



COMMISSION 1

Statistiques, perspectives et planification

Exhaustivité, disponibilité et fiabilité des données statistiques

Partage d'expérience et bonnes pratiques en matière de statistiques des finances publiques – Sénégal

Par Dr Alioune DIOUF, Chef de la Division des Études Économiques et des Statistiques

Version édition 28 juin 2024

1. Conception et contenu des réformes

1.1. Nature et ampleur du problème à résoudre

La réforme des finances publiques est le plus vaste symbole des mutations de l'appareil étatique qui s'accomplissent chaque jour dans l'administration sénégalaise, dans le souci d'une optimisation de l'utilisation des ressources, de l'efficacité des politiques publiques et du renforcement de la culture de redevabilité.

L'évolution de la société, les attentes des citoyens et la situation des finances publiques conduisent à rechercher un mode de gestion plus lisible, plus efficace, plus performant avec une reddition des comptes qui donne l'information sur l'image fidèle des opérations de l'Etat. Ainsi, il s'agit de rendre compte de l'exécution des lois de finances d'une manière régulière avec une couverture de tout le secteur public.



Par ailleurs, dans un contexte de mise en œuvre du Plan Sénégal Emergent, les réformes introduites, notamment en matière de statistiques de finances publiques, permettent de s'assurer de la compatibilité du cadrage macroéconomique avec les objectifs de développement à moyen et long terme. Elles permettent également, d'une part de s'assurer du suivi des indicateurs dans le cadre du programme économique et financier conclu avec le FMI (déficit budgétaire, plancher sur les recettes fiscales et instances...), et d'autre part d'avoir une évaluation exacte du patrimoine de l'Etat et de sa capacité à faire face à ses engagements.

1.2. Sources d'inspiration / mécanismes de conception / bonnes pratiques

Bénéficiant d'une longue tradition de réforme de son système de gestion des finances publique, le Sénégal a initié d'importantes réformes budgétaires et financières notamment, des évaluations Country Financial Accountability Assessment (CFAA), Country Public Administration Review (CPAR), et Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA).

Aussi, dans le souci de hisser son cadre de gestion des finances publiques au niveau des meilleures pratiques, le Sénégal a-t-il adopté le nouveau cadre harmonisé des finances publiques de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), notamment la directive n°10 relative au Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) inspirée du manuel de statistiques de finances publiques de 2014, dont les objectifs majeurs sont l'efficacité des politiques publiques et la transparence dans la gestion des finances publiques.

Également, le Sénégal s'est engagé résolument au respect de la Norme spéciale de Diffusion des Données (NSDD), mise en place en 1996 par le Fonds Monétaire International (FMI) afin de permettre aux pays de conduire des politiques macro-économiques saines et d'accéder aux marchés financiers dans des conditions



favorables. L'adhésion du Sénégal à cette norme en 2017 présente au moins un double intérêt. D'une part, elle facilite l'accès aux marchés financiers à des coûts moins onéreux. D'autre part, le respect des exigences en termes de données et de délais de diffusion entraîne une mise à niveau des administrations chargées de produire les données requises, surtout dans le domaine des finances publiques.

Par ailleurs, il est à relever que les réformes introduites sont soutenues par le programme économique et financier conclu avec le Fonds monétaire international (FMI) qui fait du tableau des opérations financières de l'Etat, le principal document statistique permettant de suivre les indicateurs quantitatifs sur lesquels sont adossés la conclusion des revues. C'est dans ce cadre que le Sénégal bénéficie régulièrement de renforcement de capacités notamment avec l'AFRITAC de l'Ouest pour conformer les statistiques de finances publiques aux meilleures normes internationales.

2. Mise en place de la réforme

2.1. Efforts de réformes et résultats obtenus

Adoption des budgets programmes et la réforme sur la comptabilité patrimoniale

Le Sénégal a entamé la mise en œuvre pleine du Budget Programme. L'ambition est d'adapter les systèmes de gestion des finances publiques aux normes pratiques internationales. A cet égard, les innovations apportées sont notamment structurées autour des éléments suivants :

- le renforcement de la transparence et de l'efficacité dans la gestion des finances publiques, de la prévision à l'exécution budgétaire ;
- la mesure de la performance à l'action publique grâce à une gestion axée sur les résultats avec un budget par objectif plutôt qu'un budget de moyens ;
- la mise en place d'un budget programme et d'une programmation pluriannuelle ;

3



- l'instauration d'une discipline budgétaire nécessaire à la viabilité de la politique budgétaire des Etats membres conformément aux obligations communautaires relatives au solde budgétaire de base et celles relatives à la politique d'endettement des Etats membres contenues dans le Pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA ;
- la mise en place d'une déconcentration de la fonction d'ordonnateurs, en permettant aux différents ministres et chefs d'institutions de l'Etat d'être ordonnateurs de leurs dépenses avec un pouvoir de régulation toujours conféré au ministre chargé des finances ;
- le renforcement du contrôle au Parlement (notamment par la formalisation du Débat d'orientation ; et
- la mise en place d'une comptabilité patrimoniale permettant à nos Etats de pouvoir identifier à tout moment leurs biens mobiliers et immobiliers.

[Mise en place d'un circuit de collecte des données regroupant tous les acteurs impliqués dans la production des statistiques de finances publiques. Elargissement du champ de couverture des finances publiques à tout le secteur public](#)

Selon l'Article 2 de la directive n°10/2009/CM/UEMOA, l'État « couvre le secteur des administrations publiques qui se compose de toutes les unités résidentes dont les principales fonctions consistent à fournir à la collectivité des biens et services non marchands destinés à la consommation collective et à redistribuer le revenu et la richesse au moyen de transferts ». Autrement dit, ce champ correspond à l'ensemble des administrations publiques au sens du *MSFP 2001* (ou du *SCN 2008*) tant au niveau central que local.

Ces unités effectuent généralement des productions non marchandes, c'est-à-dire des productions dont les prix ne sont pas économiquement significatifs. Elles doivent répondre aux caractéristiques d'unité institutionnelle (UI) c'est-à-dire, être des entités



économiques, capables de leur propre chef, de posséder des actifs, de contracter des engagements et de s'engager dans des activités économiques et dans des transactions avec d'autres unités.

Quatre types d'unités d'administration publique sont distingués :

- l'administration centrale budgétaire ;
- les Collectivités territoriales;
- les entités extrabudgétaires ;
- les institutions de sécurité sociale : la CSS et l'IPRES.

A ces unités de l'administration publique, il faut ajouter les sociétés nationales pour définir le secteur public.

[Les sources de données](#)

On distingue deux principales sources : les sources comptables et les sources extra comptables.



Entités	Sources comptables	Sources extracomptables
Administration centrale	Balance générale des comptes consolidés	Situation de la dette de l'Etat Situation d'exécution budgétaire (Sysbudget, situation des dépenses exécutées sur ressources extérieures transmise par la DODP)
Collectivités territoriales	Balance des comptes consolidés	Données de l'ADM et des receveurs municipaux concernant la dette municipale
Entités extrabudgétaires	Balance Bilan Comptes de résultats Tableau des flux de trésorerie	Situation de la dette du secteur parapublic produite par la DSP
Caisse de sécurité sociale	Bilan Comptes de résultats	
IPRES	Bilan Compte de résultat	

[Interopérabilité des systèmes d'information et plateformes informatiques \(ASTER, GFILOC, SIGCDD et SICA STAR\)](#)

Dans la pratique, plusieurs systèmes d'informations sont utilisés à la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor pour la tenue de la comptabilité publique de l'Etat, à savoir GFILOC pour la comptabilité des Collectivités territoriales, SIGCDD pour les opérations sur comptes de dépôts et la plateforme de paiement SICA STAR. Toutefois, ces différents outils dialoguent et échangent les informations grâce au développement de l'interopérabilité qui réduit les risques d'erreurs et favorise la consolidation des situations statistiques (balance générale des comptes consolidés de l'Etat, balance des collectivités territoriales qui sont la base de production des statistiques de finances publiques).



En perspective, pour remédier à la fragmentation et aux insuffisances du système d'informations financières du Ministère des Finances, l'Etat avec l'appui des partenaires techniques et financiers a décidé de mettre en place un système intégré de gestion des finances publiques (SIGIF) ayant comme socle les modules « budget de l'Etat » et « comptabilité de l'Etat » et conçu sur la base des nouvelles directives de l'UEMOA sur les finances publiques.

2.2. Les résultats obtenus : valorisation de la bonne pratique et son impact sur la gestion des finances publiques

Le cadre analytique des SFP s'articule autour de quatre états financiers. Ces états comprennent : la situation des opérations des administrations publiques, la situation des autres flux économiques et le compte de patrimoine d'ouverture et de clôture. Le cadre comprend en outre la situation des opérations de trésorerie, qui fournit des renseignements clés sur la liquidité. Chacune de ces situations est décrite ci-après :

- a- La **situation des opérations des administrations publiques** résume toutes les transactions et permet de produire des bilans analytiques importants à partir de ces données. Les recettes moins les charges correspondent au *solde net (brut) de gestion*, qui représente une mesure sommaire de l'effet des opérations des administrations publiques sur la *valeur nette*. La déduction subséquente de l'acquisition nette d'actifs non financiers du solde net (brut) de gestion produit un solde appelé *capacité/besoin de financement*, qui détermine la mesure dans laquelle l'administration publique fournit des ressources financières à d'autres secteurs de l'économie et au reste du monde (*capacité de financement*), ou utilise des ressources financières produites par les autres secteurs (*besoin de financement*). La capacité/besoin de financement est aussi équivalente au financement des administrations publiques, soit le solde net des opérations sur



actifs et passifs financiers. Il s'agit d'une mesure de l'impact financier de l'activité des administrations publiques sur le reste de l'économie.

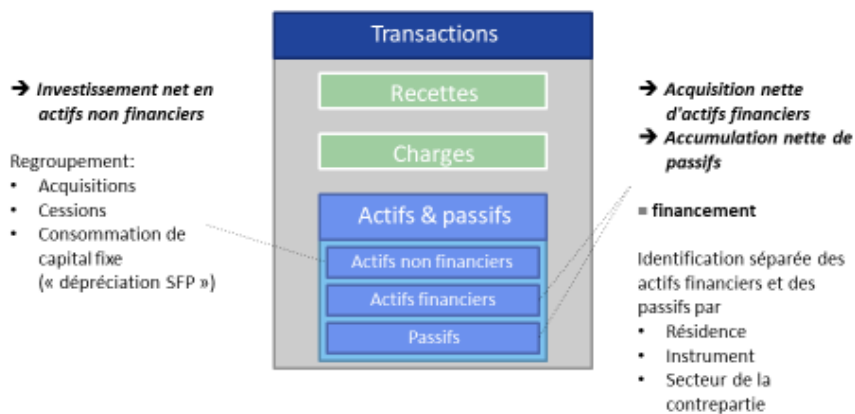
- b- La **situation des autres flux économiques** présente des données sur les changements dans la *valeur nette* qui découlent de flux autres que les transactions. Ces flux sont classés comme des changements dans la valeur (réévaluations ou gains ou pertes de détention) des actifs et des passifs ou dans leur volume. Le solde comptable de cette situation est la *variation de la valeur nette résultant des autres flux économiques*.
- c- Le **compte de patrimoine** présente les stocks d'actifs et de passifs, ainsi que la *valeur nette* à la fin de la période comptable. La *valeur nette* des administrations publiques est définie comme la différence entre le total des actifs et le total des passifs. Parmi les autres soldes comptables pouvant être produits à partir du bilan figure la *valeur financière nette*, qui est définie comme le total des actifs financiers moins le total des passifs.
- d- La **situation des opérations de trésorerie** décrit les montants de trésorerie produits et utilisés dans les opérations de gestion d'actifs non financiers et les opérations faisant intervenir des actifs et des passifs financiers, à l'exclusion de la trésorerie proprement dite. Le solde de gestion, c'est-à-dire la *variation nette de trésorerie*, correspond à la somme de la trésorerie nette issue de ces trois sources.

Par ailleurs, la réforme des finances publiques enclenchée au niveau de l'UEMOA accorde une importance capitale aux statistiques de finances publiques. En effet, le Sénégal élabore le cadre d'analyse minimum à savoir le TOFE, la situation des flux de trésorerie, la situation des actifs et passifs financiers et la situation de la dette de l'administration centrale budgétaire et élargie progressivement à l'ensemble de l'administration.





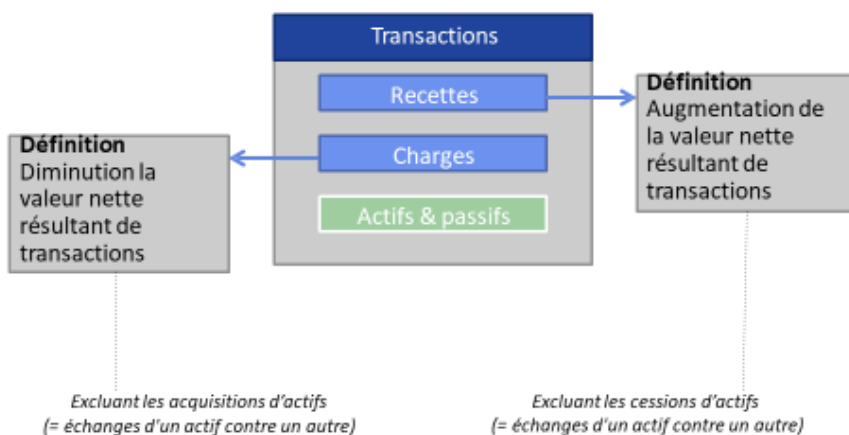
Le cadre du MSFP Généralités (suite)

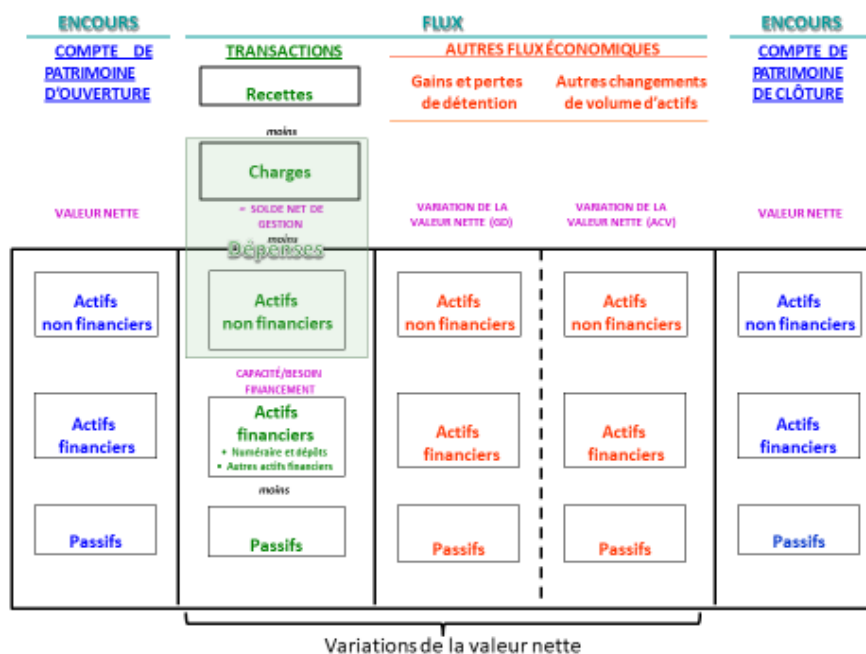


20



Le cadre du MSFP Généralités





Périodes et délais de transmission des données

Le TOFE de l'administration budgétaire est produit chaque mois et est publié trente jours après la fin du mois concerné. En effet, le suivi quotidien des opérations financières de l'administration centrale et l'arrêt des situations comptables dans les délais prescrits facilitent la production du TOFE mensuel de l'Etat central dans les délais fixés.

Outre le TOFE de l'administration centrale budgétaire, les tableaux des opérations financières des autres sous-secteurs de l'administration publique sont élaborés sur une base annuelle. Les données sources issues de ces structures (Institutions de sécurité sociales, unités extra budgétaires, Collectivités territoriales, Sociétés publiques) étant des documents comptables qui sont produits et validés sur une base annuelle. En effet, l'article 217 du décret n° 2020 -978 du 23 avril 2020 portant Règlement général sur la Comptabilité publique stipule que « les comptes

principaux de l'Etat établissent un compte de gestion, sur chiffres et sur pièces, par budget et par exercice budgétaire définitivement clôturé. Ce compte est transmis à la Cour des Comptes au plus tard le 30 juin de l'exercice suivant celui au titre duquel il est établi. Une copie du bordereau de transmission des comptes de gestion déchargé est transmise au Directeur chargé de la Comptabilité publique. »

Supports de diffusion

La diffusion est l'activité par laquelle des statistiques et des analyses statistiques sont rendues accessibles aux utilisateurs. La diversité des utilisateurs des statistiques constitue un facteur important à prendre en compte dans la détermination des données à diffuser et des supports de diffusions.

Profil des utilisateurs : les données sur les finances publiques intéressent plusieurs catégories d'acteurs. En premier lieu se trouvent les responsables de l'administration chargés d'élaborer, de la mise en œuvre et du suivi opérationnel des politiques publiques. Également, le Pouvoir législatif incarné par le Parlement dans le cadre de ses missions, dont celle de légiférer des lois de finances, a besoin de disposer régulièrement des situations sur les statistiques des finances publiques. Le Pouvoir judiciaire à travers la Cour des comptes, contrôle les comptes des différentes catégories d'administrations publiques et à cet effet, il reçoit les données comptables et les statistiques sur les finances publiques. Les partenaires techniques et financiers et les organismes d'intégration régionale en sont aussi destinataires notamment le FMI pour le suivi des programmes économiques et financiers, l'UEMOA et le CEDEAO pour les besoins de la surveillance multilatérale.

Hormis ces acteurs institutionnels, les SFP sont sollicitées par les chercheurs, les étudiants, les organisations de sociétés civiles, les politiques etc.



Si pour la première catégorie, un circuit normé (voie hiérarchique) de transmission des documents statistiques est clairement défini et rigoureusement respecté, la disponibilité des données dans les sites web des ministères en charge de l'Economie et des Finances (DGCPT, DPEE, ANSD, DGB), permet un accès libre, sans restriction et conforme au calendrier de diffusion, à l'ensemble des utilisateurs.

2.3. Analyse des écarts

Au titre des limites dans la compilation des statistiques de finances publiques, il est relevé la non intégration des avantages en nature dans la rémunération des salaires, et la non détermination de la consommation de capital fixe. Ces deux écarts s'expliquent par la non définition au niveau communautaire d'une méthode d'intégration des avantages en nature et de calcul de la consommation fixe.

L'autre difficulté liée au non basculement intégral en comptabilité patrimoniale s'explique par la non effectivité de l'utilisation du système d'informations approprié étant entendu que l'ensemble des textes subséquents sont déjà pris, et l'absence d'un applicatif qui consolide les opérations financières de l'ensemble des unités extra budgétaires.

3. Risques et difficultés associées

Les principaux risques identifiés portent sur le capital humain, le système d'information et les mutations institutionnelles.

Concernant le capital humain, il est noté une forte mobilité du personnel qualifié en statistiques de finances publiques qui pose le problème de la continuité de service. Pour pallier ce risque, il est mis en place un plan continu de renforcement de capacités du personnel notamment avec l'AFRITAC de l'Ouest et un système de suppléance entre compileurs de statistiques de finances publiques.



L'absence d'un système d'information qui assure une compilation des statistiques des unités extrabudgétaires et de celles des entités du secteur parapublic entraîne également un risque sur l'harmonisation des situations comptables, qui peut impacter négativement la qualité des statistiques de finances publiques. Pour pallier cette situation, il est mis en place l'observatoire du secteur parapublic qui regroupe la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor et les entités du secteur parapublic.

Enfin, il peut être relevé les risques liés aux mutations institutionnelles (changement de statut juridique de certaines agences en sociétés) qui entraîne des modifications dans le champ de l'Administration publique.

4. Perspectives et recommandations

Pour une bonne appropriation, un accent particulier devra être porté à la sensibilisation des différents acteurs à l'importance et à l'opportunité des réformes des statistiques de finances publiques. Dans ce cadre, la NSDD constitue un bon cadre d'échange et d'information sur les statistiques de finances publiques. Également, les parlementaires ainsi que les membres de la Cour des comptes devront être formés aux statistiques de finances publiques notamment dans leurs missions d'évaluation de la performance et des politiques publiques.

De plus, les acquis devront être consolidés par une application intégrale de la réforme sur la comptabilité patrimoniale, l'intégration des avantages en nature dans la rémunération des salariés, le calcul de la consommation de capital fixe, et la consolidation du cadre complet du MSFP 2014 (bilan, autres flux économiques, tableau des flux de trésorerie). Ces efforts devront s'accompagner de la poursuite de modernisation du système d'information financière et comptable.



Enfin, il est attendu des partenaires techniques et financiers la poursuite et le renforcement de leur accompagnement en termes de financement des activités de compilations des statistiques de finances publiques.

