



## SENEGAL

### EVALUATION DE LA TRANSPARENCE DES FINANCES PUBLIQUES

Janvier 2019

La présente évaluation de la transparence des finances publiques sur le Sénégal a été préparée par une équipe des services du Fonds monétaire international. Elle repose sur les informations disponibles au moment où elle a été achevée, en juillet 2018.

Ce rapport peut être obtenu sur demande à l'adresse suivante :

International Monetary Fund • Publication Services  
PO Box 92780 • Washington, D.C. 20090  
Téléphone : (+1 202) 623-7430 • Télécopie : (+1 202) 623-7201  
Adresse électronique : [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org) • Site internet : <http://www.imf.org>  
Prix : 18 dollars l'exemplaire imprimé

**Fonds monétaire international**  
**Washington**

## **Sénégal**

# **Évaluation de la transparence des finances publiques**

Manal Fouad, Nour Chamseddine, Fabien Gonguet, Bruno Imbert, Philippe Samborski, et Adrien Tenne



**Juillet 2018**

# TABLE DES MATIÈRES

<b>ABRÉVIATIONS</b>	<b>4</b>
<b>PRÉFACE</b>	<b>5</b>
<b>PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION</b>	<b>6</b>
<b>I. INFORMATION FINANCIERE</b>	<b>14</b>
<b>II. PRÉVISION FINANCIÈRE ET BUDGÉTISATION</b>	<b>33</b>
<b>III. ANALYSE ET GESTION DES RISQUES BUDGETAIRES</b>	<b>54</b>
<b>ENCADRES</b>	
2.1. La pratique des lettres de confort	37
2.2. Exemples de bonne pratique pour la participation du public au processus budgétaire et cas pays	46
2.3. Analyse des écarts de prévision	50
3.1. Les règles d'utilisation de la réserve budgétaire en Afrique du Sud	60
3.2. La Caisse des dépôts et consignations	65
3.3. La publication d'un rapport annuel sur le suivi des entreprises publiques	71
<b>GRAPHIQUES</b>	
1.1. Composition du secteur public, 2016	17
1.2. Champ de couverture du secteur public dans les rapports statistiques, 2016	19
1.3. Bilan financier et champs de couverture dans les rapports financiers, 2016	20
1.4. Dette brute du secteur public, 2016	21
1.5. Comparaison régionale des pertes de recettes liées aux dépenses fiscales	22
1.6. Ecart entre calculs du déficit et de son financement	26
1.7. Explication des variations du stock de dette entre 2014 et 2016	26
2.1. Croissance du PIB réel : écarts entre prévision sous-jacente au PLF	38
2.2. Qualité et accès aux infrastructures publiques	41
2.3. Révisions successives de la croissance du PIB réel et des recettes	49
3.1. Sources des risques budgétaires	55
3.2. Comparaison régionale de la volatilité de la croissance du PIB nominal	56
3.3. Passifs garantis de l'Etat	61
3.4. Développement des PPP	63

3.5. Contribution des ressources naturelles dans l'économie	66
3.6. Transferts de l'administration centrale aux collectivités locales	69
3.7. Types de participation de l'Etat dans les entreprises	70
3.8 Répartition de certains transferts entre les administrations publiques et les entreprises publiques	71
3.9. Présentation synthétique des sources de risques budgétaires pour les entreprises publiques	72
3.10. Endettement d'un échantillon représentatif d'entreprises publiques au 31 décembre 2016	72

## TABLEAUX

0.1. Résumé de l'Évaluation de la transparence des finances publiques	9
0.2. Synthèse de la situation financière du secteur public, 2016	10
0.3. Plan d'action pour améliorer la transparence budgétaire	11
1.1. La composition institutionnelle et financière : recettes, dépenses et solde net, 2016	18
1.2. Contenu des productions de la Cour des comptes	29
1.3. Exécution du budget de l'Etat, 2016	30
1.4. Cartographie des enjeux – Pilier I (Information financière)	32
2.1. Prévisions financières et documents budgétaires	34
2.2. Détail du contenu de la documentation budgétaire pour 2018	36
2.3. Ecart entre les montants des lettres de confort et les imputations budgétaires	37
2.4. Contenu des documents DPBEP, CBMT et DPPD en matière de cadrage	39
2.5. Récapitulation des principes contenus dans la LOLF 2011-015	43
2.6. Dates des différents stades du PLF	43
2.7. Respect des critères de convergence de l'UEMOA (2014-2022)	44
2.8. Modifications budgétaires pour l'exercice 2016 (hors dette)	48
2.9. Cartographie des enjeux – Pilier II (Prévision financière et budgétisation)	53
3.1. Sélection de rapports concernant les risques budgétaires	56
3.2 Risques financiers spécifiques	58
3.3. Cartographie des enjeux – Pilier III (Analyse et gestion des risques budgétaires)	75

## ANNEXES

I. Questionnaire de l'évaluation	76
II. Proposition de structure d'une déclaration des risques budgétaires (DRB)	81
III. Présentation schématique de priorisation des risques budgétaires et outils d'études quantitatives	83
IV. Plan de développement de la déclaration sur les risques budgétaires (2019-2021)	86

# ABRÉVIATIONS

AE-CP	Autorisations d'engagement – Crédits de paiement
ANSD	Agence nationale de statistique et de la démographie
AVD	Analyse de viabilité de la dette
BCEAO	Banque centrale des États d'Afrique de l'Ouest
BGCT	Balance générale des comptes du Trésor
CBMT	Cadre budgétaire à moyen terme
CDC	Caisse de dépôts et consignations
CGAF	Compte général de l'administration des finances
CIMA	Conférence interafricaine des marchés d'assurance
CNS	Conseil national de la statistique
CST	Comptes spéciaux du trésor
CTPS	Comité technique des programmes statistiques
DGB	Direction générale du budget
DEES	Division des études économiques et des statistiques
DDP	Direction de la dette publique
DGB	Direction générale du budget
DGCPT	Direction générale de la comptabilité publique et du Trésor
DGD	Direction générale des douanes
DGID	Direction générale des impôts et domaines
DGPPE	Direction générale de la planification et des politiques économiques
DP	Direction de la planification
DPBEP	Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle
DPEE	Direction des prévisions et études économiques
DPPD	Document de programmation pluriannuelle des dépenses
DSP	Direction du secteur parapublic
FAD	<i>Fiscal Affairs Department</i> (Département des finances publiques du FMI)
FMI	Fonds monétaire international
FNR	Fonds national de retraite
FTE	<i>Fiscal Transparency Evaluation</i> (Évaluation de la transparence des finances publiques)
IPRES	Institution de prévoyance retraite du Sénégal
ISPE	Instrument de soutien à la politique économique
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MEFP	Ministère de l'économie, des finances et du plan
MSFP	Manuel de statistiques des finances publiques
NBE	Nomenclature budgétaire de l'Etat
NSDD	Norme spéciale de diffusion de données
OBI	<i>Open Budget Index</i>
PAP	Projet annuel de performance
PCE	Plan comptable de l'Etat
PLF	Projet de loi de finances
PPP	Partenariats public-privé
PSE	Plan Sénégal émergent
PTIP	Programme triennal d'investissement public
RAP	Rapport annuel de performance
RTEB	Rapport trimestriel d'exécution budgétaire
SFP	Statistiques de finances publiques
SIGFIP	Système intégré de gestion des finances publiques
TOFE	Tableau des opérations financières de l'État
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest-africaine
UMOA	Union monétaire Ouest-africaine

# PRÉFACE

En réponse à une requête de M. Amadou Ba, Ministre de l'économie, des finances et du plan (MEFP) du Sénégal, au cours des assemblées annuelles 2017, une mission du département des finances publiques (FAD) du FMI s'est rendue à Dakar du 5 au 17 avril 2018 afin de mener une évaluation de la transparence des finances publiques (FTE) du Sénégal. La mission, menée par Mme Manal Fouad (chef de division, FAD), était composée de MM. Fabien Gonguet et Bruno Imbert (économistes, FAD), MM. Philippe Samborski (Expert du Département des Statistiques du FMI) et Adrien Tenne (expert, FAD) et Mme Nour Chamseddine (chargée de recherche, FAD). La mission a travaillé en étroite collaboration avec M. Jean-François Dagues (Conseiller résident FAD auprès du MEFP).

Dès son arrivée à Dakar, la mission a été reçue par M. Bassirou Samba Niasse, Secrétaire général du MEFP et a bénéficié de ses conseils et orientations. A la fin de son séjour, la mission a présenté ses conclusions et recommandations à M. Amadou Ba, Ministre de l'économie, des finances et du plan. Une séance de restitution a également été organisée avec M. le Secrétaire général et ses collaborateurs.

Au cours de son séjour, la mission a rencontré la plupart des services du MEFP. Elle a été reçue par M. Alioune Ndong, conseiller technique du MEFP et point focal de la mission, M. Moustapha Ba, Directeur général du budget (DGB) et M. Abdoulaye Samb, Coordonnateur de la Direction générale de la comptabilité publique et du Trésor (DGCPT). Elle a travaillé en étroite collaboration avec les différents services de la DGB, de la DGCPT, la Direction générale des impôts et domaines (DGID) et la Direction générale des douanes (DGD). La mission a également tenu des réunions avec la Direction de la prévision et des études économiques (DPEE), la Direction de la planification (DP), la Direction du contrôle des marchés publics (DCMP) ainsi que la Direction de la monnaie et du crédit (DMC). En dehors du ministère des finances, la mission a également rencontré les services de l'Agence nationale de statistique et de la démographie (ANSD), de la cellule d'études et de planification du Ministère de l'environnement et du développement durable, du Comité national de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (CN-ITIE), de l'agence nationale de la banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) ainsi que de l'Agence pour la promotion des investissements (APIX). Une séance de restitution technique a été organisée avec les points focaux des différents services, présidée par M. Amadou Bousso Faye, conseiller technique du MEFP.

La mission a rencontré en début et en fin de mission les partenaires financiers et techniques impliqués dans la gestion des finances publiques au Sénégal : la Banque Mondiale, l'Union européenne et la coopération américaine. La mission a été reçue par M. Mamadou Faye, Premier président de la Cour des comptes et ses équipes. Enfin, la mission a échangé avec l'ONG 3D.

La mission remercie les autorités sénégalaises pour leur chaleureux accueil, leur disponibilité et la qualité des échanges. La mission adresse des remerciements particuliers à M. Alioune Ndong, pour son appui dans l'organisation de cette mission. La mission remercie également Mme Cemile Sancak, Représentante résidente du FMI, et ses collaborateurs, pour avoir facilité le travail de la mission et fourni un précieux soutien.

## PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION

**Le Sénégal est le premier pays d'Afrique subsaharienne avec un cadre de gestion des finances publiques de tradition francophone à s'être porté volontaire pour une évaluation de la transparence (FTE).** Cette évaluation est conduite selon les normes et pratiques définies par le *Code de la transparence des finances publiques* du FMI adopté en 2014. Ce *Code* porte sur trois piliers : (I) l'information financière ; (II) les prévisions financières et la budgétisation ; et (III) l'analyse et la gestion des risques budgétaires. Il évalue un total de 36 principes. Le pilier I requiert que les rapports financiers donnent une vision complète, pertinente, actuelle et fiable de la situation et des résultats financiers des administrations publiques. Le pilier II nécessite que les budgets et les prévisions macroéconomiques qui leur servent de base annoncent clairement les objectifs budgétaires et les politiques visées par le gouvernement ; et qu'ils présentent des projections exhaustives et crédibles de l'évolution des finances publiques. Le pilier III, quant à lui, porte sur la nécessité de communiquer, analyser et gérer les risques qui pèsent sur les finances publiques, ainsi que d'assurer une coordination effective du processus de prise de décision au sein du secteur public. Afin de prendre en compte les différents niveaux de capacité institutionnelle par pays, le *Code* distingue trois niveaux de pratiques pour chaque principe : élémentaire, satisfaisant, et avancé. Si le niveau n'atteint pas la pratique élémentaire, la pratique est considérée inexistante.

**Depuis plusieurs années, le Sénégal relève le défi de la transparence budgétaire.**

- **Le cadre juridique relatif aux finances publiques** a été profondément modernisé avec la transposition des innovations issues des directives de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) qui s'inspirent des meilleures pratiques internationales et qui comprennent notamment l'adoption d'un code de transparence dans la gestion des finances publiques.
- **Au niveau des données**, les directives UEMOA contribuent également à harmoniser les données statistiques au niveau de la sous-région, et à les rendre plus exhaustives. Depuis 2017, le Sénégal a officialisé son adhésion aux Normes spéciales de diffusion de données (NSDD), devenant ainsi le 4<sup>ème</sup> pays d'Afrique subsaharienne et le 1<sup>er</sup> de la zone UEMOA à adhérer à cette norme du FMI.
- Enfin, une **documentation budgétaire** importante est mise à la disposition du public via le site du MEFP ainsi que les sites des différentes administrations, comme l'atteste en particulier la bonne position du Sénégal dans le classement de l'indice sur le budget ouvert (OBI) (score de 51 en 2017, supérieur de 10 points au score moyen mondial, et troisième position en Afrique subsaharienne). Outre les différents projets de loi de finances ainsi que leurs annexes, sont également publiés les rapports économiques et financiers, les rapports trimestriels d'exécution budgétaire ou encore les points mensuels et notes trimestrielles de conjoncture.

**Tous ces éléments offrent une bonne base afin de permettre au Sénégal de poursuivre ses avancées en matière de transparence budgétaire.**

**Globalement, l'évaluation de la transparence effectuée au Sénégal place le pays dans la moyenne des Etats de niveau de revenu et de capacité institutionnelle similaires.**

- ***Les points forts du Sénégal au regard du Code se trouvent surtout concentrés dans le Pilier II, suivi du Pilier I, en cohérence avec les résultats de l'OBI (Tableau 0.1).***

- Sous le pilier II, portant sur les prévisions financières et la budgétisation, trois pratiques sont avancées. Les projections macroéconomiques sont détaillées et la politique budgétaire est ancrée dans des objectifs clairs et stables. La législation financière est en ligne avec les bonnes pratiques internationales et relativement complète. Trois pratiques sont également satisfaisantes : le cadre budgétaire à moyen terme guide le processus budgétaire, les documents budgétaires sont publiés dans des délais raisonnables, et des notes de synthèse pour les études de faisabilité sont publiées.
- Le pilier I portant sur les informations financières contient également trois pratiques satisfaisantes : le Sénégal est le premier pays de l'UEMOA à produire un Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) consolidé des administrations publiques ; l'intégrité statistique est assurée par des réconciliations entre différentes sources d'information ; et les données financières permettent une comparaison entre le budget et son exécution.
- Le Pilier III, qui couvre les risques budgétaires, contient une seule pratique satisfaisante, portant sur le suivi des risques émanant des collectivités locales.

- ***La majorité relative des pratiques se trouvent au niveau élémentaire (14 pratiques).***

Celles-ci se situent principalement au niveau du pilier I sur l'information financière, où le processus d'extension du champ couvert par les statistiques des finances publiques et les rapports financiers est bien lancé mais la consolidation demeure inachevée (Tableau 0.2).

- Beaucoup de rapports financiers souffrent de lacunes tant dans l'exhaustivité du périmètre que dans l'application de normes budgétaires et comptables. Peu de ressources sont allouées à la documentation et l'analyse des données, y compris les révisions.
- La fréquence et les délais de publication de rapports financiers sont adéquats mais pourraient être améliorés.
- Au niveau du pilier II, les pratiques élémentaires portent sur les lacunes dans la diffusion d'informations sur les investissements publics, une budgétisation par programme encore non opérationnelle, le recours irrégulier aux lois de finances rectificatives, même en cas de révisions majeures des agrégats budgétaires, ainsi que l'ébauche d'un processus de participation du public.
- Conscientes de l'importance de la gestion des risques budgétaires, les autorités sénégalaises ont commencé l'élaboration d'analyses dans plusieurs domaines : une analyse de la viabilité de la dette publique est conduite, une ébauche d'analyse des risques liés aux changements environnementaux et aux entreprises publiques est

produite, et une réserve pour imprévus existe dans le budget. Toutefois ces pratiques naissantes ne répondent pas aux exigences les plus avancées du Code.

- **Un tiers des pratiques sont inexistantes.**
  - Ce résultat est dû en partie au manque de publication de certains documents existants au sein des administrations, tels que les rapports récents sur les dépenses fiscales ou la liste des prêts rétrocédés ou des encours garantis par l'Etat. La pratique des lettres de confort dégrade également l'évaluation du principe de l'unité budgétaire.
  - Cependant, la plupart des pratiques inexistantes sont observées dans le pilier III. Elles portent surtout sur l'absence d'analyses complètes des risques budgétaires, en particulier les risques liés aux développements macroéconomiques (par exemple, à la volatilité des prix du pétrole), ainsi que les risques relatifs aux passifs des entreprises publiques et aux contrats de partenariat public-privé (PPP).

**Cette évaluation propose un nombre de recommandations qui permettraient au Sénégal de poursuivre les améliorations en matière de transparence des finances publiques tout en modernisant le cadre de gestion des risques budgétaires.** Les recommandations portent sur les cinq objectifs suivants, et sont accompagnées d'un plan d'action (Tableau 0.3). Des exemples concrets ont été introduits dans le rapport pour illustrer les différentes recommandations et en faciliter la mise en œuvre.

- Renforcer la couverture et la sincérité des informations budgétaires et financières, avec notamment comme actions prioritaires la compilation d'un bilan consolidé des administrations publiques, la mise en place d'un mécanisme de suivi des engagements pluriannuels, et une réforme des pratiques liées à l'utilisation des lettres de confort.
- Rendre les normes budgétaires et comptables conformes aux dispositions de la LOLF, y compris, en priorité, le renforcement des liens entre les logiciels solde et SIGFIP, et la mise en place des budgets programmes.
- Mieux appréhender les risques budgétaires et financiers et leurs impacts anticipés (cf. annexes II, III et IV).
- Renforcer l'explication et l'analyse des prévisions macro-budgétaires pour mieux contribuer à la crédibilité des documents (cf. encadré 2.3).
- Mieux associer le citoyen aux débats sur la politique budgétaire et son suivi (cf. encadré 2.2).

**Tableau 0.1. Résumé de l'Évaluation de la transparence des finances publiques**

<b>I. Information financière</b>	<b>II. Prévisions financières et budgétisation</b>	<b>III. Analyse et gestion des risques budgétaires</b>
Couverture des institutions	Unité budgétaire	Risques macro-économiques
Couverture des stocks	Prévisions macro-économiques	Risques budgétaires spécifiques
Couverture des flux	Cadre budgétaire à moyen terme	Analyse de viabilité à long terme
Couverture des dépenses fiscales	Projets d'investissement	Imprévus budgétaires
Fréquence des rapports en cours d'exercice	Législation financière	Gestion des actifs et des passifs
Délai de publication des états financiers annuels	Actualité des documents budgétaires	Garanties
Classification	Objectifs de politique budgétaire	Partenariats public-privé
Cohérence interne	Information sur les résultats	Engagements auprès du secteur financier
Révisions historiques	Participation du public	Ressources naturelles
Intégrité statistique	Evaluation indépendante	Risques environnementaux
Audit externe	Budget rectificatif	Collectivités locales
Comparabilité des données financières	Rapprochement des prévisions	Entreprises publiques

**Légende**

<b>NIVEAU DE PRATIQUE</b>	<b>SCORE</b>			
	<b>Inexistante</b>	<b>Elémentaire</b>	<b>Satisfaisante</b>	<b>Avancée</b>

**Tableau 0.2. Synthèse de la situation financière du secteur public, 2016**

	Administration Publiques										
	Adm Centrale Budgétaire	Adm Centrale Extrabudg.	Adm Centrale	Caisses Sécurité Sociale	Adm locale	Consolidat- ion	Total	Sociétés Publiques	Banque Centrale	Consolidat- ion	Secteur Public
<b>Transactions</b>											
Recettes	25.8	9.1	28.3	1.5	1.0	-0.5	30.3	6.5	0.2	-0.6	36.4
Dépenses	28.6	9.5	31.4	1.2	0.9	-0.5	33.1	5.5	0.1	-0.6	38.1
<b>Solde</b>	<b>-2.8</b>	<b>-0.4</b>	<b>-3.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.2</b>	<b>0.0</b>	<b>-2.8</b>	<b>1.0</b>	<b>0.1</b>	<b>0.0</b>	<b>-1.7</b>
<b>Encours</b>											
Actifs	nd	35.9	nd	4.2	nd	nd	nd	20.6	nd	nd	nd
Non financier	nd	25.6	nd	1.3	nd	0.0	nd	10.7	nd	0.0	nd
Financier	11.8	10.4	20.4	2.8	0.4	-0.5	23.2	9.8	16.5	-9.5	40.0
Passif	90.9	8.1	97.2	0.2	0.3	-0.5	97.2	16.8	16.5	-9.5	121.1
Pension des fonctionnaires	28.1		28.1				28.1				28.1
<b>Valeur nette financière</b>	<b>-79.0</b>	<b>2.3</b>	<b>-76.8</b>	<b>2.6</b>	<b>0.1</b>	<b>0.0</b>	<b>-74.0</b>	<b>-7.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>-81.0</b>
<b>Valeur nette</b>	<b>nd</b>	<b>27.9</b>	<b>nd</b>	<b>3.9</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>3.7</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>	<b>nd</b>

Sources : MEFP, ANSD, BCEAO, et estimations des services du FMI.

Notes : (1) La consolidation est effectuée dans la mesure du possible.

(2) L'administration centrale extrabudgétaire est composée d'un échantillon du sous-secteur représentant la majorité des recettes et dépenses.

(3) Les sociétés publiques sont composées d'un échantillon du sous-secteur composé des principales sociétés publiques.

(4) Le PIB en 2016 s'élève à 8 722,34 milliards de FCFA. Il s'agit de l'évaluation du PIB avant passage en base 2014.

**Tableau 0.3. Plan d'action pour améliorer la transparence budgétaire**

Objectifs / Actions	Reco.	Court-terme (2018)	Moyen terme (2019-2020)	Long terme (2021 et au-delà)	Priorité	Responsables	Indicateurs concernés
<b>Objectif 1. La couverture et la sincérité des informations budgétaires et financières sont renforcées</b>							
Publier le rapport sur l'évaluation du coût budgétaire des dépenses fiscales pour un exercice récent (2015 ou ultérieur)	1.1	X			**	DGID, DGD	1.1.4
Produire la liste définitive des entités du secteur public et réaliser la sectorisation des unités	1.1	X			***	DGCPT (DEES, DSP), ANSD & BCEAO	1.1.1
Compiler un bilan consolidé des administrations publiques	1.1	X			***	DGCPT	1.1.1, 1.1.2, 1.1.3
Compiler un TOFE et un bilan consolidé du secteur public	1.1		X		**	DGCPT	1.1.1, 1.1.2, 1.1.3
Renforcer la DEES et la DSP (ressources humaines, financières et informatiques)	1.1		X		***	DGCPT	1.1.1, 1.1.2, 1.1.3
Aligner le traitement des lettres de confort avec les règles comptables et budgétaires issues de la loi organique	2.1	X			***	DGB, DGCPT (DDP)	2.1.1
Appliquer les dispositions de la loi organique relative aux provisions pour les garanties accordées par l'Etat (y compris concernant les lettres de confort)	2.1	X			***	DGB, DGCPT	2.1.1
Mettre en place un mécanisme de suivi des engagements pluriannuels de l'Etat via le mécanisme des autorisations d'engagement et de crédits de paiement (AE/CP) et voter un plafond annuel d'AE en loi de finances conformément aux dispositions de la loi organique (articles 17 et suivants, 44 et 60)	2.1		X		***	DGB	2.1.1
Compléter les informations du DPBEP pour y faire apparaître des données manquantes : ex. (i) ressources propres des établissements publics et agences, (ii) données plus détaillées concernant les collectivités locales et détail des	2.2		X		**	DGB	2.1.1, 2.1.3

recettes et (iii) dépenses des deux caisses de sécurité sociale selon un format comparable							
Systematiser l'élaboration et l'adoption d'une loi de finances rectificative (PLFR) en cas de modification substantielle de l'équilibre de la loi de finances.	2.3	X	X	X	***	DGB	2.4.2
Elaborer un point d'étape d'exécution des recettes et des dépenses à mi-année comme base pour la loi de finances rectificative (ex. RTEB pour le second trimestre de l'année n)	2.3	X	X	X	**	DGB, DGTCP, DGID, DGD	2.4.2
<b>Objectif 2. Les normes budgétaires et comptables sont conformes aux dispositions de la LOLF</b>							
Interfacer le logiciel solde avec SIGFIP pour permettre le suivi régulier de l'exécution des dépenses de masse salariale (a minima selon la nomenclature administrative)	1.2	X			***	DGB (Solde, DSI, DPB)	1.3.1
Produire un état d'exécution du budget selon la nomenclature fonctionnelle dans le cadre de l'élaboration du PLR pour 2017 (et suivants)	1.2	X	X	X	*	DGB (DPB)	1.3.1
Poursuivre les travaux de nettoyage et d'harmonisation de la nomenclature économique pour faciliter la reddition des comptes et les réconciliations entre les comptes de l'ordonnateur et des comptables	1.2		X		***	DGCPT, DGB	1.3.1
Valider la liste des programmes budgétaires et produire des états financiers selon la nomenclature programme à titre d'information pour quelques exercices tests	1.2	X	X		***	DGB	1.3.1
Produire un document de métadonnées (sources, concepts et méthodes) sur le passage au MSFP 2001-2014	1.2		X		*	DGCPT	1.3.3
Rendre effective la comptabilité en droits constatés et patrimoniale	1.3			X	*	DGCPT, DGB	1.1.3
Appliquer la valorisation des actifs et passifs sur la base des prix de marché	1.3			X	*	DGCPT	1.1.2, 1.1.3
Présenter dans le DPBEP l'évolution des crédits selon la classification administrative et/ou sectorielle	2.2	X	X	X	**	DGB	2.1.3
<b>Objectif 3. Les risques budgétaires et financiers sont mieux appréhendés et leurs impacts anticipés</b>							
Publier sur le site de la DDP les données sur les garanties et les prêts rétrocedés	3.1	X			**	DGTCP (DSP)	3.2.3

Publier la stratégie de participations de l'Etat	3.1	X			**	DGTCP (DSP)	3.3.2
Publier une déclaration des risques budgétaires au sein du DPBEP (voir plan d'action détaillé en annexe)	3.2	X	X	X	***	DGB, DGCPT, DGPPE (DPEE)	3.1.2
Définir et publier des critères objectifs et transparents pour l'utilisation de la réserve en ciblant prioritairement les dépenses ayant un véritable caractère imprévisible	3.4		X	X	***	DGB	3.2.1
<b>Objectif 4. L'analyse des prévisions macro-budgétaires est renforcée et contribue à la crédibilité des documents</b>							
Afficher dans le DPBEP le détail chiffré des prévisions pluriannuelles des principaux indicateurs macroéconomiques et les comparer à celles élaborées par d'autres acteurs (ex. BCEAO, FMI)	2.2	X	X	X	**	DGPPE (DPEE), DGB	2.1.2, 2.1.3
Renforcer l'explication des prévisions macroéconomiques et budgétaires en présentant : (i) une analyse quantitative des écarts entre prévisions et réalisations ; et (ii) des détails sur les raisons ayant conduit à la révision des prévisions d'un exercice à l'autre	2.2	X	X	X	***	DGPPE (DPEE), DGB	2.4.3
Concevoir des scénarios macroéconomiques alternatifs et présenter leur impact sur l'environnement budgétaire et fiscal dans la documentation budgétaire	3.2		X	X	*	DGPPE (DPEE)	3.1.1
Produire des analyses de sensibilité simples des grandes variables de flux de finances publiques (recettes, dépenses, déficit) à quelques variables macroéconomiques clés (croissance du PIB réel, inflation, prix du baril de pétrole, taux de change), pour publication dans le DPBEP et/ou le REF	3.3	X			**	DGPPE (DPEE)	3.1.1
<b>Objectif 5. Le citoyen est mieux associé aux débats sur la politique budgétaire et son suivi</b>							
Renforcer la qualité des documents budgétaires en format programme : (i) préparer et diffuser un manuel d'élaboration des DPPD, PAP et RAP ; et (ii) conduire une revue des documents DPPD et PAP existants	2.3	X	X	X	*	DGB, Ministères sectoriels	2.3.2, 2.3.3
Mettre en place un mécanisme de participation du public au débat sur la politique budgétaire inspiré des bonnes pratiques internationales	2.3	X	X	X	**	DGB	2.4.1

Priorité : faible (\*), moyenne (\*\*), haute (\*\*\*)

# I. INFORMATION FINANCIERE

*Les rapports financiers doivent donner une vision complète, pertinente, actuelle et fiable de la situation et des résultats financiers des administrations publiques.*

**1. Ce chapitre vise à fournir une évaluation des pratiques du Sénégal en matière d'information financière au regard des standards du Pilier I du Code de transparence des finances publiques.** Les quatre dimensions du Pilier I sont ainsi considérées :

- i. Couverture des institutions, des stocks et des flux ;
- ii. Fréquence et actualité de l'information financière ;
- iii. Qualité, accessibilité et comparabilité des rapports financiers ; et
- iv. Intégrité des rapports financiers.

**2. Les rapports financiers doivent donner une vision exhaustive des activités financières du secteur public et de ses sous-secteurs, dans le respect des normes internationales.** A cet effet, les rapports financiers, comprenant les rapports d'exécution budgétaire, les statistiques de finances publiques (SFP) et les comptes publics, doivent :

- Couvrir toutes les entités qui se consacrent aux activités publiques ;
- Couvrir l'ensemble des actifs, passifs, recettes, dépenses, sources de financement et les autres flux ;
- Être publiés de manière fréquente et régulière ;
- Présenter l'information financière selon une nomenclature qui facilite les comparaisons à l'échelle internationale ;
- Prévoir des rapprochements entre les différents agrégats financiers et expliquer les éventuels écarts entre ou au sein des rapports financiers ; et
- Être établis, dans le cas des SFP, par un organisme indépendant et soumis à la revue indépendante d'une instance supérieure de contrôle.

**3. L'information financière du secteur public au Sénégal est caractérisée par un degré de transparence variable.** De nombreux rapports existent et sont régulièrement publiés, couvrant les finances de l'administration centrale budgétaire. Toutefois, les états financiers des entités des sous-secteurs de l'administration centrale extrabudgétaire, des caisses de sécurité sociale, des collectivités locales et de la plupart des sociétés publiques ne sont pas publiés. De bonnes pratiques en matière de comptabilité publique exigent la publication des états financiers des entités autonomes. L'élargissement du champ de couverture du TOFE à ces entités renforce cette exigence en matière de transparence. Toutefois, des efforts importants ont été faits au cours des dernières années pour améliorer la centralisation et la compilation des données du secteur public.

**4. Les SFP au Sénégal sont compilées depuis 2015 sur la base du Manuel de Statistiques des Finances Publiques (MSFP) 2001.** Le Sénégal est le premier pays de l'UEMOA à présenter son tableau des opérations financières de l'Etat en conformité avec la directive de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) 2009 portant Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), directive cohérente avec le MSFP 2001. La comptabilité actuelle de l'Etat ne permet pas toutefois d'élaborer les statistiques sur l'ensemble des prescriptions du MSFP. Ainsi les opérations sont enregistrées sur la base d'une comptabilité hybride, entre comptabilité

base caisse et comptabilité en droits constatés. De même, les données portant sur le bilan de l'État restent partielles et fragmentées.

**5. La plupart des rapports financiers produits pour les administrations publiques sont centralisés au niveau du Ministère de l'économie, des finances et du plan (MEFP).** Ainsi, la Direction générale de la comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) est la direction en charge de l'établissement des SFP. Elle est aussi responsable de la consolidation des comptes de gestion des comptes publics et de la production des principaux états financiers comptables de l'État. Les rapports d'exécution budgétaire sont établis par la Direction générale du budget (DGB). D'autre part, la Direction de la dette publique (DDP) produit les informations relatives à la dette intérieure et extérieure de l'État. Enfin, la Direction du secteur parapublic (DSP) produit des rapports portant sur l'exécution budgétaire et l'endettement des établissements publics, agences et autres institutions assimilées, ainsi que des sociétés publiques.

**Tableau 1.0. Liste des rapports financiers**

Rapport	Service en charge	COUVERTURE			COMPTABILITÉ		PUBLICATION		
		Institutions	Flux	Stocks	Mode	Classification	Fréquence	Date	En ligne
<b>RAPPORTS INFRA-ANNUELS</b>									
TOFE	DGCPT (DEES)	ACB	Rec/Dépenses/Financement		Caisse modifiée	MSFP01	M	30j	Oui
Rapports trimestriels d'exécution budgétaire (RTEB)	DGB	AC	Rec/Dépenses/Financement		Caisse	Nat	T	45j	Oui
Situation mensuelle d'exécution (délai variable) provisoire	DPEE	ACB	Dépenses		Caisse	Nat	M	nd	Oui
Rapport mensuel de conjoncture économique	DPEE	Etat	Rec/Dépenses		Caisse	Nat	M	30j	Oui
Rapport trimestriel de l'exécution budgétaire des établissements publics, agences et structures administratives	DSP	EP	Rec/Dépenses	Dettes	Caisse	Nat	T	90j	Oui
Bulletin statistique trimestriel de la dette	DDP	DDP	Émissions/Amortissements	Dettes	Caisse	Nat	T	90j	Oui
<b>RAPPORTS ANNUELS</b>									
Projet de loi de règlement	DGB	ACB	Rec/Dépenses/Financement		Caisse	Nat	A	1 an	Oui
Compte général de l'administration des finances (CGAF)	DGTCP	ACB	Rec/Dépenses/Financement		Caisse	Nat	A	6m	Non
Compte général de l'ordonnateur	DGTCP	ACB	Dépenses		Caisse	Nat	A	6m	Non
Balance générale des comptes du Trésor	DGTCP	ACB	Rec/Dépenses/Financement	Certains actifs/passifs	Caisse	Nat	A	6m	Non
Rapport annuel	Cour des comptes	Secteur public	Rec/Dépenses/Financement		Caisse	Nat	A	1 an+	Retard
Rapport sur l'exécution générale des lois de finances	Cour des comptes	ACB	Rec/Dépenses/Financement		Caisse	Nat	A	1 an+	Oui
Balance comptable des collectivités locales	DGTCP	CL	Rec/Dépenses/Financement	Certains actifs/passifs	Caisse	Nat	A	6m	Non
TOFE consolidé des administrations publiques	DGCPT (DEES)	EP	Rec/Dépenses/Financement		Droits constatés	MSFP01	A	6m	Oui
Rapport sur les participations de l'État dans les sociétés publiques et privées	DGTCP (DSP)	ACB		Actifs	Caisse	Nat	A	nd	Oui
Rapport sur le secteur parapublic	DGTCP (DSP)	ACE/SP	Rec/Dépenses	Dettes	Droits constatés	Nat	A	nd	Oui
Rapport sur l'analyse de la viabilité de la dette	DPEE	ACB	Amortissement	Dettes		Nat	A	nd	Oui
Rapport d'évaluation des dépenses fiscales	DGID	ACB	Dépenses fiscales		Caisse	Nat	A	nd	Non
Etats financiers de l'IPRES et la CSS (et notes d'accompagnement)	IPRS et CSS	CS	Rec/Dépenses/Financement	Actifs et passifs	Droits constatés	CIPRES	A	nd	Non

Note : ACB : administration centrale budgétaire ; AC : administration centrale ; ACE : administration centrale extrabudgétaire ; SP : sociétés publiques ; CL : collectivités locales ; M : mensuel ; T : trimestriel ; A : annuel ; CS : caisses de sécurité sociale ; CN : comptabilité nationale ; nd : non disponible

## 1.1. Couverture de l'information financière

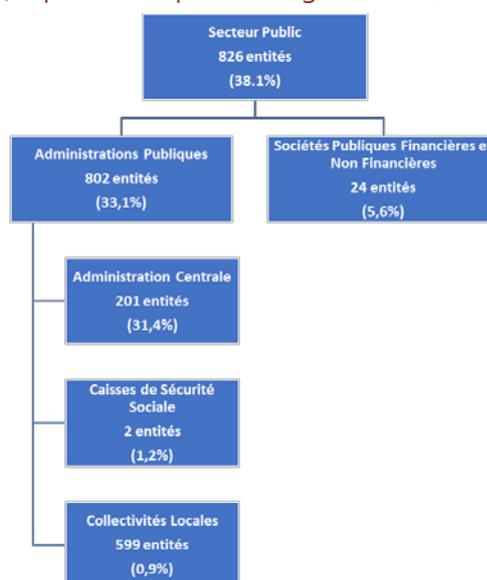
1.1.1. Couverture des institutions	Satisfaisante
------------------------------------	---------------

**6. Depuis la fin 2017, le Sénégal produit un TOFE annuel consolidé couvrant tous les sous-secteurs de l'administration publique.** L'élargissement du champ de couverture des SFP améliore la mesure des activités de l'administration publique et des relations de celle-ci avec les autres secteurs dans l'économie. Des lacunes persistent toutefois dans la compilation exhaustive des données pour l'ensemble des entités extrabudgétaires et des sociétés publiques. Par exemple, les rapports portant sur les entités extrabudgétaires ne couvrent qu'un sous-ensemble de ces entités. Les données des sociétés publiques ne sont pas consolidées avec l'administration publique et les rapports disponibles ne couvrent principalement que l'endettement de ces sociétés ainsi que la participation de l'État. À ce titre, la création d'un observatoire du secteur parapublic<sup>2</sup> et d'un observatoire des finances locales vise à renforcer la diffusion au grand public des données financières du secteur public.

**7. En 2016, le secteur public sénégalais est constitué de 826 entités de formes juridiques variées** (Graphique 1.1 et Tableau 1.1) :

- L'administration centrale<sup>3</sup> est constituée de 201 entités, incluant 30 ministères, 10 institutions républicaines (Présidence, Assemblée nationale, Cour suprême, etc.), 11 comptes spéciaux du trésor, et 150 entités extrabudgétaires (établissements publics, agences et autres structures similaires) ;
- Le sous-secteur des collectivités locales est constitué de 42 départements, regroupant 557 communes (dont 5 villes) ;

**Graphique 1.1. Composition du secteur public**  
(Dépenses en pourcentage du PIB<sup>1</sup>, 2016)



Source : MEFP. Note : Les dépenses pour le secteur public, les sous-secteurs des administrations publiques et l'administration centrale sont consolidées.

<sup>1</sup> Dans l'ensemble du rapport, les montants de produit intérieur brut utilisés sont en base 1999, et ne prennent donc pas en compte l'impact de la rénovation des comptes nationaux achevée en 2018, qui révisé le PIB 2014 à la hausse de près de 30% (cf. §33).

<sup>2</sup> Au Sénégal, le secteur parapublic est constitué des démembrements de l'État central tels que les établissements de santé, les universités, les instituts, les fonds et les agences (unités de l'administration centrale extrabudgétaire), ainsi que des sociétés publiques (excluant la direction nationale de la BCEAO).

- Le sous-secteur des caisses de sécurité sociale comprend la Caisse de sécurité sociale (CSS) et l'Institution de prévoyance retraite du Sénégal (IPRES), et gère les prestations familiales, d'accidents du travail, de maladies professionnelles, et de retraite.
- Les sociétés publiques (au sens statistique) sont composées de 19 sociétés non-financières (services publics, énergie, transport, commerce, immobilier, télécommunications, et loterie) et 5 sociétés financières (dépôts, investissement, et assurance), dont la direction nationale de la BCEAO.

**Tableau 1.1. La composition institutionnelle et financière : recettes, dépenses et solde net, 2016**

(En pourcentage du PIB)

Secteur	Nombre d'entités	Recettes	Dépenses	Solde Net
<b>Administration Centrale</b>	<b>201</b>	<b>28.3</b>	<b>31.4</b>	<b>-3.2</b>
Budgétaire	51	25.8	28.6	-2.8
Extrabudgétaire	150	9.1	9.5	-0.4
Consolidation				
<b>Caisses de Sécurité Sociale</b>	<b>2</b>	<b>1.5</b>	<b>1.2</b>	<b>0.2</b>
<b>Collectivités locales</b>	<b>599</b>	<b>1.0</b>	<b>0.9</b>	<b>0.2</b>
<b>Consolidation entre administrations publiques</b>		-0.5	-0.5	0.0
<b>Administrations Publiques</b>	<b>802</b>	<b>30.3</b>	<b>33.1</b>	<b>-2.8</b>
<b>Sociétés Publiques Autres que Banque Centrale</b>	<b>23</b>	<b>6.5</b>	<b>5.5</b>	<b>1.0</b>
<b>Banque Centrale</b>	<b>1</b>	<b>0.2</b>	<b>0.1</b>	<b>0,1</b>
<b>Consolidation du Secteur Public</b>		-0.6	-0.6	0.0
<b>Secteur Public</b>	<b>826</b>	<b>36.4</b>	<b>38.1</b>	<b>-1.7</b>

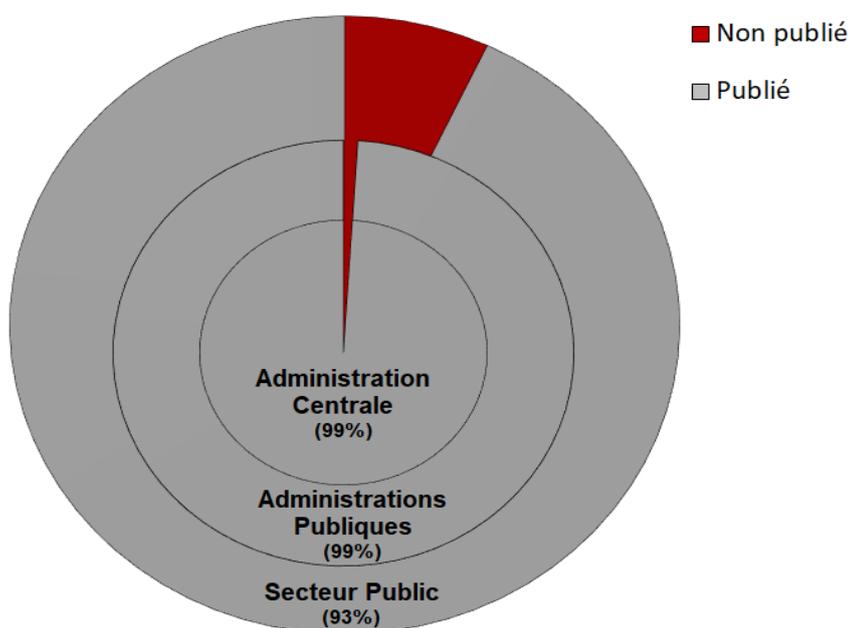
Source : MEFP, ANSD, et estimations de la mission.

**8. Les dépenses des administrations publiques représentent 33,1% du PIB en 2016, dont 31,4% pour l'administration centrale.** Les entités extrabudgétaires de l'administration centrale accaparent un rôle important de la politique budgétaire avec des dépenses de l'ordre de 9,5% du PIB. Quant aux collectivités locales et caisses de sécurité sociale, leurs dépenses constituent seulement 2,1% du PIB en 2016.

**9. L'élargissement du champ de couverture des SFP pour inclure les sociétés publiques aurait un impact important sur les agrégats statistiques des finances publiques** (Graphique 1.2). Les recettes passeraient de 30,3% du PIB pour les administrations publiques à 36,4% pour le secteur public, et pour les dépenses, de 33,1 à 38,1%, diminuant ainsi le déficit en 2016 de 2,8 à 1,7% du PIB. De plus, la dette brute augmenterait de 97,2% du PIB pour les administrations publiques à 121,1% du PIB pour l'ensemble du secteur public, alors que la valeur financière nette passerait de -74,0 à -84,0%.

## Graphique 1.2. Champ de couverture du secteur public dans les rapports statistiques, 2016

(En pourcentage du total des dépenses)



Source : services du FMI.

1.1.2.	Couverture des stocks	Inexistante
--------	-----------------------	-------------

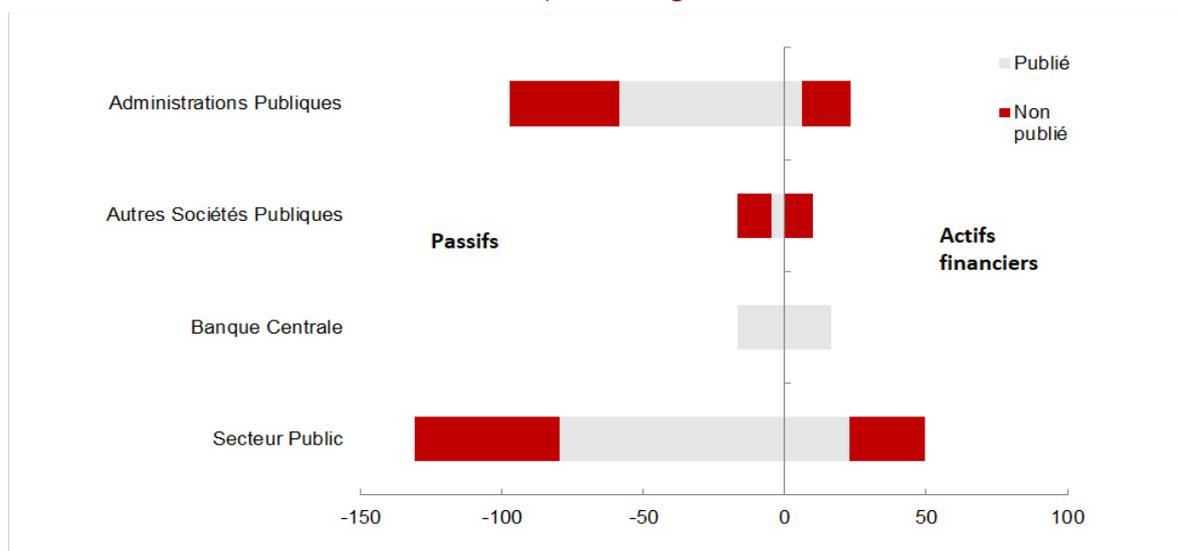
**10. Le Sénégal ne répond pas au niveau de pratique élémentaire qui exige que les rapports financiers couvrent la trésorerie, les dépôts et toutes les dettes.** Si des données sur les actifs et passifs financiers sont produites, elles sont fragmentées et contiennent des lacunes. La DDP publie un bulletin statistique trimestriel de la dette publique couvrant les crédits et les titres de créance émis par l'État. Ce bulletin ne tient pas compte des autres dettes de l'État, notamment les comptes à payer, les créances vis-à-vis de la sécurité sociale, les dépôts des entités publiques au Trésor, les crédits relatifs aux lettres de confort, le passif actuariel au titre des pensions des fonctionnaires civils et militaires, ainsi que les obligations relatives aux PPP. La DSP produit également un rapport qui retrace les participations de l'État dans le capital-actions au coût d'acquisition des sociétés publiques et privées, ainsi que la revalorisation annuelle de ce portefeuille.

**11. Les pratiques comptables actuellement en vigueur ne permettent pas d'établir le patrimoine de l'État.** La Balance générale des comptes du Trésor (BGCT) n'est pas conçue dans une logique patrimoniale. Il n'est donc pas possible de restituer l'ensemble des encours d'actifs et de passifs à partir de celle-ci. Bien qu'elle permette de retracer certains éléments du bilan, ces informations ne font pas l'objet d'un rapport publié. Le même constat s'applique à la balance comptable des collectivités locales. Un plan de mise en œuvre des réformes est en place pour moderniser la comptabilité générale de l'État à l'horizon 2020.

**12. La majorité des entités du secteur parapublic produisent des états financiers<sup>4</sup> annuels complets, mais ces états ne sont pas consolidés dans les rapports financiers.** Ces états financiers sont transmis à la DSP. Toutefois, la plupart des données patrimoniales du secteur parapublic ne font pas encore l'objet de rapports statistiques couvrant l'ensemble des comptes du bilan et permettant de mesurer la valeur financière nette ou valeur nette de ces sous-secteurs. Des rapports d'exécution budgétaire publiés sur les entités extrabudgétaires présentent certains éléments de la dette<sup>5</sup> sans toutefois être exhaustifs. La création d'un Observatoire du secteur parapublic permettra de tendre à l'exhaustivité et de renforcer la diffusion des données au grand public. Un rapport sur l'endettement du secteur parapublic a été produit mais porte uniquement sur les années 2013 et 2014.

**13. Une proportion significative du bilan financier<sup>6</sup> du Sénégal n'est pas mesurée dans les rapports publiés** (Graphique 1.3). Au niveau du secteur public consolidé, cette proportion est de 27% du PIB pour les actifs financiers et de 51% du PIB pour les passifs selon les estimations de la mission. Au niveau des administrations publiques, cette proportion est de 17% du PIB pour les actifs financiers et de 39% du PIB pour les passifs.

**Graphique 1.3. Bilan financier et champs de couverture des rapports financiers, 2016**  
(En pourcentage du PIB)



Sources : MEFP, ANSD, BCEAO, et estimations des services du FMI.

**14. La dette brute consolidée du secteur public sénégalais est de 121,1%<sup>7</sup> du PIB en 2016 (Graphique 1.4).** L'administration centrale contribue largement à ce résultat, avec une dette brute

<sup>4</sup> Selon le référentiel SYSCOA pour les unités extrabudgétaires et les sociétés publiques. Référentiel CIPRES pour la CSS et l'IPRES.

<sup>5</sup> Dettes fournisseurs, fiscales et sociales.

<sup>6</sup> À l'heure actuelle, les données patrimoniales relatives aux actifs non-financiers ne sont pas disponibles pour l'administration centrale budgétaire, ainsi que pour les collectivités locales.

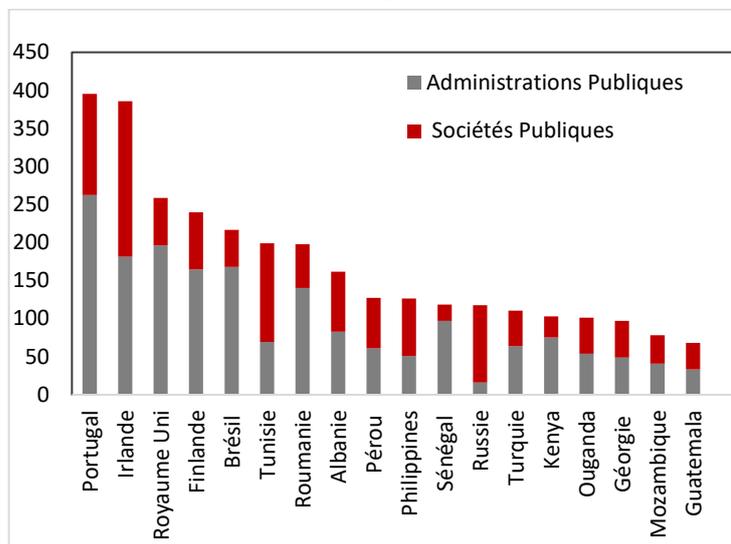
<sup>7</sup> Il s'agit d'une estimation de la mission pour l'ensemble du secteur public et pour tous les instruments de la dette, conformément au *MSFP 2001-2014* (cf. Tableau 0.2). Il n'a pas été possible pour la mission d'estimer les

de 97,2% du PIB. Les sociétés publiques, en excluant la banque centrale, enregistrent un passif<sup>8</sup> de 16,8% du PIB. Enfin, les caisses de sécurité sociale et les collectivités locales ont une dette brute très faible.

**15. Le passif actuariel relatif aux pensions de retraite des fonctionnaires civils et militaires représente 28,1% du PIB en 2016, selon une estimation de la mission.**

Ces passifs correspondent aux droits à pension accumulés<sup>9</sup> à la clôture de l'exercice financier 2016 par les fonctionnaires actifs, retraités et ayant droits. À l'instar des autres pays de la zone UEMOA, ce régime de pensions est un régime non capitalisé et non-autonome à prestations prédéfinies. Il est géré par le Fonds national de retraite (FNR), qui appartient au sous-secteur de l'administration centrale budgétaire. Ces passifs demeurent toutefois peu significatifs relativement à d'autres pays.

**Graphique 1.4. Dette brute du secteur public, 2016 (En pourcentage du PIB)**



Source : Estimations du FMI.

<b>1.1.3. Couverture des flux</b>	<b>Élémentaire</b>
-----------------------------------	--------------------

**16. La comptabilité de l'État est essentiellement tenue sur une base caisse.** La BGCT ne présente pas une situation satisfaisante pour l'élaboration du TOFE, bien que les améliorations et réformes en cours permettent d'envisager son utilisation à l'horizon 2020. Les SFP au Sénégal sont actuellement élaborées sur une base de comptabilité hybride, à mi-chemin entre la comptabilité de caisse et la comptabilité en droits constatés. En effet, le TOFE s'appuie sur le suivi de l'exécution budgétaire, effectué principalement sur la base des recouvrements pour les recettes et sur la base des ordonnancements pour les dépenses. Le TOFE consolidé des administrations publiques présente ainsi l'ensemble des transactions budgétaires et opérations de financement qui en découlent. Les flux sur les opérations de financement y sont présentés de façon détaillée,

obligations relatives aux partenariats public-privé (PPP), ainsi que celles liées aux lettres de confort. Les données ne couvrent pas certaines unités de l'administration centrale extrabudgétaires, ainsi que certaines sociétés publiques. Le pourcentage ne prend pas en compte les révisions du PIB sur la base 2014.

<sup>8</sup> La dette brute pour les sociétés publiques hors banque centrale correspond à 12,2 % puisque le passif comprend le capital-actions détenu par l'État.

<sup>9</sup> Ces droits à pension sont des créances financières des retraités actuels et futurs sur leur employeur (l'État) pour verser les pensions de retraite acquises dans le cadre d'un accord salarial entre l'employeur et l'employé. Les estimations de la mission (proxy) sont basées sur la valeur actualisée des projections de prestations de pension (vieillesse, survivants et orphelins) produites dans le *Rapport d'évaluation actuarielle du régime de retraite des fonctionnaires du Sénégal pour la période 2013-2050* (NDIAYE et DIABATE, janvier 2016). Le taux d'actualisation sélectionné est de 5%, conformément à la dernière analyse de soutenabilité de la dette du FMI au Sénégal.

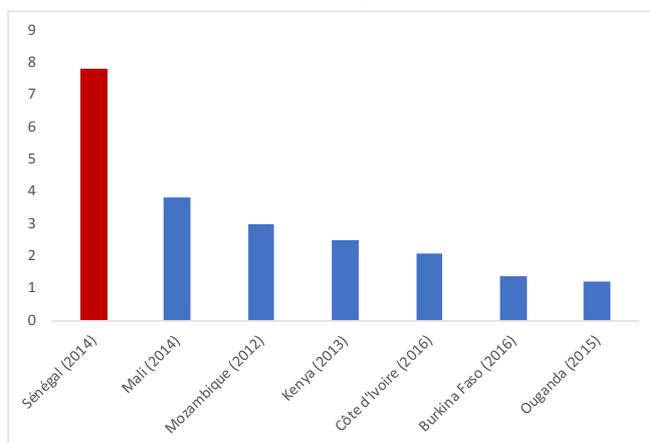
par type d'actif et passif et selon la résidence de la contrepartie, conformément au *MSFP 2001/2014*. Dans ce système, il est possible de retracer les restes à payer et arriérés de l'État pour la période en cours.

**17. La couverture des flux économiques n'est pas exhaustive dans la comptabilité budgétaire et générale, ainsi que dans les SFP.** L'absence de comptabilité de l'État en droits constatés et patrimoniale n'est pas encore effective, et ne permet pas d'enregistrer les flux non monétaires (intérêts courus non échus, transactions en nature, consommation de capital fixe). Les autres flux économiques (gains/pertes de détention et autres changements de volume) ne sont également pas enregistrés ce qui ne permet pas l'intégration complète des flux et des stocks, par exemple concernant les données sur la dette émise en devises (Graphique 1.7).

<b>1.1.4. Couverture des dépenses fiscales</b>	<b>Inexistante</b>
--	--------------------

**18. Les régies de recettes produisent depuis l'exercice 2008 un rapport détaillé sur les manques à gagner liées aux dépenses fiscales.** Ce *Rapport d'évaluation des dépenses fiscales* est préparé au sein d'un comité technique coordonné par la Direction générale des impôts et des domaines (DGID). Il suit plusieurs bonnes pratiques en termes de contenu, dont les principales sont : (i) la présentation d'une liste exhaustive des dépenses fiscales ; (ii) l'estimation quantitative du manque à gagner de la plupart d'entre elles<sup>10</sup> ; (iii) la présentation agrégée de ces coûts selon diverses classifications (sectorielles, par nature d'impôt...) ; et (iv) des études sur l'impact socio-

**Graphique 1.5. Comparaison régionale des pertes de recettes liées aux dépenses fiscales**  
(En pourcentage du PIB)



Source : évaluations des autorités de chaque pays.

rapport n'a pas été publié<sup>11</sup> - ce qui contrevient à l'obligation de publication annuelle fixée dans la

économique des dépenses fiscales dans certains secteurs (comme le secteur minier ou la microfinance). Ce rapport est le seul véhicule de communication de l'administration sur le coût agrégé des dépenses fiscales pour les finances publiques.

**19. L'accès du public au coût budgétaire des dépenses fiscales et sa compréhension de leurs enjeux sont faibles car le rapport n'est plus régulièrement publié.** L'évaluation du coût budgétaire des dépenses fiscales en 2014 a été produite fin 2016 et est disponible en ligne. Celle portant sur l'exercice 2015 a été achevée, mais le

<sup>10</sup> 68,1 % de l'ensemble des dépenses fiscales listées ont fait l'objet d'un chiffrage pour l'exercice 2014.

<sup>11</sup> La mission n'a pas pu prendre connaissance du rapport portant sur l'exercice 2015 ou des chiffres qu'il contient. Selon les autorités, l'absence de publication serait due à la non finalisation de l'étude de l'impact socio-économique des dépenses fiscales dans le secteur agricole qui devait accompagner le rapport. Le comité technique serait en train de préparer le rapport d'évaluation portant sur l'exercice 2016.

directive UEMOA de 2009 portant code de transparence et dans la loi de transposition de 2012 du même nom<sup>12</sup>. Le coût budgétaire des dépenses fiscales qui ont pu faire l'objet d'un chiffrage (7,8 % en 2014, soit 588 Mds de FCFA) sont relativement élevées par rapport à d'autres pays de la sous-région comme la Côte d'Ivoire, le Mali, ou d'autres pays africains (Graphique 1.5), ce qui suggère tout à la fois que l'inventaire des dépenses fiscales est relativement exhaustif au Sénégal, mais que les efforts du gouvernement pour les endiguer ont connu un succès limité. La publication des rapports portant sur les exercices 2015 et 2016 permettrait au gouvernement de sensibiliser le public et le Parlement sur la poursuite des efforts de rationalisation des dépenses fiscales, en particulier sur les exonérations de nature économique et sociale.

## 1.2. Fréquence et actualité de l'information financière

1.2.1.	Fréquence des rapports en cours d'exercice	Élémentaire
--------	--	-------------

**20. Plusieurs rapports mensuels ou trimestriels sur les finances publiques sont produits et publiés au Sénégal.** Concernant le suivi de l'exécution budgétaire de l'État, la DGB produit et publie un rapport trimestriel (délai n'excédant pas 45 jours). La Direction des prévisions et études économiques (DPEE) publie une situation mensuelle provisoire (délai variable) ainsi qu'un point mensuel de conjoncture économique (30 jours). La DSP produit et publie également un rapport trimestriel de l'exécution budgétaire des établissements publics, agences et structures administratives (délai variable). Pour la dette intérieure et extérieure, la DDP produit et publie un bulletin statistique trimestriel avec un délai n'excédant pas 90 jours. Le TOFE actuel mensuel, couvrant l'administration centrale budgétaire, est produit dans un délai de moins de 45 jours. La pratique satisfaisante requiert un délai de publication d'un mois pour les rapports trimestriels.

**21. En novembre 2017, le Sénégal a officialisé son adhésion à la Norme spéciale de diffusion des données (NSDD).** Il est ainsi devenu le 4<sup>e</sup> pays de l'Afrique subsaharienne et le 1<sup>er</sup> de la zone UEMOA à adhérer à cette norme du FMI. Pour respecter la nouvelle norme de diffusion en vigueur en matière de SFP, le Sénégal s'engage à publier dans un modèle de données ouvertes (*open data*) le TOFE mensuel et la situation trimestrielle de la dette de l'administration centrale dans un délai respectif d'un mois et un trimestre. Le TOFE consolidé des administrations publiques devra être produit dans un délai n'excédant pas six mois. Enfin, les métadonnées produites dans le cadre de la norme, faciliteront l'interprétation des SFP par les utilisateurs.

1.2.2.	Délai de publication des états financiers annuels	Élémentaire
--------	---	-------------

**22. Le Sénégal soumet à la Cour des comptes les états annuels selon les prescriptions de la directive UEMOA n°07/2009 portant Règlement général sur la comptabilité publique.** Conformément à l'article 80 de la directive, le MEFP produit les comptes annuels de l'État au plus

<sup>12</sup> Loi 2012-22 du 27 décembre 2012 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques, article 4.10 : "La nature et le coût budgétaire des exonérations et dérogations fiscales [...] font l'objet d'une présentation détaillée à l'occasion de l'adoption du budget annuel".

tard six mois après la fin de l'exercice (30 juin). Ces comptes comprennent le Compte Général de l'Administration des Finances<sup>13</sup> (CGAF) et les états financiers qui servent de base à l'élaboration de la loi de règlement, à laquelle sont annexés un rapport de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances et une déclaration générale de conformité.

**23. En 2017, la Cour des comptes a reçu le projet de loi de règlement, le CGAF et le Compte administratif de l'Ordonnateur de la gestion dans les délais impartis par la directive.**

Toutefois, à l'instar des années précédentes, le retard accusé dans la production des comptes de gestion des comptables principaux fait en sorte qu'ils ne peuvent être pris en compte dans l'établissement de la déclaration générale de conformité. La situation sur l'encours de la dette publique n'a été reçue par la Cour des comptes que le 5 décembre 2017. Il convient aussi de mentionner que la qualité du CGAF peut être améliorée, notamment quant à l'utilisation de données provisoires (principalement due aux retards de production de la BGCT, au-delà de la période complémentaire normalement prévue), et à la présence d'erreurs récurrentes.

**24. La Cour des comptes a déposé le rapport sur l'exécution des lois de finances 2016 à l'Assemblée Nationale le 28 décembre 2017.**

Ainsi, les états financiers annuels ont été rendus publics tout juste dans un délai de 12 mois à compter de la fin de l'exercice 2016. Une pratique satisfaisante exigerait un délai de 9 mois. Cependant, la mission a noté que ce délai était de 19 et 16 mois pour les exercices 2015 et 2014, respectivement.

### 1.3. Qualité de l'information financière

<b>1.3.1.</b>	<b>Classification</b>	<b>Élémentaire</b>
---------------	-----------------------	--------------------

**25. Le Sénégal s'est doté d'un cadre juridique incluant une nomenclature budgétaire et comptable en cohérence avec les standards internationaux (par exemple, COFOG et MSFP 2001).**

Ce cadre est défini par la LOLF ainsi que deux textes d'application<sup>14</sup>. Les recettes budgétaires sont présentées par nature et les dépenses selon les nomenclatures administrative et économique. Ces nomenclatures sont utilisées en préparation et exécution budgétaire ainsi que pour la reddition des comptes (projet de loi de règlement, CGAF).

**26. La réconciliation des comptes des ordonnateurs et des comptables souffre de certains manquements dans la classification.**

De nombreuses incohérences constatées en exécution (ex. présence d'éléments salariaux ou de fonctionnement dans les chapitres d'investissement) compliquent son suivi et son analyse et nécessitent des travaux de retraitement manuels en fin de gestion. En outre, l'exécution de la solde étant faite selon le matricule de l'agent plutôt que par son rattachement administratif, l'exécution des crédits de masse salariale est recomposée *ex post* manuellement aux fins de reddition des comptes. Un travail de normalisation de ces problèmes est actuellement en cours au niveau de la DGB et de la DGCPT. A terme, le

<sup>13</sup> Le CGAF comprend (i) la balance générale des comptes consolidés, (ii) le développement des recettes budgétaires, (iii) des dépenses budgétaires, (iv) des opérations constatées aux comptes spéciaux du Trésor, ainsi que (v) les comptes de résultats.

<sup>14</sup> Le décret 2012-673 portant nomenclature budgétaire de l'Etat (NBE) et le décret 2012-92 portant plan comptable de l'Etat (PCE).

système d'information intégré (SIGIF) devrait permettre une automatisation du processus budgétaro-comptable.

**27. Pour progresser, des efforts sont nécessaires concernant les nomenclatures fonctionnelle et programmatique.** Des travaux pour la mise en œuvre de la nomenclature fonctionnelle ont été conduits et celle-ci est disponible dans le système d'information. Cependant, elle n'est pas utilisée pour la préparation et le suivi budgétaires ni pour l'élaboration des rapports financiers. Concernant la classification programmatique, celle-ci est en cours de mise en œuvre et n'est pas complètement arrêtée. Elle n'est donc pas encore utilisée pour la préparation, le vote ou l'exécution budgétaire et demeure largement informative à ce stade. L'arrêté validant la liste définitive des programmes est toujours en attente de validation.

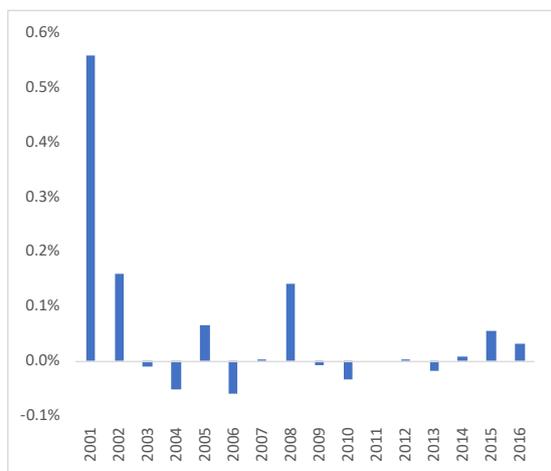
<b>1.3.2. Cohérence interne</b>	<b>Élémentaire</b>
---------------------------------	--------------------

**28. L'indicateur de cohérence interne exige que trois types de réconciliation soient opérées entre des données de sources différentes.** Ces réconciliations visent à (i) assurer la cohérence entre le calcul du solde budgétaire et celui de son financement ; (ii) détailler les sources de l'écart entre la variation du stock de dette et le déficit primaire ; et (iii) rapprocher les encours de dette émise et de dette détenue par les agents économiques. Au Sénégal, seule la deuxième réconciliation est opérée, même si elle demeure perfectible.

**29. Le rapprochement entre solde budgétaire et financement est opéré dans le TOFE publié par la Division des études économiques et des statistiques (DEES) de la DGCP.** La DEES présente, de manière cohérente, le déficit de l'administration centrale budgétaire d'une part, et du total des sources de financement du déficit d'autre part. L'écart entre les deux modes de calcul, présenté dans la ligne *Erreurs et omissions*, est inférieur à 0,1 % du PIB en moyenne sur les quinze dernières années (Graphique 1.6). Toutefois, il ne s'agit pas à proprement parler d'une réconciliation des données avec celles des créanciers.

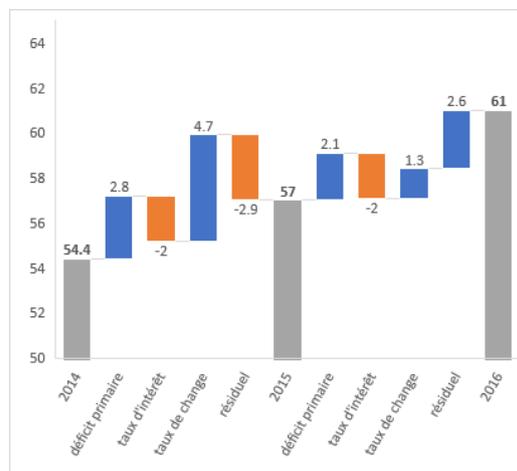
**30. L'ajustement stock-flux de la dette est présenté par les autorités, mais demeure pour une large part inexpliqué.** Un cadre de calcul de l'ajustement stock-flux, c'est-à-dire l'écart entre la variation du stock de dette et le déficit, est fourni en annexe du *Rapport sur l'analyse de la viabilité de la dette publique* sur les années récentes. Ce cadre décompose la variation du ratio de l'encours de la dette sur le PIB selon les flux générateurs d'endettement identifiés – déficit primaire, dynamique automatique de la dette (effets du taux d'intérêt et du taux de change) – et un résidu. Ce résidu, significatif dans le cas du Sénégal (Graphique 1.7), peut être notamment lié à des changements de périmètre de la dette, à des requalifications ou à des allègements de dette.

**Graphique 1.6. Ecart entre calculs du déficit et de son financement** (En pourcentage du PIB)



Source : DEES.

**Graphique 1.7. Explication des variations du stock de dette entre 2014 et 2016** (En pourcentage du PIB)



Source : DDP. « Taux d'intérêt » : contribution de l'écart entre taux d'intérêt réel et croissance du PIB réel. « Taux de change » : contribution de la dépréciation du taux de change réel.

**31. Aucun rapprochement n'est publié par le gouvernement entre la dette émise et la dette détenue par les créanciers.** L'Agence Union monétaire ouest-africaine Titres (UMOA-Titres), qui appuie l'émission des titres de dette nationale dans les pays de l'UEMOA, publie dans son bulletin trimestriel une répartition géographique régionale des porteurs de titres publics du Sénégal. Par ailleurs, l'UEMOA impose que l'Agence UMOA-Titres produise un compte-rendu mensuel de la répartition de la détention des bons et obligations du Trésor sénégalais sur le marché secondaire, sur la base d'informations transmises mensuellement par les souscripteurs autorisés de ces titres (en particulier, les spécialistes en valeur du Trésor)<sup>15</sup>. Les normes de l'UEMOA précisent qu'il est de la responsabilité du Bureau national sénégalais de la BCEAO de diffuser largement ce compte-rendu, qui n'est, pour l'heure, pas disponible, faute de transmission des données et faute de connaissance par l'administration des tiers à qui les créances sont éventuellement cédées.

### 1.3.3. Révisions historiques

### Élémentaire

**32. Des révisions importantes sont progressivement intégrées aux statistiques macroéconomiques.** Cela consiste en la mise en œuvre du *MSFP 2001/2014*, du *SCN 2008*, et du changement d'année de base<sup>16</sup>. Ces révisions permettent aux autorités, aux investisseurs, aux partenaires techniques et financiers ainsi qu'au grand public, de mieux mesurer les progrès accomplis ainsi que l'efficacité des politiques publiques en matière de développement. Une

<sup>15</sup> Article 17 du règlement 06/2013/CM/UEMOA sur les bons et obligations du Trésor émis par voie d'adjudication ou de syndication avec le concours de l'agence UMOA-Titres

<sup>16</sup> L'année 2014 a été retenue comme nouvelle base pour l'établissement des comptes nationaux, en remplacement de l'année 1999 (*SCN 1993*).

pratique satisfaisante en matière de transparence consiste à communiquer et expliquer les révisions apportées aux statistiques financières.

**33. À l'issue du projet de rénovation des comptes nationaux, le PIB de 2014 a été réévalué de près de 30 %.** Cette hausse est en grande partie expliquée par le relèvement de la valeur ajoutée du secteur tertiaire<sup>17</sup>. Une synthèse des révisions de la rénovation des comptes nationaux a été diffusée par l'ANSD décrivant et expliquant les principaux changements méthodologiques et leurs impacts sur les séries chronologiques.

**34. La révision du TOFE introduite en juin 2015 pour le passage en base MSFP 2001 n'a pas fait l'objet d'une publication expliquant l'impact des principaux changements méthodologiques.** Le Sénégal est le premier pays de l'UEMOA à avoir basculé à la présentation du TOFE base *MSFP 2001*, conformément à la directive de l'UEMOA portant TOFE. À ce jour, l'adoption progressive des prescriptions du *MSFP 2001* n'a pas fait l'objet d'une publication présentant et expliquant les principaux changements méthodologiques, notamment en ce qui concerne la nouvelle nomenclature, les reclassements des opérations, et l'élargissement du champ de couverture des données.

## 1.4. Intégrité de l'information financière

1.4.1. Intégrité statistique	Satisfaisante
------------------------------	---------------

**35. Les responsabilités de production et de publication des données statistiques sont clairement établies.** Les statistiques de finances publiques sont produites par la DEES, et celles du secteur réel par l'ANSD. La direction nationale de la BCEAO produit celles de la balance des paiements ainsi que les statistiques financières et monétaires. Toutes ces données sont majoritairement compilées et diffusées conformément aux normes internationales reconnues. En ce qui concerne les statistiques financières et monétaires toutefois, la norme en vigueur à la direction nationale de la BCEAO est toujours celle du *MSFM 2000*<sup>18</sup>. Et concernant le TOFE, le basculement définitif au *MSFP 2001/2014* se limite actuellement à ladite classification et présentation des données.

**36. L'État ne publie pas de SFP sur la base de la classification fonctionnelle des administrations publiques.** La nomenclature budgétaire fonctionnelle étant toujours en cours de mise en œuvre, les dépenses par fonction ne sont pas encore renseignées dans l'Annuaire des SFP du Département des statistiques du FMI.

**37. Le Sénégal communique un calendrier de diffusion préalable indiquant les dates de diffusion pour le mois en cours et au moins les trois mois suivants.** Ce calendrier est applicable à l'ensemble des statistiques macroéconomiques. En outre, les statistiques financières

<sup>17</sup> La hausse de 30 % se décline comme suit : secteur tertiaire (+18 %), secteur secondaire (+7 %), secteur primaire (+4 %), et taxes nettes sur les produits (+1 %).

<sup>18</sup> À ce sujet, la norme révisée est le *MSFM 2016*.

(opération de l'État et dette de l'État) sont publiées selon la périodicité et le degré d'actualité prescrits par les normes NSDD.

**38. Le renforcement des institutions en charge de l'intégrité statistique est une démarche continue.** Un Conseil national de la statistique (CNS) et un Comité technique des programmes statistiques (CTPS) sont chargés de coordonner les activités de compilation et de diffusion des données statistiques des services et organismes relevant du système statistique national placés sous l'autorité du Premier Ministre. Ils ont également un rôle consultatif au sein de l'appareil statistique national. Le CNS dispose d'un pouvoir de mise en œuvre des recommandations issues des consultations. Par ailleurs, la DGCTP a institué un sous-comité TOFE en charge de la mise en œuvre des SFP sur la base du *MSFP 2001/2014*. Ce comité regroupe les principaux producteurs et utilisateurs de données de SFP et pourrait servir de base à un futur comité élargi des SFP. Ces initiatives renforcent l'adoption de nouvelles normes internationales et l'harmonisation et la cohérence des données issues des différents systèmes statistiques macroéconomiques.

1.4.2.	Audit externe	Élémentaire
--------	---------------	-------------

**39. La Cour des comptes du Sénégal répond aux principaux critères d'indépendance posés par les normes internationales.** Le champ de compétences de la Cour des comptes est défini par la Constitution et par la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 sur la Cour des comptes (articles 29 à 32). Ces compétences comprennent le contrôle juridictionnel des comptes des comptables publics (art 29), le contrôle de l'exécution des lois de finances (art. 30), le contrôle du secteur parapublic (art. 31) et la sanction des fautes de gestion (art. 32).

**40. Dans le cadre de ses missions de contrôle, la Cour des comptes élabore et publie plusieurs rapports** (Tableau 1.2). Chaque année, le MEFP transmet à la Cour des comptes pour l'exercice de son contrôle le projet de loi de règlement, le CGAF, le compte administratif de l'ordonnateur, la BGCT ainsi que les balances des comptables principaux. A l'issue de son contrôle, la Cour des comptes produit le RELF accompagné d'une déclaration générale de conformité (DGC). Les différents rapports et documents produits par la Cour sont publiés en ligne mais un effort de mise à jour est cependant nécessaire.

**41. La Cour des comptes procède à l'analyse de l'exécution de la loi de finances et assure un contrôle de cohérence des différents documents.** A travers le RELF et la DGC, la Cour des comptes compare l'exécution de la loi de finances par rapport à l'autorisation initiale et procède à des vérifications de cohérence entre les différents documents et états comptables (ex. cohérence entre la balance de sortie et la balance d'entrée). Dans ce cadre, elle est amenée à formuler des réserves sur les incohérences constatées. Sur l'exécution 2016, la Cour des comptes a ainsi relevé des incohérences entre le compte administratif et le CGAF dues à des problèmes de correspondance entre la NBE et le PCE.

**42. La Cour des comptes ne procède pas à la certification des comptes de l'Etat.** Ce type d'intervention n'est pas dans les compétences de la Cour des comptes. Par ailleurs, l'Etat ne produit pas encore d'états financiers. La certification est envisagée par la Cour des comptes mais constitue un objectif de long terme, la priorité étant le renforcement des contrôles actuels.

**Tableau 1.2. Contenu des productions de la Cour des comptes**

Documents	Contenu	Publication
<b>Rapport public annuel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compilation des 3 autres types de rapports : rapport sur l'exécution de la loi de finances (RELF), déclaration générale de conformité (DGC) de l'année correspondante ainsi que les rapports particuliers pour l'année correspondante</li> </ul>	<b>Oui</b> (dernier en ligne 2013)
<b>Rapport sur l'exécution des lois de finances (RELF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Résultats de l'exécution de la loi de finances de l'année : recettes, dépenses et comptes spéciaux du trésor (CST)</li> <li>• Opérations de Trésorerie</li> <li>• Bilan de la gestion budgétaire (dépenses ordinaires, dépenses d'investissement, CST)</li> </ul>	<b>Oui</b> (dernier en ligne 2013)
<b>Déclaration générale de conformité (DGC)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observations sur les comptes de la gestion</li> <li>• Rapprochement entre la balance générale de sortie des comptes consolidés à la clôture de l'exercice et la balance générale d'entrée du CGAF</li> <li>• Rapprochement entre les comptes individuels des comptables principaux de l'Etat et la balance générale du CGAF ;</li> <li>• Rapprochement entre la balance générale du CGAF et le Compte administratif de l'ordonnateur</li> </ul>	<b>Oui</b> (dernier en ligne 2013)
<b>Rapports particuliers</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapports de contrôle spécifiques sur des services de l'Etat, des entreprises publiques ou des organismes publics (ex. aides à la presse, Caisse des dépôts et consignations)</li> </ul>	<b>Oui</b> (dernier en ligne 2013 – dans le cadre du rapport public annuel)

Source : Cour des comptes.

<b>1.4.3. Comparabilité des données financières</b>	<b>Satisfaisante</b>
---	----------------------

**43. Les prévisions financières, les budgets et les différents rapports financiers s'y rattachant sont présentés de manière comparable.** Une uniformité se dégage dans la présentation des recettes et dépenses par nature économique et administrative au sein des prévisions budgétaires, des projets de loi de finances (PLF), du RELF, et du CGAF. Les rapports financiers portant sur le suivi de l'exécution contiennent un rapprochement entre les prévisions et les réalisations budgétaires à un niveau de désagrégation satisfaisant (Tableau 1.3).

**44. Il n'existe pas de processus formel de réconciliation des SFP avec la comptabilité budgétaire.** L'absence de ce processus ne permet pas d'élaborer un tableau de rapprochement entre les deux. En cours de mise en œuvre, la nouvelle nomenclature budgétaire économique de l'UEMOA, harmonisée avec la classification économique du *MSFP 2001*, permettra d'améliorer l'uniformité des données financières issues de la comptabilité budgétaire avec les SFP.

**Tableau 1.3. Exécution du budget de l'Etat, 2016**

(En Mds FCFA)

	LFI 2016	Cumul fin Juin	Cumul fin Décembre	Taux de réalisation
<b>RESSOURCES</b>				
<b>1. Budget Général</b>	<b>2925</b>	<b>1662</b>	<b>3424</b>	<b>117,1%</b>
<b>A. Ressources internes</b>	<b>2491</b>	<b>1429</b>	<b>2956</b>	<b>118,7%</b>
Recettes fiscales	1721	915	1786	103,8%
Recettes non fiscales	113	123	84	74,5%
Recettes exceptionnelles	64	0	255	400,4%
Remboursements prêts rétrocédés	3	3	2	83,0%
Dons budgétaires	58	78	71	122,2%
Emprunts	532	310	758	142,5%
<b>B. Ressources externes</b>	<b>434</b>	<b>232</b>	<b>467</b>	<b>107,7%</b>
<b>2. C.S.T. recettes</b>	<b>98</b>	<b>33</b>	<b>90</b>	<b>91,8%</b>
<b>CHARGES</b>				
<b>1. Budget Général</b>	<b>2925</b>	<b>1425</b>	<b>3331</b>	<b>113,9%</b>
<b>A. Dépenses sur ressources internes</b>	<b>2491</b>	<b>1193</b>	<b>2863</b>	<b>115,0%</b>
Dettes publiques	596	310	784	131,6%
Masse salariale	538	278	564	104,7%
Autres dépenses courantes	746	351	822	110,3%
Dépenses en capital	611	253	694	113,5%
<b>B. Dépenses sur ressources externes</b>	<b>434</b>	<b>232</b>	<b>467</b>	<b>107,7%</b>
<b>2. C.S.T. dépenses</b>	<b>98</b>	<b>45</b>	<b>105</b>	<b>107,0%</b>

Source : LFI 2016, RTEB T2 2016, RELF 2016. C.S.T. = comptes spéciaux du trésor.

## Conclusions et recommandations

**45. Les pratiques concernant l'information financière au Sénégal peuvent être améliorées au regard du Code de transparence des finances publiques du FMI.** De manière générale, l'information est disponible mais elle est souvent produite et utilisée par les différents services à des fins internes uniquement. Des lacunes persistent dans la mesure et la consolidation des données patrimoniales de l'État. Un certain nombre d'indicateurs peut être amélioré à court terme, notamment en consolidant et publiant les données déjà disponibles. Le Sénégal a réalisé des progrès considérables récemment. L'élargissement du champ de couverture des SFP et l'adhésion à la norme NSDD en sont des exemples probants.

**46. Les réformes budgétaires et comptables, entamées depuis plusieurs années, permettront à moyen terme d'améliorer la transparence des finances publiques.** Des réformes importantes de mise en œuvre du nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA sont en cours au Sénégal. L'adoption des nouvelles nomenclatures budgétaires, du nouveau plan comptable de l'État et la mise en œuvre à l'horizon 2020 de la comptabilité en droits constatés et patrimoniales favoriseront la transparence et la qualité de l'information financière produite au Sénégal. L'adoption de ces normes internationales se traduiront par une meilleure comparabilité des données, un objectif primordial pour les pays de la zone UEMOA.

- **Recommandation 1.1 : Donner une image plus complète des finances publiques**
  - Publier le rapport sur l'évaluation du coût budgétaire des dépenses fiscales pour un exercice récent (2015 ou ultérieur)
  - Produire la liste définitive des entités du secteur public et réaliser la sectorisation des unités
  - Compiler un bilan consolidé des administrations publiques
  - Compiler un TOFE et un bilan consolidé du secteur public
  - Renforcer les moyens des services en charge des études économiques et de la statistique dont la DEES et la DSP (ressources humaines, financières et informatiques)
  
- **Recommandation 1.2 : Appliquer les nomenclatures conformément aux dispositions de la LOLF**
  - Interfacer le logiciel solde avec SIGFIP pour permettre le suivi régulier de l'exécution des dépenses de masse salariale (*a minima* selon la nomenclature administrative)
  - Produire un état d'exécution du budget selon la nomenclature fonctionnelle dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de règlement (PLR) pour 2017 (et suivants)
  - Poursuivre les travaux de nettoyage et d'harmonisation de la nomenclature économique pour faciliter la reddition des comptes et les réconciliations entre les comptes de l'ordonnateur et des comptables
  - Valider la liste des programmes budgétaires et produire des états financiers selon la nomenclature programme à titre d'information pour quelques exercices tests
  - Produire un document de métadonnées (sources, concepts et méthodes) sur le passage au MSFP 2001-2014
  
- **Recommandation 1.3 : Rendre effective la comptabilité en droits constatés et patrimoniale ainsi que la valorisation en base marché.**

**Tableau 1.4. Cartographie des enjeux – Pilier I (Information financière)**

Principe		Niveau de pratique	Importance	Rec.	
1.1. Couverture	1.1.1	<b>Couverture des institutions</b>	<b>Satisfaisante</b> : Le Sénégal est le premier pays de l'UEMOA à produire un TOFE annuel consolidé des administrations publiques conformément aux directives.	<b>Élevée</b> : Toutes les entités du secteur public ne sont pas incluses, notamment les actifs financiers et passifs des sociétés publiques (resp. 26,3% et 33,3 % du PIB).	<b>1.1</b>
	1.1.2	<b>Couverture des stocks</b>	<b>Inexistante</b> : Des données sur les actifs financiers et passifs sont publiées, mais elles sont très fragmentées et ne couvrent que partiellement les encours au bilan.	<b>Élevée</b> : La proportion des actifs financiers et passifs du secteur public non publiés est de 27 % et 51 % du PIB, respectivement.	<b>1.1, 1.3</b>
	1.1.3	<b>Couverture des flux</b>	<b>Élémentaire</b> : La couverture des flux économiques n'est pas exhaustive dans la comptabilité budgétaire et générale, ainsi que dans le TOFE.	<b>Moyenne</b> : L'absence d'enregistrement des flux accroît le risque de sous-estimation des recettes, des dépenses et des flux au bilan.	<b>1.1, 1.3</b>
	1.1.4	<b>Couverture des dépenses fiscales</b>	<b>Inexistante</b> : Un rapport d'évaluation du coût budgétaire des dépenses fiscales est constitué mais n'est plus régulièrement publié.	<b>Moyenne</b> : Les dépenses fiscales représentent un coût d'au moins 7 % du PIB et constituent un levier important de politique économique du gouvernement.	<b>1.1</b>
1.2. Fréquence / actualité	1.2.1	<b>Fréquence des rapports en cours d'exercice</b>	<b>Élémentaire</b> : Le Sénégal produit des rapports infra-annuels sur l'exécution budgétaire, la dette publique et les statistiques des finances publiques (TOFE).	<b>Faible</b> : Les délais récents de publication du bulletin trimestriel de la dette et du TOFE mensuel respectent les Normes spéciales de diffusion de données.	
	1.2.2	<b>Délai de publication des états financiers annuels</b>	<b>Élémentaire</b> : La Cour des comptes a déposé le rapport sur l'exécution de la loi de finances (RELF) 2016 à l'Assemblée Nationale le 28 décembre 2017.	<b>Moyenne</b> : Les délais d'élaboration des états financiers doivent être améliorés pour assurer un enchaînement vertueux entre PLR (année n-1) et PLF (année n).	
1.3. Qualité	1.3.1	<b>Classification</b>	<b>Élémentaire</b> : Seules les nomenclatures économique et administrative sont utilisées pour la reddition des comptes. La nomenclature fonctionnelle existe mais n'est pas utilisée.	<b>Moyenne</b> : La classification fonctionnelle est un instrument clé d'évaluation du coût des politiques publiques et de comparaison internationale.	<b>1.2</b>
	1.3.2	<b>Cohérence interne</b>	<b>Élémentaire</b> : Une ébauche d'ajustement stock-flux de la dette est présentée dans l'AVD. Toutefois, il n'existe pas de véritable réconciliation entre déficit et financement, et entre dette émise et détenue.	<b>Moyenne</b> : La part inexpliquée dans l'ajustement stock-flux de la dette publique est supérieure à 2 points de PIB.	
	1.3.3	<b>Révisions historiques</b>	<b>Élémentaire</b> : L'ANSD a publié une synthèse des résultats du projet de rénovation des comptes nationaux. Le passage au TOFE MSFP 2001 n'a pas fait l'objet d'une telle publication.	<b>Moyenne</b> : La mise à niveau aux nouvelles normes a un impact significatif sur les séries chronologiques (hausse de 30 % du PIB suite au changement de l'année de base).	<b>1.2</b>
1.4. Intégrité	1.4.1	<b>Intégrité statistique</b>	<b>Satisfaisante</b> : Les statistiques macroéconomiques sont produites par l'ANSD, la BCEAO et la DGTCF conformément aux normes internationales.	<b>Faible</b> : Les pratiques statistiques sont en transition vers les normes révisées et harmonisées (SCN 2008, MSFP 2014, BPM6, MFSM 2016).	
	1.4.2	<b>Audit externe</b>	<b>Élémentaire</b> : L'indépendance de la Cour des comptes est posée par la Constitution. La Cour contrôle l'exécution du budget et la cohérence des états financiers mais ne certifie pas les comptes.	<b>Faible</b> : La certification des comptes de l'État est un objectif de long terme, la priorité étant l'amélioration des délais de production et de jugement des comptes.	
	1.4.3	<b>Comparabilité des données financières</b>	<b>Satisfaisante</b> : Les prévisions financières, les budgets et les différents rapports financiers s'y rattachant sont présentés de manière comparable au Sénégal.	<b>Faible</b> : L'actuelle mise en application des nouvelles nomenclatures budgétaires et comptables améliorera la cohérence et la comparabilité entre les données budgétaires et de SFP.	

## II. PRÉVISION FINANCIÈRE ET BUDGÉTISATION

*Les budgets et les prévisions financières qui leur servent de base doivent énoncer clairement les objectifs budgétaires et les politiques visées par l'administration, et présenter des projections exhaustives, actuelles et crédibles de l'évolution des finances publiques.*

**47. Cette section évalue la qualité des pratiques sénégalaises en matière de prévisions financières et de budgétisation au regard du Code de transparence des finances publiques du FMI.** L'analyse et la discussion abordent quatre domaines :

- i. L'exhaustivité de la loi de finances et de la documentation budgétaire ;
- ii. La clarté du processus budgétaire ;
- iii. L'orientation des politiques budgétaires ; et
- iv. La crédibilité des prévisions financières.

**48. Les budgets et les prévisions macroéconomiques qui leur servent de base doivent annoncer clairement les objectifs budgétaires et les politiques visées par l'administration, et présenter des projections exhaustives, actuelles et crédibles de l'évolution des finances publiques.** A cet effet :

- Les prévisions macroéconomiques et les budgets doivent offrir une vision complète des perspectives des finances publiques ;
- Les pouvoirs et responsabilités des organes exécutifs et législatifs de l'État à l'égard du processus budgétaire doivent être définis par la loi et le budget doit être présenté, débattu et approuvé dans les délais appropriés ;
- Les prévisions financières et le budget doivent être présentés d'une manière qui facilite l'analyse des politiques et la reddition de comptes ; et
- Les prévisions économiques et financières et les budgets doivent être crédibles.

**49. Le contenu des lois de finances, les responsabilités, les échéances et les règles de présentation du budget sont encadrées par la Constitution et par la LOLF.** Outre la Constitution, le cadre juridique relatif à la préparation, au vote, à l'exécution, au suivi et au contrôle des lois de finances est issu de la transposition des directives régionales de l'UEMOA de 2009. Ce cadre impose la publication d'un certain nombre de documents (Tableau 2.1). La mise en œuvre de ce cadre, incarnée par la LOLF est en cours et son achèvement est prévu pour 2020, soit trois ans après l'échéance prévue initialement (1<sup>er</sup> janvier 2017). Le Sénégal se trouve ainsi dans une situation intermédiaire où certaines dispositions du nouveau cadre juridique coexistent avec des règles et pratiques anciennes.

**Tableau 2.1. Prévisions financières et documents budgétaires**

Type de document	Intitulé du document	Contenu	Date / fréquence de publication
<b>Plan stratégique de développement</b>	<b>Plan Sénégal Émergent (PSE)</b>	Le PSE est un document référentiel de la politique économique et sociale du gouvernement sur quatre ans, dans l'optique de l'émergence du Sénégal à horizon 2035. Le PSE 2014-2018 contient un plan d'actions prioritaires pour la période, fondé sur un cadrage macroéconomique.	2014 / tous les quatre ans
<b>Document de programmation pluriannuelle</b>	<b>Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)</b>	Le DPBEP est préparé en amont du débat d'orientation budgétaire du Parlement. Il s'inscrit dans une perspective triennale et présente un cadrage macro-budgétaire sur les trois prochaines années qui se doit de respecter les critères de convergence de l'UEMOA.	Juin / annuel
<b>Plan pluriannuel d'investissement public</b>	<b>Plan triennal d'investissement public (PTIP)</b>	Le PTIP fournit le coût total de chaque projet d'investissement budgétisé ainsi qu'une chronique de décaissement sur les trois années à venir. La liste détaillée est accompagnée d'un rapport de commentaires, fournissant une présentation sectorielle des investissements programmés.	Octobre / annuel
<b>Projet de budget du gouvernement</b>	<b>Projet de loi de finances (PLF)</b>	Le PLF présente le projet de budget de l'exécutif déposé à l'Assemblée nationale. Il est accompagné d'annexes explicatives, dont l'exposé des motifs et le Rapport économique et financier (REF, voir ci-dessous).	Octobre / annuel
	<b>Rapport de présentation du budget</b>	Ce document résume, à destination de la presse et du grand public, les principaux enjeux du projet de budget du gouvernement.	Octobre / annuel
	<b>Rapport économique et financier (REF)</b>	Le REF est un document d'analyse macroéconomique sur un horizon annuel qui reflète les principales orientations du gouvernement en termes de politiques sectorielles et de réformes.	Octobre / annuel
<b>Documents à destination du citoyen</b>	<b>Budget pour le citoyen</b>	Ces documents concis utilisent un langage accessible afin d'informer le citoyen sur des problématiques budgétaires qui le concernent tout particulièrement.	Annuels
	<b>Budget social</b>		
	<b>La loi de finances en bref</b>		
	<b>Le PTIP en bref</b>		
<b>Budget adopté</b>	<b>Loi de finances initiale (LFI)</b>	La LFI est le texte de loi tel qu'adopté en fin d'année par le Parlement et publié au Journal Officiel.	Décembre / annuel
<b>Projet de budget rectificatif et texte adopté</b>	<b>Loi de finances rectificative (LFR) et son projet</b>	La LFR intervient en cours d'année et modifie les autorisations budgétaires de la loi de finances initiale. Le projet de LFR est accompagné d'un exposé des motifs qui présente les justifications de sa soumission au Parlement.	Ad hoc
<b>Budgétisation par le genre</b>	<b>Document budgétaire genre</b>	Ce document analyse la problématique du genre à travers le budget afin de mieux l'intégrer dans tout le cycle budgétaire.	Annuel
<b>Prévisions macroéconomiques</b>	<b>Situation économique et financière et perspectives</b>	Ce document comprend, pour l'année antérieure et l'année en cours ou bien pour l'année en cours et l'année à venir, les estimations ou prévisions macroéconomiques détaillées de la DPEE, ainsi que leurs hypothèses sous-jacentes. Il revient également sur l'exécution de la dernière année écoulée.	Semestriel
	<b>Notes de conjoncture</b>	Ces notes renseignent sur les faits marquants des évolutions macroéconomiques récentes et font le point sur l'acquis les trimestres écoulés	Trimestriel
	<b>Points de conjoncture</b>	Ces notes renseignent sur les faits marquants des évolutions macroéconomiques récentes et font le point sur l'acquis des mois écoulés	Mensuel
<b>Documents de convergence régionale</b>	<b>Programme pluriannuel pour le Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité régionale</b>	Il s'agit d'un document d'analyse macroéconomique qui décrit la situation économique et financière récente du Sénégal et les perspectives à moyen terme, en cohérence avec les objectifs de convergence dans le cadre de la surveillance multilatérale dans l'UEMOA.	Annuel
	<b>Programme pluriannuel de convergence du Sénégal</b>	Cf. précédent, dans le cadre de la surveillance multilatérale dans la CEDEAO.	Annuel

Source : services du FMI.

## 2.1. Exhaustivité

2.1.1.	Unité budgétaire	Inexistante
--------	------------------	-------------

**50. La documentation budgétaire s'est étoffée sous l'effet de la mise en œuvre progressive de la loi organique de 2011.** La documentation budgétaire comprend les projets de loi de finances ainsi que leurs annexes explicatives. Elle comprend également des documents de programmation et de performance tels que le Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP) et le Document pluriannuel de prévision des dépenses (DPPD) et les Projets annuels de performance (PAP) qui ont été introduits par la LOLF et qui constituent des annexes obligatoires aux projets de loi de finances. La mise en œuvre de la loi organique est actuellement en cours et les documents budgétaires doivent encore faire l'objet de compléments ou d'amélioration : l'ensemble des nouveaux documents ne sont pas tous encore produits ou sont en cours d'élaboration (ex. tableaux matriciels). Néanmoins, des efforts notables ont été consentis par le MEFP pour améliorer le contenu et la présentation des documents budgétaires.

**51. La documentation budgétaire apparaît relativement exhaustive pour le budget de l'administration centrale.** Les lois de finances ainsi que leurs annexes présentent l'ensemble des recettes fiscales et non fiscales (y compris taxes parafiscales), les dons, et les recettes exceptionnelles. Les données relatives aux financements externes sont également disponibles avec de plus amples développements concernant certains appuis intégrés au budget de l'Etat (ex. contribution de la coopération Luxembourgeoise). Concernant les dépenses, celles-ci sont présentées par nature et par section (ex. ministères/institutions). Le budget précise également les montants des transferts de crédits de fonctionnement ou d'investissement au profit des différentes entités publiques telles que les établissements publics ou les fonds extrabudgétaires. Les recettes et les dépenses des différents comptes spéciaux du Trésor (CST) sont également disponibles ainsi que les informations relatives à la dette et au déficit budgétaire.

**52. Bien qu'incomplètes sur certains aspects, les informations budgétaires et financières des autres entités publiques sont également disponibles** (Tableau 2.2). Le DPBEP contient des informations relatives aux recettes (propres et transferts) des collectivités locales : celles-ci sont présentées de façon agrégée selon les différentes sources (transferts généraux, transferts en investissements et taxes affectées). Une section est également consacrée aux entreprises publiques, notamment pour ce qui concerne les participations de l'Etat dans certaines sociétés (ex. SOMCOS) ainsi que les dépenses de l'Etat pour la restructuration d'entreprises en difficulté (ex. Poste, LONASE). Des informations sont également disponibles pour les deux organismes de sécurité sociale que sont l'IPRES et la CSS. Enfin, les DPPD associés aux PAP présentent la projection des dépenses des ministères et institutions à moyen terme ainsi que les objectifs et indicateurs du cadre de performance des différents programmes budgétaires des ministères. Les DPPD et PAP sont encore des documents en chantier : ils ont néanmoins été transmis pour information au Parlement dans le cadre du PLF 2018.

**Tableau 2.2. Détail du contenu de la documentation budgétaire pour 2018**

Projet de loi de finances (PLF) annuel	Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explications sur les recettes, dépenses, produits et charges et les choix sous-jacents (exposé des motifs)</li> <li>• Recettes budgétaires et taxes parafiscales (Annexes 1 &amp; 6)</li> <li>• Dépenses par natures et par sections (Annexe 2 &amp; 3)</li> <li>• Recettes et dépenses des comptes spéciaux du Trésor (CST) (Annexe 4)</li> <li>• Déficit de l'exercice (Annexe 5)</li> <li>• Service de la dette (Annexe 9)</li> <li>• Dons et financements extérieurs (exposé des motifs &amp; Annexes 2 et 8)</li> <li>• Transferts (fonctionnement et investissement) aux organismes publics (Annexe 10)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contexte macroéconomique</li> <li>• Prévisions budgétaires</li> <li>• Transferts de l'Etat aux collectivités (FDD et FECL)</li> <li>• Taxes au profit des collectivités locales (ristournes)</li> <li>• Transferts investissement (BCI)</li> <li>• Recettes et dépenses de l'IPRES (caisse de retraites)</li> <li>• Situation du portefeuille de l'Etat (participations)</li> <li>• Informations sur la restructuration d'entreprises en difficultés et risques associés</li> </ul>

Source : services du FMI.

**53. Si le budget de l'administration centrale est relativement exhaustif, l'absence d'information relative aux lettres de confort contribue à affaiblir l'unité budgétaire en donnant pas une image complète de la dette publique.** Les lettres de confort permettent d'effectuer le paiement d'une dépense auprès d'un tiers alors même que cette dépense n'est pas inscrite dans le budget de l'année ou que cette dépense excède le cadre annuel (Encadré 2.1). Les lettres de confort visent donc à combler une insuffisance de la programmation budgétaire, pour prendre en charge des dépenses qui n'avaient pas été prévues et qui ne peuvent pas être supportées par la réserve de gestion. Au moment du décaissement, l'Etat demande à la banque de payer directement son fournisseur, l'argent ne transitant pas par le Trésor ; l'Etat rembourse directement la banque sur les crédits destinés au projet une fois les crédits mis en place dans les budgets suivants. Dans ce cas, les lettres de confort constituent *in fine* de véritables opérations d'emprunt pour financer des dépenses qui ne sont pourtant pas retracées comme telles dans le PLF. Les lettres de confort peuvent également être utilisées pour accorder une garantie de l'Etat à un opérateur pour l'obtention d'un financement auprès d'un établissement de crédit.

**54. Des mécanismes budgétaires seraient pourtant appropriés pour retracer ces opérations, qui ont un impact conséquent pour les finances publiques.** Qu'elles permettent de garantir le financement d'une dépense ou d'un projet, ou d'accorder une garantie, les outils budgétaires devraient permettre de retracer les implications des lettres de confort pour le budget.

- Dans le premier cas, les montants des lettres de confort devraient apparaître dans la partie relative aux emprunts (ex. autres financements bancaires) (Tableau 2.3). Egalement, l'engagement global de l'Etat sur l'intégralité du projet (et non uniquement sur la tranche annuelle de remboursement qui doit apparaître en loi de finances) doit être retracé dans les documents budgétaires. Le mécanisme des autorisations d'engagement et de crédits de paiement (AE/CP) prévu par la LOLF (articles 17 et suivants) constituera un moyen efficace pour retracer et encadrer ces engagements qui ont un impact sur l'équilibre budgétaire à moyen terme.

- Les lettres de confort accordant des garanties devraient être adéquatement provisionnées dans le compte spécial du Trésor correspondant (Avals et garanties) selon l'article 42 de la LOLF (voir Principe 3.2.3). Le montant provisionné en loi de finances 2018 est un montant forfaitaire qui est très en-dessous de la provision nécessaire pour couvrir toutes les garanties existantes, y compris les lettres de confort.

### Encadré 2.1. La pratique des lettres de confort

Les « lettres de confort » constituent une appellation générique qui recouvre différents types de situations :

- La lettre de couverture budgétaire (ou financière) : il s'agit d'une lettre adressée par le Ministre chargé des finances au Directeur de la direction centrale des marchés publics, dans le cadre de la procédure d'instruction d'un marché pluriannuel soumis au contrôle a priori. La lettre de couverture budgétaire est en réalité un engagement du Ministre à inscrire les crédits qui permettront de financer un projet ;
- La lettre de domiciliation bancaire : il s'agit d'une lettre adressée par le Ministre chargé des finances au Directeur général d'une banque, par laquelle il s'engage de manière ferme et irrévocable à domicilier dans un compte ouvert au sein de ladite banque les paiements découlant d'un projet inscrit au Budget. La banque à qui elle est adressée est en général celle qui lui fournit les financements lui permettant d'exécuter le marché dont il est attributaire ;
- La lettre de confort stricto sensu : il s'agit d'une lettre adressée par le Ministre chargé des finances au Directeur général d'une banque, par laquelle il sollicite le financement d'une opération déterminée, à rembourser sur des crédits budgétaires à venir (dans le cadre d'une prochaine loi de finances en général) ;
- Les lettres de garanties : l'Etat se porte garant pour un opérateur aux fins d'obtention d'un financement auprès d'un établissement de crédit.

Source : services du FMI.

**Tableau 2.3. Ecart entre les montants des lettres de confort et les imputations budgétaires**

(en Mds de FCFA)	2016	2017	2018	2019	2020
Montants annuels des financements par lettres de confort	37,7	95,8	104,3	66,0	17,1
<b>Total</b>	<b>37,7</b>	<b>95,8</b>	<b>104,3</b>	<b>66,0</b>	<b>17,1</b>
<i>Pour mémoire service de la dette publique au titre des emprunts bancaires (source PLF)</i>	31,4	37,2	29,1	-	-
% du PIB (estimations)	0,4%	1,0%	1,1%	0,6%	0,2%

Source : autorités, PLF/LFI, ANSD, FMI.

**55. Par ailleurs, des compléments sont nécessaires pour avoir une vision complète du secteur public.** En dehors de l'administration centrale, les informations financières sont hétérogènes et présentent des lacunes. Ainsi dans le DPBEP les informations sur les recettes et les dépenses de la Caisse de sécurité sociales (CSS) ne sont pas fournies et les informations relatives à l'IPRES mériteraient d'être plus détaillées. Pour ce qui est des établissements publics, seules les informations relatives aux transferts (en fonctionnement et en investissement) en provenance du budget de l'Etat sont disponibles. Les ressources propres des différentes entités ne sont pas consolidées ni présentées dans le DPBEP.

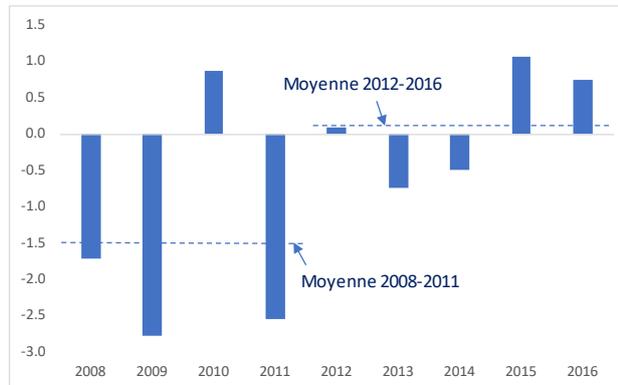
**56. La Direction de la prévision et des études économiques (DPEE) communique de façon détaillée sur les prévisions macroéconomiques pour l'année en cours et les années à venir.** La DPEE publie un rapport sur la *Situation économique et financière* deux fois par an. Ce document comprend, pour l'année en cours et l'année à venir ou bien pour l'année antérieure et l'année en cours, les estimations ou prévisions de croissance du PIB réel, avec ses composantes en ressources et en emplois, ainsi que celles portant sur l'inflation, le TOFE et la balance des paiements. Les hypothèses sous-jacentes aux prévisions sont expliquées, avec en particulier des informations sur les politiques et réformes à venir du gouvernement et les efforts du secteur privé qui doivent permettre de soutenir la croissance économique. Pour une cohérence globale du cadrage macroéconomique, la DPEE, dans le cadre du Comité de cadrage macroéconomique, travaille avec la BCEAO, la DGCPT et la DGB<sup>19</sup>. En complément de cette *Situation*, la DPEE publie également sur son site Internet des *notes mensuelles de conjoncture*, qui renseignent sur les faits marquants des évolutions macroéconomiques récentes et font le point sur l'acquis des mois écoulés. Enfin, la DPEE publie sur son site Internet, sous forme de tableau Excel, le détail de ses prévisions macroéconomiques à horizon de cinq ans.

**57. La documentation budgétaire présente des prévisions macroéconomiques fondées sur les publications de la DPEE.** Le contenu du *Rapport économique et financier* (REF), annexe du PLF, est ainsi très proche de ce qui est présenté dans la *Situation économique et financière* de la DPEE. En outre, le *Document de programmation budgétaire et économique pluriannuel* (DPBEP) contient une section sur les perspectives macroéconomiques sur les trois années à venir préparée sur la base des prévisions pluriannuelles de la DPEE.

**58. Quelques aspects de la présentation des prévisions macroéconomiques dans les documents budgétaires sont encore perfectibles.** Les prévisions de croissance du PIB réel sous-jacentes aux PLF ne semblent pas présenter de biais significatif sur les années récentes

(Graphique 2.1). Toutefois, la crédibilité des prévisions pourrait être renforcée par l'explication quantitative des raisons des écarts entre prévision et réalisation, ou encore par des détails chiffrés sur l'impact macro-budgétaire des principales mesures de politique économique du

**Graphique 2.1. Croissance du PIB réel : écarts entre prévision sous-jacente au PLF et exécution**



Source : DPEE et Perspectives Économiques Mondiales du FMI, Octobre 2017.

Note : une barre négative correspond à une surestimation de la prévision par rapport à la réalisation.

<sup>19</sup> Le Comité se réunit en amont de la visite des missions FMI de suivi de l'Instrument de soutien à la politique économique (ISPE), afin de préparer les discussions avec la mission géographique sur les projections qui seront *in fine* retenues.

gouvernement. Par ailleurs, le DPBEP pourrait fournir davantage de détails sur le scénario macroéconomique pluriannuel retenu : en effet, les éléments fournis actuellement sur ce scénario sont courts et essentiellement qualitatifs<sup>20</sup>, alors même que ce scénario est l'une des clés de la compréhension du cadrage budgétaire de moyen terme et des éventuels aléas qui pèsent sur lui.

<b>2.1.3. Cadre budgétaire à moyen terme</b>	<b>Satisfaisante</b>
--	----------------------

**59. Bien que récente, la pratique du cadrage budgétaire est bien ancrée au Sénégal.** La projection détaillée des recettes et des dépenses budgétaires associée à la production de documents explicatifs et standardisés annexés au PLF a été mise progressivement en place au cours des dernières années, sous l'influence de la LOLF. Le DPBEP, l'un des documents centraux du cadrage budgétaire, est produit depuis 2013. Jusqu'à très récemment, les prévisions budgétaires étaient produites pour le cadrage macro-économique général selon le format du TOFE. Le cadrage budgétaire s'est développé et a gagné en importance pour la préparation annuelle du budget et la détermination des choix stratégiques relatifs aux grands équilibres budgétaires et financiers. Aujourd'hui, en dehors du DPBEP, le Sénégal prépare en interne un cadrage budgétaire à moyen terme des dépenses (CBMT) dans le cadre de la préparation annuelle du budget selon la classification économique, et commence à produire de façon régulière des documents de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) conformément aux dispositions de la LOLF (cf. tableau 2.4). Sur ce dernier aspect, les documents sont encore, à ce stade, largement perfectibles.

**Tableau 2.4. Contenu des documents DPBEP, CBMT et DPPD en matière de cadrage**

Documents	Informations en matière de programmation budgétaire	Validation	Publication / diffusion
<b>DPBEP</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Exécution des recettes et des dépenses n-1 et n-2</li> <li>Prévisions des recettes et des dépenses sur n+1, n+2 et n+3</li> </ul>	<b>Conseil des ministres</b>	<b>Oui</b> (transmission au Parlement pour le DOB, mise en ligne, annexe au PLF)
<b>Cadrage budgétaire (CBMT)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Résultats de l'exécution n-1</li> <li>Projection de l'exécution de l'année n</li> <li>Projection des dépenses budgétaires (classifications économique et administrative)</li> </ul>	<b>MEFP</b>	<b>Non</b> (interne au MEFP)
<b>DPPD</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Projection des dépenses du ministère (classifications économique et programme)</li> </ul>	<b>MEFP / Ministères sectoriels</b>	<b>Oui</b> (transmission au Parlement dans le cadre du PLF, mise en ligne hétérogène)

Source : services du FMI.

<sup>20</sup> A titre d'exemple, en guise de chiffres, la section sur les Perspectives macroéconomiques à horizon de trois ans dans le DPBEP 2018-2020 fournit la croissance du PIB réel uniquement en moyenne sur la période 2018-2020 (7.2%), sans préciser si une accélération est attendue sur la période ou non. La section ne contient par ailleurs aucun tableau ou graphique illustratif.

**60. Pour évoluer vers une pratique avancée, une approche moins agrégée, par ministère ou programme serait nécessaire.** Concernant le DPBEP, la vision synthétique de la programmation est limitée à un tableau au format TOFE qui ne donne qu'une idée très générale de la trajectoire budgétaire. Aucune information globale ne permet d'identifier l'évolution du budget sous l'angle ministériel ou sectoriel par exemple. Ensuite, l'élaboration du CBMT est encore trop focalisée sur la projection agrégée des dépenses par nature. Des travaux sont cependant en cours pour compléter le cadrage par des projections de dépenses détaillées pour chaque section budgétaire et mieux associer les ministères dans le cadre d'une approche « bottom-up ». Cette évolution permettra à terme de fiabiliser les projections des DPPD qui sont les supports de la programmation des dépenses par ministère et par programme.

<b>2.1.4. Projets d'investissement</b>	<b>Satisfaisante</b>
--	----------------------

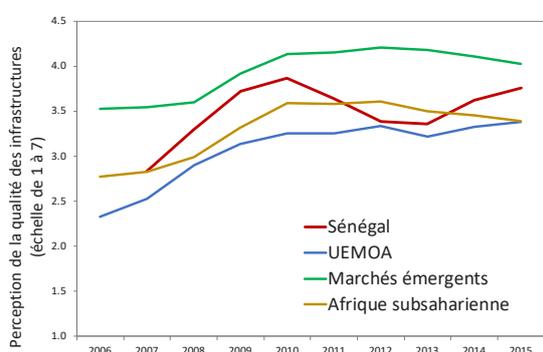
**61. La gestion des investissements publics au Sénégal est fragmentée, ce qui nuit à la transparence des processus de programmation, de sélection et de passation des marchés.** Les réformes récentes (création du comité de maturation des projets, refonte du code des marchés publics) sont allées dans le sens d'une amélioration des pratiques de gestion de l'investissement public. Toutefois, la transparence est obérée en particulier par (i) la passation d'offres spontanées substantielles en entente directe et (ii) l'absence de communication sur les coûts totaux de projets faisant l'objet de lettres de confort (voir 2.1.1). La publication des études de faisabilité reste encore à développer même si des progrès récents ont été atteints sur cet aspect. Ces faiblesses contribuent à réduire l'efficacité de l'investissement public au Sénégal, alors même qu'il existe une marge de progression pour améliorer la qualité et l'accès aux infrastructures publiques (Graphique 2.2). Une évaluation de la gestion des investissements publics selon la méthodologie PIMA développée par le FMI pourrait soutenir les autorités dans l'identification des priorités de réforme en la matière.

**62. La programmation pluriannuelle de l'investissement public repose sur le Programme triennal d'investissements publics (PTIP), qui fournit les coûts totaux des projets budgétisés.** Le PTIP est présenté et voté par le Parlement avant la fin de chaque année. Pour chaque projet d'investissement public, le PTIP fournit un coût total de projet ainsi qu'une chronique de décaissement sur les trois années à venir. Ces projets sont budgétisés : ainsi, les totaux présentés pour la première année du PTIP sont globalement cohérents avec les crédits d'investissement ouverts en LFI<sup>21</sup>. Une présentation par secteur économique est également fournie. La mise à jour des coûts totaux est toutefois difficile, en particulier pour les projets sur ressources intérieures, ce qui met en péril leur exécution et la soutenabilité budgétaire. En outre, des marges de progression importantes existent encore en matière de (i) séparation entre dépenses de fonctionnement et d'investissement et (ii) prise en compte dans la programmation des coûts d'entretien des projets. La bascule vers le système des AE/CP, qui doit être effective en 2020, contribuera à renforcer le caractère pluriannuel de la dépense et à améliorer la comptabilisation et la maîtrise de l'investissement public.

<sup>21</sup> Le PTIP ne reflète toutefois pas les projets dont le financement fait l'objet de lettres de confort qui en reportent l'impact budgétaire à des années ultérieures à celle du budget.

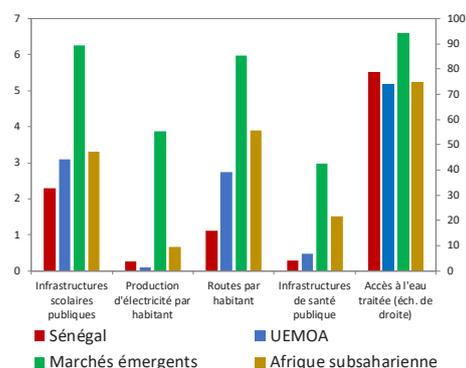
## Graphique 2.2. Qualité et accès aux infrastructures publiques

### a. Perception de la qualité des infrastructures



Sources : Forum Économique Mondial (2015), sur la base d'une enquête menée auprès des investisseurs et chefs d'entreprise.

### b. Indicateurs d'accès physique aux infrastructures publiques



Source : Indicateurs de développement dans le monde de la Banque mondiale (2015).

Les unités varient en fonction des mesures d'accès aux infrastructures considérées. Echelle de gauche : l'accès aux infrastructures publiques scolaires est mesuré en nombre d'enseignants du secondaire pour 1000 personnes ; la production d'électricité par habitant en kWh pour 1000 personnes ; les routes par habitant en km pour 1000 personnes ; l'accès aux infrastructures de santé en lits d'hôpital pour 1000 personnes. Echelle de droite : l'accès à l'eau traitée est mesuré en pourcentage de la population en bénéficiant.

**63. Les mécanismes d'évaluation et de sélection des projets ont été récemment rénovés, et l'information publique sur leur faisabilité s'est améliorée.** Le processus d'évaluation et de sélection des grands projets a été réformé en 2015 avec : (1) la création du Comité de maturation et d'évaluation des projets, dont la Direction de la planification (DP) assure le secrétariat ; (2) la création d'une banque de projets matures entretenue par le Comité, qui se doit également de les suivre tout au long de leur cycle de vie. Selon son arrêté fondateur<sup>22</sup>, le comité accompagne les ministères sectoriels en assurant un suivi du processus de maturation des projets depuis l'identification jusqu'à l'évaluation *ex ante*, dans la perspective de leur inscription au PTIP. L'évaluation des projets proposés à l'inscription au PTIP « est faite sur la base de leurs dossiers de projets complets (études de faisabilité technique, économique et financière), présentés par les ministères sectoriels et autres acteurs habilités »<sup>23</sup>. Le processus est en cours d'opérationnalisation<sup>24</sup> : depuis 2015, 57 études de faisabilité ont ainsi été menées, suivies d'une contre-expertise technique de la DP, et d'une contre-expertise financière de la DDP et de la Direction de la programmation budgétaire (DPB). Des fiches de synthèse de ces études sont également préparées et sont désormais publiées sur le site de la DP. Cependant, certains grands

<sup>22</sup> Arrêté 2015-348 du 28 juillet 2015 portant création du Comité de maturation et d'évaluation des projets/programmes d'investissements publics.

<sup>23</sup> La DP met également à la disposition des ministères sectoriels et du public des guides méthodologiques sur la préparation (2011) et l'évaluation (2013) des projets. Un guide unifié et mis à jour sur la présentation et l'évaluation des projets programmes est en cours de finalisation par la DP.

<sup>24</sup> L'un des repères structurels fixés par la 5<sup>e</sup> revue de l'ISPE du FMI doit contribuer à cette opérationnalisation : « A partir du budget 2019, aucun projet de plus d'un milliard de FCFA ne sera inscrit au budget d'investissement de l'État s'il n'a pas subi l'examen du comité de sélection des investissements publics ».

projets, en particulier sur la base d'offres spontanées, bien que faisant l'objet de contre-expertises techniques et financières, semblent contourner cette procédure de sélection.

**64. Si l'information sur les marchés publics est transparente, les offres spontanées de projets négociées en entente directe constituent une limite à l'ouverture à la concurrence.**

Le Code des marchés publics a été refondu en 2014. Conformément à ce Code, des avis recensant les marchés publics prochainement mis en concurrence, ainsi que les appels d'offres eux-mêmes sont accessibles sur le Portail des marchés publics. Les dérogations aux appels d'offre ouverts (appels d'offre restreints, entente directe) sont précisément définies par le Code. Des offres spontanées peuvent également être considérées, sous certaines conditions, comme le caractère innovant du projet, et l'obligation de sous-traitance d'au moins 10 % du marché à des entreprises nationales. Toutefois, bien que permise par le Code, la passation de certaines de ces offres spontanées en entente directe, qui a concerné quatre grands marchés publics depuis 2015 (pour un total de 450 Md FCFA, soit environ 5 points de PIB, dont la construction d'hôpitaux et de ponts, au caractère innovant non évident), est une limite significative à l'ouverture des marchés publics à la concurrence.

## 2.2. Rigueur

2.2.1. Législation budgétaire	Avancée
-------------------------------	---------

**65. Il existe un cadre juridique rénové pour la préparation annuelle du budget de l'Etat.**

Le cadre juridique est précisé par la LOLF, qui a transposé en droit interne la directive de l'UEMOA 06/2009/CM/UEMOA relative aux lois de finances. La LOLF précise (i) les grandes échéances de la procédure budgétaire annuelle (ex. débat d'orientation budgétaire, dépôt du PLF, vote du PLF et promulgation) ; (ii) le contenu des projets de lois de finances (loi de finances initiale, loi de finances rectificative et loi de règlement) ; (iii) les rôles et responsabilités de l'exécutif (Ministre des finances) et du pouvoir législatif (adoption, pouvoir d'amendement, etc.) (tableau 2.5).

**66. Un calendrier plus détaillé du processus budgétaire annuel reste à définir**

**formellement.** Au-delà des échéances générales contenues dans la loi organique, les étapes plus précises et opérationnelles pour le processus annuel de préparation du budget sont traditionnellement définies au sein d'un décret spécifique. Compte tenu des changements introduits par la LOLF, le décret actuel (30 janvier 2009) n'est plus adapté et un projet de décret modificatif est disponible mais tarde à être adopté par le gouvernement. Un calendrier est néanmoins annexé à la circulaire budgétaire préparée par la DGB pour l'information des ministères et institutions. Ce document, modifiable chaque année, gagnerait à être pérennisé.

**Tableau 2.5. Récapitulation des principes contenus dans la LOLF 2011-015**

	Articles	Principes
<b>Echéances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 56</li> <li>• Art. 57</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dépôt du DPBEP pour le DOB</li> <li>• Dépôt du PLF au Parlement &amp; délais d'adoption et de discussion</li> </ul>
<b>Contenu des lois de finances</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 43, 44 &amp; 45</li> <li>• Art. 46 &amp; 47</li> <li>• Art. 48, 49 &amp; 50</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présentation et contenu des lois de finances initiales et de ses annexes</li> <li>• Conditions de dépôt et contenu des lois de finances rectificatives</li> <li>• Objectifs, contenus et annexes des lois de règlement</li> </ul>
<b>Responsabilités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 55</li> <li>• Art. 58</li> <li>• Art. 59 &amp; 60</li> <li>• Art. 61</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rôle du MEFP pour l'élaboration du budget</li> <li>• Pouvoir d'amendement du Parlement</li> <li>• Modalités de vote du budget</li> <li>• Promulgation et mise en œuvre</li> </ul>

Source : LOLF.

<b>2.2.2.</b>	<b>Actualité des documents budgétaires</b>	<b>Satisfaisante</b>
---------------	--	----------------------

**67. Dans la pratique, le Parlement dispose de suffisamment de temps pour examiner et voter le budget et les échéances légales ont régulièrement été respectées.** Le début de l'exercice budgétaire est fixé au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année. Le projet de budget de l'année est transmis au Parlement, conformément à la Constitution (article 68), le jour de l'ouverture de la session budgétaire (première quinzaine du mois d'octobre de l'année n-1). Cette échéance a été régulièrement respectée au cours des dernières années (Tableau 2.6). Le Parlement dispose d'un délai de 60 jours pour examiner et voter le budget, étape qui est toujours intervenue avant la fin de l'année civile. Après l'adoption par le Parlement, le Président de la République promulgue la loi de finances dans un délai d'une à deux semaines suivant la date d'adoption (ex. loi de finances 2018 promulguée le 21 décembre 2017).

**68. Les lois de finances et leurs annexes sont systématiquement mises à la disposition du public.** A l'issue de la promulgation par le Président de la République, la loi de finances revêt le caractère de loi officielle et opposable et est publiée au Journal Officiel de la République du Sénégal. Egalement, les lois de finances sont systématiquement mises en ligne sur le site du MEFP (<http://www.finances.gouv.sn>) ainsi que sur le site de certaines directions (ex. DGB, DGCPT, DPEE).

**Tableau 2.6. Dates des différents stades du PLF**

	Transmission au Parlement	Approbation par le Parlement	Promulgation	Publication
<b>PLF 2016</b>	13 octobre 2015	11 décembre 2015	18 décembre 2015	JO 6901 du 11 janvier 2016
<b>PLF 2017</b>	14 octobre 2016	10 décembre 2016	23 décembre 2016	JO n°6983 du 31 décembre 2016
<b>PLF 2018</b>	13 octobre 2017	11 décembre 2017	21 décembre 2017	JO n° 7061 du 22 décembre 2017

Source : autorités, LFI et Journal officiel (JO).

## 2.3. Orientation des politiques budgétaires

2.3.1.	Objectifs de politique budgétaire	Avancée
--------	-----------------------------------	---------

**69. Le Sénégal est soumis à plusieurs règles budgétaires extérieures durables qui ancrent sa politique budgétaire.** Le Sénégal doit en particulier respecter les critères de convergence fixés par l’UEMOA et par la Communauté économique des Etats d’Afrique de l’Ouest (CEDEAO). La DPEE produit chaque année des Programmes pluriannuels de convergence à destination des deux organisations régionales. Ces documents fournissent à la fois une vision rétrospective des ratios et une stratégie de respect des critères sur les cinq années à venir. Les critères de convergence de l’UEMOA font par ailleurs l’objet d’un suivi quantitatif exhaustif dans le DPBEP annexé au PLF, et des cibles sont présentées pour les trois années à venir. L’ensemble des critères de premier rang ont été respectés en 2017 (Tableau 2.7).

**Tableau 2.7. Respect des critères de convergence de l’UEMOA (2014-2018)**

Critère de convergence	Norme	2014	2015	2016	2017p	2018p
<i>Critères de premier rang</i>						
Déficit budgétaire global	<=3%	3,8%	3,7%	3,2%	2,8%	2,7%
Taux d’inflation (déflateur du PIB pour 2017 et suivantes)	<=3%	-1,1%	0,1%	0,8%	2,5%	2,3%
Encours de la dette publique en pourcentage du PIB	<=70%	41,9%	43,6%	46,5%	46,5%	45,2%
<i>Critères de second rang</i>						
Ratio de la masse salariale sur les recettes fiscales	<=35%	32,7%	32,9%	32,0%	29,5%	28,6%
Pression fiscale	>=20%	15,1%	15,2%	15,7%	15,9%	16,2%

Source : Programme pluriannuel pour le Pacte de Convergence, de Stabilité, de Croissance et de Solidarité 2018-2022, octobre 2017. Note : les cibles sur le déficit budgétaire global, la dette publique et la pression fiscale doivent être atteintes d’ici 2019. p : prévisions.

2.3.2.	Information sur les résultats	Elémentaire
--------	-------------------------------	-------------

**70. Un cadre juridique orienté vers la gestion axée sur les résultats existe et devrait produire complètement ses effets en 2020.** Sous l’effet de la mise en œuvre de la LOLF, le Sénégal s’est engagé dans la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats. Les articles 12, 52 et 45 prévoient ainsi que tous les crédits budgétaires (y compris CST) sont répartis en programmes (ministères) ou dotations (institutions constitutionnelles). Ces programmes doivent constituer la nomenclature de présentation, de vote, d’exécution et de reddition des comptes du budget de l’Etat. Chaque programme doit présenter au sein de son DPPD/PAP un cadre de performance qui précise les objectifs poursuivis dont l’atteinte est mesurée par le biais d’indicateurs réévalués chaque année. La réalisation (ou non) de ces objectifs doit être retracée à la fin de la gestion au sein des rapports annuels de performance (RAP) qui constituent des annexes obligatoires au projet de loi de règlement. Compte tenu de la complexité du chantier, la

mise en œuvre de cette réforme, initialement prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2017 a été repoussée en 2020<sup>25</sup>.

**71. Une mise en œuvre progressive des outils de la performance est conduite.** Depuis plusieurs années, les documents de performance ci-dessus sont produits dans le cadre de la préparation annuelle du budget et accompagnent le projet de loi de finances. Dans le cadre de la préparation du PLF 2018 des DPPD et PAP ont été préparés et ont été transmis par les ministères sectoriels au Parlement. Egalement, une présentation du budget de l'Etat en mode programme, intégrant l'ensemble des objectifs et indicateurs qui sont associés à chaque programme, a été jointe au PLF pour 2018 à titre d'information.

**72. L'approche actuelle de la performance est encore imprécise et hétérogène et les outils sont à renforcer.** A ce jour, la nomenclature des programmes n'est pas encore arrêtée et son articulation aux autres nomenclatures budgétaires (économique, administrative ou fonctionnelle) n'est pas encore mise en œuvre dans le cadre du système d'information budgétaire (SIGFIP). Egalement, la démarche n'est pas complètement harmonisée ni homogénéisée : cela tient au fait qu'un document normatif sur le format et le contenu des DPPD/PAP n'est pas encore disponible pour cadrer et guider les travaux ministériels. Enfin, le renseignement des indicateurs et le suivi des objectifs ne sont pas encore effectués de façon systématique. Les rapports annuels de performance ne sont pas systématiquement produits, ni transmis à la Cour des comptes.

2.3.3.	Participation du public	Elémentaire
--------	-------------------------	-------------

**73. Un effort important a été consenti par les autorités pour la vulgarisation des informations budgétaires.** Un budget citoyen est préparé chaque année, ainsi que des fascicules explicatifs courts présentant les grandes composantes du PLF et du Plan triennal d'investissement public (PTIP) respectivement les « budget en bref » et « PTIP en bref ». Avec l'appui d'une organisation non gouvernementale (ONG 3D) la DGB est actuellement en train de travailler sur la traduction de certains documents en langues locales telles que le wolof et le pulaar. Un budget « genre » est également produit. Par ailleurs, le public est associé ponctuellement aux travaux de réflexion pour la définition et le suivi des politiques publiques : des syndicats, des élus, des organisations de la société civile ou encore des représentants de collectivités locales ont été associés à la définition des axes du PSE.

**74. Une participation active de la société civile au processus budgétaire est encore à construire pour passer au niveau supérieur.** Les modalités d'inclusion du public dans le processus budgétaire annuel sont encore timides que ce soit de la part de l'administration, du Parlement ou de la Cour des comptes. Des présentations du budget à la presse ont été organisées dans le passé mais celles-ci n'ont plus lieu aujourd'hui. Sur l'indicateur de participation du public de l'Enquête sur le budget ouvert de 2017, le Sénégal obtient ainsi un score faible. Des initiatives sont en train d'être structurées avec l'appui de certains partenaires (ex. USAID) mais n'ont pas encore été mises en œuvre dans le contexte de la préparation d'un budget. Le Sénégal pourrait

---

<sup>25</sup> Loi organique n° 2016-34 du 23 décembre 2016 modifiant la LOLF.

valablement s'inspirer d'expériences étrangères pour organiser cette participation du public au débat sur la préparation du budget et le suivi des politiques publiques (Encadre 2.3).

### **Encadré 2.2. Exemples de bonne pratique pour la participation du public au processus budgétaire et cas pays**

La participation du public au processus d'élaboration annuel du budget constitue un moyen pour renforcer la transparence dans la gestion publique ainsi que pour répondre aux besoins des citoyens sur les besoins et la qualité des allocations des services publics. Plusieurs mécanismes peuvent être utilisés pour assurer la participation directe du public, entendu au sens large (société civile, organisations non-gouvernementales, associations, syndicats, etc.), à la définition des politiques publiques, l'allocation des ressources et le suivi de leur exécution :

- **Débats budgétaires publics préliminaires** : ouverts à tous les citoyens qui sont invités (annonces radio ou TV) à assister aux débats en présence du Ministère des finances et des organisations de la société civile. Une session est réservée pour les commentaires directs du public (Malawi, Sierra Leone, et bientôt au Bénin) ;
- **Consultations budgétaires préliminaires** : des acteurs clefs sont invités à une présentation/débat par le Ministère des finances (Botswana, Nigéria, Libéria, Mali, Bénin) ;
- **Propositions budgétaires préliminaires** : le ministère des finances encourage le public à soumettre des propositions/idées dans le cadre de la préparation budgétaire. Ce mécanisme peut être ouvert à tous (Ghana, Afrique du Sud, Zambie, RDC, Tanzanie) ;
- **Assemblées publiques** : rassemblent des représentants de la société civile. Certaines assemblées peuvent examiner les politiques publiques ainsi que les projets de documents budgétaires, y compris ceux concernant les investissements publics ;
- **Consultations sur des politiques publiques spécifiques** : des consultations sont menées sur des sujets en lien (ou non) avec la préparation du budget annuel (Ghana) ;
- **Groupes de travail sectoriels** : un groupe de travail est convoqué dans le cadre de la préparation du budget. Le Ministère des finances, les agences publiques et les participants échangent sur la programmation et les priorités sectorielles et intersectorielles (Kenya) ;
- **Mécanismes de participation en ligne** : une plateforme web est mise en place pour recueillir les doléances, fournir des retours du terrain, identifier les gaspillages ou encore conduire des enquêtes (Malaisie, Mexique) ;
- **Consultations bottom-up** : des consultations sont menées au niveau local sur les propositions d'allocations ministérielles. Les résultats sont ensuite transmis au Ministère des finances (Philippines).

Quelques exemples régionaux :

- **Malawi** : le Ministère des finances conduit des consultations qui sont ouvertes au public et qui se tiennent 3 mois avant le début du processus de préparation du budget. Ces consultations sont organisées dans différentes villes du pays et les citoyens sont informés de leur tenue par des affichages et par les médias. Ces consultations fournissent l'occasion au public de s'exprimer sur la gestion budgétaire du Gouvernement et d'exprimer ses idées sur les priorités à intégrer au prochain budget. Elles incluent des présentations sur les premières esquisses de budget, des interventions des acteurs clefs et des sessions de questions réponses.
- **Ghana** : le site web du Ministère des finances permet au public de soumettre des propositions d'éléments à intégrer au prochain projet de budget. Egalement, une consultation annuelle avec des acteurs clefs est organisée sur un thème spécifique durant la phase de préparation budgétaire. Cette consultation est intégrée dans le calendrier budgétaire.
- **Zimbabwe** : la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale tient des consultations publiques sur le budget dans plusieurs villes du pays pendant la phase de préparation du budget. Les contributions sont transmises au Ministre des finances et discutées au cours d'un atelier.

Source: Global initiative for fiscal transparency (GIFT).

## 2.4. Crédibilité

2.4.1.	Evaluation indépendante	Inexistante
--------	-------------------------	-------------

**75. Il n'existe pas d'entité nationale indépendante évaluant la crédibilité des prévisions économiques et financières du gouvernement.** La Cour des comptes ne dispose pas de compétence en la matière et n'émet donc aucune opinion sur les projets de budget ou les prévisions budgétaires. Le Parlement ne dispose pas des capacités techniques ou matérielles qui lui permettraient d'évaluer les prévisions présentées au Débat d'orientation budgétaire ou fournies dans les projets de lois de finances. La DPEE organise sur invitation des Points Economiques trimestriels, qui sont l'occasion de la présentation des prévisions ou études produites par la direction, qui peuvent éventuellement donner lieu à des discussions avec les invités présents.

**76. La publication d'une comparaison des prévisions du gouvernement avec celles d'autres organismes publics ou privés pourrait renforcer la crédibilité du scénario retenu.** De fait, la crédibilité des prévisions retenues dans le cadrage macro-budgétaire est examinée par le FMI, dans le cadre du suivi du programme qu'il soutient et par l'UEMOA lors de la réunion de validation des programmes pluriannuels de décembre. Cependant, la présentation dans la documentation budgétaire d'une comparaison entre les prévisions du gouvernement et celles d'instances privées ou publiques indépendantes, telles que des banques ou des organisations internationales comme le FMI ou le siège régional de la BCEAO, pourrait mettre en exergue la proximité du scénario retenu par le gouvernement avec les prévisions faisant consensus aux niveaux national et international.

2.4.2.	Budget rectificatif	Elémentaire
--------	---------------------	-------------

**77. Les modifications budgétaires sont clairement prévues et encadrées par la législation budgétaire.** Une loi de finances rectificative doit être adoptée pour valider les changements les plus importants en termes de recettes et de dépenses, tel qu'en dispose l'article 47 de la LOLF. Pour les changements de moindre importance en cours d'exercice, le gouvernement peut procéder à des virements et des transferts. Postérieurement à l'exercice, une loi de règlement doit permettre de constater le résultat de l'exercice et peut également servir à régulariser *ex post* les changements opérés par rapport à la LFI. Les modifications apportées à l'autorisation budgétaire initiale peuvent être importants (Tableau 2.8).

**Tableau 2.8. Modifications budgétaires pour l'exercice 2016** (En Mds FCFA, hors dette)

2016	LFI	Mouvements de crédits	Reports de crédits	LFR	Crédits ouverts	Crédits ouverts / LFI (%)
Salaires	538,2	-7,0	0,0	34,4	565,6	5%
Fonctionnement	353,7	1,1	0,0	3,4	358,1	1%
Transferts courants	392,1	51,1	0,0	-3,0	440,2	12%
Investissements exécutés par l'Etat	162,3	-23,9	5,3	1,5	145,3	-11%
Transfert en capital	448,7	21,5	26,5	138,9	635,6	42%
Comptes spéciaux du Trésor	97,8	0,1	0,0	0,0	97,9	0%
<b>Total</b>	<b>1 992,8</b>	<b>43,0</b>	<b>31,8</b>	<b>175,1</b>	<b>2 242,7</b>	<b>13%</b>

Sources : SIGFIP, CGAF.

**78. En dépit d'écarts importants entre prévision et réalisation, le dépôt d'un budget rectificatif en cours d'exercice ne semble pas être une pratique systématique.** Ainsi au cours de l'exercice 2017, aucune LFR n'a été déposée au Parlement malgré des changements substantiels par rapport à la LFI : des moins-values de recettes fiscales d'environ 7 % ont été constatées à fin décembre 2017 par rapport au montant inscrit en LFI (sources : TOFE et LFI). Egalement, le recours aux lettres de confort porte sur des montants importants qui modifient substantiellement l'équilibre de la loi de finances : pour 2018, le remboursement attendu constitue ainsi environ 10 % du montant prévu en loi de finances pour les investissements (internes et externes) (voir tableau 2.3). En l'absence d'espace budgétaire supplémentaire ce coût va se traduire par un effet d'éviction de projets régulièrement inscrits dans le budget. Ces événements, intervenant en cours d'exécution, justifient que le Gouvernement sollicite une validation du Parlement et une modification de la loi de finances initiale. Le recours à la loi de finances rectificative est un exercice vertueux qui doit permettre de s'assurer que les équilibres budgétaires et financiers sont bien maintenus au niveau global ; il participe au renforcement de la sincérité des informations contenues dans le budget.

<b>2.4.3. Rapprochement des prévisions</b>	<b>Inexistante</b>
--	--------------------

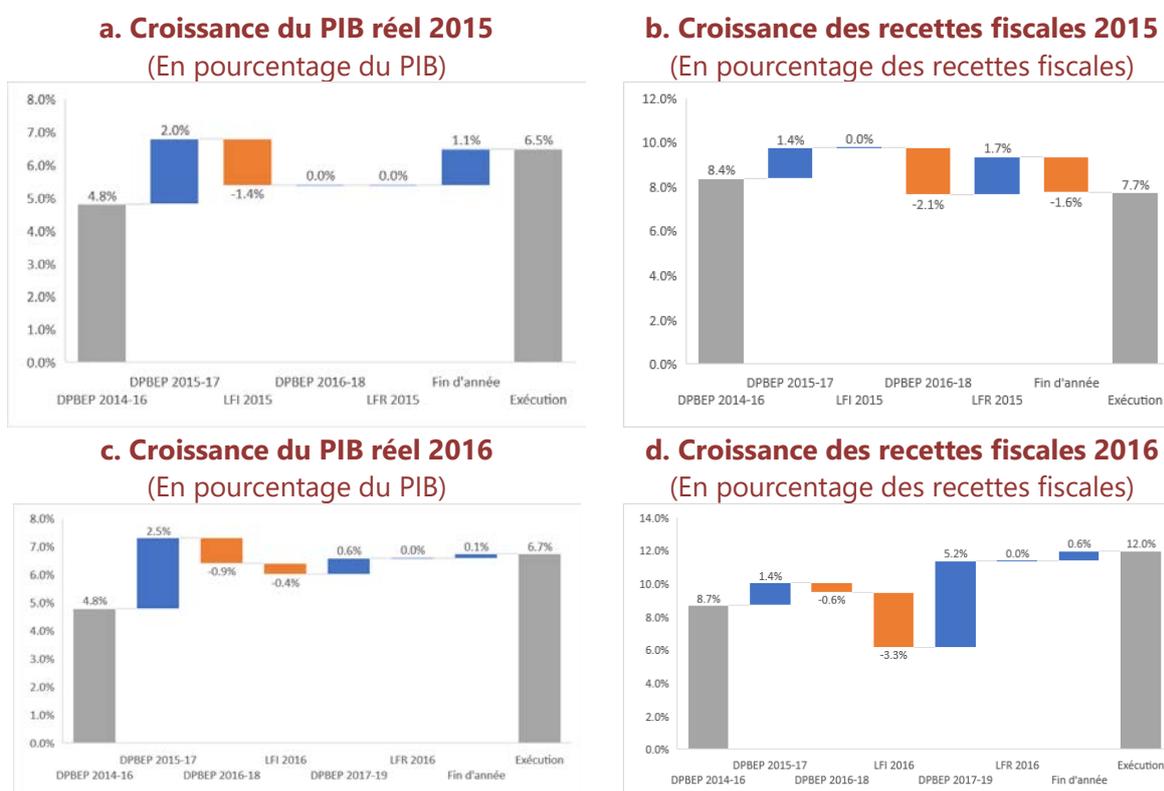
**79. La documentation budgétaire attachée aux lois de finances initiales ne présente pas de raisonnement en écart par rapport aux prévisions de l'exercice précédent.** Ces révisions sont pourtant potentiellement significatives, tant en matière de prévisions macroéconomiques que budgétaires : en particulier, les modifications des prévisions de croissance du PIB sont souvent un important facteur explicatif des modifications des prévisions de recettes fiscales (Graphique 2.3). Cette absence d'information quantitative ou d'explication qualitative se vérifie tant pour les prévisions annuelles que pluriannuelles.

- Que ce soit dans la *Situation Economique et Financière* ou dans le *Rapport économique et financier* annexé au PLF, il existe certes une présentation détaillée des prévisions révisées pour l'année en cours, justifiées parfois par des informations sur l'acquis de début d'année. Toutefois, les tableaux de présentation de ces prévisions révisées (quand ils sont présents) ne contiennent pas de référence aux prévisions de l'exercice précédent, et les éventuels écarts ne sont pas expliqués, même de façon qualitative.

- Les exercices de prévision pluriannuelle successifs ne sont pas non plus rapprochés entre eux<sup>26</sup>. Dans le DPBEP, il n'existe ni de rappel quantitatif des prévisions du précédent DPBEP, ni d'explication qualitative des raisons des révisions.

**80. Seules les lois de finances rectificatives font référence aux prévisions présentées initialement et expliquent les raisons des modifications introduites.** Leurs annexes fournissent des tableaux de comparaison des nouvelles prévisions de recettes et de dépenses par rapport à la loi de finances initiale, ainsi que des explications détaillées dans l'exposé général des motifs sur les révisions introduites. Toutefois, cela n'est pas suffisant pour atteindre un niveau de pratique élémentaire selon le Code de transparence du FMI : en effet, il exige pour cet indicateur que *toute* mise à jour ultérieure des prévisions fournies dans la documentation budgétaire (et pas seulement celles introduites sur l'année en cours dans le cas d'une loi de finances rectificative) soit expliquée, au moins qualitativement. L'encadré 2.4 présente quelques bonnes pratiques en la matière.

**Graphique 2.3. Révisions successives de la croissance du PIB réel et des recettes fiscales introduites à chaque exercice de prévision**



Source : Documents budgétaires.

Note : Une barre bleue de x % signifie que la nouvelle prévision de croissance de l'exercice correspondant est plus haute de x % par-rapport à celle de l'exercice précédent. Une barre orange correspond à une révision à la baisse.

<sup>26</sup> A noter toutefois que dans les commentaires accompagnant le PTIP chaque année, une confrontation du nouveau programme avec ceux des années précédentes, tant quantitative que qualitative, est proposée.

### Encadré 2.3. Analyse des écarts de prévision

Les documents budgétaires sénégalais – DPBEP, REF – fournissent des explications détaillées sur l'évolution attendue de l'environnement macro-budgétaire. Toutefois, ils ne se réfèrent que rarement aux prévisions présentées dans les exercices précédents (prévisions pluriannuelles du précédent DPBEP, prévisions annuelles de la LFI). Pourtant, ce raisonnement en écart permet, au lieu de repartir à zéro et de réexpliquer les prévisions « dans l'absolu », de mettre en exergue tous les changements qui ont eu lieu depuis l'exercice de prévision précédent : changement de l'environnement macroéconomique international, nouvelle mesure prise par le gouvernement, matérialisation d'un risque budgétaire, etc.

De même, si les rapports effectuent un retour sur l'exécution de la dernière année écoulée, ils ne présentent généralement pas d'analyse de l'écart entre prévisions et réalisations. Cette analyse est pourtant non seulement indispensable pour améliorer les méthodes de prévision, mais permet également de renforcer leur crédibilité.

Ces méthodes d'analyse pourraient être progressivement incluses dans le DPBEP et le REF, selon le schéma de montée en charge suivant :

#### A court terme

- Présenter un tableau d'écarts entre prévisions macroéconomiques et réalisations, accompagné d'explications détaillant par exemple les contributions des différents secteurs de l'offre et de la demande à ces écarts ; et un tableau d'écarts entre prévisions budgétaires et réalisations, accompagné d'explications qualitatives de ces écarts ;
- Produire des tableaux confrontant les prévisions macroéconomiques à celles de l'exercice précédent en détaillant les contributions des différents secteurs de l'offre et de la demande à ces révisions ; et faire de même pour les prévisions budgétaires selon la présentation standard ci-dessous (exemple du DPBEP), avec une explication au moins qualitative des écarts. En particulier, dans le cas du PLF pour l'année N+1, il convient de confronter les prévisions révisées pour l'année N avec celles de la LFI pour l'année N.

Recettes / Dépenses totales	Année N-1	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3
<b>DPBEP N – N+2</b>	<b>100</b>	<b>103</b>	<b>110</b>	<b>120</b>	
<b>DPBEP N+1 – N+3</b>	<b>102 (exéc.)</b>	<b>105</b>	<b>113</b>	<b>120</b>	<b>130</b>

#### A moyen terme

- Présenter une analyse quantitative des raisons des écarts entre prévisions budgétaires et réalisations ;
- Présenter une analyse quantitative des raisons des révisions des prévisions budgétaires d'un exercice à l'autre, par exemple sous la forme standard suivante (exemple du DPBEP) :

Recettes / Dépenses totales	Année N-1	Année N	Année N+1	Année N+2	Année N+3
<b>DPBEP N – N+2</b>	<b>100</b>	<b>103</b>	<b>110</b>	<b>120</b>	
<b>Total des révisions</b>	<b>+2</b>	<b>+2</b>	<b>+3</b>	<b>0</b>	
- <i>Facteurs macro</i>	+3	-5	-7	-8	
- <i>Nouvelles mesures</i>	0	+9	+10	+6	
- <i>Autres raisons...</i>	-1	-2	0	+2	
<b>DPBEP N+1 – N+3</b>	<b>102 (exéc.)</b>	<b>105</b>	<b>113</b>	<b>120</b>	<b>130</b>

Source : services du FMI.

## Conclusions et recommandations

**81. Les pratiques observées au Sénégal témoignent d'efforts continus pour améliorer la transparence de l'information budgétaire et financière.** La qualité et la couverture des informations budgétaires ont connu une amélioration notable sous l'effet, entre autres, de la mise en œuvre progressive de la LOLF. La documentation budgétaire au sens large s'est considérablement étoffée et fournit des informations toujours plus complètes et précises sur les différents éléments de la gestion budgétaire. Le périmètre de la documentation budgétaire s'est également amélioré et couvre désormais non seulement l'administration centrale budgétaire mais également les autres entités publiques bien que des améliorations soient encore nécessaires pour disposer d'une image complète. Les efforts constants des autorités en matière de transparence budgétaire au cours des dernières années sont prometteurs et en ligne avec la vision d'un Sénégal émergent.

**82. Néanmoins, le processus budgétaire gagnerait en qualité si certaines insuffisances étaient comblées.** Les principaux problèmes concernent : (1) la couverture non-exhaustive de l'information budgétaire qui, bien qu'en constante progression, témoigne encore de lacunes importantes ; et (2) le niveau d'analyse requis pour élaborer une programmation budgétaire fiable qui gagnerait à être complété de certaines données et analyses. Enfin, la participation du public dans le cadre des débats sur la préparation budgétaire et le suivi des politiques publiques constitue un axe d'amélioration important à moyen terme.

- **Recommandation 2.1 : Renforcer la sincérité budgétaire et refléter de manière exhaustive dans le budget tous les engagements de l'Etat.**
  - Aligner le traitement des lettres de confort avec les règles comptables et budgétaires issues de la LOLF et refléter celles-ci au sein de la dette publique ;
  - Appliquer les dispositions de la LOLF relative aux provisions pour les garanties accordées par l'Etat (y compris celles attribuées via lettres de confort) ;
  - Mettre en place un mécanisme de suivi des engagements pluriannuels de l'Etat via le mécanisme des autorisations d'engagement et de crédits de paiement (AE/CP) et voter un plafond annuel d'AE en loi de finances conformément aux dispositions de la LOLF (articles 17 et suivants, 44 et 60).
- **Recommandation 2.2 : Enrichir l'information et l'analyse contenues dans les documents de programmation budgétaire.**
  - Présenter dans le DPBEP l'évolution des crédits selon la classification administrative et/ou sectorielle ;
  - Afficher dans le DPBEP le détail chiffré des prévisions pluriannuelles des principaux indicateurs macroéconomiques (ex. croissance du PIB réel, inflation, taux de change etc.) et les comparer à celles élaborées par d'autres acteurs (ex. BCEAO, FMI) ;
  - Compléter les informations du DPBEP pour y faire apparaître des données manquantes : ex. (i) ressources propres des établissements publics et agences, (ii) données plus détaillées concernant les collectivités locales et détail des recettes et (iii) dépenses des deux caisses de sécurité sociale selon un format comparable ;

- Renforcer l'explication des prévisions macroéconomiques et budgétaires en présentant : (i) une analyse quantitative des écarts entre prévisions et réalisations ; et (ii) des explications sur les raisons ayant conduit à la révision des prévisions d'un exercice à l'autre (encadré 2.4).
- **Recommandation 2.3 : Mieux associer le public aux débats sur la politique budgétaire et son suivi.**
  - Systématiser l'élaboration et l'adoption d'une loi de finances rectificative (PLFR) en cas de modification substantielle de l'équilibre de la loi de finances. Un point d'étape d'exécution des recettes et des dépenses à mi-année doit permettre de déterminer le niveau des changements par rapport à la prévision initiale. Le RTEB pour le second trimestre de l'année n est l'outil idéal pour cette analyse.
  - Renforcer la qualité des documents budgétaires en format programme : (i) préparer et diffuser un manuel d'élaboration des DPPD, PAP et RAP ; et (ii) conduire une revue des documents DPPD et PAP existants.
  - Mettre en place un mécanisme de participation du public au débat sur la politique budgétaire inspiré des bonnes pratiques internationales (voir encadré 2.3).

**Tableau 2.9. Cartographie des enjeux – Pilier II (Prévision financière et budgétisation)**

Principe		Niveau de pratique	Degré de priorité	Rec.	
2.1. Exhaustivité	2.1.1	<b>Unité budgétaire</b>	<b>Inexistante.</b> Bien que la documentation budgétaire ait une bonne couverture, les financements et garanties par lettres de confort ne sont pas retracés.	<b>Élevée.</b> Les lacunes relevées sont une source de risque potentielle pour l'équilibre de la loi de finances et pour la soutenabilité budgétaire et financière.	<b>2.1</b>
	2.1.2	<b>Prévisions macro-économiques</b>	<b>Avancée.</b> Le REF annexé au PLF contient les prévisions et explications des grandes variables macroéconomiques et de leurs composantes, et leurs hypothèses sous-jacentes.	<b>Faible.</b> Les prévisions de croissance du PIB ne paraissent pas présenter de biais significatif sur les années récentes.	<b>2.2</b>
	2.1.3	<b>Cadre budgétaire à moyen terme</b>	<b>Satisfaisante.</b> Le DPBEP présente les projections budgétaires et leur exécution par nature, mais pas par ministère.	<b>Moyenne.</b> Une présentation par ministère renforcerait la qualité et l'utilité de la programmation.	<b>2.2</b>
	2.1.4	<b>Projets d'investissement</b>	<b>Satisfaisante.</b> Les coûts totaux des projets sont fournis dans le PTIP. Les études de faisabilité des grands projets sont publiées. Des projets significatifs sont conclus en entente directe.	<b>Élevée.</b> Les besoins en infrastructure sont importants et une meilleure gestion des investissements serait source de croissance.	
2.2. Rigueur	2.2.1	<b>Législation budgétaire</b>	<b>Avancée.</b> La LOLF précise (i) les grandes étapes de la procédure budgétaire annuelle (ii) le contenu des projets de loi de finances ; (iii) les rôles et responsabilités des acteurs.	<b>Faible.</b> Le cadre juridique apparaît clair et exhaustif à l'exception de la question du calendrier budgétaire sur le point d'être réglée.	
	2.2.2	<b>Actualité des documents budgétaires</b>	<b>Satisfaisant.</b> Le PLF est transmis au Parlement mi-octobre et est approuvé fin décembre. Les documents sont mis à la disposition du public.	<b>Faible.</b> La transmission et la mise en ligne des documents budgétaires permet de bien informer le public et le Parlement.	
2.3. Orientation	2.3.1	<b>Objectifs de politique budgétaire</b>	<b>Avancée.</b> Le Sénégal se soumet aux critères de convergence de l'UEMOA, qui guident sa politique budgétaire.	<b>Faible.</b> L'ensemble des critères de convergence de premier rang ont été respectés en 2017.	
	2.3.2	<b>Information sur les résultats</b>	<b>Élémentaire.</b> La gestion axée sur les résultats est en cours de mise en œuvre mais n'est pas encore opérationnelle.	<b>Moyenne / Faible.</b> Les efforts pour la mise en œuvre de gestion axée sur les résultats doivent aboutir pour mieux informer le public et le Parlement.	<b>2.3</b>
	2.3.3	<b>Participation du public</b>	<b>Élémentaire.</b> Des documents pour le grand public sont produits mais sa participation au débat budgétaire reste à construire.	<b>Moyenne.</b> La participation du public permettrait au budget de mieux répondre à ses attentes.	<b>2.3</b>
2.4. Crédibilité	2.4.1	<b>Evaluation indépendante</b>	<b>Inexistante.</b> Il n'existe pas d'entité indépendante évaluant les prévisions du gouvernement, ou de confrontation avec celles d'autres institutions.	<b>Faible.</b> Les prévisions du gouvernement font l'objet d'une contre évaluation <i>de facto</i> par le FMI et la BCEAO.	<b>2.2</b>
	2.4.2	<b>Budget rectificatif</b>	<b>Élémentaire.</b> Bien que prévu par les textes, le dépôt d'un budget rectificatif n'est pas systématique.	<b>Élevée.</b> Les LFR permettent d'assurer le respect de l'autorisation parlementaire.	<b>2.3</b>
	2.4.3	<b>Rapprochement des prévisions</b>	<b>Inexistante.</b> On ne trouve pas de rapprochement, qualitatif ou quantitatif, entre prévisions successives dans les documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances initiale.	<b>Élevée.</b> Les révisions successives des prévisions macro-budgétaires sont significatives.	<b>2.2</b>

### III. ANALYSE ET GESTION DES RISQUES BUDGETAIRES

*Les pouvoirs publics doivent communiquer, analyser, et gérer les risques qui pèsent sur les finances publiques et assurer une coordination effective du processus de la prise de décision au sein du secteur public.*

**83. Ce chapitre évalue la qualité de la gestion et de l'analyse des risques budgétaires pesant sur le Sénégal selon les standards définis par le Pilier III du Code du FMI.** Pour ce faire, trois axes essentiels pour la gestion et l'analyse de ces risques sont développés :

- i. Communication et analyse des risques macroéconomiques et financiers spécifiques
- ii. Suivi, publication et gestion des risques financiers spécifiques ; et
- iii. Coordination dans la prise des décisions financières au sein de la sphère publique.

**84. Le Sénégal a récemment entrepris des efforts pour identifier certains risques budgétaires, mais le suivi n'est pas exhaustif et les méthodes d'analyse sont partielles.** Les concepts de suivi et de gestion des risques budgétaires émergent dans la culture administrative du Sénégal. Les textes législatifs ou réglementaires sur la gestion des finances publiques ne contiennent pas de dispositions spécifiques sur ces concepts. En outre, les directives de l'UEMOA sur la gestion des finances publiques<sup>27</sup> ne font pas référence aux risques budgétaires. L'expression la plus nette de l'émergence de la notion au Sénégal est la synthèse sur les risques budgétaires liés aux entreprises publiques dans le DPBEP. La discussion des risques budgétaires dans le DPBEP reste toutefois très limitée (Tableau 3.1).

**85. Un cadre formel serait utile aux autorités pour identifier les risques budgétaires au Sénégal** (Graphique 3.1). Les risques budgétaires – facteurs susceptibles d'occasionner un écart entre les résultats et les prévisions budgétaires – peuvent être regroupés en deux grands blocs :

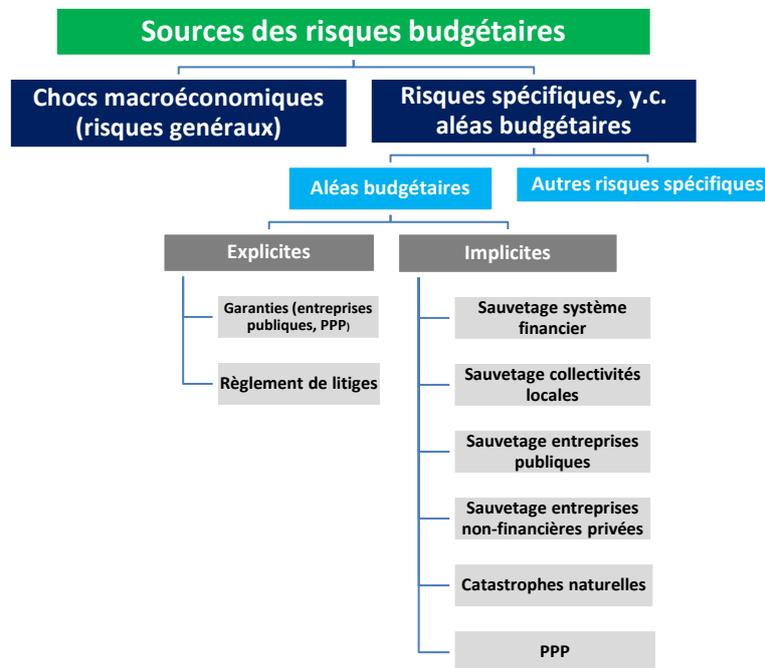
- Les *chocs ou risques macroéconomiques*, ou risques généraux, qui consistent en des changements imprévus sur des variables macroéconomiques telles que la croissance économique, les prix des matières premières, le taux de change (FCFA/\$), les taux d'intérêt, et l'inflation.
- Les *risques budgétaires spécifiques*, qui sont des obligations financières que l'État pourrait être amené à supporter, conditionnellement à la réalisation d'événements incertains. Ils comprennent par exemple les risques institutionnels, politiques ou sécuritaires, ainsi que les aléas budgétaires (ou passifs contingents), qui peuvent être :
  - *Explicites*, sous la forme d'un contrat formel contraignant l'État à supporter les charges financières liées à la matérialisation de certains événements (appel de garantie émise au profit d'une entreprise publique ou d'un projet de partenariat public-privé (PPP), règlement de litiges).
  - *Implicites* : même en l'absence de contrats formels, l'État pourrait faire face à des aléas budgétaires dits implicites, en ce sens qu'il pourrait se trouver contraint à assumer les

---

<sup>27</sup> Directive n°01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

charges financières consécutives à la défaillance d'une entreprise publique, d'une institution financière, d'un opérateur privé dans un projet PPP, d'une collectivité locale ou d'une entreprise privée stratégique, ou à la suite d'une catastrophe naturelle (inondations, sécheresse).

**Graphique 3.1. Sources des risques budgétaires**



Source : Services du FMI.

**86. L'importance accordée au suivi et à la gestion des risques budgétaires découle principalement de la crise économique et financière globale de 2008.** En effet, de nombreux pays ont vu les impacts de la crise être largement amplifiés par des engagements conditionnels dont les risques de matérialisation avaient été ignorés. Cela a notamment concerné les engagements auprès du secteur financier (recapitalisation de banques défaillantes, soutien en liquidité) mais également l'appel de garanties ou des interventions auprès des collectivités locales.

**87. Au-delà des risques macroéconomiques, le Sénégal apparaît fortement soumis à la prévalence de passifs contingents diversifiés.** Comme beaucoup de pays de même niveau de développement, le pays doit faire face à des risques macroéconomiques élevés et demeure sensible à la conjoncture internationale. Ces risques peuvent être amplifiés, comme cela a été le cas en 2017, par des mécanismes institutionnels internes, tels les mécanismes de prix administrés (pétrole, électricité par exemple). Par ailleurs, les passifs contingents, explicites ou implicites, apparaissent divers et très disséminés au sein du secteur public. Pour nombre d'entre eux, il n'existe pas de vision consolidée (risques liés aux PPP, aux participations publiques, au secteur financier par exemple).

**88. La diversité des risques auxquels fait face le Sénégal plaide pour une meilleure identification des principaux risques.** L'analyse quantitative des risques budgétaires n'est pas une pratique développée au Sénégal. Pour autant, alors que le Sénégal fait face à des risques diversifiés, le développement d'une telle analyse permettrait une meilleure identification des

principaux risques, un meilleur suivi et la mise en œuvre de mesures de gestion plus efficaces. Des modalités d'analyse quantitative sont présentées en annexe IV.

**Tableau 3.1. Sélection de rapports concernant les risques budgétaires**

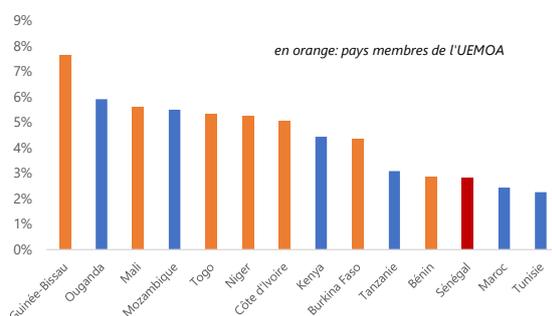
Document / rapport	Risques considérés	Auteur	Disponible en ligne
<b>DPBEP</b>	Macroéconomiques, Passifs (partiel), Collectivités locales, Entreprises publiques	DGB	Oui
<b>Rapport sur le secteur parapublic</b>	Entreprises publiques	DSP	Oui
<b>Analyse de viabilité de la dette</b>	Risques de long terme	DDP	Oui
<b>Stratégie de la dette à moyen terme</b>	Risques de long terme	DDP	Oui
<b>PLF</b>	Entreprises publiques	DGB	Oui
<b>Etude actuarielle du FNR</b>	Passifs	FNR	Non
<b>Rapport de la commission bancaire</b>	Risques financiers	BCEAO	Oui
<b>Rapport annuel de la BCEAO</b>	Risques financiers	BCEAO	Oui
<b>Rapport de conciliation ITIE</b>	Ressources naturelles	ITIE	Oui
<b>Rapport de gestion des entreprises publiques / Etats financiers</b>	Entreprises publiques	Entreprises publiques	Non

Source : Autorités.

### 3.1. Communication et analyse des risques budgétaires

<b>3.1.1. Risques macroéconomiques</b>	<b>Inexistante</b>
--	--------------------

**Graphique 3.2. Comparaison régionale de la volatilité de la croissance du PIB nominal (écart-type des taux de croissance, 2000-2015)**



Source : Perspectives économiques mondiales du FMI.

**89. Parmi les prévisions macroéconomiques et budgétaires, seule la dette publique fait l'objet d'analyses publiées de sensibilité et de scénarios alternatifs.** Le *Rapport sur l'analyse de viabilité de la dette publique (AVD)* repose sur un éventail de scénarios, dont un scénario dit historique et un scénario extrême, conformément à la méthodologie développée par le FMI. C'est le seul document produit par les autorités sénégalaises qui contient une analyse chiffrée de l'impact d'une modification de l'environnement macroéconomique sur un agrégat de finances publiques. Ainsi, ni le

DPBEP, ni le REF ne contiennent d'analyse de sensibilité ou de scénarios alternatifs. Le *Plan Sénégal Émergent (PSE)* présente certes, au-delà du scénario tendanciel (avant PSE), un scénario

optimiste de décollage (le scénario central du PSE) et un scénario pessimiste ; toutefois, seules les conséquences de ce dernier sur le financement du plan sont véritablement considérées.

**90. La volatilité de l’environnement macroéconomique est faible relativement aux pays d’Afrique subsaharienne, mais il existe d’importants facteurs d’incertitude.** L’écart-type de la croissance du PIB nominal est le plus faible de la sous-région sur les 15 dernières années (Graphique 3.2). Toutefois, selon l’AVD du gouvernement, bien que le risque de surendettement soit jugé faible, si la croissance et le déficit primaire revenaient à leurs moyennes historiques, la dette dépasserait le seuil communautaire de 70 % du PIB d’ici une quinzaine d’années. Enfin, l’incertitude sur le taux de change, les menaces sécuritaires et surtout la volatilité des prix du pétrole pourraient induire une instabilité de l’environnement macro-budgétaire de par leurs effets potentiels sur l’activité économique, sur les dépenses publiques (en raison notamment de l’existence de prix administrés sur le pétrole et l’électricité) et sur les recettes publiques (voir 3.2.6).

<b>3.1.2. Risques budgétaires spécifiques</b>	<b>Inexistante</b>
---	--------------------

**91. L’État sénégalais est exposé à différents risques pouvant affecter les prévisions financières et budgétaires et qui ne font pas l’objet d’un rapport consolidé** (tableau 3.2). Une liste non exhaustive de ces risques comprend :

- *Les risques affectant les recettes fiscales de l’État sans lien direct avec les déterminants macroéconomiques.* Ces risques comprennent les risques environnementaux (voir section 3.2.7), les risques sécuritaires<sup>28</sup> ou les risques sanitaires ;
- *Les risques juridiques.* Un certain nombre de contentieux implique l’État (par exemple dans le secteur bancaire ou lors de contestations de marchés publics<sup>29</sup>) mais il n’existe pas de vision consolidée sur l’ensemble de ces risques ou de rapport publié par l’Agence judiciaire de l’État ;
- *Les risques liés à la gestion des actifs et des passifs de l’État.* Ces risques incluent ceux liés à la détention d’actifs financiers d’entreprises publiques ainsi que ceux liés aux participations directes de l’État. Par ailleurs, les risques liés aux passifs des administrations publiques peuvent s’avérer notables ;
- *Les risques liés aux passifs éventuels de l’État,* notamment en termes de garanties (voir section 3.2.3) ou de gestion de certains établissements publics (voir section 3.3.2) ;
- *Les risques liés à l’existence de partenariats public-privé (PPP),* dont il n’existe pas de vision consolidée. Le futur développement des PPP sera également source de risques pour les finances publiques sur le long terme (voir section 3.2.4) ; et
- *Les risques liés à l’exploitation des ressources naturelles,* dont le poids dans l’économie sénégalaise devrait aller en s’accroissant (voir section 3.2.6).

<sup>28</sup> À noter l’existence d’un groupe de travail sur les risques dits NRBC (Nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques) au sein de l’administration.

<sup>29</sup> Selon les données de l’ARMP, il y a eu 358 contentieux en 2015, 212 en 2016, 40 en 2017 et 14 au premier trimestre 2018.

**92. À l'exception de ceux liés aux entreprises publiques, aucune analyse de synthèse des principaux risques budgétaires n'est publiée.** Les lois de finances ainsi que le DPBEP incluent une présentation de certains risques budgétaires liés aux entreprises publiques (section 3.3.2). Par ailleurs, le DPBEP mentionne les impacts de certaines politiques publiques sur la gestion des ressources de l'IPRES. Néanmoins, aucune note de synthèse définissant les principaux risques budgétaires n'est produite ou publiée. Cela limite les possibilités d'évaluations qualitatives ou quantitatives de ces risques.

**Tableau 3.2. Risques financiers spécifiques**

Risques	Source	Impact (FCFA)	Pourcentage du PIB
<b>Passifs garantis par l'État</b>	Ministère des Finances	345 Mds	3,6
<b>Risques environnementaux</b>	Estimation	57 Mds	0,6
<b>Endettement des entreprises publiques</b>	Ministère des finances	740 Mds	7,8
<b>Recettes du secteur extractif</b>	Ministère des Finances, ITIE	106 Mds	4,6 % (des recettes et dons de l'État)
<b>Passif actualisé des pensions du FNR</b>	Ministère des finances	2447 Mds	28
<b>Secteur financier</b>	Ministère des finances et BCEAO	n.c.	n.c.

Source : Estimations des services du FMI.  
1/ Montant garanti au 31 décembre 2017.

<b>3.1.3.</b>	<b>Analyse de viabilité à long terme</b>	<b>Élémentaire</b>
---------------	--	--------------------

**93. La direction de la dette publique produit annuellement une analyse de viabilité de la dette, selon la méthodologie développée par le FMI.** Ce rapport est présenté au sein du Comité national de dette publique avant d'être publié. Il présente la prévision de la trajectoire de dette extérieure et de la dette publique sur vingt ans selon un scénario de référence, ainsi que des simulations de cette trajectoire selon un éventail de scénarios, dont un scénario dit historique et un scénario extrême. Les résultats de l'analyse de viabilité de la dette menée par les autorités sont en ligne avec ceux qui sont produits par les services du FMI, également sur vingt ans.

**94. Parmi les organismes de protection sociale, seul le Fonds national de retraite (FNR), qui gère les pensions des fonctionnaires, a fait l'objet d'une étude actuarielle.** Le FNR a publié à deux reprises, à environ trois ans d'intervalle, cette étude. La plus récente date de 2016 et porte sur la période 2013-2050. La mission a été informée qu'une nouvelle étude est en cours de finalisation. Les estimations portent sur les recettes et dépenses du fonds sur quarante ans, selon divers scénarios démographiques et macroéconomiques. Selon le scénario tendanciel, les dépenses du FNR seraient légèrement supérieures aux cotisations jusqu'à 2022 ; au-delà, le FNR deviendrait bénéficiaire. Le rapport simule en outre l'impact de six modifications du régime de retraites (hausse du taux de cotisation, hausse de l'âge de la retraite, etc.) sur l'équilibre financier du FNR.

**95. Les autres organismes de sécurité sociale n'ont pas fait l'objet d'études actuarielles à ce jour.** La Caisse de sécurité sociale et l'IPRES, qui gère les retraites du secteur privé et des contractuels de l'administration, représentaient à eux deux 1,2 % de PIB de dépenses en 2016. Ce ratio devrait augmenter à moyen-long terme : le vieillissement attendu de la population, en particulier à l'horizon 2030, devrait jouer à la hausse sur les dépenses de santé et de retraites, ce qui milite en faveur d'une analyse de la soutenabilité des régimes sociaux à long terme.

**96. Il existe d'autres marges d'amélioration de l'analyse de la soutenabilité des finances publiques à long terme, conformément aux pratiques plus avancées.** L'AVD pourrait étendre la période d'analyse à trente ans et inclure des scénarios impliquant la matérialisation de passifs contingents pour le gouvernement central, tels que la reprise de la dette d'une entreprise publique. L'étude actuarielle portant sur le FNR pourrait inclure une estimation et une analyse du passif de pensions accumulé à ce jour par le Fonds.

## 3.2. Gestion des risques budgétaires

3.2.1. Imprévus budgétaires	Élémentaire
-----------------------------	-------------

**97. Le budget du Sénégal prévoit différents types de réserves financières.** Cumulés, ces différents mécanismes représentent environ 4 % des crédits hors dettes. Tout d'abord, dans la section budgétaire commune à l'ensemble du gouvernement (charges non réparties), une réserve pour provisions et imprévus est intégrée. Il existe également une réserve de gestion (investissement) et une réserve de précaution (fonctionnement). Néanmoins, ces deux dernières modalités sont en fait des crédits de la loi de finances déjà attribués mais rendus indisponibles pour leurs utilisateurs finaux (ministères/directions) : le déblocage s'effectue en contrepartie d'actions préalablement identifiées et négociées avec le MEFP (ex. réalisations d'études préalable pour les projets d'investissements). Elles ne peuvent pas être considérées comme des réserves générales pour faire face aux imprévus budgétaires. La LOLF prévoit à terme la mise en place de crédits globaux pour dépenses accidentelles et imprévisibles (article 14) sous forme d'une dotation, mais cette modalité n'est pas encore en place.

**98. Le cadre d'utilisation de la réserve pour imprévus est peu transparent.** La dotation pour provisions et imprévus était d'un montant de 25,5 Md FCFA en 2017 (soit environ 1 % des crédits ouverts en LFI hors dette). Elle n'est pas explicitement mentionnée dans la loi de finances (ex. exposé des motifs, articles ou annexes) et son utilisation n'est pas retracée dans les rapports d'exécution budgétaire. Par ailleurs, les règles d'attribution de cette réserve ne sont pas définies préalablement ni connues, son attribution dépendant d'une décision du MEFP. Le Sénégal pourrait s'inspirer du cadre mis en place par d'autres pays pour améliorer le mécanisme de cette réserve (Encadré 3.1).

### Encadré 3.1. Les règles d'utilisation de la réserve budgétaire en Afrique du Sud

En Afrique du Sud l'utilisation de la réserve budgétaire est circonscrite aux dépenses ayant un caractère « *inévitabile et imprévisible* ». Des règles d'utilisation définissent les situations qui ne correspondent pas à cette acception. N'ont ainsi pas de caractère inévitable et imprévisible : (i) les dépenses connues au moment de la préparation du budget mais qui n'ont pas été retenues dans ce contexte ; (ii) les augmentations dues à des ajustements de tarifs ou à des hausses de prix ; ou encore (iii) les dépenses relatives à l'augmentation des moyens des services publics ou à la création de nouveaux services.

Les catastrophes naturelles liées à des conditions climatiques extrêmes constituent un bon exemple d'une situation inévitable et imprévisible.

Source : gouvernement sud-africain, 2014.

#### 3.2.2. Gestion des actifs et passifs

Inexistante

**99. Il n'existe ni élaboration ni publication des risques liés à la gestion des actifs et des passifs de l'État, même sur une base restreinte.** Les estimations effectuées dans le cadre de ce rapport font état d'un passif des administrations publiques de 97,2 % du PIB au 31 décembre 2016, et d'un actif financier de 23,2 % du PIB. Cette absence d'élaboration et de publication ne permet pas de suivi des risques, tels ceux liés aux nombreuses participations publiques, directes et indirectes ou aux PPP.

**100. Certains engagements en passif de l'administration publique font l'objet d'un traitement juridique et stratégique dérogatoire.** L'endettement des administrations et entreprises publiques est encadré par la loi<sup>30</sup>. Cependant, les lettres de confort qui créent également un passif pour l'État<sup>31</sup>, évalué à 1,9 % du PIB, échappe à tout contrôle légal. En outre certaines dettes du secteur public, en particulier celles des entreprises publiques et des entités extrabudgétaires, ne sont pas couvertes par la stratégie de la dette à moyen terme.

**101. L'information sur les actifs financiers de l'État est parcellaire et il n'existe pas d'analyse des risques liés à ceux-ci.** Par exemple, le développement des PPP constitue un engagement sur le bilan de l'État, notamment si des mécanismes de compensation sont mis en place en cas d'éventuelles insuffisances de revenus. A l'inverse, ce mécanisme doit s'inscrire dans une valorisation du domaine public, valorisation pour laquelle l'État doit développer une stratégie. De même, les risques liés à la détention d'actifs financiers par l'IPRES (193,3 Mds FCFA à fin 2016) ou la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ne sont pas analysés alors que ces deux institutions ont connu des pertes substantielles<sup>32</sup> sur leurs placements ces dernières années. Le

<sup>30</sup> Notamment par la LOLF, ainsi que par l'arrêté du 14 mars 2016 du MEFP, fixant les conditions de recours à l'emprunt par les établissements publics, les agences et autres structures administratives similaires ou assimilées.

<sup>31</sup> Engagements actualisés pour les années 2018, 2019 et 2020.

<sup>32</sup> Ainsi, d'après le rapport public de la Cour des comptes de 2014, l'IPRES n'avait perçu depuis 2008 aucun dividende de la part de ses différentes participations, ce qui avait conduit le commissaire aux comptes à demander la constitution de provisions face à ces actifs. De même, la CDC devait faire face à la très faible rentabilité de ses participations. Les deux institutions ont par ailleurs fortement investi dans l'immobilier, ce qui a grevé leur situation de trésorerie et diminué la liquidité de leurs actifs. Cette politique de placement s'est traduite par une forte dégradation du résultat financier. Le résultat financier de la CDC a ainsi diminué de 69 % entre 2008 et 2012, passant de 1,5 Mds FCFA à 475 M FCFA.

développement de ces analyses doit soutenir la mise en œuvre d'une gestion plus transparente et patrimoniale des actifs de l'État.

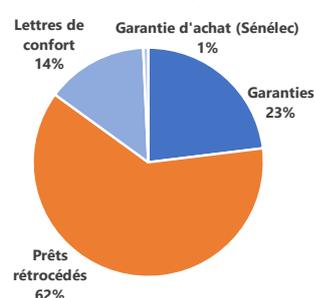
### 3.2.3. Garanties

Inexistante

**102. À fin 2017, l'ensemble des encours garantis explicitement par l'État représentait près de 3,6 % du PIB.** Ces passifs contingents sont principalement le fait des prêts rétrocédés (214 Mds FCFA) alors que le poids des financements garantis (80 Mds FCFA, portant uniquement sur des financements extérieurs) et des garanties par lettres de confort (49 Mds FCFA) demeure plus mesuré. L'État s'est par ailleurs engagé dans le cadre d'un contrat d'achat garanti d'énergie impliquant la Senelec et un tiers privé, pour un risque contingent estimé en 2016 à 2,4 Mds FCFA (graphique 3.3).

**103. Le cadre de l'octroi des garanties et avals par l'État est défini et limité par la loi.** Dans son article 42, la LOLF dispose que les garanties ou avals sont octroyés par décret pris en conseil des ministres. Cela recouvre également les éventuelles garanties octroyées dans le cadre des financements par PPP. Bien que la variation nette de l'encours des garanties et avals doive être plafonnée annuellement par une loi de finances, cette pratique ne semble pas être respectée lors des derniers exercices. Les garanties ne font pas l'objet d'une rémunération obligatoire.

**Graphique 3.3. Passifs garantis de l'État**



Source : Autorités sénégalaises, Calculs des services du FMI.

**104. Les garanties, suivies par la DDP, font l'objet d'une provision au travers d'un compte de garantie et d'aval.** La LOLF dispose que la dotation portant sur les crédits destinés à couvrir les défauts de remboursement ou appels en garantie est provisionnée au minimum à hauteur de 10 % des échéances annuelles. Ce compte spécial du trésor est actuellement forfaitairement doté en loi de finances depuis plusieurs années. Il apparaît largement sous-provisionné au regard des engagements de l'État.

**105. D'autres passifs contingents, tels les prêts rétrocédés ou certaines lettres de confort, sont suivis de manière ad hoc.** Les prêts rétrocédés sont accordés en particulier dans le cadre de projets sur financement extérieur. Ces financements font l'objet d'un accord du ministre des finances et s'inscrivent dans le cadre des relations avec les partenaires techniques et financiers. Ils sont suivis au sein de la DGB par la direction de la coopération et des financements extérieurs, distincte de la DDP. La consolidation de l'ensemble des engagements garantis s'en trouve compliquée. La pratique des lettres de confort est dérogatoire<sup>33</sup>. L'absence de suivi de ces dernières ne permet pas de mesurer l'ampleur des risques budgétaires supportés par l'État.

<sup>33</sup> Voir paragraphe section 2.1.1.

**106. Les informations concernant les garanties et passifs contingents sont très limitées.** Il n'existe pas de publication régulière des garanties de l'État, de leurs bénéficiaires et des engagements qui en résultent. Il en va de même pour les prêts rétrocédés. L'information est néanmoins disponible au sein de la DGCTP (hors garanties octroyées par lettres de confort). Par ailleurs, les probabilités de réalisation des garanties sont peu étudiées ou communiquées, à l'exception notable de la garantie d'achat impliquant la SENELEC, mentionnée en des termes qualitatifs dans le DPBEP ainsi que dans l'annexe de la LFI portant sur les risques budgétaires liés aux entreprises publiques.

<b>3.2.4. Partenariats public-privé</b>	<b>Inexistante</b>
---	--------------------

**107. Le cadre sénégalais des partenariats public-privé (PPP) est dual.** Les partenariats s'inscrivent soit (i) dans le cadre des délégations de service public (DSP) ; soit (ii) dans le cadre des contrats de partenariats (CP)<sup>34</sup>. Les secteurs des télécommunications, de l'énergie et des mines sont exclus de la réglementation générale sur les contrats de partenariats et demeurent soumis à des réglementations sectorielles. Au sein de l'administration centrale, les responsabilités sont principalement réparties entre le ministère de la Promotion des investissements, des Partenariats et du Développement des téléservices de l'État, à travers sa Direction des financements et des partenariats public-privé (DFPPP) et le MEFP, notamment à travers la Direction centrale des marchés publics. Les autorités contractantes doivent disposer de la personnalité morale, le périmètre d'application des différents textes étant larges. Ainsi, l'administration centrale, une collectivité locale, un établissement public, une société nationale ou une société anonyme à participation publique majoritaire peuvent conclure des PPP.

**108. Bien que le nouveau cadre institutionnel relatif aux PPP ne soit pas encore effectif, de nouveaux contrats ont été passés.** Défini dans l'article premier de la loi 2014-09, le Comité national d'appui aux PPP, organe chargé de valider les évaluations préalables des projets préparés par les autorités contractantes, de fournir un appui aux entités du secteur public dans la préparation, la négociation et le suivi des partenariats public-privé et d'en assurer la vulgarisation et la promotion, n'est en effet pas opérationnel. Ceci limite donc les modalités d'application du cadre tel que présenté ci-dessus et peut freiner le développement des PPP au Sénégal.

**109. Il n'existe pas de documents présentant les engagements des administrations publiques pris au titre de PPP, dont le stock de capital représente 6 % du PIB.** Des projets structurants ont été mis en œuvre au travers de PPP (chemin de fer, contrat de concession relatif au financement, à la construction, à l'entretien et à la maintenance de l'autoroute à péage reliant Dakar à Diamniadio ; terminal à conteneurs du Port autonome de Dakar ; nombreux projets de production d'électricité ; construction de l'aéroport international Blaise Diagne). Selon les données de la Banque Mondiale, 14 projets ont été conclus en PPP depuis 2008, dont l'importance s'est

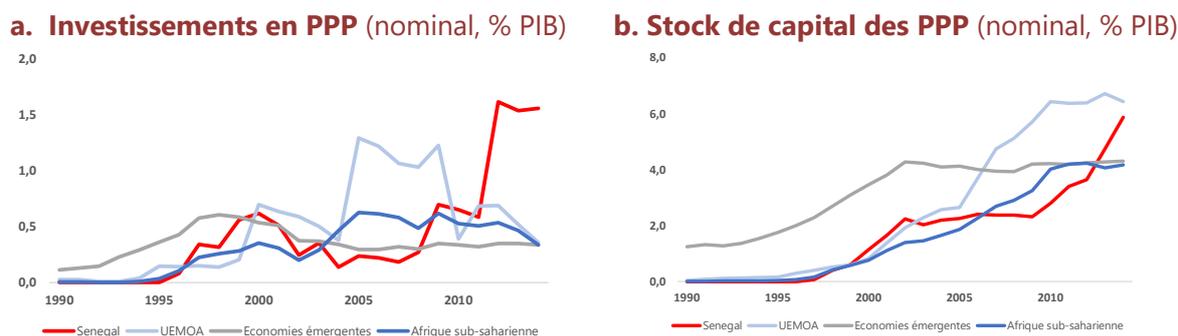
---

<sup>34</sup> Code des obligations de l'administration (loi n° 65-51 modifiée par la loi n° 2006-16 du 30 juin 2006), Code des marchés publics (décret 2014-1212 du 22 septembre 2014) et loi relative aux contrats de partenariats (loi n°2014-09 du 20 février 2014 modifiée par la loi n° 2015-03 du 12 février 2015).

également accrue<sup>35</sup> (graphique 3.4). Ces projets engagent les finances publiques sur le long terme. Pour autant, aucune analyse ou vision exhaustive de ces engagements n'est disponible à ce jour.

**110. L'absence d'informations concernant les obligations prises par le secteur public dans le cadre de contrats de PPP crée des risques budgétaires conséquents.** L'importance des projets<sup>36</sup>, la possibilité de renégocier les contrats et la création d'engagements sur le long terme (par exemple sur des horizons de 25 ou 30 ans) peuvent affecter fortement les finances publiques. L'absence de suivi consolidé de ces engagements ne permet pas une évaluation fine de ces risques, qui peuvent se trouver renforcés par un recours important aux offres spontanées du secteur privé (plus du tiers des PPP depuis 2008).

**Graphique 3.4. Développement des PPP**



Source : Données Banque Mondiale, calculs des services du FMI.

### 3.2.5. Engagements auprès du secteur financier

Inexistante

**111. Second marché bancaire de l'UMOA, le secteur bancaire sénégalais est marqué par la forte présence d'établissements de crédit internationaux, créant une sensibilité aux conditions économiques régionales et internationales.** À fin 2017, le Sénégal comptait 29 établissements de crédit agréés dont 14 banques internationales et 10 banques sous-régionales. 16 établissements de crédit avaient un bilan supérieur ou égal à 100 Mds FCFA dont 12 avec un bilan supérieur ou égal à 200 Mds FCFA. L'actionnariat des établissements de crédit est ainsi constitué majoritairement par des groupes bancaires internationaux qui contrôlent plus de 51 % du capital social de 16 établissements. Les risques encourus au titre de l'actionnariat étranger seraient d'origine systémique ou liés aux crises économiques et politiques qui surviendraient dans les pays d'origine des sociétés-mères.

**112. L'État est actionnaire direct ou indirect de plusieurs établissements bancaires ou d'assurance.** L'État est présent dans le capital de sept établissements bancaires, avec des prises de participation variant entre 5 % et 34 %. Les banques dans lesquelles l'État détient une influence notable sont spécialisées dans le financement de l'agriculture, de l'habitat et des PME/PMI. Par

<sup>35</sup> En particulier en ce qui concerne l'aéroport international Blaise Diagne, qui représente un investissement de 730 M USD en 2012. A noter néanmoins que les projets enregistrés par la Banque Mondiale ont été beaucoup moins importants sur les années 2016 et 2017 (76 M USD et 88 M USD respectivement).

<sup>36</sup> Selon les données de la Banque mondiale, l'ensemble des investissements portés par PPP depuis 2008 représente 2,1 Md USD.

ailleurs, l'IPRES ou la CSS sont également actionnaires d'établissements bancaires (par exemple de la BNDE), ce qui renforce le poids actionnarial du secteur public sans que ce dernier soit majoritaire. Enfin, l'État est actionnaire de sept compagnies d'assurance, dont une à titre majoritaire (Fonds de garantie automobile, avec 61 % du capital).

**113. D'autres engagements directs de l'État auprès du secteur financier créent des risques importants pour les finances publiques.** La CDC (encadré 3.2), par ses activités de gestion de dépôts et de fonds, ainsi que par ses investissements, s'inscrit dans le secteur financier. Il en va de même de l'activité financière de La Poste, au travers de sa filiale Poste Finances. La CDC, La Poste, l'IPRES et la CSS sont explicitement mentionnés dans le champ de suivi du comité national de stabilité financière<sup>37</sup>. Le FONSIIS mène des activités de capital-investissement pour le compte de l'État et bénéficie d'importantes dotations budgétaires<sup>38</sup>. Enfin, la participation de l'État au capital de la BCEAO (16,8 Mds FCFA de souscription du capital social) crée des obligations au titre d'une éventuelle recapitalisation en cas de difficultés de la banque centrale.

**114. Le développement de mécanismes de garantie en cas de défaillance du secteur financier crée également de nouveaux risques pour l'État, non évalués à ce stade.** Un Fonds de Garantie des Dépôts<sup>39</sup>, pour protéger les dépôts des clients des établissements de crédit et des instituts de microfinance de grande taille<sup>40</sup>, ainsi qu'un Fonds de Stabilité Financière, qui vise à prévenir le défaut de paiement des États au titre de leurs engagements sur le marché financier de l'UMOA et sur les marchés financiers internationaux, ont été créés au sein de l'UMOA. Un fonds de résolution, permettant la gestion des institutions défailtantes, est également à l'étude. Au niveau national, un Fonds pour la microfinance doit être doté. À ce jour, aucun de ces fonds n'est opérationnel et il n'existe pas de mécanisme explicite permettant de faire face à la matérialisation des risques dans l'intervalle. Aucune évaluation des risques supportés par l'État sénégalais n'est effectuée, alors même que les enjeux sont conséquents. À titre d'exemple, les dépôts d'épargne totalisaient plus de 707 Mds FCFA à fin 2016.

**115. Alors même que certains risques se sont déjà matérialisés, les engagements de l'État auprès du secteur financier sont peu analysés et ne sont pas quantifiés.** L'État sénégalais a dû intervenir à plusieurs reprises pour recapitaliser la Caisse nationale du crédit agricole du Sénégal (CNCAS) ou prendre en charge les difficultés pesant sur l'activité financière de La Poste. Si des exercices de stress-tests sont menés au niveau de la BCEAO, l'information sur l'exposition de l'État au secteur financier demeure très parcellaire et fragmentée, alors même que l'environnement est complexe et que l'État souhaite soutenir le développement du secteur financier.

---

<sup>37</sup> Voir article 2 de l'arrêté du 21 août 2013 portant création d'un comité national de stabilité financière.

<sup>38</sup> 3 Mds FCFA en 2014 et 2015, 2 Mds en 2016, 5,5 Mds FCFA en 2017 et 3 Mds FCFA en LFI 2018.

<sup>39</sup> Décision 088-03-2014 portant création du fonds de garantie des dépôts dans l'UMOA du 21 mars 2014.

<sup>40</sup> Selon l'article 44 de la Loi uniforme portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés, cela concerne les institutions dont le niveau d'activité atteint un seuil de 2 milliards d'encours de dépôts ou de crédits au terme de deux exercices consécutifs.

### Encadré 3.2. La Caisse des dépôts et consignations

La CDC a été créée par la loi n°2006-03 du 4 janvier 2006. C'est un établissement public à statut spécial. Elle est chargée de gérer les dépôts et de conserver les valeurs appartenant aux organismes et aux fonds qui y sont tenus ou qui le demandent, de recevoir les consignations administratives et judiciaires ainsi que les cautionnements, et de gérer les services relatifs aux caisses ou aux fonds dont la gestion lui a été confiée. De plus la CDC appuie l'État en matière de financement du logement social, d'équipement des collectivités locales et de financement des PME, pour faire face aux défaillances de financement du secteur privé.

Selon le DPBEP, le résultat financier de la CDC s'est établi à 145 M FCFA en 2015. Le niveau d'exposition de la CDC fin 2016 est élevé sur plusieurs opérations d'investissement et de placement :

- 74,9 Mds FCFA de souscriptions au capital de différentes sociétés, pour un montant déjà libéré de 38 milliards FCFA ;
- 14 milliards FCFA d'encours à recouvrer sur les rachats de créances ;
- Un très faible niveau de réalisation sur les projets immobiliers où la CDC a déjà investi globalement 33 Mds FCFA.

Les prises de participations de la CDC n'ont pas encore généré de revenus appréciables. En effet, au 31 décembre 2015, seul un montant de 20,7 M FCFA de dividendes sur les actions SONATEL a été enregistré dans le compte d'exploitation de l'institution.

Par ailleurs, la CDC entretient des liens financiers complexes avec de nombreuses entités publiques (actionnaire de plusieurs entreprises publiques<sup>41</sup>, gestion des dépôts de Poste Finances, créancière de la SENELEC, gestionnaire de fonds publics, etc.).

Les informations financières publiées concernant la CDC sont très parcellaires et ne permettent pas de rendre compte de ces risques. A titre d'exemple, aucun rapport annuel ou aucune information sur les états financiers ne sont publiés.

Source : Cour des comptes, DPBEP.

#### 3.2.6. Ressources naturelles

Inexistante

**116. Le Sénégal dispose de ressources naturelles notables, dont la contribution économique demeure mesurée mais devrait augmenter à moyen terme.** Selon l'Initiative pour la Transparence des Industries Extractives (ITIE), à laquelle participe l'Etat sénégalais, le pays dispose de ressources conséquentes et diversifiées<sup>42</sup>. L'exploitation de ces ressources, minières et pétrolières, contribue à l'économie sénégalaise de façon modeste (Graphique 3.5). Néanmoins, ce poids devrait s'accroître au cours des prochaines années<sup>43</sup>.

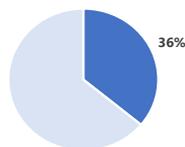
<sup>41</sup> Et également d'Air Sénégal.

<sup>42</sup> Pétrole et gaz, or, argent, phosphates, basaltes, calcaire, sables et autres minerais.

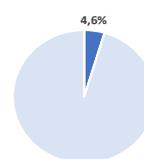
<sup>43</sup> Selon les entretiens menés par la mission, les ressources extractives pourraient représenter près de 10 % des recettes budgétaires d'ici à 2022.

### Graphique 3.5. Contribution des ressources naturelles dans l'économie

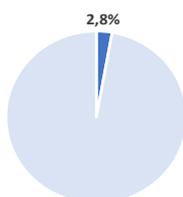
#### a. Contribution du secteur extractif dans les exportations



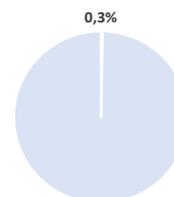
#### b. Contribution du secteur extractif dans les recettes courantes



#### c. Contribution du secteur extractif dans le PIB



#### d. Contribution du secteur extractif dans l'emploi



Source : Rapport de conciliation 2016, ITIE Sénégal.

**117. Les autorités sénégalaises ne publient pas de statistiques sur leurs réserves en ressources naturelles et leur valorisation.** Il n'existe pas aujourd'hui de prise en compte dans les statistiques publiques ou dans la comptabilité de l'État des réserves en ressources naturelles et de leur utilisation et valorisation sur les moyen et long termes. Des estimations partielles, sur des gisements déterminés, sont présentées dans le rapport de conciliation de l'ITIE<sup>44</sup>. Néanmoins, la valorisation de ces réserves, selon différents scénarios de prix et d'extraction, est absente.

**118. La documentation budgétaire n'inclut aucune précision sur les revenus provenant des ressources naturelles exploitées malgré une contribution notable.** En particulier, les revenus provenant du secteur extractif ne sont pas distingués dans les comptes de l'État. Le TOFE et les documents budgétaires publiés par le Sénégal n'incluent pas une nomenclature spécifique au secteur extractif<sup>45</sup>. La contribution des revenus du secteur extractif au budget de l'État tels qu'ils ressortent du rapport de conciliation ITIE s'établit à 105,9 Mds FCFA en 2016, soit 4,6 % des recettes et dons. Le secteur minier reste le premier contributeur au revenu extractif rentrant dans le budget de l'État avec un total de 99,2 Mds FCFA soit 94 % des recettes budgétaires provenant du secteur extractif suivi du secteur pétrolier avec une contribution totale de 6,7 Mds FCFA.

**119. Les relations entre le secteur public et l'exploitation des ressources naturelles sont complexes.** Outre les revenus issus de la fiscalité, ces industries contribuent également aux institutions de pension et de sécurité sociale (CSS et IPRES) ainsi qu'aux collectivités locales, par l'intermédiaire d'un fonds de péréquation, et au FONSIS. Enfin, deux entreprises à participation publique majoritaire, Petrosen et Miferso, et plusieurs entreprises à participation publique

<sup>44</sup> À titre d'exemple, les réserves d'or de l'exploitation de Sabadola s'élèvent à 46 tonnes. Au niveau des blocs de Rufisque et de Sangomar, les réserves probables mises en évidence en 2014, sont évaluées à plus d'un milliard de barils de pétrole en plus du gaz naturel. Les réserves en gaz naturel sommées sur deux gisements sont proches de 2 Mds de m<sup>3</sup>.

<sup>45</sup> À noter toutefois que l'ANSD présente certains revenus de la fiscalité pétrolière (TVA, droits de port), notamment dans ses publications mensuelles *repères statistiques*.

minoritaire interviennent également dans la promotion et l'exploitation des ressources en hydrocarbure et minières respectivement.

**120. La gestion des risques budgétaires liés à l'exploitation des ressources naturelles apparaît donc largement préemptée par les lacunes du suivi budgétaire et financier.** Si la DPEE présente des hypothèses réduites concernant l'activité économique des industries extractives<sup>46</sup>, la documentation actuelle ne permet pas de rendre compte de l'importance de l'exploitation des ressources naturelles au sein du budget de l'État. L'absence de vision consolidée des impacts sur le secteur public, dans un cadre complexe, limite fortement la capacité des autorités sénégalaises à mesurer les risques budgétaires liés à l'exploitation de ces ressources.

<b>3.2.7. Risques environnementaux</b>
--

<b>Élémentaire</b>
--------------------

**121. Le Sénégal doit faire face à des risques environnementaux conséquents dont la matérialisation est pour certains probable.** Ces risques sont aujourd'hui très largement identifiés, tant par les autorités sénégalaises que par les partenaires internationaux, notamment la Banque Mondiale<sup>47</sup>. Parmi les plus prégnants apparaissent l'érosion côtière, les feux de brousse, les inondations<sup>48</sup>, les sécheresses et les invasions de criquets, mais également des risques chimiques et industriels. Certains de ces risques, tels que la poursuite de l'érosion côtière ou l'aggravation des aléas climatiques, ont des probabilités d'occurrence particulièrement élevées et des conséquences lourdes. En effet, un tiers de la population sénégalaise est exposé au risque de sécheresse et 60 % de la population habite sur la zone côtière.

**122. Face aux enjeux économiques et financiers de ces risques, le Sénégal s'est doté de structures de suivi et d'assurance.** En 1986, le Centre de suivi écologique (CSE) a été créé<sup>49</sup> et participe à l'évaluation des risques environnementaux, ainsi que la gestion des risques et des catastrophes (par exemple le suivi des feux de brousse). Par ailleurs, en 2008 a été créée la Caisse nationale d'assurance agricole du Sénégal (CNAAS), compagnie d'assurance agréée<sup>50</sup> à participation publique minoritaire<sup>51</sup>. La CNAAS a pour objectif principal de participer à l'assurance du secteur agricole sénégalais, l'Etat intervenant en outre au travers de subventions de la prime d'assurance. Le Sénégal s'est également inscrit dans l'initiative du Fonds vert pour le climat. Enfin, le Sénégal a adhéré en 2011 à la Mutuelle Panafricaine de Gestion des Risques (*African Risk Capacity* ou ARC). L'ARC, en tant que mutuelle internationale d'assurance, permet à ses gouvernements adhérents de faire face aux catastrophes naturelles par un accès rapide à des

---

<sup>46</sup> Voir le document « Situation économique et financière en 2017 et perspectives en 2018 ».

<sup>47</sup> <https://www.gfdr.org/index.php/senegal>

<sup>48</sup> Entre 1990 et 2018, l'initiative EM-DAT de l'université de Louvain a recensé 16 épisodes d'inondations pour des dommages chiffrés à 51 M USD alors que la Banque Mondiale estime un impact économique annuel des inondations proche de 89 M USD.

<sup>49</sup> Le CSE est une association d'utilité publique. Placée sous la tutelle technique du Ministère en charge de l'Environnement et dotée de la personnalité morale, elle a été fondée par l'Etat du Sénégal, les collectivités locales et les partenaires techniques et financiers actifs dans l'environnement.

<sup>50</sup> Arrêté du N°01289 du 10 février 2009 du Ministère de l'Economie et des Finances.

<sup>51</sup> Le capital social, aujourd'hui de 1,5 Mds FCFA, pourrait prochainement être porté à 5 Mds FCFA. Il est aujourd'hui détenu à 52 % par le secteur privé.

fonds d'indemnités pour la mise en place de plan d'urgence préétablis. Le Sénégal a ainsi été l'un des premiers à bénéficier d'une couverture d'assurance de l'ARC en 2014.

**123. La quantification des risques identifiés et des coûts budgétaires n'est pas effectuée, les administrations se concentrant sur des réponses opérationnelles.** La gestion des risques de catastrophe, particulièrement en réponses aux risques environnementaux, se concentrent aujourd'hui sur le renforcement des capacités opérationnelles. À titre d'exemple, le Fonds de lutte contre les Incendies, doté en loi de finances initiale 2018 de 200 M FCFA, soutient principalement le développement de structures de la protection civile (en l'occurrence la Brigade Nationale des Sapeurs-Pompiers). L'évaluation de l'impact budgétaire de la matérialisation des risques environnementaux, y compris à l'aide de données historiques, n'est pas effectuée.

**124. L'impact économique et la forte probabilité d'occurrence des risques environnementaux nécessitent une information budgétaire plus précise.** L'érosion côtière affectera durablement l'économie sénégalaise, en particulier les secteurs de production s'appuyant sur l'économie de la mer. A l'inverse, certains risques, telles les inondations, peuvent avoir des coûts à court terme élevés<sup>52</sup>. Les risques environnementaux créent donc des passifs contingents, aujourd'hui évalués à 0,6 % du PIB<sup>53</sup>, dont le poids pourrait aller en s'accroissant. La qualité de l'information budgétaire, et la capacité de l'Etat sénégalais à mobiliser les ressources budgétaires adéquates, reposent donc sur une meilleure prise en compte des impacts environnementaux, tant à court terme qu'à long terme.

### 3.3. Coordination financière

<b>3.3.1. Collectivités locales</b>	<b>Satisfaisante</b>
-------------------------------------	----------------------

**125. Les collectivités locales, dont l'organisation administrative a été clarifiée par l'acte III de la décentralisation, ont une importance mesurée dans les finances du secteur public.** Il existe au Sénégal 599 collectivités locales dont 42 départements et 557 communes (y compris 5 villes d'importance). Les régions, ainsi que les différences de statuts entre communes, ont notamment été supprimés par l'acte III de la décentralisation<sup>54</sup>. Une vision consolidée des finances des collectivités locales est présentée annuellement dans le DPBEP. En 2016, les dépenses des collectivités locales ont représenté 90,3 Mds FCFA, soit 1 % du PIB et les recettes se sont établies à 122,7 Mds FCFA, soit 1,4 % du PIB.

**126. Les liens financiers avec l'administration centrale demeurent conséquents et complexes.** En 2016, les transferts des ressources budgétaires<sup>55</sup> de l'État aux collectivités locales ont atteint 48,5 Mds FCFA, soit 40 % de leurs recettes. Ces recettes proviennent notamment du

<sup>52</sup> L'inondation qui a frappé Dakar et sa région en 2009 a eu un coût estimé à près de 104 M USD, soit 0,7 % du PIB.

<sup>53</sup> Estimation de la mission fondée sur les coûts historiques recensés par diverses bases de données (Banque Mondiale, EM-DAT, UNISDR) et les probabilités d'occurrence depuis 2010).

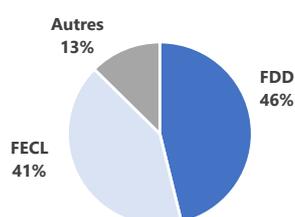
<sup>54</sup> Voir la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des Collectivités locales.

<sup>55</sup> Approuvés par la loi de finances, selon l'article 54 de la LOLF.

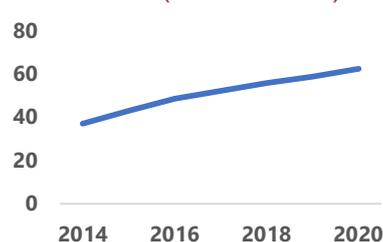
Fonds de dotation de la décentralisation (FDD), du Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) et de transferts fiscaux. En hausse de 13 % par rapport à 2015, ces transferts devront continuer à croître au cours des prochaines années pour presque doubler entre 2014 et 2020 (voir graphique 3.6). À noter qu'il existe également un Fonds de péréquation et d'appui aux collectivités locales (FPACL), recevant la part des recettes des revenus extractifs allouées à l'équipement des collectivités locales<sup>56</sup>. Ce fonds a reçu, au titre des exercices 2010 à 2015, un montant de 7,6 Mds FCFA<sup>57</sup>. Enfin, il existe un compte spécial du Trésor de prêts aux collectivités locales (doté à hauteur de 800 M FCFA en LFI 2018) et un compte spécial du Trésor d'avances aux collectivités locales (également doté à hauteur de 800 M FCFA en LFI 2018)<sup>58</sup>.

### Graphique 3.6. Transferts de l'administration centrale aux collectivités locales

#### a. Répartition des transferts aux collectivités locales en 2016



#### b. Evolution des transferts aux collectivités locales (en Mds FCFA)



Source : DPBEP 2018-2020, Calculs des services du FMI.

**127. L'endettement des collectivités locales est limité par la loi.** L'emprunt des collectivités locales est régi par l'article 54 de la LOLF. En particulier, cet article précise l'obligation d'équilibre du budget de fonctionnement sans recours à l'emprunt. Le texte d'application encadrant et plafonnant les possibilités d'emprunts affectés au financement de l'investissement des collectivités locales n'a pas encore été pris. Néanmoins, selon l'article 245 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités locales, les emprunts et garanties d'emprunts restent soumis à l'approbation préalable du ministre des finances.

**128. Si l'endettement des collectivités locales apparaît limité, son suivi doit être développé, en particulier si leur rôle devait s'accroître.** Il n'existe pas de documentation présentant et analysant l'endettement des collectivités locales. L'information, tant sur l'endettement que sur l'exécution budgétaire, est néanmoins collectée au ministère des finances. Le financement des municipalités par emprunt est principalement exercé par l'Agence de développement municipal (ADM). À fin 2016, l'encours des dettes non institutionnelles des collectivités locales auprès de l'ADM était de 4,1 Mds FCFA. Toutefois, d'autres acteurs émergent dans le domaine du crédit communal. En effet, la Ville de Dakar a bénéficié de prêts de la part de l'Agence Française de Développement et de la Banque Islamique du Sénégal. L'essor des communes dans le cadre de l'acte III de la décentralisation plaide pour un meilleur suivi des

<sup>56</sup> Voir section 3.2.6 (ressources naturelles).

<sup>57</sup> Arrêté du 20 décembre 2017 portant répartition de la dotation du FPACL tirée à partir des ressources annuelles provenant des opérations minières au titre des années 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 et 2015. Le versement effectif des fonds demeure conditionné à des contraintes pesant sur la trésorerie de l'Etat.

<sup>58</sup> Ces dotations sont stables sur les derniers exercices budgétaires.

risques liés à l'endettement des collectivités locales<sup>59</sup>, notamment dans le cadre du développement de l'observatoire des finances locales au sein de la DGCPT.

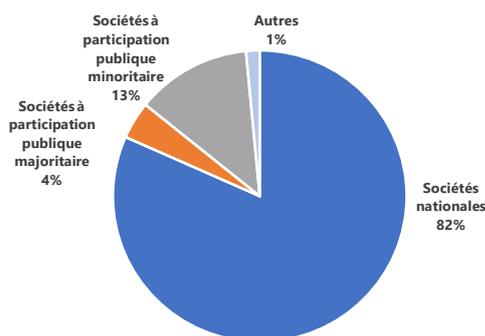
### 3.3.2. Entreprises publiques

### Élémentaire

**129. L'État sénégalais détient un portefeuille complexe de participations directes et indirectes dont la vision consolidée est encore floue.** L'État détient 13 sociétés nationales<sup>60</sup>, 11 sociétés à participation publique majoritaire, 33 sociétés à participation publique minoritaire et 3 sociétés au capital social majoritairement souscrit par l'État et régis par des lois spécifiques<sup>61</sup>. La classification juridique de ces entités ne présage pas de leur traitement en statistiques publiques. L'ensemble du capital social souscrit représente 5,2 % du PIB (voir graphique 3.7). Les sociétés nationales sont principalement responsables de l'exécution de certains services publics ou d'assurer la gestion des monopoles nationaux. Il n'existe toutefois aucune vision consolidée de la détention des entreprises au sein du secteur public, alors que de nombreuses entités détiennent également des participations, parfois croisées.

**130. La gestion du portefeuille de l'État, renforcée par la généralisation des contrats de performance, s'inscrit dans le cadre d'une politique de participation non publiée.** Dans le cadre du plan Sénégal émergent, l'État s'est fixé des objectifs ambitieux en termes de rentabilité de son portefeuille de participations et de meilleure gestion des entreprises publiques. Néanmoins, la stratégie de gestion du portefeuille de l'État et de ses démembrements, élaborée en 2016 et validée par le ministre des finances, n'a pas été publiée à ce stade. Cette stratégie définit la traduction opérationnelle des objectifs du plan Sénégal émergent. En particulier, elle promeut la généralisation de contrats de performance entre l'État et le secteur parapublic (y compris les entités extra-budgétaires). À fin 2016, 34 contrats de performance avaient été signés.

**Graphique 3.7. Types de participation de l'État dans les entreprises publiques**



Source : DSP, Calculs des services du FMI.

**131. La situation du portefeuille de l'État fait l'objet d'une communication annuelle**

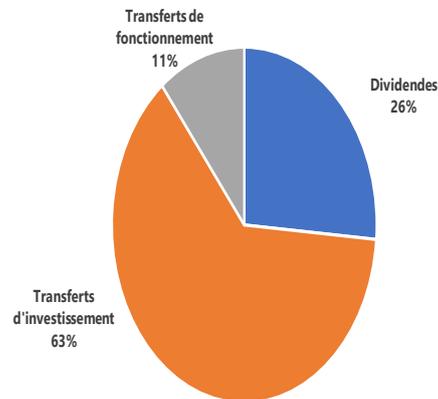
<sup>59</sup> Le service de la dette des collectivités locales a ainsi augmenté de 500 % entre 2015 et 2016, passant de 0,8 Mds FCFA à 5,1 Mds FCFA.

<sup>60</sup> Au sens de la loi n°90-07 du 26 juin 1990 relative à l'organisation et au contrôle des entreprises du secteur parapublic et au contrôle des personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

<sup>61</sup> Il s'agit de l'APIX, du FONSIS et de l'AIBD.

**présentant certaines lacunes.** Deux documents annuels rendent compte des principales évolutions du portefeuille de l'État. Le rapport sur le secteur parapublic, publié par la DSP, analyse les évolutions et les performances annuelles des entreprises du secteur parapublic. Ces éléments sont également repris, de façon abrégée, dans le DPBEP produit par la DGB, et dans la LFI. Si les principaux transferts entre l'État et les entreprises publiques sont retracés dans la documentation budgétaire<sup>62</sup> (graphique 3.8), certains, dont notamment la fiscalité, échappent à l'analyse. Par ailleurs, l'analyse de l'endettement des entreprises publiques ainsi que celle des indicateurs de performance financière et économiques sont sommaires, voire inexistantes. La DSP a développé un logiciel de consolidation des bilans et états financiers des entreprises publiques qui devrait lui permettre d'enrichir substantiellement le contenu et l'analyse de son rapport (encadré 3.3).

**Graphique 3.8. Répartition de certains transferts entre les administrations publiques et les entreprises publiques**



Source : DSP, LFI 2017, Calculs des services du FMI.

### **Encadré 3.3. La publication d'un rapport annuel sur le suivi des entreprises publiques**

Plusieurs pays se sont dotés d'un rapport annuel présentant la situation annuelle des entreprises publiques et des établissements publics.

Ces rapports peuvent être consolidés (cas du Maroc :

[http://www.chambredesrepresentants.ma/fr/system/files/documents/depp\\_fr.pdf](http://www.chambredesrepresentants.ma/fr/system/files/documents/depp_fr.pdf)) ou disjoints (cas de la France : rapport de l'Etat actionnaire : <https://www.economie.gouv.fr/agence-participations-etat/rapport-letat-actionnaire-0> et opérateurs de l'Etat : [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune\\_2018\\_operateurs.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune_2018_operateurs.pdf)) entre opérateurs de politiques publiques et non-opérateurs.

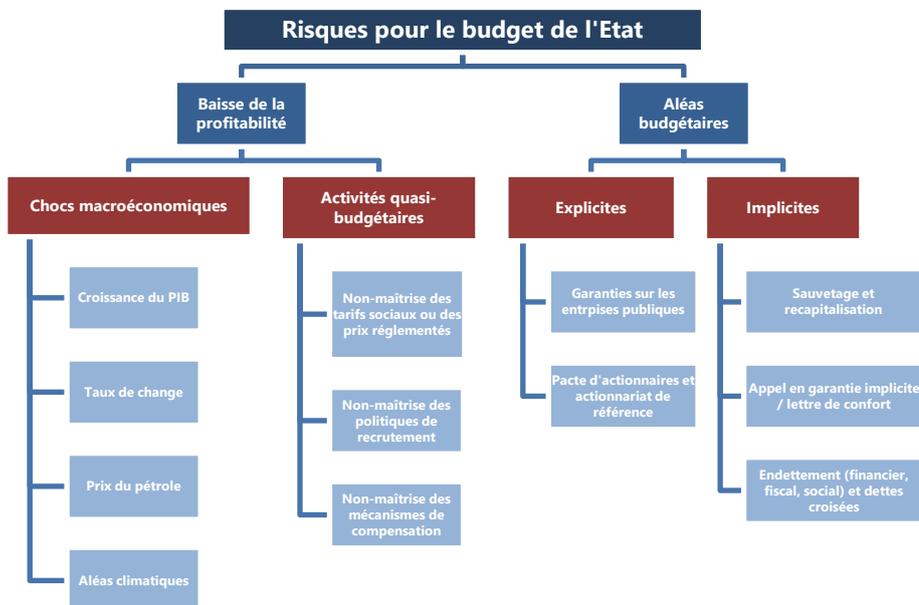
En Suède, le rapport d'activité sur les participations publiques inclut pour chaque entreprise **(i)** la fixation d'objectifs (objectifs de développement durable / de politiques publiques ; agenda de moyen-terme) ; **(ii)** l'assignation de cibles chiffrées individualisées (profitabilité, structure du capital et part d'endettement, dividendes) ; **(iii)** une information sur la politique de gestion des risques.

Source : Services du FMI.

**132. L'analyse des risques budgétaires liés aux entreprises publiques présentée dans le DPBEP ne permet pas d'établir une vision consolidée de ces risques.** Les principaux risques (endettement, recapitalisation et restructuration, dettes croisées et garanties) liées aux participations publiques sont présentés mais de manière qualitative ou au niveau individuel. Il n'est toutefois pas précisé que ces risques sont les principaux alors que les entreprises publiques sont une source de risques pour le budget de l'État par de multiples vecteurs (voir graphique 3.9).

<sup>62</sup> Les subventions et dividendes, qui représentaient près de 2 % du PIB en 2017.

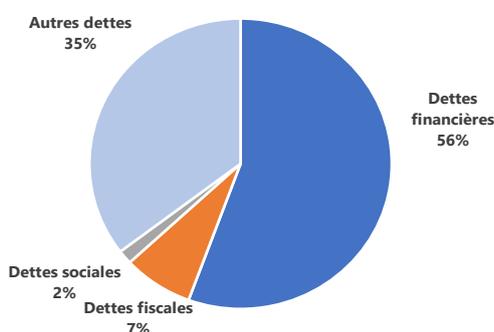
**Graphique 3.9. Présentation synthétique des sources de risques budgétaires pour les entreprises publiques**



Source : Services du FMI.

La matérialité de ces risques est ainsi difficile à saisir alors que certaines entreprises peuvent connaître des difficultés financières ou que les situations d'endettement peuvent se détériorer ou les dettes croisées s'accumuler<sup>63</sup> (voir graphique 3.10). Il convient de souligner qu'à plusieurs reprises au cours des dernières années, l'État a choisi de convertir ses créances en capital afin de procéder à la recapitalisation d'entreprises en difficulté.

**Graphique 3.10. Endettement d'un échantillon représentatif d'entreprises publiques au 31 décembre 2016**



Source : DSP, LFI 2017, Calculs des services du FMI.

<sup>63</sup> L'endettement total d'un échantillon d'entreprises publiques représente, à fin 2016, 7,8 % du PIB.

**133. Les activités quasi-budgétaires, dont certaines sont compensées, ne font pas l'objet d'une communication précise.** Certaines entreprises publiques, notamment les sociétés nationales, conduisent des activités quasi-budgétaires ou doivent supporter des tarifs sociaux ou des prix réglementés. Certaines sont compensées de manière explicite pour ces activités, notamment au travers d'un contrat de performance détaillant les modalités de calcul de la compensation. La communication sur le coût de ces activités budgétaires est parcellaire et ne permet pas une estimation précise.

## Conclusions et recommandations

**134. De nombreux risques budgétaires pèsent sur les finances publiques du Sénégal.** La réalisation éventuelle de ces risques pourrait menacer l'atteinte des cibles macro-budgétaires, le succès de la stratégie d'émergence et la confiance des investisseurs et des marchés. Il est donc crucial, dans l'optique de la réussite du PSE, que le Sénégal s'équipe d'outils d'analyse afin d'assurer une identification exhaustive et un suivi attentif des risques budgétaires, ainsi qu'une communication transparente sur ces risques et sur les mesures d'atténuation prises en regard.

**135. Le renforcement du DPBEP par un chapitre de déclaration et d'analyse des risques budgétaires constituerait un progrès notable pour le Sénégal.** Le développement de cet outil doit être graduel et renforcé progressivement. En particulier, l'administration sénégalaise dispose de nombreuses informations qualitatives permettant une publication à court terme, les études quantitatives devant être menées sur le moyen terme. L'importance des risques macroéconomiques nécessitent une action particulière et un renforcement de la documentation budgétaire.

**136. Un meilleur fonctionnement de la réserve pour provisions et imprévus permettrait de renforcer son rôle dans l'atténuation des risques budgétaires.** Le Sénégal dispose de peu de mesures explicites pour atténuer les risques budgétaires alors qu'il s'agit d'un enjeu essentiel. En raison des contraintes budgétaires, le Sénégal dispose de peu d'espace budgétaire et l'amélioration du fonctionnement de la réserve pour provisions et imprévus apparaît dès lors comme la mesure d'atténuation opérationnelle la plus efficace.

- **Recommandation 3.1 : Présenter en toute transparence la stratégie de l'État vis-à-vis des entreprises dont il détient tout ou partie du capital ou des passifs**
  - **Publier la stratégie de participations de l'État.** Cette stratégie est déjà rédigée et a été validée par le ministre des finances. La publication de cette stratégie, en accord avec les meilleures pratiques internationales, permettrait une plus grande transparence des finances publiques et constituerait un levier important pour expliquer l'action de la puissance publique au travers du secteur parapublic.
  - **Publier les données sur les garanties et les prêts rétrocédés** sur le site de la DDP. Ces informations sont déjà disponibles au sein de l'administration.
- **Recommandation 3.2 : Enrichir le DPBEP 2019-2021 d'un chapitre dédié aux risques budgétaires dans le.** D'abord qualitatif, ce chapitre, ou Déclaration des Risques Budgétaires

(DRB) sera ensuite progressivement enrichi d'analyses quantitatives sur le moyen-terme. Un plan d'actions dédié est présenté pour cette recommandation en annexe 5.

- **Recommandation 3.3 : En lien avec la DRB, renforcer l'analyse de l'impact des aléas macroéconomiques sur les agrégats de finances publiques dans les documents budgétaires.**
  - Produire des analyses de sensibilité simples des grandes variables de flux de finances publiques (recettes, dépenses, déficit) à quelques variables macroéconomiques clés (croissance du PIB réel, inflation, prix du baril de pétrole, taux de change), pour publication dans le DPBEP (DRB) et/ou le REF.
  - Concevoir des scénarios macroéconomiques alternatifs (en partant éventuellement des scénarios développés dans l'AVD) et présenter leur impact sur l'environnement budgétaire et fiscal dans la documentation budgétaire.
- **Recommandation 3.4 : Améliorer le fonctionnement de la réserve pour provisions et imprévus.**
  - Définir des critères objectifs et transparents pour l'utilisation de cette réserve (ex. dans la circulaire budgétaire annuelle) en ciblant prioritairement les dépenses ayant un véritable caractère imprévisible ;

**Tableau 3.3. Cartographie des enjeux – Pilier III (Analyse et gestion des risques budgétaires)**

Principe		Niveau de pratique	Importance	Rec.	
3.1. Communication et analyse	3.1.1	<b>Risques macro-économiques</b>	<b>Inexistante.</b> Les analyses de sensibilité et les scénarios alternatifs ne sont appliqués qu'à la dette publique.	<b>Élevée.</b> Les effets budgétaires d'aléas macroéconomiques comme une récession, une forte variation des prix du pétrole ou une dépréciation du taux de change ne sont pas bien connus ni maîtrisés.	<b>3.2, 3.3</b>
	3.1.2	<b>Risques budgétaires spécifiques</b>	<b>Inexistante.</b> Les principaux risques pesant sur les prévisions budgétaires ne font pas l'objet d'une communication spécifique, à l'exception de risques pesant sur les entreprises publiques.	<b>Élevée.</b> L'absence d'analyse sur les principaux risques budgétaires ne permet pas de mettre en œuvre efficacement leur suivi et leur gestion.	<b>3.3</b>
	3.1.3	<b>Analyse de viabilité à long terme</b>	<b>Élémentaire.</b> Des analyses de viabilité de la dette publique sur 20 ans et du FNR sur 40 ans sont publiées, mais la CSS et l'IPRES n'ont pas fait l'objet d'études actuarielles.	<b>Moyenne.</b> Selon les estimations du FMI, les dépenses de retraite et de santé devraient atteindre près de 7 % du PIB d'ici 2050, notamment du fait du vieillissement de la population.	<b>3.3</b>
3.2. Gestion	3.2.1	<b>Imprévus budgétaires</b>	<b>Élémentaire.</b> Une réserve pour provisions et imprévus existe mais n'est pas mentionnée dans la loi de finances et ses règles d'attribution ne sont pas définies. Son utilisation n'est pas retracée.	<b>Élevée.</b> La réserve budgétaire est actuellement le mécanisme principal d'atténuation de risques.	<b>3.4</b>
	3.2.2	<b>Gestion des actifs et des passifs</b>	<b>Inexistante.</b> Les risques liés à la dette des administrations publiques ne sont pas tous analysés. Certains emprunts ne sont pas autorisés par la loi.	<b>Élevée.</b> Les passifs et les actifs financiers sont estimés à respectivement 97,2 % du PIB et 23,2 du PIB.	<b>3.3</b>
	3.2.3	<b>Garanties</b>	<b>Inexistante.</b> Il n'existe pas de document annuel présentant les engagements de l'État au titre des garanties, des prêts rétrocedés ou des lettres de confort.	<b>Moyenne.</b> Les encours explicitement garantis par l'Etat représentent 3,6 % du PIB.	<b>3.1, 3.3</b>
	3.2.4	<b>Partenariats public-privé</b>	<b>Inexistante.</b> Les engagements relatifs aux PPP (contrats de partenariat et délégations de service public) ne sont pas communiqués.	<b>Moyenne.</b> Selon les estimations, les PPP représentent un stock de capital de 6 % du PIB.	<b>3.3</b>
	3.2.5	<b>Engagements auprès du secteur financier</b>	<b>Inexistante.</b> Les engagements des administrations publiques auprès du secteur financier ne font pas l'objet d'une analyse, ni qualitative ni quantitative.	<b>Faible.</b> Le système financier sénégalais est dominé par des établissements internationaux et les engagements explicites de l'Etat demeurent limités.	
	3.2.6	<b>Ressources naturelles</b>	<b>Inexistante.</b> Pas de rapport des administrations publiques sur les réserves ou les recettes budgétaires de l'exploitation des ressources naturelles.	<b>Faible.</b> Le poids des ressources naturelles dans les ressources budgétaires demeure limité (4,6 % des recettes) mais est appelé à s'accroître.	
	3.2.7	<b>Risques environnementaux</b>	<b>Élémentaire.</b> Un certain nombre de risques sont analysés de manière éparse mais ne font l'objet d'aucune quantification.	<b>Faible.</b> Bien que récurrents, les risques environnementaux ont un impact budgétaire limité, qui va s'accroître à moyen-terme.	<b>3.3</b>
3.3. Coordination	3.3.1	<b>Collectivités locales</b>	<b>Satisfaisante.</b> L'emprunt des collectivités locales est limité par la loi et la situation et les résultats financiers des collectivités locales font l'objet d'une présentation annuelle consolidée.	<b>Faible.</b> Le poids des collectivités locales dans l'économie sénégalaise demeure restreint.	
	3.3.2	<b>Entreprises publiques</b>	<b>Élémentaire.</b> Les principaux transferts entre les administrations publiques et les entreprises publiques sont communiqués annuellement, mais la politique de participation de l'État n'est pas publiée.	<b>Élevée.</b> Les entreprises publiques ont un poids économique important et crée des risques budgétaires conséquents et parfois déjà matérialisés.	<b>3.1, 3.3</b>

## Annexe I. Questionnaire de l'évaluation

Principe	Pratique élémentaire	Pratique satisfaisante	Pratique avancée
<b>I. INFORMATION FINANCIÈRE : Les rapports financiers doivent donner une vision complète, pertinente, actuelle et fiable de la situation et des résultats financiers des administrations publiques.</b>			
<b>1.1. Couverture</b> : Les rapports financiers doivent donner une vision complète des activités financières du secteur public et de ses sous-secteurs, dans le respect des normes internationales.			
<b>1.1.1. Couverture des institutions</b> : Les rapports financiers couvrent toutes les entités qui se consacrent aux activités publiques conformément aux normes internationales.	Les rapports financiers consolident toutes les entités de l'administration centrale conformément aux normes internationales.	Les rapports financiers consolident toutes les entités des administrations publiques et portent sur chaque sous-secteur conformément aux normes internationales.	Les rapports financiers consolident toutes les entités du secteur public et portent sur chaque sous-secteur conformément aux normes internationales.
<b>1.1.2. Couverture des stocks</b> : Les rapports financiers comprennent un compte de patrimoine des actifs, passifs et valeur nette publics.	Les rapports financiers couvrent la trésorerie, les dépôts et toutes les dettes.	Les rapports financiers couvrent tous les actifs et passifs financiers.	Les rapports financiers couvrent tous les actifs et passifs financiers et non financiers et la valeur nette.
<b>1.1.3. Couverture des flux</b> : Les rapports financiers couvrent la totalité des recettes, dépenses et financements publics.	Les rapports financiers couvrent les recettes, dépenses et financements sur base caisse.	Les rapports financiers couvrent les flux de trésorerie et les recettes, dépenses et financements sur base des droits constatés.	Les rapports financiers couvrent les flux de trésorerie et les recettes, dépenses et financements sur base des droits constatés, et les autres flux économiques.
<b>1.1.4. Couverture des dépenses fiscales</b> : Les administrations publiques communiquent et gèrent régulièrement le manque à percevoir imputable aux dépenses fiscales.	L'estimation du manque à percevoir imputable aux dépenses fiscales est publié au moins à intervalle annuel.	Le manque à percevoir imputable aux dépenses fiscales est estimé par secteur ou domaine d'intervention et publié au moins à intervalle annuel.	Le manque à percevoir imputable aux dépenses fiscales est estimé par secteur ou domaine d'intervention et publié au moins à intervalle annuel. L'ampleur des dépenses fiscales est maîtrisée, ou des objectifs budgétaires sont fixés en la matière.
<b>1.2. Fréquence et actualité</b> : Les rapports financiers doivent être publiés de manière fréquente, régulière et dans les délais appropriés.			
<b>1.2.1. Fréquence des rapports en cours d'exercice</b> : Les rapports financiers en cours d'exercice sont publiés de manière fréquente et régulière.	Les rapports financiers en cours d'exercice sont publiés à intervalle trimestriel, dans un délai d'un trimestre.	Les rapports financiers en cours d'exercice sont publiés à intervalle trimestriel, dans un délai d'un mois.	Les rapports financiers en cours d'exercice sont publiés à intervalle mensuel, dans un délai d'un mois.
<b>1.2.2. Délai de publication des états financiers annuels</b> : les états financiers annuels audités ou finaux sont publiés dans les délais appropriés.	Les états financiers annuels audités ou finaux sont publiés dans un délai de 12 mois à compter de la fin de l'exercice.	Les états financiers annuels audités ou finaux sont publiés dans un délai de 9 mois à compter de la fin de l'exercice.	Les états financiers annuels audités ou finaux sont publiés dans un délai de 6 mois à compter de la fin de l'exercice.
<b>1.3. Qualité</b> : Les informations contenues dans les rapports financiers doivent être pertinentes, comparables à l'échelle internationale et présenter une cohérence interne et temporelle.			
<b>1.3.1. Classification</b> : Les rapports financiers classent les informations d'une manière qui rende clairement compte de l'emploi des ressources publiques et facilite les comparaisons à l'échelle internationale.	Les rapports financiers comprennent des classifications administratives et économiques conformes aux normes internationales, le cas échéant.	Les rapports financiers comprennent des classifications administratives, économiques et fonctionnelles, conformes aux normes internationales, le cas échéant.	Les rapports financiers comprennent des classifications administratives, économiques, fonctionnelles et programmatiques, conformes aux normes internationales, le cas échéant.

<b>1.3.2. Cohérence interne</b> : Les rapports financiers présentent une cohérence interne et prévoient des rapprochements entre les diverses mesures des agrégats financiers synthétiques.	Les rapports financiers prévoient au moins l'un des rapprochements suivants : i) solde budgétaire et financement, ii) dette émise et dette détenue, ou iii) financement et variation du stock de dette.	Les rapports financiers prévoient au moins deux des rapprochements suivants : i) solde budgétaire et financement, ii) dette émise et dette détenue, ou iii) financement et variation du stock de dette.	Les rapports financiers prévoient les trois rapprochements suivants : i) solde budgétaire et financement, ii) dette émise et dette détenue, et iii) financement et variation du stock de dette.
<b>1.3.3. Révisions historiques</b> : Les importantes révisions apportées aux statistiques financières historiques sont communiquées et expliquées.	Les importantes révisions apportées aux statistiques financières historiques sont communiquées.	Les importantes révisions apportées aux statistiques financières historiques sont communiquées avec une explication de chacune d'entre elles.	Les importantes révisions apportées aux statistiques financières historiques sont communiquées avec une explication de chacune d'entre elles et un tableau de passage entre les anciennes séries et les nouvelles.
<b>1.4. Intégrité</b> : Les statistiques financières et les états financiers doivent être fiables, soumis à une vérification externe, et faciliter la reddition de comptes.			
<b>1.4.1. Intégrité statistique</b> : Les statistiques financières sont établies et diffusées conformément aux normes internationales.	Les statistiques financières sont diffusées conformément aux normes internationales.	Les statistiques financières sont établies par un organisme public précis et diffusées conformément aux normes internationales.	Les statistiques financières sont établies par une instance professionnellement indépendante et diffusées conformément aux normes internationales.
<b>1.4.2. Audit externe</b> : Les états financiers annuels sont soumis à l'audit public d'une cour des comptes indépendante qui valide leur fiabilité.	Une cour des comptes indépendante publie un rapport d'audit sur la fiabilité des états financiers annuels des administrations publiques.	Une cour des comptes indépendante publie un rapport d'audit précisant si les états financiers annuels des administrations publiques présentent une image fidèle et sincère de l'état des finances publiques, qui ne fasse l'objet d'aucun refus de certifier ni d'aucune opinion d'audit défavorable.	Une cour des comptes indépendante publie un rapport d'audit conforme aux normes internationales, précisant si les états financiers annuels des administrations publiques présentent une image fidèle et sincère de l'état des finances publiques, qui ne fasse l'objet d'aucune réserve d'audit importante.
<b>1.4.3. Comparabilité des données financières</b> : Les prévisions financières, les budgets et les rapports financiers sont présentés de manière comparable et tout écart est expliqué.	Un rapport financier, au moins, est préparé sur la même base que les prévisions budgétaires/le budget.	Les prévisions budgétaires/le budget et les résultats d'exécution budgétaire sont comparables ; en outre, les résultats d'exécution budgétaire font l'objet d'un rapprochement soit avec les statistiques financières soit avec les comptes finaux.	Les prévisions budgétaires/le budget et les résultats d'exécution budgétaire sont comparables ; en outre, les résultats d'exécution budgétaire font l'objet d'un rapprochement à la fois avec les statistiques financières et avec les comptes finaux.
<b>II. PRÉVISION FINANCIÈRE ET BUDGÉTISATION</b> : Les budgets et les prévisions financières qui leur servent de base doivent énoncer clairement les objectifs budgétaires et les politiques visées par l'administration, et présenter des projections exhaustives, actuelles et crédibles de l'évolution des finances publiques.			
<b>2.1. Vision complète</b> : Les prévisions financières et les budgets doivent offrir une vision complète des perspectives des finances publiques.			
<b>2.1.1. Unité budgétaire</b> : Les recettes, dépenses et financements de toutes les entités de l'administration centrale sont présentés sur une base brute dans la documentation budgétaire et reçoivent l'approbation du parlement.	La documentation budgétaire couvre toutes les recettes brutes, dépenses et financements des ministères et organismes de l'administration centrale.	La documentation budgétaire couvre toutes les recettes brutes, dépenses et financements des ministères et organismes de l'administration centrale, et des fonds extrabudgétaires.	La documentation budgétaire couvre toutes les recettes brutes, dépenses et financements des ministères et organismes de l'administration centrale, des fonds extrabudgétaires et des fonds de sécurité sociale.
<b>2.1.2. Prévisions macroéconomiques</b> : Les projections budgétaires s'appuient sur des prévisions macroéconomiques exhaustives qui sont communiquées et expliquées.	La documentation budgétaire comprend des prévisions des grandes variables macroéconomiques.	La documentation budgétaire comprend des prévisions des grandes variables macroéconomiques et leurs hypothèses sous-jacentes.	La documentation budgétaire comprend des prévisions et explications des grandes variables macroéconomiques et de leurs composantes, ainsi que leurs hypothèses sous-jacentes.
<b>2.1.3. Cadre budgétaire à moyen terme</b> : La documentation budgétaire comprend les résultats d'exécution budgétaire et les projections de recettes, dépenses et financements à moyen terme, sur la même base que le budget annuel.	La documentation budgétaire comprend les résultats d'exécution budgétaire des deux exercices précédents et des projections à moyen terme des recettes, dépenses et financements agrégés.	La documentation budgétaire comprend les résultats d'exécution budgétaire des deux exercices précédents et des projections à moyen terme des recettes, dépenses et financements par catégorie économique.	La documentation budgétaire comprend les résultats d'exécution budgétaire des deux exercices précédents et des projections à moyen terme des recettes, dépenses et financements par catégorie économique et par ministère ou programme.

<p><b>2.1.4 : Projets d'investissements :</b> Les administrations publiques communiquent régulièrement leurs obligations financières au titre de projets pluriannuels d'investissements et soumettent tous les grands projets à une analyse des coûts et avantages ainsi qu'à un processus ouvert d'appel à la concurrence.</p>	<p>L'un des cas suivants s'applique : i) les administrations publiques communiquent régulièrement la valeur de leurs obligations totales au titre de projets pluriannuels d'investissements, ii) soumettent tous les grands projets à une analyse rendue publique des coûts et avantages avant de les approuver, ou iii) exigent que tous les grands projets fassent l'objet d'un processus ouvert d'appel à la concurrence.</p>	<p>Deux des cas suivants s'appliquent : i) les administrations publiques communiquent régulièrement la valeur de leurs obligations totales au titre de projets pluriannuels d'investissements, ii) soumettent tous les grands projets à une analyse rendue publique des coûts et avantages avant de les approuver, ou iii) exigent que tous les grands projets fassent l'objet d'un processus ouvert d'appel à la concurrence.</p>	<p>Les trois cas suivants s'appliquent : i) les administrations publiques communiquent régulièrement la valeur de leurs obligations totales au titre de projets pluriannuels d'investissements, ii) soumettent tous les grands projets à une analyse rendue publique des coûts et avantages avant de les approuver, et iii) exigent que tous les grands projets fassent l'objet d'un processus ouvert d'appel à la concurrence.</p>
<p><b>2.2. Rigueur :</b> Les pouvoirs et responsabilités des organes exécutifs et législatifs de l'État à l'égard du processus budgétaire doivent être définis par la loi et le budget doit être présenté, débattu et approuvé dans les délais appropriés.</p>			
<p><b>2.2.1. Législation financière :</b> Le cadre juridique définit clairement le calendrier de préparation et d'approbation du budget, les principaux contenus de la documentation budgétaire, ainsi que les pouvoirs et responsabilités des organes exécutifs et législatifs à l'égard du processus budgétaire.</p>	<p>Le cadre juridique définit l'un des éléments suivants : i) le calendrier de préparation et d'approbation du budget, ii) les principaux critères relatifs au contenu du projet de budget de l'exécutif, ou iii) les pouvoirs conférés à l'organe législatif pour amender le projet de budget de l'exécutif.</p>	<p>Le cadre juridique définit deux des éléments suivants : i) le calendrier de préparation et d'approbation du budget, ii) les principaux critères relatifs au contenu du projet de budget de l'exécutif, ou iii) les pouvoirs conférés à l'organe législatif pour amender le projet de budget de l'exécutif.</p>	<p>Le cadre juridique définit les trois éléments suivants : i) le calendrier de préparation et d'approbation du budget, ii) les principaux critères relatifs au contenu du projet de budget de l'exécutif, et iii) les pouvoirs conférés à l'organe législatif pour amender le projet de budget de l'exécutif.</p>
<p><b>2.2.2. Actualité des documents budgétaires :</b> Le parlement et le public ont toujours suffisamment de temps pour examiner et approuver le budget annuel.</p>	<p>Le budget est présenté au parlement et mis à la disposition du public au moins un mois avant le début de l'exercice. La loi de finances est approuvée et publiée au plus tard un mois après le début de l'exercice.</p>	<p>Le budget est présenté au parlement et mis à la disposition du public au moins deux mois avant le début de l'exercice. La loi de finances est approuvée et publiée au plus tard à la date de début d'exercice.</p>	<p>Le budget est présenté au parlement et mis à la disposition du public au moins trois mois avant le début de l'exercice. La loi de finances est approuvée et publiée au plus tard un mois avant le début de l'exercice.</p>
<p><b>2.3. Orientation des politiques :</b> Les prévisions financières et les budgets doivent être présentés d'une manière qui facilite l'analyse des politiques et la reddition de comptes.</p>			
<p><b>2.3.1. Objectifs de politique financière :</b> Les pouvoirs publics présentent des objectifs clairs et mesurables de finances publiques et rendent compte de leur exécution.</p>	<p>Les pouvoirs publics présentent un objectif quantitatif pour les principaux agrégats de finances publiques, qui est soit précisé soit assorti d'échéances, et rendent compte régulièrement de son exécution.</p>	<p>Les pouvoirs publics présentent un objectif quantitatif pour les principaux agrégats de finances publiques, qui est à la fois précisé et assorti d'échéances, et rendent compte régulièrement de son exécution.</p>	<p>Les pouvoirs publics présentent un objectif quantitatif pour les principaux agrégats de finances publiques, qui est à la fois précisé et assorti d'échéances et en place depuis au moins 3 ans, et rendent compte régulièrement de son exécution.</p>
<p><b>2.3.2. Information sur les résultats :</b> La documentation budgétaire contient des informations sur les objectifs et les résultats enregistrés dans chacun des grands domaines d'action des pouvoirs publics.</p>	<p>La documentation budgétaire contient des informations sur les intrants acquis dans chaque grand domaine d'intervention.</p>	<p>La documentation budgétaire présente les objectifs et la performance enregistrée en matière de résultats directs à produire dans chaque grand domaine d'intervention.</p>	<p>La documentation budgétaire présente les objectifs et la performance enregistrée en matière de résultats induits à atteindre dans chaque grand domaine d'intervention.</p>
<p><b>2.3.3. Participation du public :</b> Les administrations publiques mettent à la disposition des citoyens une synthèse accessible des effets des politiques budgétaires et leur donnent l'occasion de participer aux délibérations sur le budget.</p>	<p>Les administrations publiques publient une description accessible des résultats économiques et financiers récents et des perspectives économiques et financières, ainsi qu'une synthèse des répercussions qu'a le budget sur la vie des citoyens.</p>	<p>Les administrations publiques publient une description accessible des résultats économiques et financiers récents et des perspectives économiques et financières, une description détaillée des répercussions qu'a le budget sur la vie des citoyens, et elles invitent les citoyens à participer officiellement au processus de délibération sur le budget.</p>	<p>Les administrations publiques publient une description accessible des résultats économiques et financiers récents et des perspectives économiques et financières, une description détaillée des répercussions qu'a le budget sur différents groupes de la population, et elles invitent les citoyens à participer officiellement au processus de délibération sur le budget.</p>
<p><b>2.4. Crédibilité :</b> Les prévisions économiques et financières et les budgets doivent être crédibles.</p>			

<b>2.4.1. Évaluation indépendante</b> : Les prévisions économiques et financières et les résultats des administrations publiques font l'objet d'une évaluation indépendante.	La documentation budgétaire comprend des comparaisons entre les projections économiques et financières des administrations publiques et celles de cabinets indépendants.	Une entité indépendante évalue la crédibilité des prévisions économiques et financières des administrations publiques.	Une entité indépendante évalue la crédibilité des prévisions économiques et financières des administrations publiques, et les résultats obtenus par rapport aux objectifs de politique financière.
<b>2.4.2. Budget rectificatif</b> : Tout changement substantiel au budget approuvé reçoit l'aval du parlement.	Un budget rectificatif régularise les dépenses qui dépassent les crédits approuvés.	Un budget rectificatif est requis avant que des changements substantiels soient apportés aux dépenses totales prévues au budget.	Un budget rectificatif est requis avant que des changements substantiels soient apportés aux dépenses totales prévues au budget ou modifient sensiblement sa composition.
<b>2.4.3. Rapprochement des prévisions</b> : La documentation budgétaire et toute mise à jour ultérieure expliquent les changements substantiels apportés aux prévisions financières précédentes, en comparant explicitement l'impact financier des nouvelles mesures de politique économique aux mesures de référence.	Les différences entre les diverses projections successives de recettes, dépenses et financements publics sont présentées au niveau agrégé, avec une description qualitative de l'impact des nouvelles politiques sur les prévisions.	Les différences entre les diverses projections successives de recettes, dépenses et financements publics sont ventilées en présentant l'effet global des nouvelles politiques et des déterminants macroéconomiques.	Les différences entre les diverses projections successives de recettes, dépenses et financements publics sont ventilées en présentant l'effet de chaque changement de politique, des déterminants macroéconomiques et d'autres facteurs, tels que les ajustements techniques ou comptables.
<b>III. ANALYSE ET GESTION DES RISQUES BUDGÉTAIRES</b> : Les pouvoirs publics doivent communiquer, analyser et gérer les risques qui pèsent sur les finances publiques et assurer une coordination effective du processus décisionnel dans l'ensemble du secteur public.			
<b>3.1. Communication et analyse des risques</b> : Les pouvoirs publics doivent publier régulièrement des notes de synthèse sur les risques liés à leurs perspectives financières.			
<b>3.1.1. Risques macroéconomiques</b> : Les pouvoirs publics expliquent en quoi les résultats financiers peuvent s'écarter des prévisions de référence en raison de différentes hypothèses macroéconomiques.	La documentation budgétaire contient une analyse de la sensibilité des prévisions financières aux principales hypothèses macroéconomiques.	La documentation budgétaire contient une analyse de sensibilité ainsi que d'autres scénarios possibles de prévisions macroéconomiques et financières.	La documentation budgétaire contient une analyse de sensibilité, d'autres scénarios possibles et des prévisions probabilistes des résultats financiers.
<b>3.1.2. Risques financiers spécifiques</b> : Les pouvoirs publics présentent régulièrement une note de synthèse sur les principaux risques spécifiques qui pèsent sur leurs prévisions financières.	Les principaux risques spécifiques qui pèsent sur les prévisions financières sont communiqués dans une note de synthèse et examinés en termes qualitatifs.	Les principaux risques spécifiques qui pèsent sur les prévisions financières sont communiqués dans une note de synthèse, avec des estimations de leur ampleur.	Les principaux risques spécifiques qui pèsent sur les prévisions financières sont communiqués dans une note de synthèse, avec des estimations de leur ampleur, et lorsque cela est possible, de leur probabilité.
<b>3.1.3. Analyse de viabilité financière à long terme</b> : Les pouvoirs publics publient régulièrement des projections sur l'évolution à long terme des finances publiques.	Les pouvoirs publics publient régulièrement des projections sur la viabilité des principaux agrégats financiers et de tous les fonds de sécurité sociale et d'assurance maladie sur les dix prochaines années au moins.	Les pouvoirs publics publient régulièrement de multiples scénarios relatifs à la viabilité des principaux agrégats financiers et de tous les fonds de sécurité sociale et d'assurance maladie sur les trente prochaines années au moins, en recourant à un éventail d'hypothèses macroéconomiques.	Les pouvoirs publics publient régulièrement de multiples scénarios relatifs à la viabilité des principaux agrégats financiers et de tous les fonds de sécurité sociale et d'assurance maladie sur les trente prochaines années au moins, en recourant à un éventail d'hypothèses macroéconomiques, démographiques et liées aux ressources naturelles.
<b>3.2. Gestion des risques</b> : Les risques spécifiques qui pèsent sur les finances publiques doivent être régulièrement suivis, communiqués et gérés.			
<b>3.2.1. Imprévus budgétaires</b> : Le budget prévoit des crédits suffisants et transparents pour parer aux imprévus qui surviennent durant l'exécution du budget.	Le budget prévoit un crédit pour parer aux imprévus.	Le budget prévoit un crédit pour parer aux imprévus, assorti de critères d'accès transparents.	Le budget prévoit un crédit pour parer aux imprévus, assorti de critères d'accès transparents, et communique régulièrement en cours d'exercice sur son utilisation.

<b>3.2.2. Gestion des actifs et passifs</b> : Les risques relatifs aux principaux actifs et passifs sont communiqués et gérés.	Tous les emprunts sont autorisés par la loi et les risques liés aux avoirs en dette publique sont analysés et communiqués.	Tous les emprunts sont autorisés par la loi et les risques liés aux actifs et passifs financiers des administrations publiques sont analysés et communiqués.	Tous les passifs et grandes acquisitions ou cessions d'actifs sont autorisés par la loi, et les risques liés au compte de patrimoine sont communiqués et gérés conformément à une stratégie publiée.
<b>3.2.3. Garanties</b> : Les garanties accordées par les administrations publiques sont régulièrement communiquées et autorisées par la loi.	Toutes les garanties de l'État, leurs bénéficiaires et l'engagement brut qui en résulte, sont publiés à intervalle au moins annuel.	Toutes les garanties de l'État, leurs bénéficiaires et l'engagement brut qui en résulte, sont publiés à intervalle au moins annuel. La valeur maximum des nouvelles garanties ou de leur stock est autorisée par la loi.	Toutes les garanties de l'État, leurs bénéficiaires et l'engagement brut qui en résulte, ainsi que la probabilité qu'elles soient réalisées, sont publiés à intervalle au moins annuel. La valeur maximum des nouvelles garanties ou de leur stock est autorisée par la loi.
<b>3.2.4. Partenariats public-privé</b> : Les obligations au titre de partenariats public-privé sont régulièrement communiquées et gérées de manière active.	Les administrations publiques publient à intervalle au moins annuel la totalité de leurs droits, obligations, et autres engagements au titre de contrats de partenariat public-privé.	Les administrations publiques publient à intervalle au moins annuel la totalité de leurs droits, obligations, et autres engagements au titre de contrats de partenariat public-privé, ainsi que les recettes et paiements annuels escomptés sur la durée de vie des contrats.	Les administrations publiques publient à intervalle au moins annuel la totalité de leurs droits, obligations, et autres engagements au titre de contrats de partenariat public-privé, ainsi que les recettes et paiements annuels escomptés sur la durée de vie des contrats. Une limite légale est en outre appliquée aux obligations cumulées.
<b>3.2.5. Engagement auprès du secteur financier</b> : Les engagements éventuels des administrations publiques auprès du secteur financier sont analysés, communiqués et gérés.	Les pouvoirs publics quantifient leur appui explicite au secteur financier et le communiquent à intervalle au moins annuel.	Les pouvoirs publics quantifient leur appui explicite au secteur financier et le communiquent à intervalle au moins annuel et réalisent régulièrement une évaluation de la stabilité du secteur financier.	Les pouvoirs publics quantifient leur appui explicite au secteur financier et le communiquent à intervalle au moins annuel et réalisent régulièrement une évaluation de la stabilité du secteur financier, en fonction d'un éventail plausible de scénarios macroéconomiques et de scénarios relatifs au marché financier.
<b>3.2.6. Ressources naturelles</b> : La valeur des actifs de l'État en ressources naturelles épuisables et sa participation à leur exploitation est valorisée, déclarée et gérée.	Les administrations publiques publient, à intervalle annuel, une estimation du volume et de la valeur des principaux avoirs en ressources naturelles, et une estimation du volume et de la valeur des ventes et recettes budgétaires de l'exercice précédent.	Les administrations publiques publient, à intervalle annuel, une estimation du volume et de la valeur des principaux avoirs en ressources naturelles selon différents scénarios de prix, et une estimation du volume et de la valeur des ventes et recettes budgétaires de l'exercice précédent.	Les administrations publiques publient, à intervalle annuel, une estimation du volume et de la valeur des principaux avoirs en ressources naturelles selon différents scénarios de prix et d'extraction, et une estimation du volume et de la valeur des ventes et recettes budgétaires de l'exercice précédent.
<b>3.2.7. Risques environnementaux</b> : Les risques financiers pouvant découler de catastrophes naturelles et autres grands aléas environnementaux sont analysés, communiqués et gérés.	Les administrations publiques définissent et analysent les principaux risques financiers liés aux catastrophes naturelles en termes qualitatifs.	Les administrations publiques définissent et analysent les principaux risques financiers liés aux catastrophes naturelles, et les quantifient à partir de l'expérience historique.	Les administrations publiques définissent et analysent les principaux risques financiers liés aux catastrophes naturelles, les quantifient à partir de l'expérience historique, et les gèrent conformément à une stratégie publiée.
<b>3.3. Coordination financière</b> : Les relations financières au sein du secteur public et les résultats financiers de l'ensemble du secteur doivent être analysés, déclarés et coordonnés.			
<b>3.3.1. Administrations infranationales</b> : Des données complètes sur la situation et les résultats financiers des administrations infranationales, à titre individuel et sur une base consolidée, sont recueillies et publiées.	La situation et les résultats financiers des administrations infranationales sont publiés à intervalle annuel.	La situation et les résultats financiers des administrations infranationales sont publiés à intervalle annuel, et une limite est imposée à leurs passifs ou emprunts.	La situation et les résultats financiers des administrations infranationales sont publiés à intervalle trimestriel, et une limite est imposée à leurs passifs ou emprunts.
<b>3.3.2. Entreprises publiques</b> : Les administrations publiques publient régulièrement des informations complètes sur les résultats financiers des entreprises publiques, notamment sur toute activité quasi-budgétaire à laquelle elles ont recours.	Tous les transferts entre les administrations publiques et les entreprises publiques sont communiqués à intervalle au moins annuel.	Tous les transferts entre les administrations publiques et les entreprises publiques sont communiqués et sont conformes à une politique publiée de participation de l'État. Un rapport sur l'ensemble des résultats financiers du secteur des entreprises publiques est publié à intervalle au moins annuel.	Tous les appuis directs et indirects entre les administrations publiques et les entreprises publiques sont communiqués et sont conformes à une politique publiée de participation de l'État. Un rapport sur l'ensemble des résultats financiers du secteur des entreprises publiques, comportant des estimations de toute activité quasi-budgétaire réalisée, est publié à intervalle au moins annuel.

## Annexe II. Proposition de structure d'une déclaration des risques budgétaires (DRB)

### 1. Introduction (qualitative)

- Vue d'ensemble et présentation du cadre de la gestion des risques budgétaires au Sénégal
- Analyse des forces et faiblesses institutionnelles et présentation des mesures en termes de gestion des risques budgétaires

### 2. Synthèse sur les risques spécifiques (qualitative)

- Liste des principaux risques budgétaires et présentation qualitative de leur impact
- Explications sur d'éventuelles évolutions de cette liste

### 3. Risques macroéconomiques et macro-budgétaires

- Analyses qualitatives des risques émanant de l'économie mondiale et régionale
- (A moyen-terme) Analyses quantitatives des écarts de prévisions macro-économiques et macro-budgétaires, de sensibilité budgétaire par rapport au prix du carburant et du taux de change \$/FCFA, scénarios macroéconomiques alternatifs et impact sur le budget et la dette publique

### 4. Risques politiques, juridiques et sécuritaires

- Analyse qualitative des risques d'instabilité politique et d'insécurité
- Analyse qualitative des principaux contentieux impliquant les administrations publiques
- (A moyen-terme) Analyse quantitative des projets en préparation qui ne sont pas encore inclus dans le DPBEP et des risques juridiques

### 5. Entreprises publiques

- Vue d'ensemble des interactions du portefeuille avec les finances publiques (actifs et passifs (incluant les arriérés), flux budgétaires et passifs éventuels explicites pour le secteur : subventions, transferts de capitaux, garanties ; dettes sociales et dettes fiscales)
- Panorama qualitatif et quantitatif général des risques et discussion des mesures d'atténuation (en lien avec le chapitre sur les entreprises publiques et le rapport sur le secteur parapublic)<sup>1</sup>
- (A moyen-terme) Analyse de la sensibilité des principaux agrégats à un nombre limité de scénarios de risques identifiés (change, matières premières, ...)

### 6. PPP<sup>2</sup>

- (A court-terme) Liste des principaux PPP approuvés identifiés
- (A moyen-terme) Liste exhaustive des projets PPP approuvés
- Détails des nouveaux PPP approuvés depuis la précédente DRB
- Engagements cumulatifs pluriannuels du programme PPP ; exposition brute des garanties et autres engagements éventuels attachés aux contrats PPP existants ; indicateurs actuels et projetés concernant la performance ; tarifs et prix ; allocation des risques
- Discussion qualitative des mesures d'atténuation des risques budgétaires

---

<sup>1</sup> Ici pourra être reporté la section déjà existante du DPBEP portant sur les risques budgétaires liés aux entreprises publiques.

<sup>2</sup> Cette section pourra s'appuyer sur l'outil d'analyse P-FRAM et le guide des bonnes pratiques disponibles à l'adresse suivante (<http://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships/brief/ppp-tools#T1>)

## **7. Garanties et autres passifs éventuels**

- Liste exhaustive des garanties et d'autres passifs éventuels (explicites) accordés par bénéficiaire ; au-dessus d'un certain seuil, description du montant, de la raison pour accorder la garantie, de la maturité et de l'histoire du service de la dette ou de l'engagement
- Dépenses budgétaires des appels de garanties et revenus des frais de garanties

## **8. Caisses de sécurité sociale et systèmes de pension**

- Présentation qualitative des passifs des systèmes de sécurité sociale et des mécanismes de pension
- Présentation des principales mesures affectant l'évolution des risques budgétaires liés à ces entités
- (A moyen-terme) Présentation quantitative ainsi que des mesures de remédiation (en cas de passif élevé)

## **9. Secteur financier**

- Présentation de l'histoire de l'aide au secteur financier et discussion des mesures d'atténuation déjà prises ou en cours de préparation
- Présentation des mécanismes de garantie créant des obligations explicites de l'Etat avec le secteur financier
- (A moyen-terme) Passifs éventuels explicites, passifs du secteur décomposé en passifs du secteur privé et des banques à participation publique ; sommaire des indicateurs de solidité financière (indicateurs financiers clés tels que les taux d'adéquation de fonds propres et la proportion des prêts non-performants) en s'appuyant sur des rapports existants

## **10. Risques environnementaux / Catastrophes naturelles**

- Analyse qualitative des risques budgétaires liés aux catastrophes naturelles
- (A moyen-terme) Coûts économiques des catastrophes naturelles passées, fréquence et coûts budgétaires associés et discussion des mesures d'atténuation

## **11. Collectivités régionales et locales**

- Présentation qualitative de l'évolution de la situation des collectivités locales
- Dettes des collectivités et passifs éventuels du gouvernement central
- (A moyen-terme) Analyse quantitative des risques budgétaires liés aux collectivités locales (par exemple en cas de défaut sur un projet d'investissement)

## **12. Risques à long terme**

- Présentation des enjeux liés à l'endettement de l'administration publique
- Présentation des risques autour de la dette publique
- (A moyen-terme) Présentation des risques liés à l'actif financier de l'Etat
- Analyse de scénarios alternatifs sur 10 ans en cohérence avec les scénarios de l'AVD
- Version abrégée de l'AVD existante, avec analyse des maturités de la dette

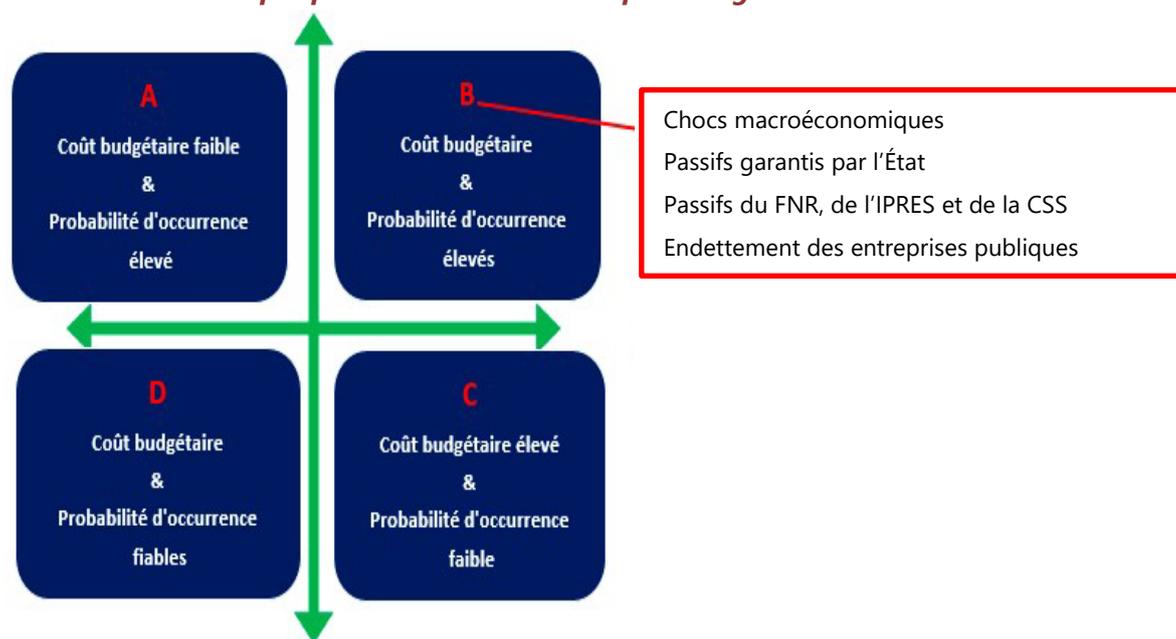
## Annexe III. Présentation schématique de priorisation des risques budgétaires et outils d'études quantitatives

L'analyse des risques budgétaires consiste pour l'essentiel à en apprécier la probabilité d'occurrence et l'impact sur le déficit et la dette publique. Les éléments de méthodologie qui suivent s'inspirent de travaux conduits par les économistes du FMI dans des pays comparables au Sénégal. Ils proposent une démarche en trois étapes : (1) identifier les facteurs de risque ; (2) en apprécier la probabilité d'occurrence ; et (3) en évaluer l'impact potentiel sur le déficit et la dette publique.

### *Inventorier et prioriser les risques*

La priorisation des risques budgétaires constitue un arbitrage entre probabilité de matérialisation et coût budgétaire de ce risque. Cet arbitrage est présenté dans le graphique ci-dessous de manière schématique. Les risques dans le cadran B sont ceux de plus haute importance qui nécessite un suivi rapide de la part des autorités sénégalaises.

*Graphique. Priorisation des risques budgétaires*



Source : Services du FMI.

### *Apprécier la probabilité d'occurrence des risques*

La probabilité qu'un risque se matérialise s'apprécie sur la base de méthodes quantitatives, d'enquêtes disponibles ou plus subjectivement. La plupart des risques inventoriés sont récurrents et se sont matérialisés par le passé. Leur probabilité est alors appréciée en fonction de leur fréquence, ajustée au besoin d'éléments de contexte. Quelques exemples : la fréquence des éléments climatiques a été établie par des centres de recherche, cette fréquence s'accélère avec le

réchauffement climatique ; la volatilité des facteurs de production du PIB est connue de l'institut statistique. Certaines probabilités d'occurrence doivent cependant être appréciées subjectivement sur des éléments de contexte : par exemple la probabilité de reprise par l'Etat d'un passif d'une entreprise dépend du contexte financier et social.

### ***Évaluer l'impact d'un risque***

**Deux approches d'analyses des risques peuvent particulièrement servir à évaluer l'incidence financière des risques sur le budget de l'État :** les analyses de sensibilité d'une part (**A**) et les analyses de scénarios alternatifs d'autre part (**B**). La réalisation de ces analyses constitue une première étape vers la production d'éléments d'analyses plus élaborées, en ligne avec les meilleures pratiques internationales

**Les analyses de sensibilité évaluent l'impact des variations d'une variable macroéconomique sur des variables budgétaires, toutes choses égales par ailleurs.** Par souci d'efficacité, il convient de focaliser l'analyse de sensibilité sur l'impact des variables macroéconomiques connues et fiables (telles que le taux de croissance du PIB, les cours du pétrole, ou le taux de change FCFA/USD). Quant aux variables budgétaires, les analyses doivent porter essentiellement sur les recettes, les dépenses, le solde budgétaire et la dette (passifs du secteur public inclus). Elles pourront ensuite être graduellement élargies au service de la dette, à la valeur actualisée de la dette et à des variables de stock (actifs, passifs, bilan). Enfin, par souci de cohérence, l'horizon temporel des analyses de sensibilité doit être aligné à celui du DPBEP, à savoir trois ans.

**Le choix des hypothèses de chocs utilisées dans les analyses de sensibilité pourrait être guidé par les considérations suivantes :**

- Les chocs faisant déjà l'objet de simulations dans l'AVD pourraient être reconduits dans les analyses de sensibilité, par souci de cohérence et de crédibilité. L'AVD est un outil d'analyse internationalement reconnu et régulièrement publié par le FMI. La DDP mène sa propre AVD, sur la base de la méthodologie et du canevas conçus par le FMI.
- Pour les chocs non encore simulés dans l'AVD, il serait utile de faire reposer les hypothèses sur des valeurs historiques. À cet effet, l'analyse devrait commencer par la production d'un tableau résumant les écarts ou chocs historiques sur les variables à simuler.

**Les analyses de sensibilité peuvent être complétées par des scénarios alternatifs (Tableau ci-dessous).** Le principe sous-jacent est de simuler l'impact d'une combinaison de chocs s'écartant du scénario central retenu dans les prévisions budgétaires, appliquée à des variables macroéconomiques clés. Comme dans le cas des analyses de sensibilité, les analyses de scénarios alternatifs doivent se focaliser à court terme sur les recettes, les dépenses, le solde budgétaire et la dette publique. Elles pourront graduellement s'élargir à d'autres variables de flux (service de la dette, besoins de financements) et, à moyen-long terme, de stock (passifs, bilan).

**Les analyses de scénarios alternatifs pourraient être aussi alignées sur l'horizon temporel du DPBEP (trois ans) dans un premier temps.** Par la suite, quand les autorités se seront

familiarisées avec les simulations, l'horizon temporel pourrait être graduellement étendu à dix ans, puis à trente ans, permettant à terme de cerner les vulnérabilités budgétaires de long terme liées notamment aux questions de sécurité sociale et de pensions.

**La démarche utilisée pour aboutir aux résultats des analyses de sensibilité est également appropriée pour les analyses de scénarios alternatifs.** Il s'agit comme précédemment de décrire et quantifier les différents mécanismes et canaux de transmission des chocs aux variables de résultat. Le tableau ci-dessous offre une illustration de la présentation des résultats des scénarios alternatifs.

**Les scénarios alternatifs présentés dans l'AVD pourraient être reconduits dans l'analyse des risques budgétaires.**

**Tableau. Scénarios alternatifs : impact de la combinaison de chocs**

		<i>A court-moyen terme</i>			<i>A long terme</i>				
		2018	2019	2020	2021	...	2046	2047	
<b>HYPOTHESES</b>									
Scénario historique	Variables macroéconomiques à leur moyenne historique								
Scénario choc extrême	Choc prix du pétrole + choc taux de change FCFA/\$								
	Choc prix du pétrole + choc prix du pétrole								
	Choc de croissance + choc prix du pétrole								
Scénario personnalisé	Scénario historique + dette des entreprises publiques								
	Scénario extrême + dette des entreprises publiques								
<b>RESULTATS</b>									
Scénario de base	Solde budgétaire (% du PIB)								
	Dette (% du PIB)								
	Valeur actuelle de la dette								
	Service de la dette/recettes								
Scénario historique	Solde budgétaire (% du PIB)								
	Dette (% du PIB)								
	Valeur actuelle de la dette								
	Service de la dette/recettes								
Scénario choc extrême	Solde budgétaire (% du PIB)								
	Dette (% du PIB)								
	Valeur actuelle de la dette								
	Service de la dette/recettes								
Scénario personnalisé	Solde budgétaire (% du PIB)								
	Dette (% du PIB)								
	Valeur actuelle de la dette								
	Service de la dette/recettes								

Source : FMI

**À plus long terme, quand les capacités en matière de simulation se seront renforcées, les autorités pourraient envisager d'appliquer les méthodes d'évaluations probabilistes.** Ces méthodes, les plus sophistiquées et utilisées dans quelques pays avancés comme le Canada, les États-Unis, la Nouvelle Zélande et le Royaume-Uni, permettent d'estimer la probabilité de soutenabilité de la dette publique tout en prenant en compte une variété de chocs extrêmes affectant l'économie et la réaction budgétaire à ces chocs (maximum de surplus budgétaire économiquement et politiquement faisables).

## Annexe IV. Plan de développement de la déclaration sur les risques budgétaires (2019-2021)

**La publication d'une DRB marque officiellement l'engagement du gouvernement à maîtriser les risques budgétaires, à les surveiller et à les gérer.** La publication d'une DRB constitue une pratique avancée. Elle permet aux décideurs, au public et à la législature de mieux comprendre les risques et leur impact potentiel sur le budget. Elle contribue à renforcer le soutien aux politiques d'atténuation. Elle renforce la crédibilité des prévisions macro-budgétaires de l'État vis-à-vis de ses créanciers et des marchés. Lorsque l'information est très fragmentée et répartie dans différents rapports, ou absente, il devient difficile pour les analystes extérieurs de visualiser de manière exhaustive l'exposition aux risques budgétaires.

**Au Sénégal, la DRB devrait d'abord se focaliser sur les risques budgétaires les plus importants et être élargie au fil du temps pour inclure l'ensemble des risques.** L'élaboration d'une DRB nécessitera un effort concerté pour développer les compétences analytiques et techniques requises (cf. tableau ci-dessous). La DRB devrait être progressivement élargie pour couvrir tous les risques budgétaires importants et fournir une analyse plus détaillée de leur impact potentiel. Après la présentation de chaque type de risques, un court paragraphe expliquant les mesures d'atténuation éventuelles déjà prises ou en projet serait utile pour convaincre l'extérieur de la maîtrise des risques effectuée par le gouvernement.

**Tableau. Partage des tâches dans la préparation de la DRB**

Sections de la DRB	Origine des données	Analyse	Rédaction
Introduction			DGB, comité DPBEP
Analyse des forces institutionnelles et les risques budgétaires			DGB, comité DPBEP
Risques macro-économiques et macro-budgétaires	DPEE	DPEE	DPEE, comité DPBEP
Risques politiques, juridiques et sécuritaires	<i>Ad hoc</i>	<i>Ad hoc</i>	DGB, comité DPBEP
Entreprises publiques	DSP	DSP	DSP, comité DPBEP
Partenariats public-privé	Ministères, APIX, CNAPPP	CNAPPP, DGB	DGB, comité DPBEP
Garanties et autres passifs éventuels	DDP, DGCPT	DDP, DGB	DGCPT, comité DPBEP
Secteur financier	BCEAO, DGCPT	BGCPT	DGCPT, comité DPBEP
Risques environnementaux	Ministères (Env., Agriculture, ...)	Ministères, DPEE	DPEE, comité DPBEP
Collectivités régionales et locales	DSPL	DSPL	DSPL, comité DPBEP
Gestion des actifs et des passifs	DEES	DEES, DGCPT	DGCPT, comité DPBEP
Risques à long terme	DGCPT, DGB	DGCPT, DGB	DGCPT, comité DPBEP

Source : Services du FMI.

**Si la publication d'une DRB est une étape importante à franchir, l'effort devra se poursuivre vers une gestion proactive des risques budgétaires.** Le chemin ne se limite pas à l'identification, l'analyse, le suivi et la publication des risques budgétaires. L'objectif ultime est de mieux gérer les risques budgétaires d'une manière proactive, en formulant des mesures d'atténuation, de provisionnement et de libération d'espace budgétaire, qui devront être adaptées à la nature des risques. Ce processus, qui prendra du temps et mobilisera des ressources, constituera à moyen terme un changement profond dans l'approche des risques budgétaires et des politiques de finances publiques au sens large au sein de l'administration sénégalaise.

**Le tableau suivant présente une proposition de plan d'action sur trois ans pour le développement d'une DRB au Sénégal.**

## Plan d'action pour le développement d'une déclaration des risques budgétaires

Sections de la DRB	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021
<b>Introduction</b>	Note de synthèse, qualitative, présentant les principaux risques objets de l'étude de la DRB	Vue d'ensemble et présentation du cadre de l'identification, de l'analyse, du suivi et de la publication des risques au Sénégal	Vue d'ensemble et présentation du cadre de l'identification, de l'analyse, du suivi et de la publication des risques au Sénégal Analyse des forces et faiblesses institutionnelles et présentation des mesures dans le cadre du plan d'actions sénégalais en termes de gestion des risques budgétaires
<b>Risques macroéconomiques</b>	Analyses quantitatives des prévisions macro-budgétaires, des sensibilités budgétaires par rapport au prix du pétrole et du taux de change USD/FCFA	Analyse qualitative des risques émanant de l'économie mondiale et régionale Analyses quantitatives des prévisions macroéconomiques et macro-budgétaires, des sensibilités budgétaires par rapport au prix du pétrole et du taux de change USD/FCFA	Analyse qualitative approfondie des risques émanant de l'éco. mondiale et régionale Analyses quantitatives des écarts de prévisions macroéconomiques et macro-budgétaires, de sensibilité budgétaire par rapport au prix du pétrole et du taux de change USD/FCFA, scénarios macroéconomiques alternatifs
<b>Risques politiques, juridiques, sécuritaires</b>		Analyse qualitative des risques d'instabilité politique et d'insécurité Analyse qualitative des principaux contentieux	Analyse qualitative et quantitative des risques d'instabilité politique et d'insécurité et des principaux contentieux
<b>Entreprises publiques (non financières)</b>	Vue d'ensemble du portefeuille (secteurs, nombre d'entités, actifs et passifs (incluant les arriérés)) Vue d'ensemble des principales interactions du portefeuille avec les finances publiques (flux budgétaires et passifs éventuels explicites pour le secteur : subventions, transferts de capitaux, garanties ; dettes sociales et dettes fiscales) (Version abrégée du rapport sur le secteur parapublic)	Vue d'ensemble du portefeuille (secteurs, nombre d'entités, actifs et passifs (incluant les arriérés)) et de ses interactions avec les finances publiques (flux budgétaires et passifs éventuels explicites pour le secteur : subventions, transferts de capitaux, garanties etc.) Synthèse des performances financières : détails des principaux agrégats financiers et indicateurs de performance financière du secteur dans son ensemble (Version abrégée du rapport sur le secteur parapublic) Panorama qualitatif général des risques (chocs macroéconomiques, activités quasi-budgétaires, ...) et discussion des mesures d'atténuation	Vue d'ensemble du portefeuille (secteurs, nombre d'entités, actifs et passifs (incluant les arriérés)) et de ses interactions avec les finances publiques (flux budgétaires et passifs éventuels explicites pour le secteur : subventions, transferts de capitaux, garanties etc.) Synthèse des performances financières : détails des principaux agrégats financiers et indicateurs de performance financière du secteur dans son ensemble (Version abrégée du rapport sur le secteur parapublic) Panorama qualitatif général des risques (chocs macroéconomiques, activités quasi-budgétaires, ...) et discussion des mesures d'atténuation Analyse de la sensibilité des principaux agrégats à un nombre limité de scénarios de risques identifiés (change, matières premières, ...)
<b>Partenariats public-privé</b>	Liste des principaux projets PPP approuvés, informations quantitatives si disponible	Liste exhaustive des projets PPP approuvés, détails des nouveaux PPP approuvés depuis la précédente DRB, engagements cumulatifs pluriannuels du programme PPP, exposition brute des garanties et autres engagements éventuels attachés aux contrats PPP	Liste exhaustive des projets PPP approuvés, détails des nouveaux PPP approuvés depuis la précédente DRB, engagements cumulatifs pluriannuels du programme PPP, exposition brute des garanties et autres engagements éventuels attachés aux contrats PPP Discussion qualitative des mesures d'atténuation des risques budgétaires
<b>Garanties et autres passifs éventuels</b>	Liste exhaustive des garanties et autres passifs éventuels, des encours garantis et de leurs bénéficiaires. Informations quantitatives si disponible	Liste exhaustive des garanties et d'autres passifs éventuels (explicites) accordés par bénéficiaire Dépenses budgétaires des appels de garanties et revenus des frais de garanties	Liste exhaustive des garanties et d'autres passifs éventuels (explicites) accordés par bénéficiaire ; au-dessus d'un seuil, description du montant, de la raison pour accorder la garantie, de la maturité et de l'histoire du service de la dette ou de l'engagement. Dépenses budgétaires des appels de garanties et revenus des frais de garanties et des éventuelles rémunérations des garanties
<b>Caisses de sécurité sociale et systèmes de pension</b>	Présentation qualitative des passifs des systèmes de sécurité sociale et des mécanismes de pension	Présentation qualitative des passifs des systèmes de sécurité sociale et des mécanismes de pension ; Présentation quantitative agrégée des principaux passifs Présentation des mesures affectant l'évolution des risques budgétaires associés	Présentation qualitative des passifs des systèmes de sécurité sociale et des mécanismes de pension ; Présentation quantitative détaillée des principaux passifs Présentation des mesures affectant l'évolution des risques budgétaires associés Présentation quantitative ainsi que des éventuelles mesures de remédiation
<b>Secteur financier</b>		Passifs éventuels explicites, passifs du secteur décomposé en passifs du secteur privé et des banques à participation publique ; sommaire des indicateurs de solidité financière en s'appuyant sur des rapports existants et sur les stress-tests de la BCEAO Présentation de l'histoire de l'aide au secteur financier ainsi que des mécanismes de garantie et de résolution existants	Passifs éventuels explicites, passifs du secteur décomposé en passifs du secteur privé et des banques à participation publique ; sommaire des indicateurs de solidité financière en s'appuyant sur des rapports existants et sur les stress-tests de la BCEAO Présentation de l'histoire de l'aide au secteur financier ainsi que des mécanismes de garantie et de résolution existants ; et discussion des mesures d'atténuation déjà prises ou en phase de préparation.
<b>Risques environnementaux</b>	Liste des principaux risques environnementaux et analyse qualitative	Analyse qualitative des risques budgétaires liés aux catastrophes naturelles, coûts économiques des catastrophes passées, fréquence et coûts budgétaires associés	Analyse qualitative des risques budgétaires liés aux catastrophes naturelles, coûts économiques des catastrophes passées, fréquence et coûts budgétaires associés Discussion des mesures d'atténuation
<b>Ressources naturelles</b>	Estimation des ventes et recettes budgétaires liées à l'exploitation des ressources naturelles	Estimation des ventes et recettes budgétaires liées à l'exploitation des ressources naturelles selon différents scénarios de prix (en lien avec les scénarios macroéconomiques) Estimation du volume et de la valeur des principales réserves	Estimation des ventes et recettes budgétaires liées à l'exploitation des ressources Estimation du volume et de la valeur des principales réserves Évaluation des revenus et réserves selon différents scénarios de prix et d'extraction
<b>Collectivités locales</b>		Analyse qualitative	Analyse qualitative Dettes des collectivités et passifs éventuels du gouvernement central
<b>Risques à long terme</b>	Version abrégée de l'AVD existante	Version abrégée de l'AVD existante, avec analyse des maturités de la dette.	Analyse de scénarios alternatifs sur 10 ans en cohérence avec les scénarios de l'AVD Version abrégée de l'AVD existante, avec analyse des maturités de la dette.