



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN



PROJET D'APPUI À LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

NOTE DE SYNTHÈSE DU DÉBAT NUMÉRIQUE #5

Intégrité et lutte contre les flux financiers illicites pour une gestion responsable et efficace des finances publiques



Novembre 2023

INTRODUCTION :

Le Consortium LEGS-Africa / URAC à travers sa contribution au projet USAID d'Appui à la gestion des finances publiques, a organisé de septembre à décembre 2023, une série de débats numériques traitant des enjeux et défis des politiques de finances publiques au Sénégal. Ainsi, ce cinquième numéro portait sur : « L' intégrité et la lutte contre les flux financiers illicites pour une gestion responsable et efficace des finances publiques ».

Avant d'introduire les principaux défis de la thématique, Monsieur Elimane Kane, Président Directeur Exécutif de LEGS-Africa, est revenu sur le contexte et les objectifs de la contribution du Consortium LEGS-Africa / URAC au projet USAID d'Appui à la gestion des finances publiques. Il rappelle qu'à travers ce projet, le Consortium ambitionne de mettre en place un mécanisme local d'analyse et de suivi budgétaire pour promouvoir l'efficacité des dépenses dans les secteurs sociaux de base.

Cette phase de démarrage était également l'occasion de revenir sur les principaux objectifs du projet d'Appui à la gestion des finances publiques initié par le gouvernement américain à travers l'USAID pour appuyer l'Etat du Sénégal. Ainsi, Monsieur Mamadou Mansour Diagne, responsable de la Composante 1 du projet a rappelé que celui-ci a été lancé en janvier 2022 pour appuyer la réforme des finances publiques suivant l'internalisation des directives de l'UEMOA et vise trois principaux objectifs dont :

- Améliorer la transparence budgétaire et la participation du publique au processus budgétaire,
- Améliorer la programmation, la préparation, l'efficacité de la mise en œuvre du budget et la gestion de la réforme comptable ;
- Appuyer le gouvernement dans l'efficacité budgétaire notamment dans l'amélioration des recettes,
- Renforcer l'efficacité du contrôle interne et externe.

Ainsi, le projet USAID d'appui à la gestion des finances publiques est un cadre permanent de partenariat avec le Ministère de l'économie et des finances, les ministères sectoriels, les organes de contrôles qui bénéficient de l'appui à travers de l'assistance technique et des sessions de renforcement de capacités qui concourent à une meilleure prise en charge des réformes de finances publiques dans chaque domaine.

Également, le projet USAID d'Appui à la gestion des finances publiques engage les Organisations de la Société Civile à l'image du Consortium LEGS-Africa et URAC, hôte de cette session.

La séance, modérée par le Professeur Abdou Aziz KEBE, comptait dans le panel la Direction de la Programmation Budgétaire (DPB) et la Commune de Khombole représentée par son Maire. Les panélistes ont essentiellement échangé sur : i) le Code de transparence et les initiatives de promotion de la participation citoyenne ; ii) le civisme fiscal et la lutte contre les flux financiers illicites.

1. Code de transparence et Initiatives de participation citoyenne

Le panel a démarré avec Monsieur Mamoune Diop, conseiller technique à la Direction de la Programmation Budgétaire du Ministère de l'économie et des Finances qui a axé son intervention sur les dispositions du Code de transparence et les innovations induites dans le processus budgétaire. Dans son propos introductif, Monsieur Diop rappelle que la transparence est au fronton de la directive du cadre harmonisé des finances publiques. C'est un principe qui fédère et gouverne tous les autres principes budgétaires.

Le Code de transparence, qui internalise cette directive, définit celle-ci comme « La qualité de ce qui laisse apparaître la réalité toute entière ou de ce qui exprime la vérité sans l'altérer. En matière budgétaire et financière, la transparence suppose l'organisation et la gestion des deniers publics de manière claire et simple tout en apportant les garanties de sécurité les plus absolues. »

De ce point de vue, cette transparence exige que les citoyens, à la fois contribuables et usagers du service public de même que leurs représentants soient clairement, régulièrement et complètement informés de tout ce qui concerne la gouvernance et la gestion des fonds.

La transparence est le soubassement de la mise en œuvre de l'ensemble des mécanismes destinés à assurer la production, la fiabilité, l'exhaustivité, l'exactitude, la sincérité, l'accessibilité et l'intelligibilité de l'information budgétaire. Sous réserve, bien entendu, des secrets légitimement protégés.

Avant la réforme, la procédure budgétaire était marquée par une alternance des interventions entre l'exécutif et le parlement. Les rapports de ces deux acteurs étaient rythmés par deux rendez-vous annuels obligatoires. D'abord le vote du budget élaboré par l'exécutif qui avait le monopôle de ce processus, ensuite le contrôle a posteriori de la mise en œuvre de la loi de finance exercé par le parlement.

Cependant, depuis l'adoption du Code de transparence, le parlement est partie intégrante du processus budgétaire et intervient aux différentes étapes : l'élaboration, l'exécution ainsi que le suivi et contrôle.

- **L'élaboration** : La technicité de la matière budgétaire justifiait l'absence des parlementaires au processus d'élaboration du budget et le monopole de l'exécutif dans cet exercice. Ce que va changer le principe de transparence qui incite le gouvernement à organiser un débat parlementaire autour des grandes orientations budgétaires. Cette disposition trouve son répondant dans la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOFL) qui prévoit en son article 5-56 le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB).

Ce débat, dont la non tenue entraîne l'irrégularité du processus de préparation, porte essentiellement sur le Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuel (DPBEP). Le DOB est l'occasion de faire le point sur la situation de l'année n-1 et les perspectives économiques. Il permet aussi d'apporter des précisions sur la stratégie des finances publiques sur un horizon temporel d'au moins trois ans.

S'ensuit le Marathon budgétaire durant lequel le parlement débat du projet de loi des finances en présence de chaque ministère et procède ensuite au vote et à l'adoption de cette dite loi. Ce qui autorise l'exécution des ressources et des charges inscrites dans le projet de loi de finances.

- **L'exécution** : À titre d'informations, le gouvernement transmet trimestriellement au parlement des rapports sur l'exécution du budget. Il communique aussi toutes informations relatives aux modifications faites sur l'autorisation parlementaire. Par exemple : les arrêtés de virement, les arrêtés de transfert, les changements de destination, etc.

Aussi, le principe de transparence a impulsé un renforcement de l'information parlementaire par le biais de deux aspects améliorés et intégrés au dispositif notamment i) les programmes budgétaires qui imposent au gouvernement une présentation et une justification de l'ensemble des crédits inscrits ainsi que ii) les documents annexés au projet de loi de finance initial qui sont désormais plus exhaustifs et qualitatifs.

On compte plus d'une dizaine de documents annexés¹ contenant des précisions nécessaires à la compréhension du projet de loi de finances. Ces annexes contribuent à renforcer l'information du parlementaire pour une meilleure transparence.

- **Le suivi et contrôle parlementaire** : Les moyens d'incursion des parlementaires dans la préparation et l'exécution du budget ont été beaucoup améliorés. En effet, suivant le principe de transparence, les parlementaires ont le droit d'accéder, sans réserve, à toutes informations relatives à la gestion des deniers publics. Ils peuvent également entreprendre des investigations ou procéder à l'audition des ministres et responsables de programmes. Dans la même dynamique, le cadre juridique de contrôle et d'évaluation des parlementaires a également été renforcé.

Au niveau local, les principes de transparence se manifestent d'une part à travers la participation citoyenne, encadrée par la Constitution et trouvant son répondant dans le Code Générale des collectivités territoriales.

En ce sens, **Monsieur Magueye Boye, Maire de la Commune de Khombole**, estime que concernant le processus budgétaire à l'échelle territoriale, il est aujourd'hui crucial que les communes et conseils départementaux aient une approche participative et inclusive. Cependant, les réalités de gestion quotidienne des collectivités territoriales et l'insuffisance des ressources, peuvent constituer des contraintes à l'adoption de cette démarche.

Aussi rappelle-t-il que le Débat d'Orientation budgétaire (DOB) constitue une étape importante dans le processus budgétaire local et est adossé, pour certaines communes, aux conditions minimales obligatoires (CMO) répondant aux critères de performances imposés par le PACASEN². Cette étape est précédée par les Conseils de quartier qui facilitent le recueil des préoccupations et priorités des populations à travers des focus groupe. Ces données sont ensuite partagées et prises en charge lors du DOB.

Toutes ces mesures prises visent à maîtriser les enjeux liés à la transparence et à lutter contre les flux financiers illicites pour assurer une gestion efficace et responsable des finances publiques.

2. Civisme fiscale et lutte contre les Flux Financiers Illicites (FFI)

La question des Flux financiers illicites (FFI) est une problématique soulevée à l'international qui renvoie quelque part aux stratégies d'optimisation et d'évitement fiscal pratiquées à travers les prix de transfert, les conventions et exonérations fiscales, la déclaration des propriétaires effectifs et également aux pratiques de corruption etc. Elle a eu un prolongement au Sénégal à travers le bureau de coopération International que Monsieur Boye a dirigé pendant 4 ans.

La lutte contre les FFI présente plusieurs défis majeurs qui engagent la responsabilité et la protection des régies financières intervenant tout au long du processus budgétaire. Il est surtout question des facteurs corruptogènes, du niveau de menaces et des impacts sur la mobilisation des ressources et la qualité des dépenses. Elle présente des enjeux liés aux influences politiques, aux conflits d'intérêts ainsi qu'aux instruments légaux mis en place par nos États comme les traités bilatéraux, les exonérations fiscales qui sont des facteurs d'évitement fiscal en attestent le déficit entre les incitations fiscales du secteur extractif et les retombées que l'État reçoit.

Tout récemment, le Sénégal a adopté des dispositions légales portant sur la déclaration du bénéficiaire effectif en matière de création d'entreprise. Ce qui est un pas important pour plus de transparence dans la mobilisation des recettes et dans la déclaration et le paiement des impôts ainsi que. C'est à dire que toute personne morale détentrice d'actions dans une entreprise est obligée de déclarer la personne physique bénéficiaire, en dernier ressort, des dividendes et tous autres intérêts de l'entreprise.

De plus, le Sénégal a adopté de nouvelles dispositions depuis 2018 mais qui devraient être complétés par l'arrêté portant prix de transfert et documentation obligatoire qui doit être déposés par toutes filiales internationales qui ont des intérêts au Sénégal. Laquelle déclaration devra avoir comme information : la part d'impôts payée dans les différents pays d'installation de l'entreprise, les parts d'actifs et autres différents éléments de transparence.

Dans cette dynamique, des initiatives de promotion du civisme fiscal sont prises au niveau local. C'est le cas du projet dénommé « Hologramme du payeur » ou « Mandargey ki fey limpot » en wolof, en cours d'élaboration par la Commune de Khombole. Le projet a pour objectif de stimuler le paiement spontané des contributions foncières des propriétés bâties et de la contribution globale unique.

Il s'agira de s'appuyer sur les principes de communication pour un changement social et comportemental afin d'amener le citoyen, premier contributeur à la fiscalité locale, à s'acquitter des taxes et redevances afin d'élargir l'assiette fiscale des collectivités territoriales.

3. Discussions et recommandations

Les exposés des participants ont permis au public de prendre connaissance des différentes initiatives de promotion de la participation citoyenne mises en place par l'État du Sénégal. On note tout d'abord toutes les

1- CF à partir Page 7

2- Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal

informations relatives à l'activité financière qu'elle soit passée, présente ou future. Dans cette lancée, le DPBEP³ est partagé avec les Organisation de la Société Civile et le gouvernement tient compte de leurs observations dans le cadre de son actualisation avant dépôt à l'Assemblée Nationale.

Aussi, le gouvernement publie, à destination du grand public, un guide synthétique budgétaire appelé "Budget citoyen". C'est une version simplifiée et imagée de la loi des finances qui a d'ailleurs été récemment convertie en bande dessinée. Le budget citoyen a pour objectif de faciliter l'appropriation du budget par le citoyen et de promouvoir son implication pertinente dans le suivi et le contrôle des politiques publiques.

Néanmoins, il y a encore des efforts à faire. En ce sens, les participants ont formulé plusieurs recommandations soit :

- Évaluer l'état de mise en œuvre et accélérer l'ACT III de la décentralisation. Le contexte actuel exige une implication effective des populations au processus d'élaboration budgétaire qui devraient se manifester par un droit de vote lors de sessions comme le DOB ;
 - Impliquer des conseils de quartier tout au long du processus budgétaire ;
 - Intégrer aux instruments juridiques et réglementaires une disposition pour la déclaration de patrimoine des maires ;
 - Faire un suivi effectif de la mise en œuvre du code de transparence au Sénégal comme dans l'espace UEMOA⁴, répertorier les dispositions inappliquées et déterminer les goulots d'étranglement.
- En définitive, cette dernière session qui s'est tenue le 28 décembre 2023, jour de l'adoption du Code de transparence a permis au public d'avoir une meilleure connaissance des mesures d'application du code par rapport au processus budgétaire, de découvrir les initiatives locales de promotion de la participation citoyenne et du civisme fiscale. Dans ce sillage, le public a également été informé et sensibilisé sur les défis, enjeux et impacts des flux financiers illicites.

3- Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuel

4- Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine

Intégrité et lutte contre les flux financiers illicites pour une gestion responsable et efficace des finances publiques

Quelques documents annexés à la loi de finances :

1 - Voies et moyens qui retrace le montant, le recouvrement et la répartition des recettes,



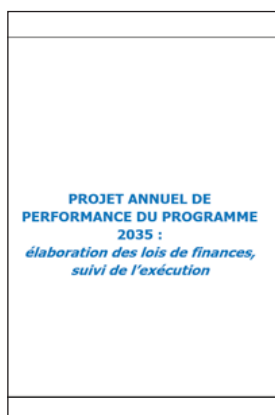
Le Document « **Voies et moyens** » décline la stratégie du Gouvernement pour percevoir des recettes et élargir l'assiette. Il décrit l'évolution complète des recettes, rappelle la méthodologie de leur projection retenue lors des campagnes de budgets économiques et retrace la stratégie de leur mobilisation ainsi que les nouvelles dispositions fiscales introduites dans le projet de loi de finances.

2 - Document de Programmation Budgétaire et Économique Pluriannuelle (DPBEP) actualisé,



Sur la base d'hypothèses économiques précises et justifiées, le Gouvernement **élabore le Document de Programmation budgétaire et économique pluriannuelle (DPBEP)**, document de référence pour la préparation de la loi de finances qui sert de base de discussion au **Débat d'Orientation budgétaire (DOB)** à l'Assemblée nationale. Le DPBEP présente également l'évolution de l'ensemble des ressources, des charges et de la dette des organismes publics ainsi que la situation financière des entreprises publiques sur la période considérée et, éventuellement, les concours que l'Etat peut accorder à ces dernières. Enfin, il fixe les objectifs d'équilibre budgétaire et financier.

3 - Document Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) et Projet annuel de performance (PAP),



Les **DPPD** et **PAP** sont la traduction financière de la politique ministérielle et de ses priorités sur une période triennale. Ils sont le reflet de la politique du ministère qui découle de la stratégie nationale de développement économique et sociale. Chaque ministère dispose d'un DPPD où il fait la présentation générale de son département, décline les orientations stratégiques, fait la présentation triennale des crédits par grandes catégories de dépenses auquel sont annexés les PAP. Ces derniers outils déclinent pour une année, la stratégie opérationnelle, le cadre de performance et les crédits y rattachés.

4 - Document Budgétaire Genre



Le Document budgétaire genre (DBG) fait le bilan des acquis, contraintes et défis en matière de genre. Il s'inscrit dans une dynamique d'amélioration continue de la prise en compte de la dimension genre dans la programmation budgétaire par le biais de la budgétisation sensible au Genre (BSG).

5 - Déclaration sur les risques budgétaires



Ce document traite des principaux risques identifiés au Sénégal notamment les risques macro-économiques, ceux liés aux entreprises publiques, aux partenariats public-privé, à la gestion de la dette et aux garanties, aux catastrophes naturelles et à l'environnement politico-sécuritaire (ou risques politico-institutionnels).

6 - Rapport économique et financier



Ce rapport élaboré par la Direction de la Prévision et des Etudes économique (DPEE) qui fait l'analyse de la situation économique de l'année écoulée (n-1), décrit la tendance de l'année en cours (n) et présente les prévisions de l'année à venir (n+1).

Enfin, ledit rapport revient également sur les grandes lignes du PLF à savoir, les ressources et dépenses du budget général, les CST et le financement du déficit et énonce les perspectives à moyen terme.

7 - Résumé des rapports d'évaluation ex-ante des projets et programmes



Elaboré par la Direction de la Planification, le rapport présente la liste de projets/programmes évalués ex ante annuellement et fait une cartographie des zones d'intervention des projets/programmes, par secteurs d'activités et par sections. A cet effet, il vise à éclairer la prise de décision d'investissement de l'autorité qui doit s'assurer de la performance et de la rentabilité des projets et programmes, afin de garantir une allocation optimale des ressources.

Intégrité et lutte contre les flux financiers illicites pour une gestion responsable et efficace des finances publiques

8 - Stratégie de gestion de la dette à moyen terme



Conformément au règlement n°09/2007/CM/UEMOA portant cadre de référence de la politique d'endettement public et de gestion de la dette publique dans les Etats membres de l'UEMOA, il est exigé aux pays membres, d'élaborer une Stratégie de Gestion de la Dette à Moyen terme (SDMT) à annexer à la loi de finances.

9 - Projets d'Investissement Public



Le PIP récapitule l'ensemble des échéanciers et fait les commentaires sur les projets et programmes d'investissement de l'Etat. Il trace la politique publique en matière d'investissement publics par département ministériel et par secteur (primaire, secondaire, tertiaire et quaternaire) sur une période triennale.

10 - Budget Citoyen



Le « budget citoyen » est un document de communication synthétique qui explique la loi de finances de l'année. Il est produit chaque année, suivant un langage simplifié et accessible pour les populations. Il contribue à l'ancrage et à la vulgarisation des concepts budgétaires par l'adoption d'une stratégie de communication et de sensibilisation adaptée.

Personnes ressources

- **El Hadj Mamoune DIOP**
Conseiller Technique à la Direction de la Programmation budgétaire
du Ministère de l'économie et des finances
- **Magueye BOYE**
Inspecteur principal des impôts et Maire de Khombole
- **Professeur Abdou Aziz KEBE**
Modérateur

Equipe Projet

- **Elimane Haby KANE**
Président Directeur exécutif de LEGS-Africa
- **Bigué Marcel FALL**
Chargée de projet et de capitalisation
- **Georges Assyoty COLY**
Chargé de communication / social media manager
- **Marem KANTE**
Consultante en communication, Graphiste / Designer



USAID
DU PEUPLE AMERICAIN



Yoff, 4 Route de l'Aéroport , 2ème étage
Tel : 33 860 24 87 // 77 414 17 65
Email : legs.africa2063@gmail.com
Email : legs.@legs-africa.org
Dakar - Sénégal

_____/_____
www.citizenlegs.org
www.uracsenegal.sn