des pays en développement (Moldavie, Ghana, Sénégal, Mauritanie....).

Au Sénégal, des efforts ont été déployés depuis quelques années, à travers l'introduction progressive de l'outil « Cadre des Dépenses (Sectoriel) à Moyen Terme – CDSMT dans la programmation budgétaire.

L'approche CDMT est traduite au niveau des ministères ou secteurs à travers les Cadres des Dépenses Sectoriels à Moyen Terme (CDSMT) sur la base duquel chaque ministère se voit alloué des crédits en fonction des objectifs qu'il veut atteindre. Ces objectifs stratégiques sont dérivés du DSRP et fondent les programmes d'investissement du secteur. Ces derniers sont déclinés en une somme de composantes de projets qui sont traduits en coûts lesquels seront pris en compte dans la Loi de Finance.

L'introduction des CDSMT a démarré au Sénégal en 2006 avec quatre (04) ministères-test. En 2010, le Sénégal dispose d'un CDMT global (2010-2012) et quatorze¹⁴ (14) ministères sectoriels sont sous CDSMT, notamment ceux les plus dépensiers. La généralisation du mécanisme CDSMT est prévue à l'horizon 2012.

¹⁴ Ministère de l'Education, Ministère de la Justice, Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale et Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature, des Bassins de Rétenion et des Lacs Artificiels, Ministère du Développement Rural et de l'Agriculture, Ministère de Tourisme et de l'Artisanat, Ministère de l'Elevage, Ministère de l'Economie Maritime, Ministère de la Famille, Ministère de la Solidarité Nationale, Ministère des Infrastructures et de l'Assainissement, Ministère de l'éducation professionnelle, Ministère des Transports terrestres et des Transports Aériens, et Ministère de la Culture et du Patrimoine historique Classé..

3.3 Les rôles des différents acteurs au Sénégal dans la mise en œuvre de l'instrument «appui budgétaire »

L'implication harmonisée de toutes les parties prenantes (Etat, Bailleurs et acteurs non étatiques) est capitale pour une bonne mise en œuvre de l'appui budgétaire. Ce qui nécessite une bonne compréhension de l'outil et des différents rôles et responsabilités des acteurs concernés. Il s'agit dans cette rubrique de mettre en exergue les rôles de certains acteurs tels que les ministères sectoriels et les acteurs non étatiques (ANE).

Le Gouvernement, à travers les Ministères sectoriels

Les ministères sectoriels ont pour principal rôle, la planification et l'exécution des dépenses du budget sectoriel sur la base d'un CDSMT avec une programmation pluriannuelle des dépenses en fonction des résultats et des objectifs bien déterminés à l'avance. Cet exercice leur permet d'avoir une visibilité sur leurs besoins de financement en tenant en compte des coûts de fonctionnement et des dépenses d'investissement sur une période relativement longue.

Les ministères sectoriels doivent veiller à ce que les priorités du DSRP soient prises en compte, à travers les activités des programmes définis dans leurs CDSMT. Un tableau récapitulatif donne les indications sur l'intitulé des programmes/projets, des objectifs sectoriels auxquels ils contribuent, des objectifs spécifiques propres, des composantes, des services responsables, des extrants attendus et des allocations budgétaires sur la période du CDSMT.

Les collectivités locales

« Au Sénégal, les Collectivités Locales (CL) constituent une catégorie d'acteurs incontournables dans la définition et la mise en œuvre de la Stratégies de Réduction de la Pauvreté.

Les Collectivités locales sont au premier rang dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de décentralisation qui, à travers la promotion d'un développement durable, encourage une participation effective des populations locales à la prise de décision et une responsabilisation accrue des acteurs locaux dans la planification et l'appropriation des projets et actions de développement. Ainsi, pour mieux atteindre les populations vulnérables, il est nécessaire de pousser la décentralisation des actions prioritaires de la stratégie de

réduction de la pauvreté au niveau des CL qui constituent les lieux d'expression et de manifestation de tous les problèmes liés à la pauvreté. A cet égard, la Stratégie de Réduction de la Pauvreté trouve-elle au niveau local un terrain par excellence pour son opérationnalisation.

A ce titre, il est pertinent d'organiser au niveau des CL la promotion du développement dans le cadre d'une approche participative faisant intervenir les populations en amont et en aval dans la prise en charge des problèmes sociaux, économiques et autres.

Au demeurant, les faibles capacités financières des Collectivités Locales ne les permettent pas de jouer suffisamment leurs rôles dans la mise en œuvre des actions de la SRP. D'où l'importance de l'aide au développement pour ces collectivités qui peuvent tirer profit du PNDL, de la coopération décentralisée et d'autres programmes pour mieux assurer la redistribution des ressources nationales au niveau des populations.

Au regard du rôle et de la place des Collectivités locales dans la promotion du développement et la lutte contre la pauvreté, il serait très pertinent de trouver un moyen de renforcer les budgets locaux par des mécanismes comme l'appui budgétaire ou d'autres instruments spécifiques et plus adaptés.

Le secteur privé

La Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) accorde également une importance capitale à la croissance économique, à travers la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA). A cet égard, le secteur privé est appelé à jouer un rôle crucial, comme moteur de croissance, dans la mise en œuvre de la SRP.

La société civile

Dans le cadre la SRP, la Société Civile (SC) est appelée, entre autres, à :

- ▶ Remplir un rôle politique en assurant le plaidoyer pour l'autonomisation des pauvres et la protection des droits de la personne

- ▶ Innover et diffuser les connaissances auprès des populations pour leur expliquer les tenants et aboutissants de la SRP ainsi que les rôles et responsabilités de l'Etat et des partenaires au développement.
- ▶ Faire prendre conscience aux populations de leur rôle et surtout de leur capacité potentielle à influencer directement sur les politiques de développement de leurs dirigeants qui ont l'obligation de leur rendre compte. Cela permettra d'assurer au citoyen une meilleure appropriation et un suivi des programmes d'investissement de l'Etat. Ce qui renforcera le contrôle citoyen.
- ▶ Renforcer le capital social et le dialogue politique en contribuant à établir et à maintenir des relations sociales reposant sur la confiance et le partage, qui sont essentielles à la paix sociale, au mieux-être et à la prospérité à long terme.
- ▶ Etre un maillon stimulant dans le cadre du dialogue entre le Gouvernement et les partenaires au développement
- ▶ Inciter les bénéficiaires à mieux internaliser l'approche participative dans le cadre de la formulation et la mise en œuvre des programmes/projets axés sur la réduction de la pauvreté
- ▶ Inciter à la diffusion et à l'application de la bonne gouvernance

IV. Le cycle budgétaire au Sénégal

Le Budget de l'Etat du Sénégal est un texte législatif qui prévoit et autorise la nature, le montant et l'application des ressources et des charges de l'Etat en tenant compte de l'équilibre financier et des objectifs économiques et sociaux à atteindre dans le cadre de la politique générale définie par le Président de la République.

Le Budget de l'Etat est transcrit dans un document préparé par l'Exécutif (le Gouvernement) dénommé « Projet de Loi des Finances (PLF) » qui est soumis au Parlement (Assemblée Nationale et Sénat) pour adoption. Une fois voté, le PLF devient la Loi des Finances (LF).

Le projet de Loi de Finances de l'année comprend deux parties distinctes:

- ▶ Une première partie consacrée aux ressources de l'Etat et les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier du budget. C'est dans cette partie que l'on autorise la perception des ressources publiques internes (fiscales, non fiscales, emprunt et trésorerie) et externes (aide extérieure). Elle est votée avant la deuxième partie :
- ▶ La deuxième partie fixe le montant global des crédits applicables aux services votés et arrête les dépenses applicables aux autorisations nouvelles par titre et par ministère ; il autorise les opérations des budgets annexes et les opérations des comptes spéciaux du Trésor (*cf. article 32 Directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances*).

L'exercice budgétaire au Sénégal s'étale de janvier à décembre. Le cycle budgétaire du Sénégal comprend les quatre (04) phases suivantes :

- 1 L'élaboration du budget
- 2 Le vote du budget
- 3 L'exécution du budget
- 4 Le contrôle du budget

4.1 Comment est élaboré le budget¹⁵ ?

1 Au plus tard fin avril, une circulaire du Ministre de l'Economie et des Finances, relative à la préparation de la loi de finances est envoyée aux institutions et aux ministères dépensiers. Elle fixe, entre autres :

- ▶ Les grandes orientations et les conditions dans lesquelles la préparation du budget doit s'inscrire, notamment l'alignement aux priorités du DSRP et la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) ;
- ▶ Les dates des conférences budgétaires;
- ▶ La liste des correspondants du Ministère des Finances (MEF) auprès de chaque département.

2 Entre avril et juin, les ministères sectoriels préparent leurs projets de budgets en inscrivant les besoins en investissement et en fonctionnement (y compris ceux des Collectivités locales). Les plafonds de dépenses sont notifiés aux institutions et aux ministères dépensiers par lettre du Premier Ministre qui a été préparé par le MEF. **Au plus tard le 30 juin**, les projets de budget des institutions et des ministères sont déposés au niveau du MEF pour l'insertion dans le PLF en préparation. **Au plus tard le 30 juin**, le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) est organisé avec le Parlement.

3 Au mois de juillet se tiennent les conférences budgétaires entre le MEF et chaque institution et ministère dépensier pour discuter sur les besoins exposés dans son projet de budget en vue de la préparation du dossier d'arbitrage du MEF.

4 Entre août et septembre, le Ministère de l'Economie et des Finances effectue l'arbitrage des propositions de la répartition des crédits. Puis le dossier est soumis à l'arbitrage du Premier Ministre qui peut valider les propositions ou y apporter des amendements en vue du Conseil des Ministres.

¹⁵ Le cadre réglementaire d'élaboration du budget a fait l'objet d'une rénovation à travers le Décret 2009-85 du 30 janvier 2009 relatif à la préparation du budget.

5 Au plus tard le 15 septembre, le Ministère de l'Economie et des Finances élabore le Projet de Loi de Finances et le soumet au Conseil des Ministres pour examen et adoption par le Gouvernement **avant le 30 septembre**.

6 Après cette étape, **le 15 octobre au plus tard**, le Projet de Loi de Finances est déposé par le Secrétaire Général du Gouvernement aux deux chambres du Parlement.

4.2 Comment est voté le budget ?

Le Projet de Loi de Finances est déposé auprès des deux chambres du Parlement (Assemblée Nationale et Sénat) avant le 15 octobre (délai constitutionnel) qui correspond au jour d'ouverture de la deuxième session du Parlement. Les parlementaires disposent à partir de ce moment de soixante (60) jours répartis entre les députés (45 jours) et les sénateurs (15 jours) pour voter le budget.

Les sessions du Parlement sont ouvertes au public à partir de la plénière, par contre l'examen en commission de finances est restreint aux parlementaires et aux membres du Gouvernement sollicités par ces derniers et aux structures du MEF en charge de l'élaboration du budget.

En cas de non respect du délai de 60 jours, l'article 68 de la Constitution du Sénégal autorise le Président de la République à reconduire les services votés par décret. Cela veut dire qu'il peut reconduire le minimum de dotations que le Gouvernement juge indispensable pour poursuivre l'exécution des services publics dans les conditions qui ont été approuvées l'année précédente par le Parlement.

Le Parlement dispose d'un droit d'amendement si cela n'a pas d'effet aggravant sur les charges ni de diminution sur les ressources sauf s'il propose des ressources compensatrices (article 82 de la Constitution).

La Loi de Finances votée à ce moment est appelée **Loi de Finances Initiale (LFI)**.

Au plus tard le 31 décembre, la Loi des Finances Initiale (LFI) est promulguée par le Président de la République et publiée au Journal Officiel (JO) par le Secrétaire Général du Gouvernement.

La LFI peut faire l'objet d'une **Loi de Finances Rectificative (LFR)** qui modifie et complète en cours d'exécution les dispositions de la Loi de Finances Initiale.

Exemple : *En cours de l'année budgétaire 2003, pour permettre l'utilisation des ressources tirées de l'Initiative « Pays pauvres très endettés –PPTÉ », le Gouvernement a décidé de soumettre à l'approbation de l'Assemblée Nationale une loi de finances rectificative pour l'exercice 2003.*

Il est à noter que la Loi de Finances de chaque année fait également l'objet d'une **Loi de Règlement (LR) à voter par le Parlement**. La LR constate les résultats financiers de l'année précédente et les compare avec les prévisions de la loi de finances. Cette dernière constitue un des principaux moyens de contrôle de l'exécution du budget (*cf. Comment s'effectue le contrôle du budget?*).

4.3 Comment est exécuté le budget ?

Une fois le Budget de l'Etat voté par le Parlement et promulgué par le Président de la République, l'exécution budgétaire s'effectue selon le calendrier suivant :

En janvier : Le MEF adresse une lettre circulaire aux entités de l'Etat (institutions et ministères) pour leur notifier la mise en place du budget.

Fin septembre : Le MEF leur adresse une circulaire aux entités de l'Etat (institutions et ministères), cette fois-ci, pour leur notifier le calendrier de clôture de gestion.

Cette circulaire rappelle, entre autres, certaines dates clés à savoir :

- ▶ La date limite d'engagement de dépenses qui est fixée pour la fin du mois d'octobre
- ▶ La date limite d'ordonnancement du paiement qui est fixée pour la fin du mois de novembre
- ▶ La fin de la période complémentaire qui correspond à la fin du mois de mars (année suivante)

Il est important de rappeler que le processus de l'exécution d'une dépense publique se déroule en quatre étapes majeures, symbolisées par « ELOP » :

- ▶ l'Engagement par l'administrateur des crédits,
- ▶ la Liquidation par l'administrateur du crédit qui constate que le service a été effectué,
- ▶ l'Ordonnancement pour le paiement : par la Direction du Budget (pour les dépenses de fonctionnement) ou par la Direction de la Dette et de l'Investissement (pour les dépenses d'investissement)
- ▶ le Paiement de la dépense par le comptable public

4.4 Comment s'effectue le contrôle du budget ?

Il existe trois types de contrôle au Sénégal : administratif, juridictionnel et parlementaire.

Le Contrôle administratif

Dans le domaine de la gestion des finances publiques, le système de contrôle interne est assuré sous la forme d'un contrôle de gestion par certaines entités suprêmes telle que l'Inspection Générale de l'Etat (IGE) ou encore par l'Inspection Générale des Finances et autres bureaux d'inspection des administrations qui relèvent du pouvoir exécutif notamment le Contrôleur des Opérations Financières (COF) qui est chargé d'effectuer le contrôle à priori des dépenses de l'Etat.

Le contrôle administratif cible trois objectifs :

- ▶ Assurer la compatibilité des opérations financières de l'Etat conformément aux lois et règlements
- ▶ Assurer l'exactitude des données financières et des rapports sur la gestion des finances publiques
- ▶ Faciliter l'efficacité et l'efficience des opérations financières de l'Etat.

Le contrôle interne peut être effectué avant (à priori) ou après (à posteriori) que la dépense ait été faite. Il porte en général sur : (i) la qualité de l'ordonnateur ; (ii) la régularité et la légalité de la

dépense ; (iii) le report précis de la dépense sur les comptes ; (iv) la disponibilité des crédits ; (v) la précision avec laquelle le montant de la dépense a été déterminée ; (vi) et l'observation d'une utilisation des crédits à un rythme correct.

Le Contrôle Juridictionnel

Il est assuré par la Cour des Comptes (CC) créée en 1999.

La Cour des Comptes juge les comptes des comptables publics et ceux des personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Il s'agit des personnes qui se sont immiscées dans les fonctions de comptable sans en avoir l'habilitation (exemple d'un directeur qui passe des marchés), ou de comptables patents qui ont abusé de leurs fonctions.

Elle assiste le Président de la République, le Gouvernement et le Parlement dans le contrôle de l'exécution des Lois de Finances. Elle contrôle la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics.

La Cour des Comptes élabore un rapport annuel qu'elle dépose officiellement au Président de la République et aux Présidents des deux chambres du Parlement. En outre, elle effectue toute enquête complémentaire qui pourrait lui être demandée à l'occasion de l'examen ou du vote du Projet de Loi de Règlement qu'elle a élaboré. Constituée en chambre de discipline financière, la Cour a compétence pour sanctionner les fautes de gestion et prononcer des amendes contre leurs auteurs. (www.courdescomptes.sn)

Le Contrôle Parlementaire ou Législatif

Ce contrôle se fait en deux phases :

- ▶ A priori avec le vote de la Loi de Finances Rectificative
- ▶ A posteriori avec le vote de la Loi de Règlement

Le Projet annuel de Loi de Règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses se rapportant à une même année. Le cas échéant, il ratifie

les ouvertures de crédits par décrets d'avances et approuve les dépassements de crédits liés à des circonstances de force majeure. Il établit le compte de résultat de l'année concernée.

Le Projet de Loi de Règlement est déposé par les services du Ministère de l'Economie et des Finances au Parlement au plus tard à la fin de l'année qui suit l'année d'exécution du budget. Le rapport sur l'exécution des lois de finances prévu à l'article 37 ci-dessus, est remis au Parlement par la cour des comptes. Le Parlement devra débattre dudit projet, en vue de son adoption au cours de la première session qui suivra son dépôt et sa distribution.

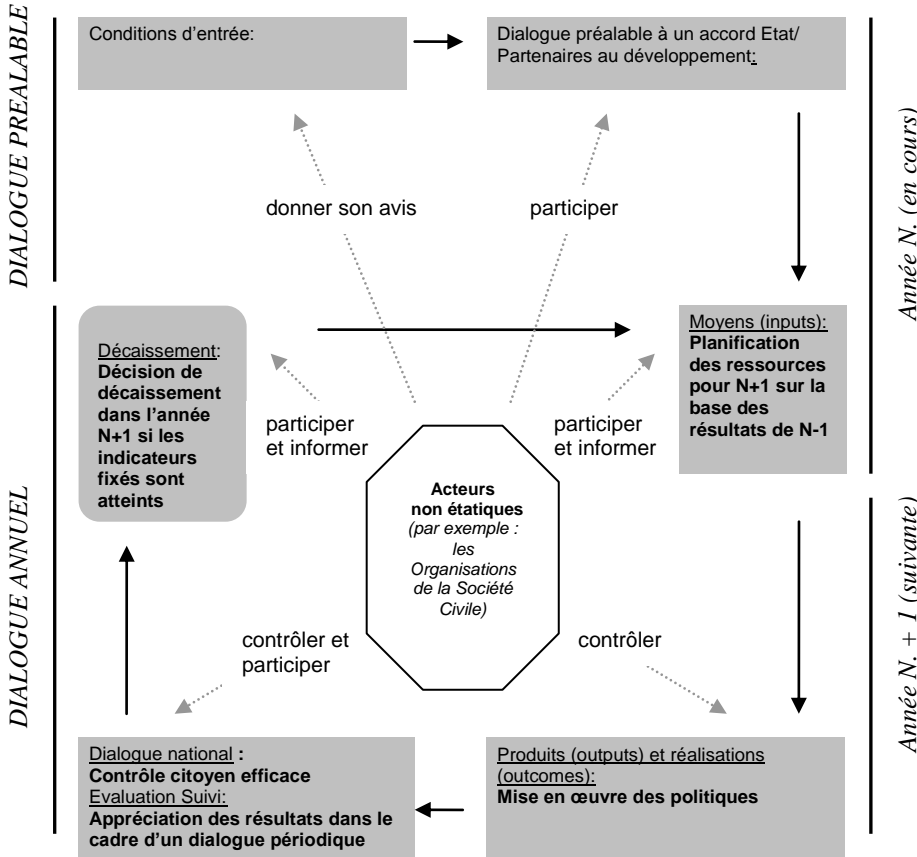
La Loi de Règlement au Sénégal

En principe, selon l'article 44 de la Directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances, les projets de lois de finances initiales à venir ne pourraient être soumis au Parlement tant que le Projet de Loi de Règlement (PLR) de l'exercice précédente n'aura pas été déposé et examiné au niveau du Parlement.

Au demeurant, au Sénégal le Projet de Loi de Règlement (PLR) n'est pas régulièrement produit par le Gouvernement et adopté par le Parlement. Ce n'est qu'en mars 2010 que l'Assemblée Nationale a adoptée les projets de lois de règlement de 1999, 2000, 2001 et de 2002. Des progrès considérables ont été réalisés durant ces dernières années dans la résorption des retards de l'élaboration des PLR, notamment grâce aux engagements pris par le Gouvernement dans le cadre de l'accord ISPE¹⁶ entre le Sénégal et le FMI. Les PLR de 2004 à 2009 devraient être déposés avant fin 2010.

¹⁶ Le Gouvernement est tenu de résorber les retards enregistrés en envoyant les comptes de gestion à la Cour des Comptes et de présenter les lois de règlement à l'Assemblée Nationale de manière régulière.

Encadré 5 Le rôle des acteurs non étatiques dans le cycle budgétaire



Bibliographie et sites WEB ressources

1. Rapport d' « Evaluation conjointe d'appui budgétaire général » sur le site de l'OCDE : www.oecd.org
2. « Rapport sur l'amélioration des capacités d'absorption des projets d'investissements publics » publié par le MEF en mars 2002
3. Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières de 2008
4. Rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières de 2009
5. Rapport Evaluation conjointe de l'appui budgétaire général 1994-2004, OCDE
6. Rapport provisoire sur la performance de la gestion des finances publiques au Sénégal -10 août 2007
7. Rapport Evaluation conjointe de l'appui budgétaire général 1994- 2004, OCDE
8. République du Sénégal : Décret relatif à la préparation du budget de l'Etat (2009)
9. Rapport : Sénégal, suivi des dépenses liées à la réduction de la pauvreté, Banque Mondiale sur : www1.worldbank.org/publicsector/pe/hipc/senegal
10. FMI : Sénégal – Amélioration du système budgétaire, février 2009
11. Sénégal : rapport d'évaluation externe de l'Arrangement cadre relatif aux Appuis Budgétaires (ACAB) au Sénégal, octobre 2009
12. Rapport d'évaluation externe de l'Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires (ACAB) au Sénégal, rapport final - octobre 2009
13. Sénégal/MEF : Rapport sur l'analyse de la viabilité de la dette publique 2009-2029 (juin 2009)

14. Sénégal MEF/CSPLP - Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) II du Sénégal (2006 – 2010) – Juin 2006 - www.finances.gouv.sn
15. Sénégal/MEF/CSPLP - DSRP II : Etat d'avancement de la mise en œuvre du DSRP II en 2007, juin 2008
16. Sénégal/MEF/CSPLP - DSRP II : Etat d'avancement, rapport annuel 2008, juillet 2009
17. Rapport : Sénégal Développements récents et les Sources de Financement du Budget de l'Etat, Revue des dépenses publiques juin 2006, Banque Mondiale.
18. Initiative PPTTE sur le site du Ministère de l'Economie et des Finances : www.finances.gouv.fr
19. Stratégie de Réduction de la Pauvreté sur le site du FMI : www.imf.org et sur www.worldbank.org
20. Les réformes financières et budgétaires sur le site officiel du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal : www.finances.gouv.sn
21. «Evaluation de la gestion des finances publiques et des pratiques comptables du secteur privé » sur le site du MEF : www.finances.gouv.sn
22. Présentation Daniel Tomasi du 26 juin 2006 à Tunis sur les CDMT
23. Article 32 Directive n°05/97/CM/UEMOA relative aux lois de finances
24. STATECO n°100, 2006 sur: www.un.org
25. www.courdescomptes.sn
26. <http://www.dsrp-senegal.org/>
27. www.finances.gouv.fr
28. www.imf.org
29. www.oecd.org
30. www.un.org
31. www.worldbank.org

Elaboration par :

Coopération Technique Allemande (GTZ)

**Projet d'Appui aux Réformes pour la Réduction de la
Pauvreté (PARRP)**

Ministère de l'Economie et des Finances

Brochure actualisée par :

Peter Hillen, Conseiller Technique MEF
Chef du Projet PARRP/GTZ/MEF

Marième Touré Lo, Experte en Finances Publiques
PARRP/GTZ/MEF

Sada Ly Cissé, Expert financier – Economiste
Consultant PARRP/GTZ/MEF