

Plan d'action de l'année 2

**BUDGET DE L'ETAT DU SENEGAL : cadre
institutionnel et légal du processus
d'élaboration, étapes, cycle budgétaire et
acteurs**

RAPPORT FINAL

Novembre 2018

SOMMAIRE

SIGLES ET ABREVIATIONS	3
CONTEXTE DE L'ETUDE.....	4
I. LES CONCEPTS DE BASE DU BUDGET.....	6
II. CADRE INSTITUTIONNEL ET LEGAL DU PROCESSUS D'ELABORATION BUDGETAIRE	9
II.2 Cadre institutionnel et légal communautaire.....	10
II.2 Cadre institutionnel et légal national.....	11
III. LES GRANDES ETAPES DE L'ELABORATION DU BUDGET.....	12
III.1 Préparation et élaboration du budget.....	13
Etape 1 : Cadrage macro-économique.....	13
Etape 2 : l'élaboration de la circulaire sur la préparation du budget - avril	13
Etape 3 : les conférences budgétaires	13
Etape 4 : le pré-arbitrage du Ministre chargé des Finances (MCF)	14
Etape 5 : l'arbitrage du Premier Ministre	14
III.2 Présentation de la loi de finances	14
III.3 Exécution de la loi de finances	15
III.4 Contrôle de l'exécution des lois de finances.....	15
CONCLUSION	16
BIBLIOGRAPHIE	18

SIGLES ET ABREVIATIONS

AFD : Agence française de développement

CARES : Comité d'Analyse et de Recherche Syndicale

CFDT : Confédération française démocratique du travail

CNTS : Confédération nationale des syndicats autonomes du Sénégal

CNTS/FC : Confédération nationale des syndicats autonomes du Sénégal/Forces du changement

CSA : Confédération des syndicats autonomes

CSI : Organisation Régionale Africaine de la Confédération Syndicale Internationale

LFI : Loi de finances initiale

LFR : Loi de finances rectificative

LR : Loi de règlement

LOLF : Loi organique relative aux lois des finances

MEF : Ministère de l'Economie et des Finances

TOFE : Tableau des opérations financières de l'Etat

UEMOA Union économique monétaires ouest africaine

UDTS : Union démocratique des travailleurs du Sénégal

UNSAS : Union nationale des syndicats autonomes

CONTEXTE DE L'ETUDE

Malgré la mise en œuvre de plusieurs politiques de développement économique et social, le Sénégal n'a pas encore réussi à atteindre une croissance économique soutenue et le niveau de développement escompté. Cet état de fait s'explique par la faible implication des principaux acteurs, notamment les organisations syndicales, dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.

Pour une participation effective dans ce processus, les organisations syndicales doivent s'appuyer d'abord sur la recherche. Ce qui leur permettra de renforcer leurs capacités d'intervention et de mieux peser dans les débats sur les questions économiques et sociales. Il convient donc de mettre en synergie les actions syndicales en matière de recherche en vue d'une participation significative au dialogue social.

C'est pourquoi, depuis 2008, l'Organisation Régionale Africaine de la Confédération Syndicale Internationale (CSI- Afrique) s'est engagée dans un vaste programme de renforcement de capacités de ses affiliés. A cet effet, elle a initié le projet « Soutenir l'action syndicale en matière économique pour faire du travail décent une réalité en Afrique » avec la CFDT et l'appui de l'AFD.

Le but principal visé à travers ce projet est de renforcer la capacité des organisations syndicales en matière d'analyse économique et sociale et leur permettre d'être des acteurs influents dans la

définition et la mise en œuvre des politiques économiques et sociales au plan national et régional.

Pour mettre en œuvre ce projet, la CSI-Afrique a mis en place un Comité d'Analyse et de Recherche Syndicale (CARES), dans huit pays francophones de l'Afrique de l'Ouest.

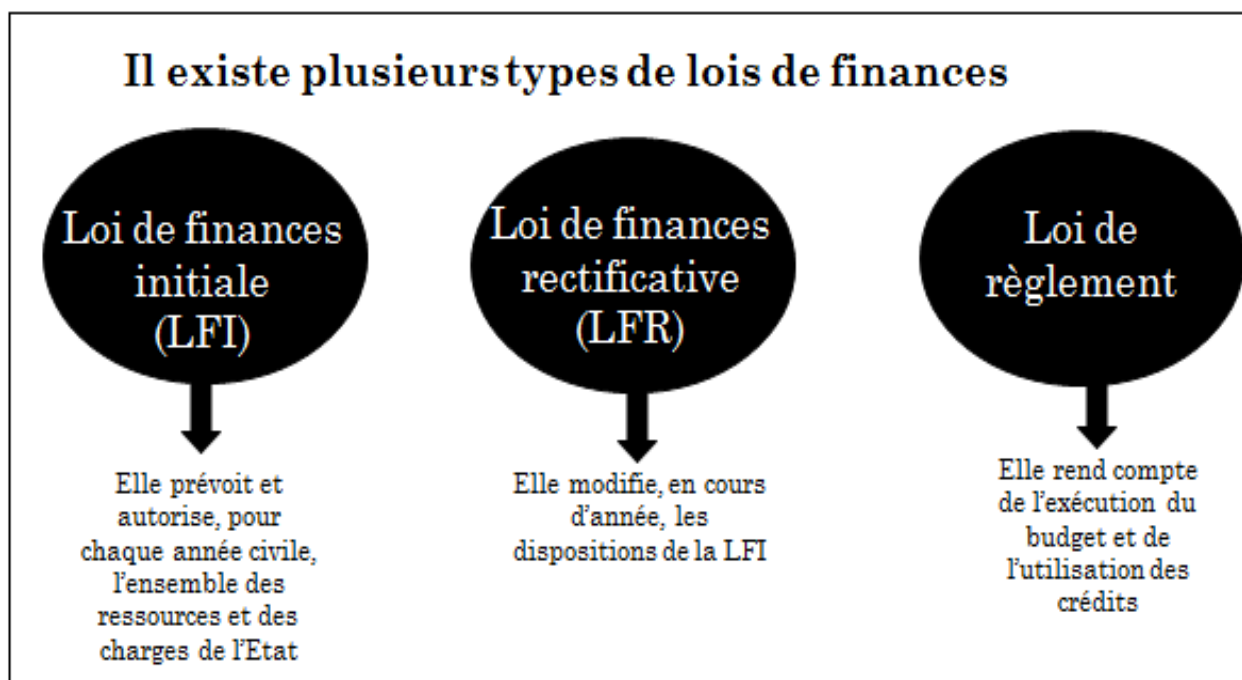
Au Sénégal, les cinq centrales syndicales affiliées à la CSI/Afrique constituent le CARES-SENEGAL. Il s'agit de la CNTS, la CNTS/FC, la CSA, l'UDTS et l'UNSAS.

Dans le cadre de la deuxième phase du projet CSI-Afrique/CFDT dénommé « Soutenir l'action syndicale en matière économique et sociale pour faire du travail décent une réalité en Afrique -2016-2019), LE CARES/Sénégal s'est engagé à faire une étude sur le budget. La présente étude porte sur le cadre institutionnel et légal, le processus d'élaboration, les étapes, les acteurs et le cycle du budget du Sénégal.

I. LES CONCEPTS DE BASE DU BUDGET

Les lois de finances sont des actes juridiques et politiques préparés par l'exécutif et soumis au vote du parlement. Leur contenu ne se réduit pas à la description du budget de l'État. Elles participent à l'information du Parlement et à l'exercice de sa mission de contrôle. Elles peuvent comporter des recettes directement affectées à des personnes morales autres que l'État.

La loi de finances traduit l'autorisation donnée par le parlement à l'exécutif lui permettant de prélever des ressources et de les affecter à des dépenses afin d'atteindre les missions qui lui sont confiées.



Définition du budget

Les documents votés par le Parlement, qui **prévoient** et **autorisent** les ressources et les charges de l'État pour une année

La prévision

Un acte de bonne gestion administrative qui permet d'anticiper sur les activités financières vers un horizon déterminé

L'autorisation

Permet :

- le respect des les prérogatives de l'autorité budgétaire
- le maintien de équilibre financier et économique
- une gouvernance saine (Pas de gaspillage ni de malversation)

Définition du budget

Un document central dans la vie des Etats dont l'élaboration constitue un moment important de dialogue national.

Un dialogue qui :

- implique l'exécutif, le législatif, mais aussi la société civile ;
- prend en charge les préoccupations de tous les citoyennes et citoyens

→ **Budget participatif et inclusif**

Les ressources de l'Etat

❑ Rémunérations de services,
redevances, fonds de concours, dons legs

❑ Remboursements prêts et avances

❑ Impôts, taxes amendes



❑ Produit des emprunts

❑ Recettes provenant
de la cession des actifs

❑ Revenus du domaine, bénéfices
des entreprises publiques

❑ Produits divers

Les charges de l'Etat concernent :



II. CADRE INSTITUTIONNEL ET LEGAL DU PROCESSUS D'ELABORATION BUDGETAIRE

I- 1 Contexte international de la gouvernance budgétaire

Le budget est présenté selon des classifications conformes aux standards internationaux. Il n'est pas accompagné de toutes les informations utiles pour faciliter la compréhension et le contrôle parlementaire.

Ces standards internationaux en matière de gouvernance budgétaire sont développés par des organisations internationales telles que :

- Le FMI
- La BM
- L'OCDE
- L'UEMOA

1-1 Le code de transparence budgétaire du FMI

Le code est complété par un manuel sur la transparence des finances publiques.

Il comprend quatre grands principes:

- la définition claire des fonctions et des responsabilités des différents acteurs
- la transparence des procédures budgétaires
- l'accès du public à l'information
- la garantie d'intégrité

1-2 La bonne gouvernance des finances publiques selon la Banque Mondiale

La Banque Mondiale s'intéresse à l'ensemble du cycle budgétaire :

- préparation et exécution du budget,
- systèmes d'information et de gestion informatisés,
- cadres de dépenses à moyen terme,
- passation des marchés publics,
- audit interne et externe,
- suivi et évaluation.

1-3 Les bonnes pratiques des finances publiques selon l'OCDE

Ces meilleures pratiques se composent de trois parties:

- ✓ La première partie énumère les principaux rapports budgétaires que les gouvernements devraient établir et les grandes lignes de leur contenu.
- ✓ La deuxième partie décrit les informations particulières qui devraient figurer dans les rapports: informations sur les performances financières et non financières.
- ✓ La troisième partie met en lumière les pratiques propres à assurer la qualité et l'impartialité des rapports

1-4 Le Code de Transparence dans la Gestion des Finances Publiques au sein des pays de l'UEMOA.

Ce Code définit les principes et obligations que les Etats membres de l'UEMOA doit respecter dans leur législation comme dans leurs pratiques, aussi bien pour la gestion des fonds de l'État que celle des autres administrations publiques.

II.2 Cadre institutionnel et légal communautaire

Le nouveau cadre harmonise des finances publiques de l'UEMOA se structure autour de six (6) directives adoptées en 2009 :

- Directive n° 01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques
- Directive n° 06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant lois de finances

- Directive n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant règlement général sur la comptabilité publique
- Directive n° 08/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant nomenclature budgétaire de l'Etat
- Directive n° 09/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant plan comptable de l'Etat
- Directive n° 10/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant tableau des opérations financières

En 2011 et 2012, l'UEMOA a ajouté deux directives portant régime financier des collectivités locales et comptabilités des matières pour compléter le cadre harmonisé des finances publiques.

II.2 Cadre institutionnel et légal national

La Constitution du Sénégal prévoit en son article 63 que le projet de loi de finances soit déposé devant le bureau de l'Assemblée Nationale au plus tard le jour de l'ouverture de la session budgétaire et que cette institution dispose d'un délai de soixante jours pour voter le budget. Les modalités de son exécution au cas où le vote n'aurait pas eu lieu avant le début de l'année financière sont également précisées par la constitution.

Les textes de base des finances publiques sénégalaises sont au nombre de cinq :

- ❑ la loi organique n° 2001-09 du 15 octobre 2001 relative aux lois de finances ;
- ❑ le décret n° 2001-857 du 07 novembre 2001 portant nomenclature budgétaire de l'Etat ;
- ❑ le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant Règlement général sur la Comptabilité publique
- ❑ le décret n° 2003-162 du 28 mars 2003 portant Plan comptable de l'Etat ;
- ❑ Le décret n° 2003-163 du 28 mars 2003 portant Tableau des Opérations financières de l'Etat.

Tableau récapitulatif du nouveau cadre règlementaire :

DIRECTIVES SUR LES FINANCES PUBLIQUES DE 2009	TEXTES NATIONAUX ISSUS DE LA TRANSPOSITION	TEXTES NATIONAUX ABROGES
N°.06/09 portant LOLF	LOLF n° 2011-15 du 8/07/2011	LOLF 2001-09 du 15/10/01
N°.07/09 portant RGCP	Décret 2011-1880 du 24/11/2011	Décret 2003-101 du 13/3/03
N°.09/09 portant PCE	Décret 2012-92 du 11/01/2012	Décret 2003-162 du 28/3/03
N°.10/09 portant TOFE	Décret 2012-341 du 12/03/2012	Décret 2003-163 du 28/3/03
N°.08/09 portant NBE	Décret 2012-673 du 04/07/2012	Décret 2001-857 du 07/11/01
N°.01/09 portant Code transparence dans la Gestion des Finances Publiques	Loi n° 2012-22 du 27/12/2012	Le cadre communautaire de 98/2000 ne disposait pas de directive dédiée à la transparence

III. LES GRANDES ETAPES DE L'ELABORATION DU BUDGET

Les grandes étapes de l'élaboration du budget sont les suivantes :

- Préparation et élaboration du budget
- Présentation de la loi de finances (LF)
- Approbation de la LF
- Exécution de la LF
- Contrôle de l'exécution de la LF



III.1 Préparation et élaboration du budget

Etape 1 : Cadrage macro-économique

Il consiste à fixer des plafonds pour les principaux agrégats budgétaires que sont les recettes, les dépenses de personnel, les autres dépenses courantes de l'Etat, les dépenses d'investissement financées sur ressources internes et la dette publique. Ces plafonds globaux découlent du Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) qui fixe les grands agrégats financiers (recettes et dépenses budgétaires) nécessaires à l'atteinte de l'objectif de déficit budgétaire que s'est fixé l'Etat.

Pour ce qui concerne les **recettes budgétaires**, la première esquisse macro-économique est réalisée à partir des travaux des budgets économiques appelés *campagne des budgets économiques*.

Cet exercice, qui permet de faire une évaluation la plus fine possible des ressources pour l'année à venir démarre **dès le mois de juin**

Etape 2 : l'élaboration de la circulaire sur la préparation du budget - avril

Cette circulaire adressée aux ministres rappelle chaque année les conditions de préparation du budget. Elle permet, entre autres:

- de prescrire les plafonds de dépenses retenus ;
- de fixer les normes et méthodes suivant lesquelles seront présentées les demandes concernant les dépenses ordinaires et les dépenses en capital ;
- de définir la forme des documents justificatifs à l'appui des différentes requêtes.

Etape 3 : les conférences budgétaires

Elles sont organisées par la Direction du budget, **à partir de la première quinzaine du mois de juin**, elles ont pour objet principal de faire en sorte que les prescriptions de la Circulaire sur la préparation du budget soient respectées par les ministères "dépensiers", notamment pour ce qui concerne les dépenses prioritaires et les dépenses obligatoires. Elles portent sur les

avant-projets de budgets élaborés par les ministères et constituent des moments privilégiés d'échange entre les ministères et le Ministère chargé des Finances (M.C.F). L'objectif premier de ces conférences est d'harmoniser le maximum possible les positions afin de pouvoir soumettre en arbitrage au Premier Ministre le minimum de divergences. A l'issue de ces conférences, la Direction du Budget prépare et adresse au M.C.F une **note de pré-arbitrage**. Cette note met notamment l'accent sur l'équilibre général du projet de loi de finances et, en particulier, le niveau du déficit ou de l'excédent projeté. Elle renseigne, également, sur les tendances de l'économie et les estimations de ressources ainsi que le tableau général des recettes et de dépenses.

Etape 4 : le pré-arbitrage du Ministre chargé des Finances (MCF)

L'appréciation de l'équilibre budgétaire obtenu ;

L'appréciation des demandes de crédits des départements ministériels et la résolution éventuelle des points de désaccord notés lors des conférences budgétaires dirigés par le Directeur du Budget.

Après pré-arbitrage du MCF, une première mouture du projet de budget est arrêtée et soumise à l'arbitrage du Premier Ministre. Une **lettre d'arbitrage**, adressée au Premier Ministre, retrace de manière exhaustive les demandes de mesures nouvelles présentées par les services et les mesures provisoirement retenues par le MCF

Etape 5 : l'arbitrage du Premier Ministre

IL convoque tous les ministres pour trancher toutes les divergences et arrêter définitivement le budget.

C'est seulement après cet arbitrage que commence le travail matériel de confection du budget qui est ensuite examiné et adopté en Conseil des Ministres.

III.2 Présentation de la loi de finances

D'après les dispositions légales en vigueur, le Ministre chargé des Finances prépare les projets de loi de finances qui sont arrêtés en Conseil des Ministres (art38, LO2001-09).

Une fois adopté, le projet de loi de finances de l'année y compris le rapport et les annexes explicatives est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale **au plus tard le jour de l'ouverture de la session ordinaire, dite session budgétaire du Parlement qui s'ouvre le 15 octobre.**

L'Assemblée nationale dispose de soixante (60) jours au plus pour voter les projets de lois de finances. Si, par suite d'un cas de force majeure, le Président de la République n'a pu déposer le projet de loi de finances de l'année en temps utile pour que l'Assemblée nationale dispose, avant la fin de la session fixée, du délai prévu à l'alinéa précédent, la session est immédiatement et de plein droit prolongée jusqu'à l'adoption de la loi de finances. Si le projet de loi de finances n'est pas voté définitivement à l'expiration du délai de soixante jours prévu ci-dessus, il est mis en vigueur par décret compte tenu des amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par le Président de la République.

III.3 Exécution de la loi de finances

Les quatre étapes de la procédure normale de la dépense publique portant règlement général sur la comptabilité publique sont l'engagement, la liquidation, l'ordonnancement et le paiement.

L'engagement et la liquidation relèvent de l'initiative de l'administrateur des crédits. L'ordonnancement et le règlement sont du ressort du Ministère de l'Economie et des Finances.

Les trois étapes du circuit de la dépense budgétaire publique sont considérées comme principales : ce sont l'engagement, l'ordonnancement et le règlement.

III.4 Contrôle de l'exécution des lois de finances

Le bilan de l'exécution budgétaire se fait à travers : le **compte général de l'administration**, les **lois de règlement** et les **comptes de gestion** des comptables publics.

Les comptes de l'Etat sont dressés chaque année par le Ministre chargé des Finances. Le **compte général de l'Administration** des Finances comprend :

- la balance générale des comptes ;

- le développement des recettes budgétaires ;
- le développement des dépenses budgétaires ;
- le développement des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor ;
- le développement des comptes de résultats (art203, D2003-101).

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, éventuellement, les dépassements de crédits résultant de circonstances de force majeure. Il établit **le compte de résultat** de l'année, qui comprend :

1° / le déficit ou l'excédent résultant de la différence nette entre les recettes et les dépenses du budget général et des budgets annexes ;

2° / les profits ou les pertes constatés dans l'exécution des comptes spéciaux ;

3° / Les profits ou les pertes résultant éventuellement de la gestion des opérations de trésorerie dans les conditions prévues par un règlement de comptabilité publique.

Le projet de loi de règlement autorise enfin le transfert des résultats de l'année au compte permanent de découvert du Trésor.

Enfin, il faut signaler que chaque comptable public est tenu de préparer et soumettre un **compte de gestion** annuel, pour examen par le Juge des comptes (cf. art36 et37, LO2001-09).

CONCLUSION

Les ressources et les charges relatives au fonctionnement et aux investissements de l'Etat et des autres organismes publics font l'objet d'un budget ou d'un état annuel de prévisions et d'autorisations.

Le budget ou ledit état élaboré, proposé, arrêté et exécuté conformément aux lois et règlements en vigueur. Les lois de finances

déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent. L'harmonisation des législations et procédures budgétaires, des lois de finances et des comptabilités publiques des Etats membres de l'UEMOA, a conduit à l'adoption d'un ensemble de directives sur ces matières que le Sénégal a transposé dans son droit interne

Ce rapport de recherche, a permis au CARES-Sénégal d'aborder le contexte de l'étude, les concepts de base du budget, le cadre institutionnel et légal d'élaboration du budget et les grandes étapes et les acteurs de l'élaboration du budget

BIBLIOGRAPHIE

1. DIRECTIVE N°01/2009/CM/UEMOA.
2. Loi N°2012-30 du 28 décembre 2012 portant création de l'office national de lutte contre la fraude et la corruption (OFNAC).
3. Projet loi de finances initiales (LFI) 2018.
4. Le Décret N° 2009-85 relatif à la préparation du budget de l'Etat.
5. La Loi N° 2011-15 du 08 juillet 2011 portant loi organique relative aux lois de finances.
6. Le Décret N° 2011-1880 portant règlement général sur la comptabilité publique.
7. Le décret N° 2012-92 du 11 janvier 2012 portant plan comptable de l'Etat
8. Le Décret N° 2012-673 du 4 juillet 2012, abrogeant et remplaçant le décret 2004-1320 du 30 septembre 2004 portant nomenclature budgétaire de l'Etat.
9. Le décret N° 2012-341, portant Tableau des Opérations Financières de l'Etat.
10. Le Code Général des Impôts.
11. Le Code des Douanes.
12. Le Code des marchés publics.
13. Le Code de transparence dans la gestion des finances publiques.
14. Le Rapport national de suivi de la gouvernance au Sénégal.