

REPUBLIQUE DU SENEGAL



un peuple – un but – une foi

COUR DES COMPTES



RAPPORT SUR L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES

GESTION 1997

SOMMAIRE

INTRODUCTION	6
PREMIERE PARTIE : RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 1997	8
CHAPITRE I – OPERATIONS DU BUDGET GENERAL	
10	
1.1- Recettes du budget général	
10	
1.1.1 – Prévisions de recettes des lois de finances pour 1997.....	10
1.1.2 - Recettes effectives des lois de finances pour 1997.....	11
1.2 - Dépenses du budget général	17
1.2.1 – Prévisions de charges des lois de finances pour 1997.....	19
1.2.2 – Dépenses effectives des lois de finances pour 1997	20
CHAPITRE II – COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	36
2.1 - Comptes d'affectation spéciale	36
2.2 – Autres comptes spéciaux du Trésor	37
CHAPITRE III – COMPTES ANNEXES AU BUDGET	38
3.1 - Prévisions des comptes annexes	38
3.1.1 - Financements acquis	38
3.1.2 - Prévisions de tirage	38
3.2 - Récapitulation générale des prévisions de dépenses en capital	39
3.2.1 - Autorisations de programme et financements acquis	39
3.2.2 - Crédits de paiement et prévisions de tirage	39
DEUXIEME PARTIE : GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES	41
CHAPITRE I – GESTION DU BUDGET GENERAL	41
1.1 – Gestion du budget de fonctionnement	41
1.1.1 – Modification des crédits en cours de gestion	41
1.1.2 – Utilisation des crédits	42
1.2 – Gestion du budget consolidé d'investissement	44
1.2.1 – Modification des crédits en cours de gestion	44
1.2.2 – Utilisation des crédits	44
1.3 - Pratiques contestables	44
1.3.1 - Dotations disproportionnées par rapport aux consommations prévisibles	44
1.3.2 - Utilisation irrégulière de crédits	45
CHAPITRE II – GESTION DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	47
2.1 – Gestion des comptes d'affectation spéciale	47
2.2- Gestion des autres comptes spéciaux	48
2.3 – Modification des crédits en cours de gestion	48
CHAPITRE III- GESTION DES COMPTES ANNEXES	49
CONCLUSION	50

AVERTISSEMENT

Le contrôle de l'exécution des lois de finances s'inscrit dans le cadre de l'assistance que la Cour des Comptes doit apporter au Parlement. Il a pour objet de permettre au Parlement d'apprécier l'action du Gouvernement en matière de gestion des opérations financières de l'Etat et au Ministre de l'Economie et des Finances de prendre les mesures qui s'imposent au vu des observations et conclusions de la Cour.

L'analyse de l'exécution financière que la Cour doit faire dans son rapport nécessite qu'elle dispose du compte définitif prévu à l'article 194 du décret 66-458 du 17 juin 1966 portant règlement général sur la comptabilité publique de l'Etat et qui, à cette fin, doit lui être obligatoirement transmis.

L'article 194 du décret précité dispose en effet, que *le compte définitif* doit faire ressortir pour chaque chapitre, article et paragraphe :

Pour les recettes :

- les prévisions du budget ;
- *les droits acquis à l'Etat* ;
- les recouvrements effectués ;
- *les restes à recouvrer*.

Pour les dépenses :

- les crédits budgétaires ;
- les dépenses effectuées.

La Cour constate que, pour la gestion 1997, à la place d'un document unique regroupant l'ensemble des éléments cités ci-dessus, le Ministre de l'Economie et des Finances a produit à la Cour, outre le projet de loi de règlement, la situation des crédits de clôture et le compte consolidé de gestion qu'il considère comme le compte définitif visé à l'article 194 du décret n°66-458 du 17 juin 1966.

L'examen dudit compte amène la Cour à observer qu'il n'est pas établi conformément à la réglementation en vigueur pour pouvoir être considéré comme un compte définitif.

En effet, bien que le compte consolidé reprenne les principales rubriques du compte définitif visé à l'article 194 du décret n°66-458 du 17 juin 1966, il lui manque, pour les recettes, *les deux rubriques concernant les « droits acquis à l'Etat » et les « restes à recouvrer »*.

Devant cette situation, la Cour a demandé au Ministre de l'Economie et des Finances la production de certains documents dont notamment la situation cumulée des recettes de clôture et la situation des crédits. Mais, seule la situation des crédits a été produite à la Cour.

Selon le Ministère de l'Économie et des Finances, l'absence des deux rubriques <<droits acquis à l'État>> et <<restes à recouvrer>> dans la situation des recettes provient des dysfonctionnements du système intégré de centralisation informatique des opérations des ordonnateurs et celles des comptables du Trésor.

En outre, il ajoute que les comptes de gestion ont été établis suivant la procédure d'apurement accéléré qui ne prévoyait pas la production de la situation cumulée des recettes et de la situation des crédits.

Le présent rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1997 est, par conséquent, établi par la Cour sous réserve des éléments manquants au compte définitif.

DELIBERE

Le présent rapport a été établi en application de l'article 2 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999 sur la Cour des comptes qui stipule en ses articles 2 et 26 que « la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ».

Conformément aux dispositions de l'article 15 de la loi organique n°99-70 du 17 février 1999, la Cour des comptes a adopté le présent rapport.

Etaient présents :

- Monsieur Abdou Bame GUEYE, Président de la Cour des Comptes ;
- Messieurs Abba GOUDIABY, Moustapha GUEYE et Mamadou Hady SARR, Présidents de Chambre ;
- Monsieur El Hadji Malick KONTE, Secrétaire Général ;
- Monsieur Mamadou TOURE, Conseiller maître ;
- Messieurs Vincent GOMIS, Abdoul Madjib GUEYE, Oumar NDIAYE, Hamidou AGNE, Joseph NDOUR, Mamadou FAYE, Boubacar BA, Alassane Thierno BARRO et Sabara DIOP, Conseillers référendaires ;
- Messieurs Mamadou NDONG, Aliou NIANE, Boubacar TRAORE, Malick LY, Cheikh LEYE, René Pascal DIOUF, Papa Gallo LAKH, Babacar BAKHOUM, Mamadou THIAO, Arfang Sana DABO, Amadou Bâ MBODJ, Thierno Idrissa Arona DIA Mamadou Lamine KONATE et Cheikh Issa SALL, Conseillers ;

Monsieur Abdourahmane DIOUKHANE, Commissaire du Droit représentant le Ministère public ;

Maître Ahmadou Moustapha MBOUP, Greffier en Chef, a assuré le secrétariat de la formation.

INTRODUCTION

Le solde d'exécution des lois de finances pour 1997 s'établit à +40,3 milliards de francs contre +2,7 milliards pour la gestion précédente, soit une augmentation de 37,6 milliards en valeur absolue et de 1392,5% en valeur relative.

Cet excédent, obtenu pour la troisième année consécutive depuis la dévaluation, est supérieur de 91,9 milliards (178,1%) au déficit prévu par la loi de finances rectificative (-51,6 milliards). L'évolution du solde durant les cinq dernières gestions est retracée au tableau n°1 et au graphique n°1 ci-dessous.

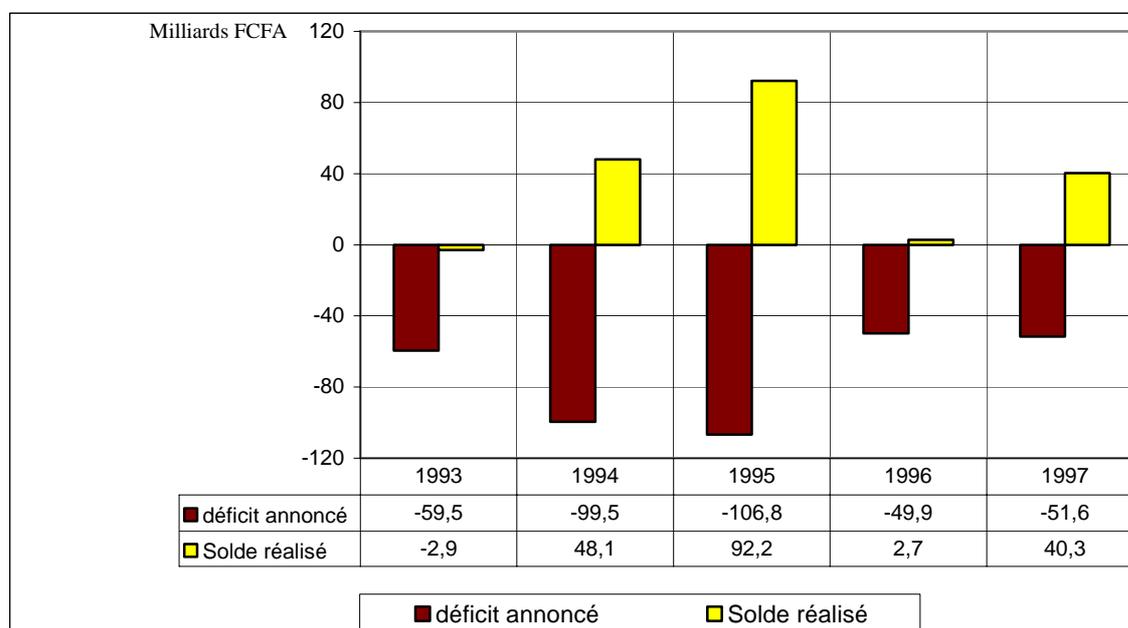
Tableau n° 1 : Résultat de l'exécution budgétaire : évolution du solde

En milliards de FCFA

Gestion	déficit prévisionnel	Solde réalisé	Variation du solde réalisé %	Variation solde prévisionnel par rapport au solde réalisé	
				valeur	%
1993	-59,5	-2,9	na	56,6	+95,1
1994	-99,5	+48,1	+1758,6	147,6	+148,3
1995	-106,8	+92,2	+91,7	199,0	+186,3
1996	-49,9	+ 2,7	-97,1	52,6	+105,4
1997	-51,6	+40,3	+ 1392,5	91,9	+178,1

NB : na : non applicable

Graphique n° 1 : Evolution du solde d'exécution budgétaire de 1993 à 1997



Les analyses du présent rapport s'efforcent de fournir les éléments nécessaires pour interpréter ce résultat, lequel ne concerne que les seules opérations du budget général et des comptes spéciaux du trésor. Il ne comporte pas le résultat des opérations de trésorerie dont la perte nette atteindrait 3,1 milliards de francs et celui des opérations dont le Trésor public n'est pas comptable assignataire, retracées dans les comptes annexes au budget arrêtés à 230,4 milliards de francs.

Les résultats de l'exécution budgétaire seront appréciés au regard des objectifs fixés par le programme des réformes économiques mises en œuvre avec le soutien du Fonds monétaire international au titre de la Facilité d'Ajustement structurel renforcé et à la lumière des contextes économiques international, sous régional et national.

En 1997, le contexte international est marqué en particulier par une appréciation du dollar américain vis-à-vis des autres devises européennes et du yen et par le déclenchement de la crise de liquidité des pays asiatiques au deuxième semestre.

En ce qui concerne l'ensemble des pays membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), avec un taux d'inflation de 3,5%, la croissance économique a atteint 6 % en 1997 contre 4,7 % dans les pays de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) et le déficit budgétaire dans l'UEMOA a été limité à 1,9 % du PIB en raison de l'amélioration des recouvrements des recettes et de la maîtrise accrue des dépenses publiques.

En 1997, la situation de l'économie sénégalaise est marquée notamment par la réalisation d'un taux de croissance économique satisfaisant, la maîtrise de l'inflation et le redressement de la position extérieure du pays.

Le présent rapport comporte deux parties :

La première partie décrit et commente les résultats généraux des lois de finances pour 1997.

La deuxième partie analyse les modalités de la gestion des autorisations budgétaires, en particulier sous l'angle de leur régularité au regard des dispositions de la loi n° 75-64 du 28 juin 1975 portant loi organique relative aux lois de finances.

PREMIERE PARTIE : RESULTATS GENERAUX DE L'EXECUTION DES LOIS DE FINANCES POUR 1997

La loi n° 96-32 du 31 décembre 1996 portant loi de finances pour l'année 1997 a arrêté, après consolidation, les ressources du budget à la somme de 702,9 milliards de francs et les charges à 755,5 milliards de francs. Il en ressort un déficit prévisionnel de 52,6 milliards de francs que le Parlement autorise le Président de la République à couvrir par la mobilisation d'emprunts aussi bien sur le marché national qu'extérieur.

La loi de finances rectificative n° 97-19 du 12 décembre 1997, motivée par la prise en compte d'une recette de 65 milliards de francs résultant de la privatisation de la SONATEL, a porté les ressources de l'Etat à 763,8 milliards de francs et les charges à 815,4 milliards de francs, réparties suivant le tableau n°2 ci-dessous.

Elle se traduit par un supplément net de ressources de 60,9 milliards de francs et des charges complémentaires de 59,9 milliards, permettant ainsi de réduire le déficit prévisionnel de l'année qui passe de 52,6 à 51,6 milliards de francs.

Tableau n° 2 : Prévisions et opérations effectives des lois de finances pour 1997

En milliards de FCFA

Nature des opérations	Prévisions Loi de finances initiale			Prévisions Loi finances rectificative			Opérations effectives		
	Ress.	Charges	Solde prévu	Ress.	Charg.	Solde prévu	Ress.	Charge	Solde réel
I - OPERATIONS DONT LE TRESOR PUBLIC EST COMPTABLE ASSIGNATAIRE									
A - BUDGET GENERAL	438,0	307,1	+130,9	498,9	367,0	+131,9	504,8	348,6	+156,2
- Budget de fonctionnement	438,0	257,1	+180,9	498,9	292,0	+206,9	500,5	289,7	+210,8
- Budget d'équipement	-	50,0	-50,0	-	75	-75	4,3	58,9	-54,6
B - COMPTES SPECIAUX DU TRESOR	34,5	218,0	-183,5	34,5	218	-183,5	77,7	193,6	-115,9
Total (A+B)	472,5	525,1	-52,6	533,4	585	-51,6	582,5	542,2	+40,3
II - OPERATIONS DONT LE TRESOR N'EST PAS COMPTABLE ASSIGNATAIRE									
C - COMPTES ANNEXES AU BUDGET	230,4	230,4	-	230,4	230,4	0,0	nc	nc	nc
TOTAL (A+B+C)	702,9	755,5	-52,6	763,8	815,4	-51,6	na	na	na

NB : nc : non communiqué
na : non applicable

Il ressort de la situation comparée des prévisions et des opérations effectives des lois de finances pour 1997, un solde net d'exécution de +40,3 milliards de francs pour les opérations dont le trésor public est comptable assignataire.

Les réalisations correspondantes s'analysent comme suit :

a) Budget de fonctionnement

L'exécution du budget de fonctionnement dégage un excédent de 210,8 milliards de francs avec une plus-value de 1,6 milliard en recettes et, en dépenses, des crédits non consommés d'un montant de 2,3 milliards excluant les crédits non engagés relatifs à la subvention du budget de fonctionnement au budget d'investissement (47,5 milliards), au compte spécial du Trésor/Caisse autonome d'Amortissement (127,3 milliards) et au compte de garanties et d'aval (3 milliards).

b) Budget d'équipement

Il a été exécuté en déficit. En recettes, avec la suppression du Prélèvement au profit du budget d'équipement (PBE), aucune prévision n'a été faite. Ce budget a enregistré une réalisation de 4,3 milliards en recettes et des dépenses d'un montant de 58,9 milliards de francs ont été faites grâce à une subvention du budget de fonctionnement.

Au total, l'exécution du budget général (budget de fonctionnement et budget d'équipement) fait ressortir un résultat dégageant un excédent net de 156,2 milliards de francs.

Le tableau n°3 ci-dessous présente la situation comparative des résultats de l'exécution du budget général de 1993 à 1997.

Tableau n° 3 : Evolution du résultat de l'exécution du budget général

En milliards de FCFA

Gestion	Excédent des recettes sur les dépenses en fin de gestion
1993	+13,7*
1994	+21,6
1995	+92,2
1996	+53,4
1997	+156,2

NB :* : avant dévaluation.

Sur la période 1993-1997, il est observé, au niveau des résultats de l'exécution du budget général, des excédents des recettes sur les dépenses.

L'article 6 du projet de loi de règlement autorise le transfert, au compte permanent des découverts du Trésor, de l'excédent de recettes, pour 1997, arrêté à la somme de 156,2 milliards de francs.

c) Comptes spéciaux du trésor

Les comptes spéciaux du trésor ouverts par la loi de finances ont, après exécution, enregistré des montants de 77,7 milliards en recettes et 193,6 milliards en dépenses, soit un déficit de 115,9 milliards de francs imputable essentiellement aux comptes d'affectation spéciale qui accusent une perte de 115,6 milliards de francs.

CHAPITRE I – OPERATIONS DU BUDGET GENERAL

1.1- Recettes du budget général

Les recettes du budget général s'établissent à 504,8 milliards de francs en 1997, soit une progression de 29,1% par rapport à 1996.

Les recettes fiscales qui s'établissent à 398,8 milliards de francs ont augmenté de 8,6 % par rapport à 1996 mais moins que les recettes non fiscales (101,6 milliards) qui ont enregistré une hausse de 330,9 %.

Il n'y a pas eu de prévisions de recettes extraordinaires, le budget d'équipement devant être financé par une subvention du budget de fonctionnement.

1.1.1 – Prévisions de recettes des lois de finances pour 1997

1.1.1.1 – La loi de finances initiale pour 1997

A-) Recettes fiscales

La loi de finances initiale évaluait à 404,1 milliards les recettes fiscales, en augmentation de 11,5% par rapport à la loi de finances de 1996 où les prévisions de recettes fiscales s'élevaient à 362,4 milliards de francs.

Cette évolution prévisionnelle de 41,7 milliards de francs était basée sur une hypothèse de hausse de 16,9 milliards de la taxe sur la valeur ajoutée, de 14,3 milliards des droits de douane et de 12,4 milliards de l'impôt général sur le revenu. En revanche, un fléchissement de 1,9 milliard était attendu des droits d'enregistrement et de timbre.

B)- Recettes non fiscales

Pour 1997, les évaluations de recettes non fiscales s'élevaient à 33,9 milliards, en diminution de 21,3 % par rapport à la loi de finances pour 1996. Cette baisse provient des produits de la privatisation (-10 milliards) et des contributions et participations financières (-5,5 milliards de francs).

1.1.1.2 – Loi de finances rectificative pour 1997

A) - Recettes fiscales

La loi de finances rectificative a diminué les recettes fiscales évaluées dans la loi de finances initiale pour les faire passer de 404,1 milliards de francs à 401,4 milliards de francs, soit une diminution de 2,7 milliards de francs en valeur absolue et de 0,7 % en valeur relative. Cette variation nette est imputable d'une part, à une baisse des droits de douane (-5,6 milliards) et de la taxe sur la valeur ajoutée (-2,7 milliards) et d'autre part, à une augmentation des impôts directs (+3,1 milliards) et des droits d'enregistrement et de timbre (+2,5 milliards).

B) - Recettes non fiscales

Les prévisions initiales de recettes ont été revues à la hausse à 97,5 milliards de francs par la loi de finances rectificative. Les réajustements opérés portent essentiellement sur les produits de privatisation pour 70 milliards de francs et des accords de pêche pour 2,4 milliards de francs. Par contre, la prévision de recettes attendues des produits de stabilisation, soit 27 milliards de francs, diminue de 9 milliards de francs en raison principalement de l'option volontaire du gouvernement de ne pas répercuter sur les prix des produits pétroliers la hausse du dollar intervenue en cours d'année .

La modification relative aux produits de la privatisation concerne exclusivement la cession du bloc d'actions de 33,33% de la SONATEL au groupe France-Telecom intervenue pour un montant de 65 milliards de francs auquel s'ajoutent les droits d'enregistrement. Cette modification n'intègre pas le produit de l'offre publique de vente concernant 17,66% du capital de la SONATEL, qui a rapporté environ 33 milliards de francs à la date du 19 décembre 1997.

1.1.2 - Recettes effectives des lois de finances pour 1997

Les recettes fiscales réalisées en 1997 sont inférieures aux prévisions dans la mesure où elles s'établissent (après remboursement d'impôts sous forme de certificat de détaxe d'un montant de 6,8 milliards) à 398,8 milliards, en diminution de 1,3% par rapport à la loi de finances initiale et de 0,6% par rapport à la loi de finances rectificative. Cependant elles sont en progression de 8,6% par rapport à 1996.

Les recettes non fiscales sont réalisées à hauteur de 101,7 milliards de francs grâce notamment aux produits de la vente du tiers des actions de la SONATEL. Elles sont en augmentation de 200% par rapport à la loi de finances initiale, de 4,3% par rapport à la loi de finances rectificative et de 330,9% par rapport à 1996

Le tableau ci-après donne les réalisations comparées aux prévisions à la fois initiales et rectifiées.

Tableau n° 4 : Prévisions et recettes effectives

En milliards de FCFA

Nature de la recette	Prévisions initiales	Prévisions rectifiées	Réalizations 1997 (3)	Variation	Taux d'exécution 1997 (3)/(2) %
	LFI (1)	LFR (2)		(2)/(1) %	
TITRE I : RECETTES FISCALES	404,1	401,4	398,8	-0,7	99,3
<u>Section I</u> : Impôts directs	90,0	93,1	92,7	3,4	99,6
<u>Section II</u> : Impôts indirects dont :	301,0	292,7	286	-2,7	97,7
- droits de douane	189,0	183,4	180,7	-2,9	98,5
- TVA/TPS, TOB, TCI	112,0	104,3	104,9	-6,9	100,6
<u>Section III</u> : Droits d'enregistrement de timbre/ taxe pour service rendu	13,1	15,6	20,1	19,0	128,8
TITRE II : RECETTES NON FISCALES	33,9	97,5	101,7	18,7	104,3
<u>Section I</u> : Revenus du domaine et des valeurs dont :	6,4	79,0	80,3	1134,3	19,4
- accords de pêche	5,0	7,4	9,0	48,0	121,6
- produits privatisations	-	70,0	68,0	-	97,1
<u>Section II</u> : Recettes des services et produits divers	27,0	18,0	13,0	-33,3	72,2
<u>Section III</u> : Contributions et participations financières	0,5	0,5	8,3	0,0	1660,0
TOTAL RECETTES ORDINAIRES	438,0	498,9	500,5	13,9	100,3

1.1.2.1.– Les recettes fiscales

En 1997, les recettes fiscales nettes d'un montant de 398,8 milliards, représentant 79,6 % des recettes du budget général, ont progressé de 31,5 milliards de francs, soit 8,6 % par rapport à 1996 où elles s'établissaient à 367,3 milliards de francs. Les recettes fiscales sont principalement alimentées par les droits de douane d'un montant de 180,7 milliards de francs (45,3 %), la taxe sur la valeur ajoutée d'un montant de 100,7 milliards de francs (25,3 %) et des impôts directs d'un montant de 92,7 milliards de francs (23,2 %). Sur la période 1994-1997, les recettes fiscales ont régulièrement augmenté de 49,9 % par rapport à 1994, de 21,4 % par rapport à 1995 et de 8,6 % par rapport à 1996.

Concernant l'année 1997, la hausse constatée est surtout imputable à la taxe sur la valeur ajoutée (+21,4 milliards, soit 27,0%) et aux impôts directs (+8,6 milliards, soit 10,2%).

A) – Ecart entre prévisions et exécution des recettes fiscales

Le taux d'exécution des recettes fiscales est de 99,3%. L'écart des réalisations par rapport aux prévisions qui était de -5,3 milliards de francs pour la loi de finances initiale est réduit à -2,6 milliards pour la loi de finances rectificative. Toutefois, il convient de signaler, comme le montre le tableau n°5 ci-après, que malgré la révision en baisse des prévisions de recettes intervenue en décembre, il reste encore 2,6 milliards de moins-value à la clôture de la gestion.

Tableau n° 5 : Principaux écarts entre prévisions et exécution

En milliards de FCFA

Type de recette	Prévisions rectifiées	Réalizations	Ecart	
			valeur	%
Total des recettes fiscales dont :	401,4	398,8	-2,6	-0,6
Impôts directs	93,1	92,7	-0,4	-0,4
Droits de douane	183,4	180,7	-2,7	-1,4
Taxe sur la consommation intérieure	5,0	4,2	-0,8	-16,0
Autres impôts indirects	0,0	0,4	+0,4	-
Taxe sur le chiffre d'affaires et prestations de services	104,3	100,7	-3,6	-3,4
Droit d'enregistrement	9,3	12,1	+2,8	+30,1
Droit de timbre	6,1	7,8	+1,7	+27,8
Taxe pour service rendu	0,2	0,2	0,0	+0,0

Dans l'exécution des différentes catégories de recettes fiscales, les principales performances sont notées au niveau des droits d'enregistrement et des droits de timbre qui ont enregistré des plus-values de 2,8 milliards et de 1,7 milliard, respectivement.

En revanche, des contre-performances sont observées essentiellement au niveau de la TVA et des droits de douane dont les réalisations laissent apparaître une moins-value de 3,6 milliards et de 2,7 milliards, respectivement.

La Cour a eu à noter lors de la vérification des comptes de gestion des Trésoreries-paieries régionales (TPR) pour l'année 1997 que dans la majorité des cas, la TVA n'était pas acquittée par les fournisseurs de l'Administration à cause d'une négligence des comptables publics qui ne procédaient pas au précompte de la TVA sur les règlements effectués, en violation de l'article 308 du code général des impôts.

Le Ministère de l'Economie et des Finances avance que << dans l'interprétation de l'article 308 du Code général des Impôts et de sa circulaire d'application n°1541 du 20 août 1996, pour beaucoup de comptables, le champ d'application ne couvre que les fournitures de biens et de services à l'Etat faites dans les conditions du marché soit par entente directe, soit par appel d'offres ; en d'autres termes, le précompte direct ne vise que les attributaires des marchés publics. Cette interprétation semble être confirmée par l'exposé des motifs de la loi n° 95-

06 du 05 janvier 1995 modifiant l'article 308 qui fait référence aux attributaires de marchés publics>>.

Par ailleurs, il arrive souvent que certains créanciers de l'Etat versent directement la TVA à la caisse des comptables en contrepartie du virement du montant brut de leur mandat

Pour la Cour, le problème posé est essentiellement juridique. En effet, la circulaire n°1541 a restreint le champ d'application de l'article 308 de la loi portant Code général des Impôts en essayant de le limiter à un certain nombre de contrats.

La Cour observe que, d'une part, en vertu de la hiérarchie des normes juridiques, une circulaire ne saurait être supérieure à une loi et que, d'autre part, le marché public est un contrat administratif parmi tant d'autres.

Concernant les moyens tirés de l'exposé des motifs, la Cour rappelle que seul le corps des textes a valeur normative.

Aussi, la Cour recommande -t-elle au Ministère de l'Economie et des Finances de demander aux comptables publics : 1) de cesser la pratique consistant à demander aux créanciers de verser directement la TVA à la caisse en contrepartie du virement du montant brut du mandat, 2) de précompter eux-mêmes le montant de la TVA lors du paiement des mandats et 3) de modifier en conséquence la circulaire interprétative n°1541 du 20 août 1996.

B) – Evolution de l'exécution des différentes recettes fiscales

Tableau n° 6 : Evolution de l'exécution des recettes fiscales

En milliards de FCFA

Nature de la recette	1994 (1)	1995 (2)	1996 (3)	1997 (4)	Ecart (4)-(3)
1 – Impôts directs	62,8	79,5	84,1	92,7	8,6
2 – Impôts indirects dont :	188,9	234,4	267,7	286,0	18,3
- droits de douane	125,2	158,6	183,5	180,7	-2,80
- taxes sur les chiffres d'affaires	59,2	71,4	79,3	100,7	21,4
3 – Droits d'enregistrement, de timbre et taxes pour service rendu dont :	14,2	14,4	15,5	20,1	4,6
- enregistrement	7,6	7,6	8,0	12,1	4,1
- timbre	6,5	6,4	7,2	7,8	0,6
4- Total des recettes fiscales	265,9	328,3	367,3	398,8	31,5
5- PIB	2 022,9	2 234,6	2 372,4	2 551,2	178,8
Evolution (4)/(5)	13,1	14,7	15,5	15,6	0,1

Le produit des impôts directs sur le revenu a augmenté de 10,2% par rapport à 1996 passant de 84,1 à 92,7 milliards de francs. Il connaît une progression constante durant ces quatre dernières années. Les impôts directs représentent 23,2 % des recettes fiscales en 1997, ce qui constitue une légère diminution par rapport aux années précédentes durant lesquelles ils ont représenté 23,6 % en 1994 et 24,2 % en 1995.

Principale ressource de l'Etat, les droits de douane sont inférieurs de 2,7 milliards aux prévisions rectifiées et de 8,3 milliards aux prévisions initiales. En outre, par rapport à 1996, les produits des droits de douane ont connu une baisse de 2,8 milliards en valeur absolue. D'un poids stable sur les recettes fiscales (environ 48%) durant les trois dernières années où ils ont augmenté régulièrement, les droits de douane baissent de 1,5% en 1997.

Passant à 100,7 milliards de 1996 à 1997, les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée ont augmenté de 26,9%. Cette augmentation est inférieure à celles prévues aussi bien dans la loi de finances initiale que dans la loi de finances rectificative. Les causes de cette performance moindre sont liées notamment à l'environnement et au volume des affaires de l'année 1997. Il s'y ajoute le fait qu'une bonne partie de la TVA sur les règlements effectués n'a pas été précomptée par les comptables publics

Néanmoins, la TVA représente en moyenne 22% des recettes fiscales et ne cesse d'augmenter régulièrement par rapport aux années précédentes.

Les autres recettes fiscales constituées des droits d'enregistrement et de timbre sont également en progression constante depuis 1994.

Il convient toutefois de rappeler qu'en ce qui concerne les recettes fiscales, la Cour ne dispose pas de la situation ni des émissions ni des restes à recouvrer i) des impôts directs dont les rôles sont pris en charge par les comptables directs du Trésor, ii) des droits de douane et iii) des autres recettes fiscales, ce qui lui aurait permis de mieux apprécier les performances de recouvrement respectives des services du Trésor, de la Douane et des Impôts.

En réponse à cette observation, le Ministère de l'Economie et des Finances annonce que les comptes de gestion ont été établis suivant la procédure accélérée qui n'avait pas retenu la production de ces situations en raison de la défaillance du système informatique. Il signale l'existence d'une situation statistique faisant ressortir la situation des émissions et des restes à recouvrer de 1997, mais il serait impossible de vérifier son contenu à cause de l'inexistence d'une balance des comptes

1.1.2.2.- Les recettes non fiscales

Les recettes non fiscales sont constituées principalement par les revenus du domaine maritime, les revenus des valeurs mobilières et les produits de la stabilisation.

D'un montant de 101,7 milliards en 1997, les recettes non fiscales ont progressé de 78,1 milliards par rapport à 1996 où elles s'élevaient à 23,6 milliards, soit une croissance de 330,9%. Ont surtout contribué à l'augmentation du produit non fiscal, les revenus des valeurs mobilières pour 68 milliards, les revenus du domaine maritime pour 9 milliards, les dons et aides budgétaires pour 7,7 milliards et les recettes diverses et accidentelles pour 4,5 milliards.

En revanche, il est constaté un recul important des produits de la stabilisation de 8,5 milliards. Les recettes diverses des services et les recettes d'exploitations industrielles ont également baissé de 2,5 milliards et 1,3 milliard, respectivement.

A) – Ecart entre prévisions et exécution des recettes non fiscales

L'exécution de la loi de finances rectificative pour 1997 a accusé, pour les recettes non fiscales, une plus-value chiffrée à 4,2 milliards de francs.

Tableau n° 7 : Principaux écarts entre prévisions et exécution

En milliards de FCFA

Nature de la recette	Prévisions initiales	Prévisions rectifiées	Réalisation	Réal/LFR	
				Ecart	%
1 – Revenus du domaine et des valeurs	6,4	79,0	80,3	+1,3	+1,6
- revenus du domaine immobilier	0,4	0,4	1,2	+0,8	+200,0
- revenus du domaine forestier	0,7	0,8	1,2	+0,4	+50,0
- revenus du domaine maritime	5,0	7,5	9,0	+1,5	+20,0
- revenus du domaine mobilier	0,3	0,3	0,9	+0,6	+200,0
- revenus des valeurs mobilières	0,0	70,0	68,0	-2,0	-2,8
2 – Recettes des services et produits divers	27,0	18,0	13,0	-5,0	-27,8
- recettes diverses des services	0,3	0,9	1,0	+0,1	+11,1
- recettes diverses et accidentelles	0,7	2,2	4,5	+2,3	+104,5
- produits de la stabilisation	26,0	14,9	7,5	-7,4	-49,6
3 – Contributions et participat. financières	0,5	0,5	8,4	+7,9	+158,0
Dons et aides budgétaires	0,0	0,0	7,7	+7,7	-
Subventions et participations d'organismes privés et publics	0,5	0,5	0,7	+0,2	40,0
Total des recettes non fiscales	33,9	97,5	101,7	+4,2	+4,3

La plus value de 4,2 milliards est essentiellement imputable au bon comportement de certaines lignes budgétaires par rapport aux prévisions. Il s'agit notamment des dons et aides budgétaires (7,7 milliards), des recettes diverses et accidentelles (2,3 milliards), des revenus du domaine maritime (1,5 milliard provenant surtout des accords de pêche) et des revenus du domaine mobilier (0,6 milliard).

S'agissant des produits de la stabilisation, ils sont inférieurs de 7,4 milliards aux prévisions rectifiées. Cette situation s'explique par la décision du Gouvernement de ne pas répercuter la hausse du dollar sur les prix des produits pétroliers.

B) – Evolution des différentes recettes non fiscales

L'évolution des recettes non fiscales peut être appréciée à travers celle de ses principales composantes détaillées au tableau n°8 ci-dessous, à savoir les revenus du domaine immobilier, les revenus du domaine forestier, les revenus du domaine maritime, les revenus des valeurs mobilières, les produits de la stabilisation et les dons et aides budgétaires qui représentent ensemble 93 % des recettes non fiscales.

Tableau n° 8 : Evolution de l'exécution des recettes non fiscales*En milliards de FCFA*

Nature de la recette	1994	1995	1996	1997	Ecart 97/96	
					Montant	%
1- Revenus du domaine et des valeurs	2,6	11,6	2,6	80,3	+77,7	+2988,4
- revenus du domaine Immobilier	-		0,8	1,2	+0,4	+50,0
- revenus du domaine forestier	0,2		0,3	1,2	+0,9	+300,0
- revenus du domaine maritime	2,3		-	9,0	+9,0	-
- revenus du domaine mobilier	0,1		-	0,9	+0,9	-
- revenus des valeurs mobilières	-	11,6	1,5	68,0	+66,5	+4433,3
2 - Recettes des services et produits divers	27,9	22,8	20,8	13,0	-7,8	-37,5
- recettes exploitations industrielles	0,1	-	1,3	-	-1,3	-100,0
- recettes diverses des services	0,3	-	3,5	1,0	-2,5	-71,4
- recettes diverses et accidentelles	-	-	-	4,5	+4,5	-
- produits de la stabilisation	27,5	22,8	16,0	7,5	-8,5	-53,1
3 - Contribution et participation financières	1,0	0,7	0,2	8,4	+8,2	+4100,0
- dons et/ou aides budgétaires	-	-	0,1	7,7	+7,6	+7600,0
- contribution et participation des privés et des particuliers	1,0	0,7	0,1	0,7	+0,6	+600,0
Total des recettes non fiscales	31,5	35,1	23,6	101,7	+78,1	+330,9

Les revenus du domaine immobilier d'un montant de 1,2 milliard de francs ont augmenté de 38% par rapport à 1996 (0,8 milliard), dépassant de loin les prévisions qui étaient de 0,4 milliard.

Concernant les revenus du domaine forestier, en passant de 0,3 milliard à 1,2 milliard de 1996 à 1997, ils ont été multipliés par quatre.

Les revenus du domaine maritime (9 milliards) qui représentent 8,8 % des recettes non fiscales en 1997 ont enregistré une forte hausse de 291 % par rapport à 1994, année durant laquelle ils avaient atteint un montant de 2,3 milliards de francs.

Les revenus des valeurs mobilières dont la principale source est constituée des produits de la vente des actions que l'Etat détenait au niveau de certaines sociétés, ont été multipliés par 45 par rapport à 1996 sans toutefois atteindre l'objectif des 70 milliards fixé par la loi de finances rectificative. Ils constituent 66,9 % des recettes non fiscales.

Représentant 7,4 % des recettes non fiscales en 1997, les produits de la stabilisation ont fortement diminué (-53,1 %) par rapport à 1996. Cette baisse qui s'accroît par rapport à 1995 (-67,1 %) et à 1994 (-72,7 %) trouve son explication dans la décision de ne pas répercuter la hausse du dollar sur le prix des produits pétroliers.

1 1 2 3 – Les recettes extraordinaires

Le projet de loi de règlement mentionne un encaissement de 4,3 milliards de recettes provenant d'une subvention du budget de fonctionnement. Il s'agit là d'un traitement particulier pour cette subvention.

La Cour observe que le même traitement devrait s'appliquer aux autres comptes ayant bénéficié d'une subvention du budget de fonctionnement à savoir la Caisse autonome d'Amortissement (128,2 milliards), le Budget consolidé d'Investissement (75 milliards) et le compte des Garanties et Avals (3 milliards)..

Le Ministère de l'Economie et des Finances signifie à la Cour que la dotation de 50 milliards est ainsi réparti :

- **4,3 milliards pour la subvention aux dépenses d'impôt et taxes des marchés financés sur ressources extérieures (chapitre 604/9872) ;**
- **45,7 milliards pour la subvention des autres dépenses du BCI (chapitre 604/9874) .**

Il précise d'une part que la subvention de 4,3 milliards a pour contrepartie les crédits ouverts à due concurrence au chapitre/article 862/7350 intitulé « impôts et taxes sur marchés publics financés sur fonds extérieurs » et que d'autre part, le même traitement ne pouvait s'appliquer ni à la Caisse autonome d'amortissement parce que la subvention n'a pas été engagée et ordonnancée ni au compte de garantie et aval parce que l'ordonnancement de la subvention n'est pas intervenu.

La Cour rappelle d'abord que les subventions doivent être engagées et ordonnancées.

La Cour fait ensuite observer que le défaut d'ordonnancement des crédits ouverts au titre des subventions pose un problème de sincérité comptable et donc de fiabilité des comptes présentés.

Aussi, demande-t-elle enfin que les subventions du budget de fonctionnement aux comptes spéciaux soient aussi engagées et ordonnancées.

1.2 - Dépenses du budget général

Les dépenses du budget général s'établissent à 348,6 milliards en 1997, en progression de 3,3 % par rapport à 1996.

Les dépenses ordinaires ont augmenté de 12,6 % par rapport à 1996 alors que les dépenses extraordinaires connaissent une baisse de 26,6 %.

Tableau n°9 : Prévisions et réalisations du Budget général

Nature des opérations	Prévisions initiales	Prévisions rectifiées	Réalizations	Ecart	
				Montant	%
A- Budget de fonctionnement	257,1	292,0	289,7	-2,3	-0,7
- Dépenses de personnel	164,0	164,0	161,4	-2,6	-1,6
- Dépenses de matériel	34,9	38,0	34,0	-4	-10,5
- Dépenses d'entretien	5,0	5,0	3,9	-1,1	-22,0
- Dépenses de transfert	32,5	34,5	42,9	+8,4	+24,3
- Dépenses diverses	20,0	49,9	46,3	-3,6	-7,2
- Dépenses spéciales	0,6	0,6	1,2	+0,6	+100,0
B- Budget d'équipement	50,0	75,0	58,9	-16,1	-21,4
Total du Budget général	307,1	367,0	348,6	-18,4	-5,0

1.2.1 – Prévisions de charges des lois de finances pour 1997

1.2.1.1 – La loi de finances initiale pour 1997

Au titre de l'année budgétaire 1997, la loi de finances initiale avait ouvert un montant total d'autorisations de dépenses de 307,1 milliards dont 257,1 milliards de dépenses ordinaires et 50 milliards de dépenses en capital. Les dépenses ordinaires représentaient ainsi 83,7 % du budget général.

A) - Dépenses ordinaires

Le montant des crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 1997 au titre des services votés réévalués et des mesures nouvelles du budget de fonctionnement a été fixé à 257,1 milliards contre 258,6 milliards en 1996, soit une baisse de 1,5 milliard en valeur absolue et de 0,6 % en valeur relative.

Les prévisions de **dépenses de personnel** étaient arrêtées à 164 milliards contre 162,5 milliards en 1996, soit une augmentation de 1,5 milliard (0,9 %) qui résulte essentiellement d'un apurement des arriérés de rappels d'avancement des agents de l'Etat.

Les prévisions des **dépenses hors personnel** étaient estimées à la somme de 93,1 milliards contre 96,1 pour la loi de finances initiale de 1996, soit une baisse de 3 milliards (3,1 %).

B) - Dépenses en capital

Pour 1997, les dotations prévues au Budget consolidé d'Investissement (BCI) s'élevaient à 50 milliards contre 39,6 milliards en 1996, soit une hausse de 10,4 milliards (29,5 %). Toutefois, les dépenses d'investissement dont le Trésor public est comptable assignataire s'élevaient à 52 milliards dont 2 milliards prévus dans le compte d'affectation spéciale « Investissement sur subventions et prêts étrangers ».

1.2.1.2 – Loi de finances rectificative pour 1997

En 1997, l'Assemblée nationale a voté une loi de finances rectificative pour l'utilisation des recettes de privatisation d'un montant de 65 milliards provenant de la vente du tiers des actions de la SONATEL. La loi de finances rectificative a réévalué les crédits

initiaux du budget général à 367 milliards dont 292 milliards pour le budget de fonctionnement (représentant 79,5 % du budget général) et 75 milliards pour le BCI.

A) - Dépenses ordinaires

Avec la loi de finances rectificative pour 1997, les dépenses ordinaires ont subi une révision à la hausse de 34,9 milliards en valeur absolue et de 13,6 % en valeur relative par rapport à la loi initiale de 1997 dont 29,7 milliards de dépenses diverses, 3,1 milliards de dépenses de matériel et 2,1 milliards de dépenses de transfert. Les prévisions initiales de dépenses de personnel arrêtées à 164 milliards demeurent inchangées.

B) - Dépenses en capital

Les prévisions initiales de dépenses du Budget consolidé d'Investissement (BCI) arrêtées à 50 milliards ont été réévaluées à 75 milliards, soit une hausse de 25 milliards (50%).

1.2.2 – Dépenses effectives des lois de finances pour 1997

La loi de finances rectificative pour 1997 traduisait la volonté d'utiliser les ressources supplémentaires liées à la privatisation de la SONATEL pour mettre en œuvre des dépenses nouvelles relatives à l'accélération de certains investissements (25 milliards) et la régularisation d'arriérés ainsi qu'à l'assainissement financier (36,9 milliards). Au total, les dépenses effectives de la gestion 1997 se sont élevées à 348,6 milliards dont 289,7 milliards au titre du budget de fonctionnement et 58,9 milliards au titre du budget consolidé d'investissement.

A) - Dépenses ordinaires

Les dépenses de fonctionnement ont été exécutées à hauteur de 289,7 milliards, soit 99,2 % des prévisions de 1997, en accroissement de 32,5 milliards en valeur absolue et 12,6 % en valeur relative par rapport à la gestion 1996. Ces dépenses se caractérisent par :

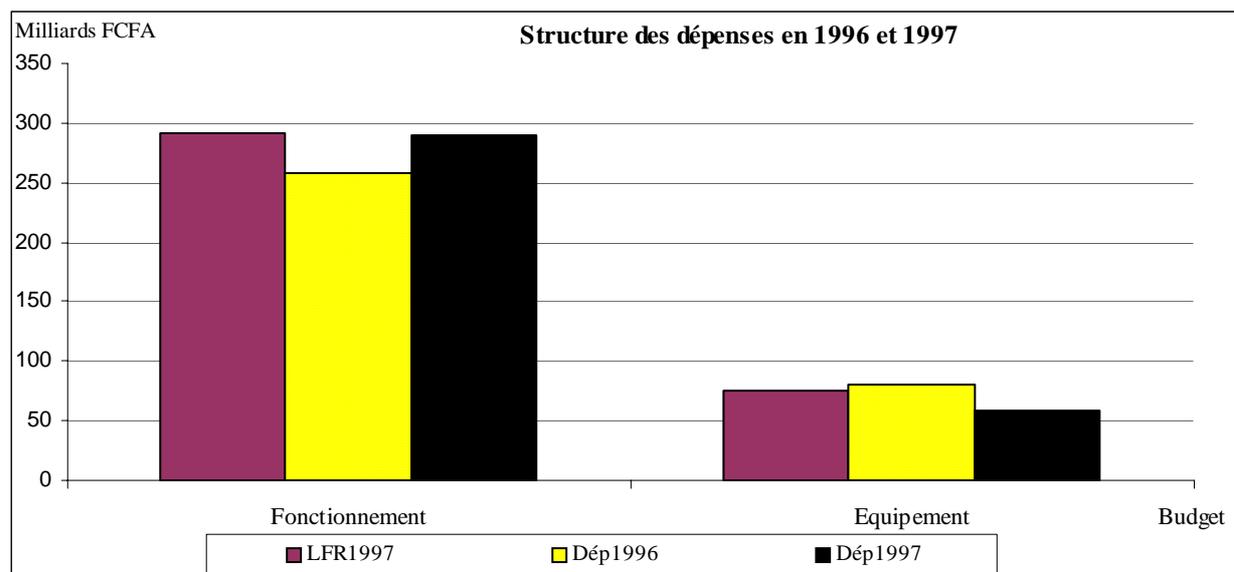
- une croissance modérée de 0,7 % de la masse salariale qui passe de 160,7 milliards en 1996 à 161,4 milliards en 1997, nonobstant le paiement de rappels de solde et les régularisations de diverses dépenses de personnel pour un montant de 13,4 milliards ;
- une hausse des dépenses de fonctionnement hors masse salariale à 128,5 milliards en 1997 contre 96,6 milliards en 1996 tenant compte des nouvelles dépenses induites par la loi de finances rectificative.

B) - Dépenses en capital

Les crédits ouverts au titre des dépenses extraordinaires s'élevaient à 75 milliards à comparer à 58,9 milliards de réalisations, soit un taux d'exécution de 78,5 %. Par rapport à 1996, les dépenses d'investissement ont ainsi baissé de 21,5 milliards (26,7%). Les actions ont concerné notamment la recherche et l'encadrement agricole, l'hydraulique rurale, la construction et l'entretien des routes, la construction de 1500 classes. Le tableau n°9 bis et le graphique n° 2 ci-dessous récapitulent les principales données de la situation des dépenses en 1997.

Tableau n° 9 bis : Prévisions et réalisations des dépenses du budget général*En milliards de FCFA*

Titres	Crédits ouverts		Ecart (2)-(1)	Réalizations		Evolution 1997/96 %	Taux d'exécution 1997
	LFI (1)	LFR (2)		1996	1997		
Fonctionnement	257,1	292,0	34,9	257,2	289,7	12,6	99,2
Equipement	50,0	75,0	25,0	80,4	58,9	-26,7	78,4
Budget général	307,1	367,0	59,9	337,6	348,6	3,2	94,9

Graphique n° 2 : Prévisions et réalisations des dépenses du budget général

Les charges définitives du budget général de la gestion 1997 (348,6 milliards) ont progressé de 11 milliards, soit 3,2 % par rapport à la gestion 1996. Les dépenses de fonctionnement (289,7 milliards) ont augmenté de 32,5 milliards, soit 12,6 % par rapport à la gestion 1996 (257,2 milliards) tandis que le budget consolidé d'investissement est passé de 80,4 milliards en 1996 à 58,9 milliards en 1997, soit une baisse de 26,7 % (21,5 milliards).

1.2.2.1 - Les dépenses ordinaires

A) - Les dépenses ordinaires selon la nature

Le tableau n°10 et le graphique n°3 ci-dessous présentent la structure et l'évolution des dépenses ordinaires sur la période 1994 -1997. Si le budget de fonctionnement de 1997 a progressé de 12,6 % par rapport à 1996, les dépenses de personnel qui constituent 55,7% du budget n'ont subi qu'une faible croissance de 0,4 % tandis que les dépenses diverses, 16 % des dépenses ordinaires, ont subi une forte augmentation (132,7 %) en 1997. De même, les dépenses de transfert sont en augmentation de 14,1 %. Les diminutions notées concernent les dépenses de matériel (-0,3%) et les dépenses d'entretien (-11,4%).

L'évolution générale des dépenses du budget de fonctionnement montre une progression moyenne de 5,8% durant ces années post-dévaluation, plus faible que l'évolution moyenne annuelle des recettes qui est de 13 %. Les dépenses de personnel qui ont constitué plus de 50 % du budget n'ont subi qu'une faible croissance de 3,3%

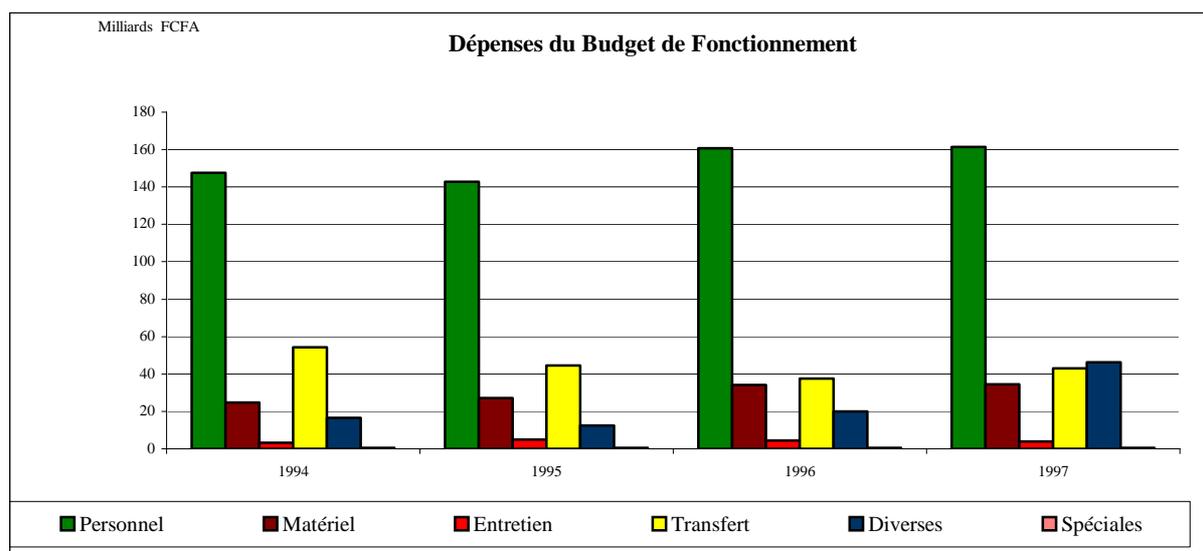
durant la période 1994-1997. Les dépenses diverses ont subi une forte évolution moyenne annuelle de 55,7 %, tandis que les dépenses de transfert ont baissé de 6,4 % durant ces quatre gestions.

Tableau n° 10 : Répartition par nature des dépenses de fonctionnement

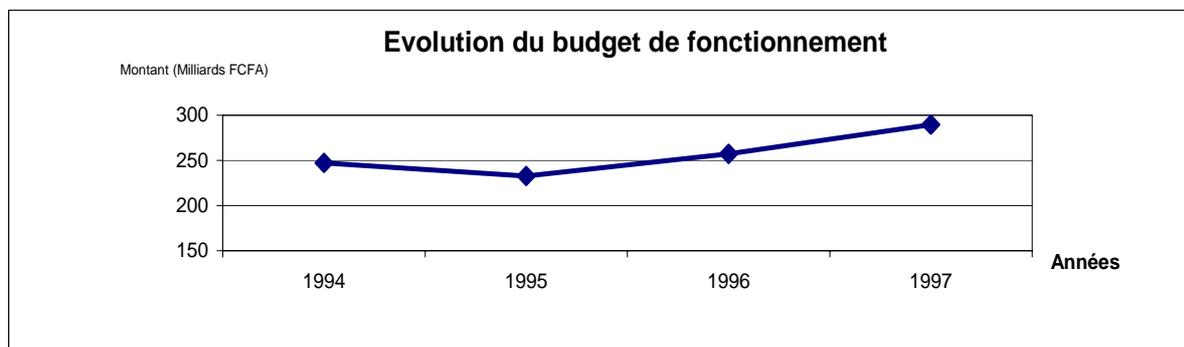
En milliards de FCFA

Nature de la dépense	1994	1995	1996	1997	Evolution 1997/96 %	Evolution Moyenne 1997/94 %	Part dépense de 1997 %
Dépenses de personnel	147,6	142,8	160,7	161,4	0,4	3,6	55,7
Dépenses de matériel	24,7	27,2	34,1	34,0	-0,3	11,7	11,7
Dépenses d'entretien	3,3	5,0	4,4	3,9	-11,4	9,5	1,4
Dépenses de transfert	54,3	44,6	37,6	42,9	14,1	-6,4	14,8
Dépenses diverses	16,6	12,5	19,9	46,3	132,7	55,7	16,0
Dépenses spéciales	0,6	0,6	0,6	1,2	100,0	33,3	0,4
Total Budget de fonctionnement	247,1	232,7	257,3	289,7	12,6	5,8	100

Graphique n° 3 : Répartition par nature des dépenses de fonctionnement



Graphique n° 4 : Evolution du budget de fonctionnement



a) - Evolution des dépenses de personnel de 1994 à 1997

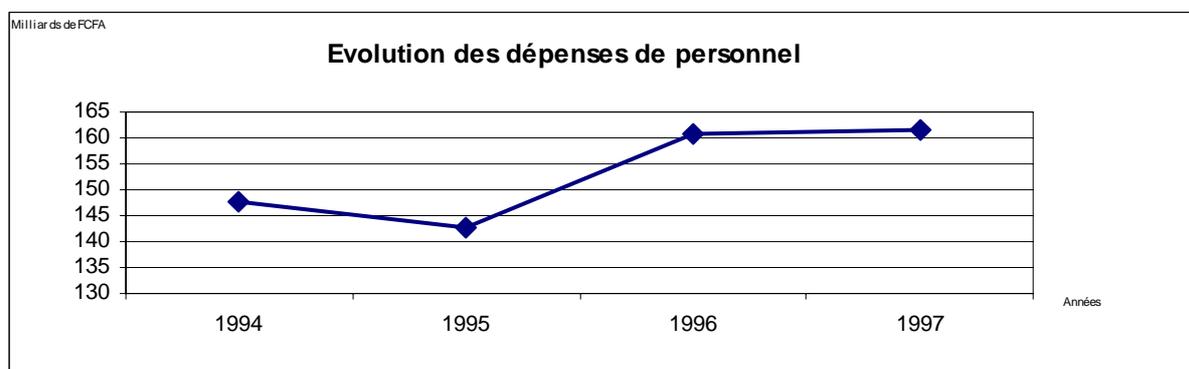
De l'examen de l'exécution du budget de fonctionnement de 1997, il ressort que les dépenses de personnel (161,4 milliards) représentent 55,7 % des dépenses ordinaires et 40,5 % des recettes fiscales. Le tableau n°11 montre l'évolution des dépenses de personnel de 1994 à 1997. Elles ont évolué de 0,4 % en 1997 contre 12,5 % en 1996 après avoir baissé de 3,3 % en 1995. Cette légère hausse provient de la forte augmentation des dépenses communes de personnel (188,7 %) malgré une baisse de la masse salariale au niveau des pouvoirs publics à l'exception de l'Assemblée nationale et des ministères, excepté le Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur.

Tableau n° 11 : Evolution des principales dépenses de personnel de 1994 à 1997

En milliards de FCFA

Dépenses de personnel	Dépenses				Evolution (%)		
	1994	1995	1996	1997	1995/94	1996/95	1997/96
Total dépenses de personnel dont :	147,6	142,8	160,7	161,4	-3,3	12,5	0,4
I. - POUVOIRS PUBLICS							
Présidence de la République	1,0	0,9	1,1	1,0	-10,0	22,2	-9,1
Assemblée Nationale	2,2	2,1	2,2	2,2	-4,5	4,8	0,0
II. - MINISTERES							
Ministère Affaires Etrangères et Sénégalais de l'Extérieur	5,7	4,8	5,5	5,6	-15,8	14,6	1,8
Ministère des Forces Armées	31,1	30,5	36,6	31,6	-1,9	20,0	-13,7
Ministère de l'Intérieur	16,6	15,7	17,3	15,8	-5,4	10,2	-8,7
Ministère de la Justice	1,6	1,4	1,6	1,5	-12,5	14,3	-6,3
Ministère de l'Agriculture	3,1	2,9	3,1	2,9	-6,5	6,9	-6,5
Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan	8,0	7,3	8,2	7,6	-8,8	12,3	-7,3
Ministère de l'Education Nationale	54,1	52,5	60,2	57,6	-3,0	14,7	-4,3
Ministère de la Jeunesse et des Sports	2,0	1,7	1,9	1,8	-15,0	11,8	-5,3
Ministère de la Santé et de l'Action Sociale	8,6	7,9	8,5	8,1	-8,1	7,6	-4,7
Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature	1,6	1,5	1,6	1,5	-6,3	6,7	-6,3
Dépenses communes de personnel	4,3	6,2	6,2	17,9	44,2	0,0	188,7

Graphique n°5 : Evolution des dépenses de personnel de 1994 à 1997



Il ressort du tableau n°11 ci-dessus, d'une part, que les dépenses de personnel des pouvoirs publics représentent 2,2% du total des dépenses de personnel et, d'autre part, que les départements ministériels qui enregistrent 70,1 % des dépenses de personnel sont l'Education nationale pour 57,6 milliards (35,7 %), les Forces Armées pour 31,6 milliards (19,6 %), l'Intérieur pour 15,8 milliards (9,7 %) et la Santé et de l'Action sociale pour 8,1 milliards (5,0 %). Ces mêmes départements avaient déjà absorbé plus de 70 % des dépenses de personnel en 1994, 1995 et 1996.

Concernant les dépenses communes de personnel (17,9 milliards), il y a eu durant l'année 1997, outre les frais d'hospitalisation et les frais de transport (SOTRAC), le paiement de rappels de solde et des régularisations de diverses dépenses de personnel pour un montant de 13,4 milliards. Sans cette régularisation, les dépenses globales de personnel auraient enregistré une baisse de 12,6 milliards, soit 7,9 %.

Il convient aussi de signaler que pour la première fois depuis la dévaluation du franc CFA, le ratio des dépenses de personnel par rapport au budget de fonctionnement baisse en passant de 62,4% en 1996 à 55,7% en 1997.

b) - Evolution des dépenses de matériel de 1994 à 1997

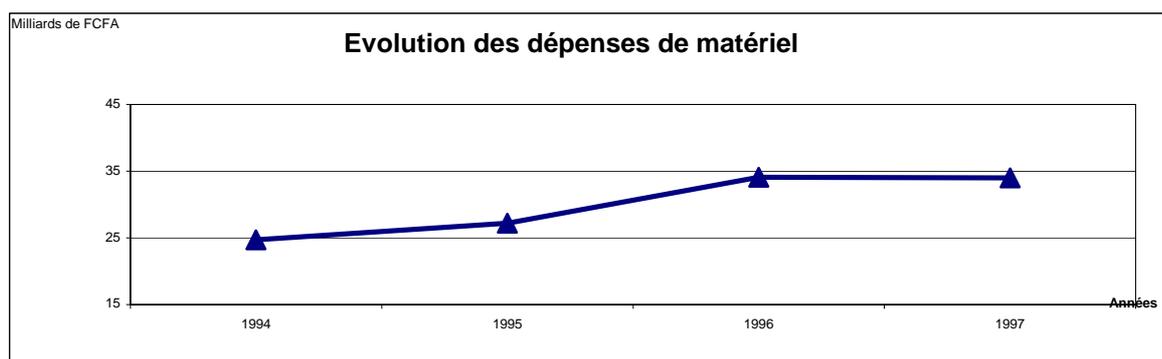
Les dépenses de matériel d'un montant de 34,4 milliards sont restées stables par rapport à 1996 (34,1 milliards) à l'exception des dépenses communes de matériel qui ont connu une augmentation par rapport à 1996. La Présidence de la République avec les dépenses relatives au matériel affecté à l'Observatoire national des Elections (ONEL) et à la Médiature, le Ministère de la Santé et de l'Action sociale (même si les crédits de matériel ont baissé en 1997) avec l'acquisition du matériel pour les formations sanitaires et le Ministère de l'Education nationale, enregistrent 60 % des dépenses de matériel.

Tableau n° 12 : Evolution des principales dépenses de matériel de 1994 à 1997

En milliards de FCFA

Dépenses de matériel	Dépenses				Evolution (%)		
	1994	1995	1996	1997	1995/94	1996/95	1997/96
Total dépenses de matériel dont :	24,7	27,2	34,1	34,0	10,1	25,4	-0,3
I. - POUVOIRS PUBLICS							
Présidence de la République	2,0	1,5	2,6	3,5	-25,0	73,3	34,6
Assemblée nationale	0,8	1,1	1,6	1,5	37,5	45,5	-6,3
II. - MINISTERES							
Primature	1,1	2,2	2,0	2,1	100,0	-9,1	5,0
Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur	2,5	1,9	2,5	2,5	-24,0	31,6	8,0
Ministère des Forces Armées	6,0	6,7	7,4	7,4	11,7	10,4	5,4
Ministère de l'Intérieur	2,2	2,2	2,2	2,3	0,0	0,0	4,5
Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan	1,1	1,2	1,5	1,6	9,1	25,0	6,7
Ministère de l'Education Nationale	2,0	2,4	4,0	4,4	20,0	66,7	10,0
Ministère de la Santé et de l'Action Sociale	4,0	4,7	6,4	4,8	17,5	36,2	-25,0
Dépenses communes de matériel	0,8	1,2	1,1	1,7	50,0	-8,3	54,5

Graphique n° 6 : Evolution des dépenses de matériel de 1994 à 1997



c) - Evolution des dépenses d'entretien de 1994 à 1997

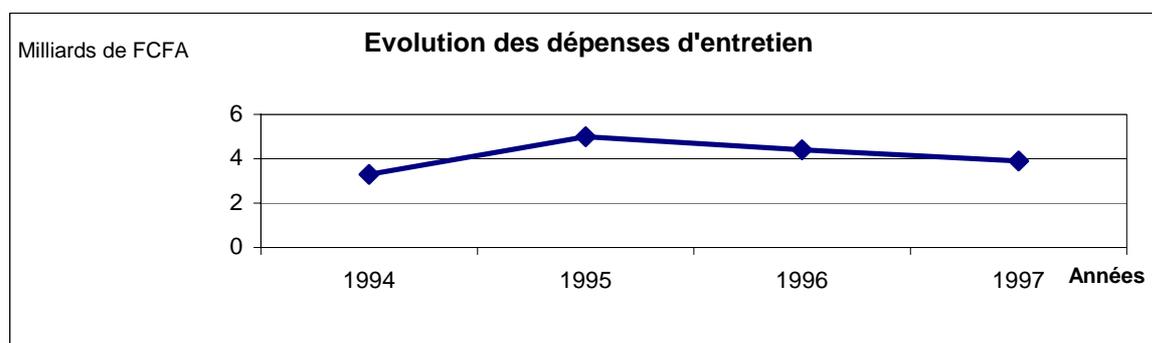
Les dépenses d'entretien ont été exécutées à concurrence de 3,9 milliards en 1997 contre 4,4 milliards en 1996, soit une baisse de 11,4 %. Ces dépenses avaient également accusé une baisse de 12% entre 1995 et 1996. Elles ont baissé dans l'ensemble des départements ministériels concernés, sauf pour le Ministère des Forces Armées et les dépenses communes d'entretien. Les dépenses d'entretien de bâtiments et de logements administratifs ont été exécutées à hauteur de 0,8 milliard en 1997.

Tableau n° 13 : Evolution des principales dépenses d'entretien par service de 1994 à 1997

En milliards de FCFA

Dépenses d'entretien	Dépenses				Evolution (%)		
	1994	1995	1996	1997	1995/94	1996/95	1997/96
Total dépenses d'entretien dont :	3,3	5,0	4,4	3,9	51,5	-12,0	-11,4
I. - POUVOIRS PUBLICS							
Présidence de la République	0,1	0,2	0,2	0,1	100,0	0,0	-50,0
Assemblée Nationale	0,2	0,6	0,6	0,4	200,0	0,0	-33,3
II. - MINISTERES							
Ministère des Aff. Etrangères et des Sénégalais de l'Extérieur	1,6	2,3	1,9	1,8	43,8	-17,4	-5,3
Ministère des Forces Armées	0,3	0,4	0,3	0,3	33,3	-25,0	0,0
Dépenses communes d'entretien	0,6	1,0	0,9	0,9	66,7	-10,0	0,0

Graphique n° 7: Evolution des dépenses d'entretien de 1994 à 1997



d) - Evolution des dépenses de transfert de 1994 à 1997

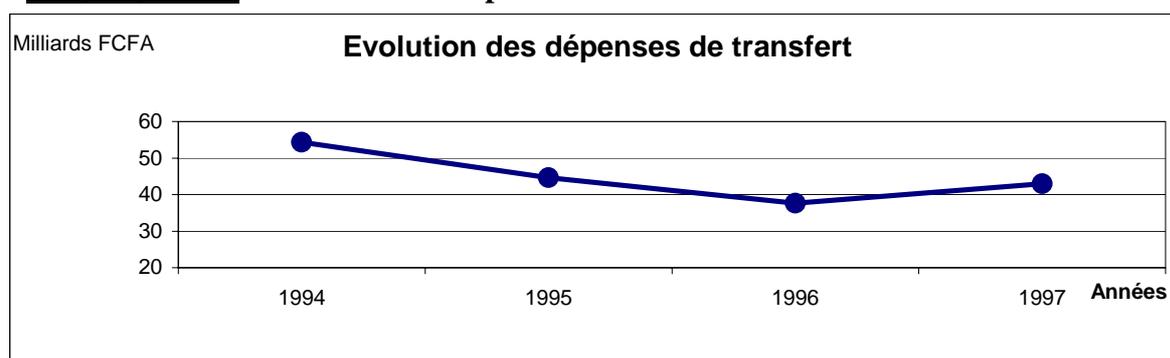
Les dépenses de transfert s'élèvent à 43 milliards, soit 14,8 % du budget de fonctionnement. Durant la gestion 1994, l'Etat avait fait un effort particulier en portant les dépenses de transfert à 22 % du budget de fonctionnement en vue d'atténuer les effets de la dévaluation par la création d'un article budgétaire intitulé « filet de sécurité sociale ». De 1994 à 1996, les dépenses de transfert ont régulièrement et annuellement diminué de plus de 15 %. En 1997, elles ont augmenté de 14,4 % par rapport à 1996, en raison, d'une part, de la dotation exceptionnelle de 4,6 milliards du Fonds de décentralisation du Ministère de l'Intérieur destiné aux collectivités locales dotées d'une personnalité morale et d'une autonomie financière par la loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales qui était à sa première année d'application et d'autre part, de l'accroissement de 65,4 % de la dotation du Ministère de l'Agriculture. Le Ministère de l'Education nationale bénéficie de 50,7% des dépenses de transfert au titre des bourses nationales (3,4 milliards), des bourses étrangères (2,5 milliards), des subventions aux Centres des Œuvres Universitaires (5,1 milliards) et des Universités et écoles privées (9,5 milliards). Les dépenses de transfert des ministères de l'Intérieur, de l'Agriculture et de l'Education nationale et les dépenses communes de transfert représentent 84,9 % du montant des dépenses de transfert.

Tableau n° 14 : Evolution des principales dépenses de transfert de 1994 à 1997

En milliards de FCFA

Dépenses de transfert dont	Dépenses				Evolution (%)		
	1994	1995	1996	1997	1995/94	1996/95	1997/96
Total dépenses de transfert dont :	54,3	44,6	37,6	43,0	-17,9	-15,7	14,4
Primature	0,3	0,5	0,5	0,3	66,7	0,0	-40,0
Ministère des Affaires Etrangères et des Sénégalais de l'Extérieur	3,2	3,4	3,0	3,1	6,2	-11,8	3,3
Ministère de l'Intérieur	0,1	0,1	0,1	4,6	0,0	0,0	4500,0
Ministère de l'Agriculture	2,2	2,2	2,6	4,3	0,0	18,2	65,4
Ministère du Commerce et de l'Artisanat	0,2	0,1	0,1	0,2	-50,0	0,0	100,0
Ministère de l'Education Nationale	22,2	22,0	21,4	21,8	-0,9	-2,7	1,9
Ministère de la Culture	0,3	0,4	0,5	0,6	33,3	25,0	20,0
Ministère de la Santé et de l'Action Sociale	2,4	2,5	1,3	1,3	4,2	-48,0	0,0
Dépenses communes de transfert	22,7	8,6	7,6	5,8	-62,1	-11,6	-23,7

Graphique n° 8: Evolution des dépenses de transfert de 1994 à 1997



e) - Evolution des principales dépenses diverses de 1994 à 1997

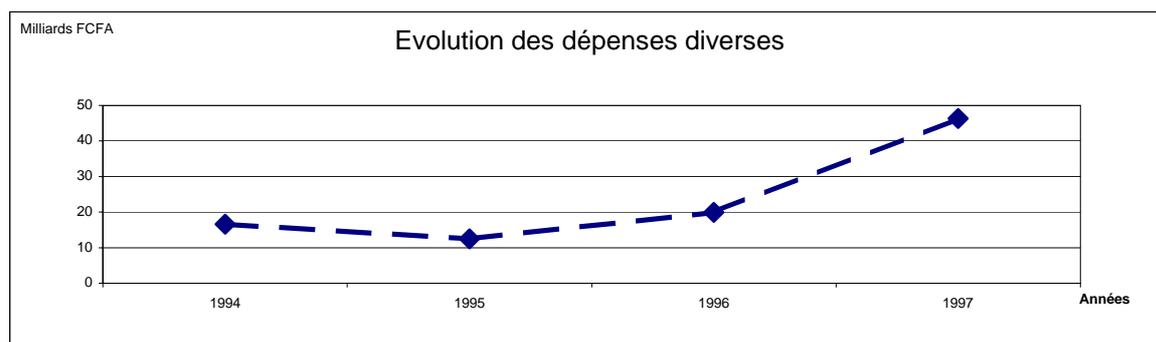
Les dépenses diverses s'élèvent à 46,3 milliards et représentent 16 % du budget de fonctionnement. Elles ont plus que doublé en 1997 après une hausse de 58,6 % en 1996. Les dépenses communes diverses ont notamment concerné des provisions pour apurement des arriérés extra-budgétaires (17,2 milliards), des provisions pour des dépenses permanentes d'eau et de téléphone (6,4 milliards), des provisions pour liquidation de passif (3,9 milliards) et, enfin, des locations d'immeubles à usage de bureau et d'habitation (3,3 milliards). Par rapport à 1996, la forte augmentation, en 1997, des dépenses diverses notée au niveau de la Primature est imputable à la prise en charge du filet de sécurité alimentaire tandis que la baisse observée au niveau du Ministère de l'Intérieur s'explique par la non reconduction des crédits ouverts au titre des élections locales de 1996.

Tableau n° 15 : Evolution des principales dépenses diverses de 1994 à 1997

En milliards de FCFA

Dépenses diverses	Dépenses				Evolution (%)		
	1994	1995	1996	1997	1995/94	1996/95	1997/96
Total dépenses diverses	16,6	12,5	19,9	46,3	-24,7	59,2	132,7
dont :							
Primature	0,2	0,5	0,5	3,4	150,0	0,0	580,0
Ministère de l'Intérieur	2,1	0,9	3,5	1,4	-57,1	288,9	-60,0
Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan	1,3	1,3	1,7	1,9	0,0	30,8	11,8
Dépenses communes diverses	12,1	8,6	12,7	38,1	-28,9	47,7	200,0

Graphique n° 9: Evolution des dépenses diverses de 1994 à 1997



B) - Les dépenses ordinaires selon le titre

a) - Dépenses du titre I : Pouvoirs Publics de 1995 à 1997

Les dépenses de fonctionnement des « Pouvoirs publics » ont augmenté de 11,5 % en passant de 10,4 milliards en 1996 à 11,6 milliards en 1997, soit une variation inférieure à celle observée en 1996 année durant laquelle elles ont enregistré une hausse relative de 22,4 %. Les augmentations de 1997 ont surtout concerné la Présidence de la République (1,5 milliard).

Tableau n° 16 : Dépenses des Pouvoirs publics de 1995 à 1997

En milliards de FCFA

Pouvoirs publics	1995		1996		1997		Evolution dépenses (%)	
	Crédits ouverts	Dépenses effectives	Crédits ouverts	Dépenses effectives	Crédits ouverts	Dépenses effectives	1996/95	1997/96
Présidence de la République	3,7	3,4	3,8	4,7	6,2	6,2	38,2	31,9
Assemblée nationale	4,3	4,5	5,0	5,0	4,9	4,7	11,1	-6,0
Conseil économique et Social	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Conseil Constitutionnel	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Conseil d'Etat	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	100,0	0,0
Cour de Cassation	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Total Pouvoirs publics	8,8	8,5	9,6	10,4	11,8	11,6	22,4	11,5

b) - Dépenses du Titre II : Moyens des services de 1995 à 1997

De la répartition des moyens des services en 1997, l'on remarque que les ministères classés à la Section **Action culturelle et sociale** (l'Education nationale, la Jeunesse, la Culture, la Ville, l'Environnement...) recueillent annuellement 37,3% contre 31,4 % pour la Section **Administration générale** (la Primature, la Sécurité, les Affaires étrangères...) et 8 % pour les ministères de la Section **Action économique** (la Pêche, l'Equipement, l'Agriculture, l'Energie, le Commerce, etc..). En 1997, **les dépenses communes** de fonctionnement ont **augmenté** de 126,3 % par rapport à la gestion 1996, avec des crédits non consommés d'un montant de 2,2 milliards.

Tableau n° 17 : Dépenses du Titre II : Moyens des services de 1995 à 1997

En milliards de FCFA

TITRE II MOYENS DES SERVICES	1995		1996		1997		Evolution dépenses 1997/96 %	Part dépenses 1997 %
	Crédits ouverts	Dépenses effectives	Crédits ouverts	Dépenses effectives	Crédits ouverts	Dépenses effectives		
Administration générale	84,1	78,0	82,3	88,5	90,2	87,0	-1,7	31,4
Action économique	21,4	18,8	21,8	21,6	23,0	22,7	5,6	8,1
Action culturelle et sociale	100,2	97,6	110,1	108,3	105,2	103,9	-4,1	37,3
Dépenses communes	33,0	29,9	34,9	28,5	66,7	64,5	126,3	23,2
Total Ministères	238,7	224,3	249,1	246,9	285,1	278,1	12,6	100,0

b.1) - Dépenses du Titre II, Section 1 : Action administrative générale de 1995 à 1997

Les moyens des services du titre II « Action administrative générale » ont baissé de 1,6% en 1997 passant de 88,5 milliards en 1996 à 87,0 milliards même si les dépenses des services de la Primature ont subi une hausse de 69,2 %. Sur la période 1995-1997, les dépenses ont progressé de 6,3 % en raison principalement des dépassements de crédits au niveau de la Primature, du Ministère des Forces armées et du Ministère de l'Intérieur. Au total, l'ensemble des dépenses effectives de la Section I a subi des

dépassements en 1996 de l'ordre de 7,5 %, avec des crédits non consommés de 3,1 milliards en 1997.

Tableau n° 18 : Dépenses du Titre II, Section 1 : Action administrative de 1995 à 1997

En milliards de FCFA

Administration générale	1995		1996		1997		Evolution dépenses (%)	
	Crédits ouverts	Dépenses effectives	Crédits ouverts	Dépenses effectives	Crédits ouverts	Dépenses effectives	1996/95	1997/96
Primature	2,9	4,0	3,7	3,9	6,7	6,6	-2,5	69,2
Minist. Affaires Etrang. et des Séné. de l'Ext.	13,0	12,7	13,2	13,2	14,8	13,6	3,9	3,0
Ministère Forces Armées	40,4	37,7	40,8	44,3	40,6	39,5	17,5	-10,8
Ministère de l'Intérieur	21,6	18,9	21,3	23,1	24,7	24,1	22,2	4,3
Ministère de la Justice	1,9	1,8	1,9	2,2	1,9	1,9	22,2	-13,6
Min Travail et Emploi	2,6	1,9	0,4	0,8	0,4	0,4	-57,9	-50,0
Ministère Modern. Etat	1,2	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	0,0	-16,7
Minist. Communication	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	-20,0	25,0
Total Administration générale	84,1	78,0	82,3	88,5	90,2	87,1	13,5	-1,6

b.2) - Dépenses du Titre II, Section 2 : Action économique de 1995 à 1997

Les dépenses effectives du titre II « Action économique » qui constituent 7,9 % du budget de fonctionnement ont subi une faible hausse de 5,6 % en 1997 contre 14,9 % en 1996. Seuls les départements ministériels de l'Agriculture et de la Recherche scientifique et Technologie ont connu des hausses des dépenses en 1997.

Tableau n°19 : Dépenses du titre II, Section 2 : Action économique de 1995 à 1997 *En milliards de FCFA*

Action économique	1995		1996		1997		Evolution dépenses (%)	
	Crédits ouverts	Dépenses effectives	Crédits ouverts	Dépenses effectives	Crédits ouverts	Dépenses effectives	1996/95	1997/96
Ministère Pêche et Transports Maritimes	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,0	0,0
Ministère Equipement et Transports Terrestres	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,0	-14,3
Ministère Agriculture	5,8	5,3	6,0	5,8	7,4	7,4	9,4	27,6
Ministère l'Economie, des Finances et du Plan	11,4	9,9	10,9	11,4	11,3	11,1	15,2	-2,6
Ministère de l'Energie Mines et Industrie	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Ministère Commerce et de l'Artisanat	0,8	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	14,3	0,0
Ministère l'Urbanisme et de l'Habitat	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	14,3	-12,5
Ministère Hydraulique	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	20,0	-16,7
Ministère du Tourisme et Transports Aériens	0,4	0,3	0,7	0,5	0,3	0,3	66,7	-40,0
Ministère Recherche Scient. et Technologie	-	-	0,4	0,3	0,6	0,6	-	100,0
Total Action économique	21,4	18,8	21,8	21,6	23,0	22,8	14,9	5,6

b.3) - Dépenses du Titre II, Section 3 : Action culturelle et sociale de 1995 à 1997

Les dépenses effectives de la gestion 1997 s'élèvent à 103,9 milliards pour le titre II Section 3 «Action culturelle et sociale », ce qui représente 37,3 % du total des moyens des services. Les dépenses de 1997 ont baissé de 4,1 % par rapport à 1996 et cette baisse provient notamment du Ministère de l'Education nationale et du Ministère de la Santé et de l'Action sociale qui enregistrent respectivement 30,1 % et 5,1 % des moyens des services et plus de 35 % des dépenses effectives. Durant la période 1995-1997, les dépenses des départements ministériels de la Section III ont subi une hausse modérée (3,5 %) contre une augmentation de 10,9 % en 1996.

Tableau n° 20 : Dépenses du Titre II, Section 3 : Action culturelle et sociale de 1995 à 1997

En milliards de FCFA

Action culturelle et sociale	1995		1996		1997		Evolution dépenses (%)	
	Crédits ouverts	Dépenses effectives	Crédits ouverts	Dépenses effectives	Crédits ouverts	Dépenses effectives	1996/95	1997/96
Ministère Education nationale	76,9	77,2	84,4	86,0	84,6	83,8	11,4	-2,4
Ministère Jeunesse et des Sports	3,2	2,2	3,3	2,6	2,5	2,4	18,2	-7,7
Ministère Culture	0,8	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	11,1	0,0
Ministère de la Santé de l'Action sociale	16,7	15,0	18,8	16,2	14,7	14,3	8,0	-11,7
Ministère Environn. de la Protect. Nature	1,8	1,6	1,8	1,7	1,6	1,6	6,2	-5,9
Ministère Femme Enfant et Famille	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0
Ministère de la Ville	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Total Action culturelle et sociale	100,2	97,6	110,1	108,3	105,2	103,9	11,0	-4,1

b.4) - Dépenses du Titre II, Section 4 : Dépenses communes de fonctionnement de 1995 à 1997

Le budget des dépenses communes de fonctionnement qui s'élève à 64,5 milliards, soit 23,2% des moyens de services a augmenté de 126,3 % en 1997 après avoir accusé une baisse de 4,7% en 1996. En 1997, en dehors des dépenses communes de transfert, tous les autres postes de dépenses (personnel, matériel, entretien, diverses) ont augmenté. Ce sont principalement les dépenses communes diverses d'un montant de 38,1 milliards, soit 59,1 % des dépenses, qui ont subi une forte augmentation de 200%. Il y a lieu de relever également la forte augmentation des dépenses communes de personnel (187,7%) qui passent de 6,2 milliards en 1996 à 17,9 milliards en 1997.

Tableau n° 21 : Dépenses du Titre II , Section 4 : Dépenses communes de fonctionnement de 1995 à 1997
En milliards de FCFA

Dépenses communes de fonctionnement	1995		1996		1997		Evolution dépenses (%)	
	Crédits ouverts	Dépenses effectives	Crédits ouverts	Dépenses effectives	Crédits ouverts	Dépenses effectives	1996/95	1997/96
Personnel	8,0	6,2	11,2	6,2	19,0	17,9	0,0	188,7
Matériel	1,2	1,2	1,2	1,1	1,7	1,7	-8,3	54,5
Entretien	1,6	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	-10,0	11,1
Transfert	10,4	12,8	3,5	7,6	1,5	5,8	-40,6	-23,7
Diverses	11,9	8,6	18,1	12,7	38,6	38,1	47,7	200,0
Total dépenses communes	33,0	29,9	34,9	28,5	61,8	64,5	-4,7	126,3

1.2.2.2 – Dépenses en capital

En 1997, les charges prévues au Budget consolidé d'investissement en loi de finances initiale s'élèvent à 280,4 milliards de francs dont 50 milliards (18%) pour les dépenses en capital sur ressources internes et 230,4 milliards (82%) pour les dépenses en capital sur ressources externes.

L'enveloppe globale a augmenté. S'agissant des investissements sur ressources internes, l'augmentation des crédits de paiements initiaux ressort en valeur relative à 26,2% par rapport à l'année précédente.

La loi de finances rectificative a augmenté de 50% le montant des ressources internes du BCI de la gestion 1997 en affectant aux dépenses en capital, 25 milliards de francs supplémentaires issus de la cession d'une partie des actions détenues par l'Etat dans le capital de la SONATEL

A l'exécution, les dépenses d'investissement effectuées au titre du budget général ressortent à 58,9 milliards en 1997, en réduction de 26,7% par rapport à la gestion précédente où elles s'établissaient à 80,4 milliards de francs.

A) – Prévisions de dépenses en capital du Budget général

A1) – Autorisations de programme

a)- Loi de finances initiale

Les autorisations de programme ouvertes par la loi de finances initiale, au titre des dépenses en capital du budget général, s'élèvent à 294 milliards de francs suivant détail au tableau n°22 ci-dessous.

Tableau n° 22 : Autorisations de programme – Dotation initiale

En milliards de FCFA

Nature des crédits	1994	1995	1996	LFI 1997	Evolution 1997/96	Moyenne 1997/94
Secteur primaire	42,1	33,8	31,3	35,0	11,8	-5,3
Secteur secondaire	11,9	48,3	47,4	51,6	8,9	104,3
Secteur tertiaire	31,9	53,6	64,8	68,8	6,2	30,5
Secteur quaternaire	32,1	127,1	144,0	138,6	-3,8	101,3
Total Autorisations de programme	118,0	262,8	287,5	294,0	2,3	44,5

Les autorisations de programme sont en hausse de 2,3 % par rapport à la loi de finances de 1996 qui les avait arrêtées à 287,5 milliards, de 11,8% par rapport à 1995 et de 149,1% par rapport à 1994.

b) – Autorisations de programme disponibles

La loi de finances rectificative a accru les autorisations de programme ouvertes par la loi de finances initiale pour les faire passer de 294 à 319 milliards. Les modifications apportées aux autorisations de programme par la loi de finances rectificative portent sur des dotations supplémentaires de crédits de 25 milliards, soit 8,5 % de la dotation initiale.

c) – Répartition des autorisations de programme

Les autorisations de programme ouvertes par les lois de finances initiale et rectificative sont destinées aux secteurs primaire, secondaire, tertiaire et quaternaire ainsi que le montre le tableau n°23 ci-dessous.

Tableau n° 23 : Affectation des autorisations de programme

En milliards de FCFA

SECTEUR	Dotation de LFI	Augmentation par LFR	Crédits ouverts
Secteur primaire	35,0	7,1	42,1
Secteur secondaire	51,6	2,0	53,6
Secteur tertiaire	68,8	2,0	70,8
Secteur quaternaire	138,6	13,9	152,5
TOTAL	294,0	25,0	319,0

Avec 47,8 % du montant total des autorisations de programme de 1997, le secteur quaternaire occupe une place importante dans la répartition des dotations (152,5 milliards contre 106,3 en 1996). Il est suivi du secteur tertiaire (22,2 %) devançant les secteurs productifs, à savoir le secteur secondaire (16,8 %) et le secteur primaire (13,2 %).

A2) – Crédits de paiements

a) – Loi de finances initiale

En 1997, le financement du Budget consolidé d'Investissement devait être assuré par une subvention du budget de fonctionnement à hauteur de 50 milliards. Le montant des crédits initiaux de paiement, détaillé au tableau n°24 ci-dessous, a augmenté de 26,2 % par rapport à 1996 et de 51,5 % par rapport à 1995.

Tableau n° 24 : Crédits de paiement initiaux

En milliards de FCFA

Nature des crédits	1994	1995	1996	LFI 1997	LFR 1997	Evolution	
						LFI97/96	LFR97/96
Secteur primaire	4,5	6,0	6,8	10,0	17,1	47,0	151,4
Secteur secondaire	6,2	6,5	5,4	5,7	7,7	5,5	42,5
Secteur tertiaire	8,1	7,0	9,0	11,6	13,6	28,8	51,1
Secteur quaternaire	14,2	13,5	18,4	22,7	36,6	23,3	98,9
Total crédits initiaux	33,0	33,0	39,6	50,0	75,0	26,2	89,4

Tous les secteurs ont bénéficié, de manière plus ou moins importante, de cette hausse dans la mesure où, par rapport à 1996, le secteur primaire a crû de 47 %, le secteur secondaire de 5,5%, le secteur tertiaire de 28,8 % et le secteur quaternaire de 23,3 %.

De manière spécifique, les crédits de paiement prévus par la loi de finances rectificative portaient principalement sur :

- le financement de projets et actions pour 22,2 milliards dont 5,5 milliards pour la lettre de mission SAED, 3 milliards pour les participations financières et 1 milliard pour l'équipement et la modernisation de la Direction générale des Douanes ;
- le règlement des contreparties à des financements extérieurs pour 16,9 milliards de francs dont 10 milliards pour le fonds routier et 1 milliard pour la composante Education PDRH et 0,5 milliard pour la recherche agricole ;
- la dotation de divers fonds inscrits au Budget consolidé d'investissement pour 10,7 milliards dont 4 milliards pour le fonds de l'énergie, 3,5 milliards pour le fonds d'équipement des collectivités locales, 0,7 milliard pour le fonds d'amélioration de l'habitat et 0,6 milliard pour le fonds pétrolier.

b) – Crédits de paiement disponibles

Les crédits de paiement disponibles sont déterminés à partir des crédits votés en prenant en compte les modifications législatives et réglementaires éventuelles intervenues en cours de gestion.

En 1997, les crédits de paiement initiaux s'élèvent à 50 milliards alors que les ouvertures de crédits dans la loi de finances rectificative ressortent à 25 milliards et concernent le secteur primaire (7,1 milliards), le secteur secondaire (2 milliards), le secteur tertiaire (2 milliards) et le secteur quaternaire (13,9 milliards).

Il ressort de l'arrêté n°5389 du 09 mai 1997 portant report de crédits du budget d'investissement de la gestion 1996 sur la gestion 1997 ainsi que de l'arrêté modificatif n°9081 MEFP/DGF/DDI du 22 octobre 1997 que le montant total des crédits reportés s'élève à 2 milliards francs CFA. Ces crédits s'ajoutent aux dotations ouvertes en lois de finances (75 milliards), soit un total de 77 milliards.

La Cour observe que les dates des arrêtés de report de crédits sont trop tardives, ce qui pourrait gêner la réalisation des investissements concernés. Ainsi, elle exhorte le Ministère de l'Economie et des Finances à prendre lesdits arrêtés dès la clôture de la journée complémentaire.

B)– Dépenses effectives en capital

Il y a lieu de signaler que 21 projets et actions supplémentaires ont été retenus pour être financés dans le cadre de la loi de finances rectificative. Ils concernent essentiellement le développement des actions agricoles, l'appui à la production agricole (pistes rurales), la valorisation des ressources humaines (santé et éducation) et l'amélioration du cadre de vie (hydraulique rurale, électrification rurale et urbaine).

En 1997, les dépenses effectives en capital, au titre du budget général, s'élèvent à 58,9 milliards contre des crédits ouverts de 75 milliards. Elles ont été exécutées avec une subvention provenant du budget de fonctionnement. L'évolution des dépenses effectives est retracée dans le tableau n°26 ci-après.

Tableau n° 25 : Dépenses effectives*En milliards de FCFA*

Nature des crédits	1994	1995	1996	1997	Evolution	
					1997/1996 %	1997/1994 %
Etudes générales et scientifiques	1,8	2,1	4,3	2,1	-51,2	16,6
Hydraulique	1,5	1,9	3,9	2,3	-41,0	53,3
Production agricole	2,9	4,4	8,9	9,5	6,7	227,5
Production non agricole	2,7	5,2	9,6	4,7	-51,0	74,1
Transport et télécommunication	6,6	6,8	22,7	13,1	-42,3	98,4
Equipement sociaux et commun	3,4	4,1	8,4	3,8	-54,8	11,7
Equipement administratif	8,6	10,7	22,5	18,5	-17,8	115,1
Investissement financier	1,4	3,2	-	4,9	-	250,0
Opérations à objectifs multiples	-	-	-	-	-	-
Autres opérations en capital	-	-	-	-	-	-
Total dépenses en capital	28,9	38,4	80,3	58,9	-26,6	103,8

Les dépenses effectives diminuent de 21,4 milliards de francs en valeur absolue et de 26,6 % en valeur relative alors qu'elles avaient connu une très forte hausse de 109,1% en 1996 et de 32,8 % en 1995.

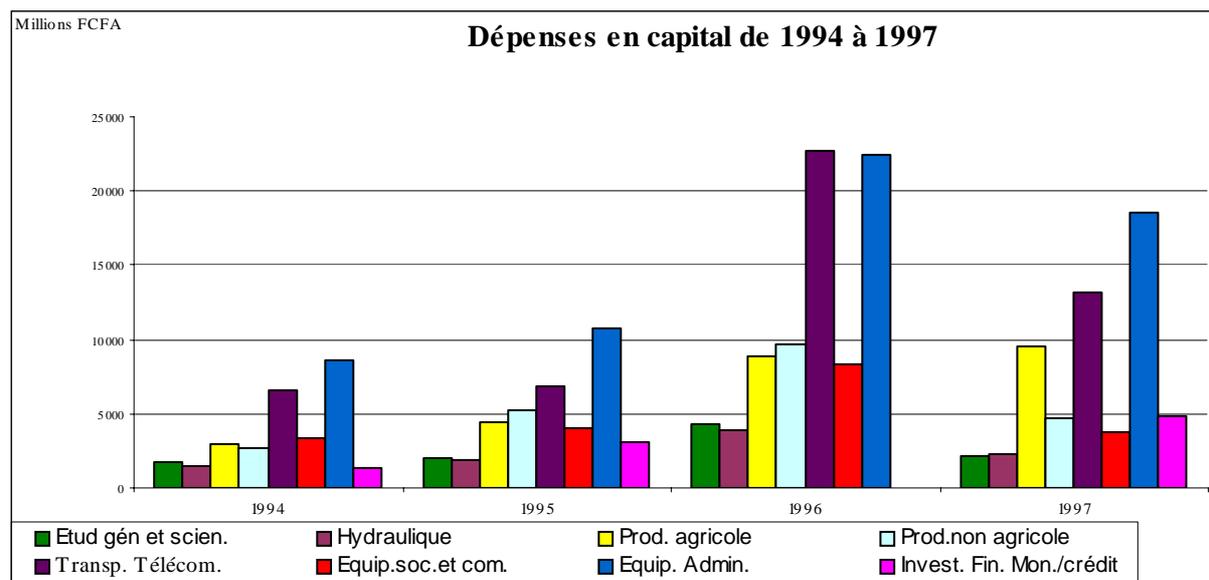
Cette baisse provient d'une diminution importante des dépenses effectives de tous les secteurs à l'exclusion de la production agricole. En effet, au niveau du secteur primaire, la production agricole a vu ses investissements augmenter de 6,7 % en passant de 8,9 à 9,5 milliards de francs. Cette évolution positive est essentiellement due aux importantes dépenses réalisées pour la lettre de mission de la SAED (5 milliards), le programme de phosphatage des sols (2 milliards), la modernisation de l'agriculture (0,3 milliard) et la défense des cultures (0,3 milliard).

En ce qui concerne le secteur secondaire, malgré l'investissement important de 4,2 milliards de francs du fonds de l'énergie et de 0,5 milliard du fonds pétrolier, une baisse notable de 51,0 % est notée dans le sous secteur production non agricole. Il en est de même du secteur tertiaire où les dépenses du sous secteur des transports et télécommunications sont passées de 22,7 à 13,1 milliards de francs, en diminution de 42,2 % malgré les efforts importants consentis en faveur du fonds routier pour 10,3 milliards, du renforcement de la tranche A du Programme d'ajustement du secteur des Transports pour 1,9 milliard, du fonds de développement du transport urbain pour 0,4 milliard.

S'agissant du secteur quaternaire, il convient de signaler que le sous-secteur équipement administratif, constituant le poste de dépense le plus important avec 18,5 milliards en 1997, a aussi enregistré une baisse de 17,7 % par rapport à 1996. Des investissements importants ont été réalisés dans ce secteur notamment au titre des impôts et taxes des marchés financés sur ressources extérieures (11,5 milliards), de la participation financière (4,1 milliards), du fonds d'équipement des collectivités locales (3,5 milliards), de la contrepartie BIRD (0,8 milliard), du Projet de Développement des Ressources humaines II pour 0,6 milliard et du Projet de l'Amélioration de l'Enseignement supérieur pour 0,6 milliard de francs.

Les dépenses pour l'équipement administratif et l'hydraulique ont occupé durant ces trois dernières gestions, la plus importante part des dépenses extraordinaires, au détriment des dépenses dans les secteurs productifs économiques.

Graphique n° 4 : Répartition des dépenses en capital



C) – Consommation des crédits

Les dépenses en capital réalisées en 1997 correspondent à un taux de consommation de 78,5% du total des crédits votés d'un montant de 75 milliards. Le tableau n°27 ci-dessus donne l'évolution des taux de consommation des crédits votés

Tableau n° 26 : Consommation des crédits

Nature des opérations	<i>En milliards de FCFA</i>			
	1994	1995	1996	1997
Crédits votés	33,0	33,0	39,6	75,0
Dépenses nettes	28,9	38,4	80,4	58,9
Taux de consommation	87,5 %	116,3 %	203,0 %	78,5 %

Si l'on tient compte du montant de 2 milliards de report de crédits, le montant total des crédits de paiement s'élèvera à 77 milliards sur lesquels 58,9 milliards ont été utilisés ; il en résulte des crédits disponibles en fin de gestion 1997 d'un montant de 18,1 milliards (soit 23,5% de crédits non consommés par rapport aux crédits totaux) susceptibles d'être reportés sur la gestion 1998.

La prise tardive des arrêtés portant report de crédits, l'approbation tardive des fiches d'exécution technique et financière et des programmes d'utilisation des crédits combinée aux procédures de passation des marchés expliqueraient la faiblesse de la consommation des crédits votés au titre des dépenses d'investissement en fin d'année 1997.

Le Ministère de l'Economie et des Finances explique aussi la faiblesse du taux de consommation des crédits d'investissement par le vote tardif de la loi de finances rectificative intervenu en fin de gestion 1997.

CHAPITRE II – COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

Pour 1997, les comptes spéciaux du Trésor ouverts par la loi de finances ont, après exécution, enregistré des montants de 77,7 milliards de francs en recettes et 193,6 milliards en dépenses. Il en ressort un solde global négatif de 115,9 milliards de francs alors que la loi de finances initiale prévoyait un solde nul pour des prévisions arrêtées aussi bien en recettes qu'en dépenses à 218 milliards. Ce résultat est surtout imputable aux comptes d'affectation spéciale qui accusent une perte de 115,6 milliards.

Il convient de signaler que les prévisions de recettes de 218 milliards comprennent les ressources affectées pour 34,5 milliards, les subventions du budget de fonctionnement pour 131,9 milliards millions (Caisse autonome d'amortissement : 128,3 milliards, Fonds national forestier : 0,6 milliard et Garanties et Avals :3 milliards) et les emprunts pour 51,6 milliards.

Le tableau n°28 ci-après retrace les résultats d'exécution des comptes spéciaux du Trésor.

Tableau n° 27 : Comparaison des prévisions et de l'exécution des comptes spéciaux du Trésor

En millions de FCFA

Catégories de comptes	Recettes			Dépenses			Solde 1997
	Prévues	effectives	Variation %	Prévues	effectives	Variation %	
Comptes d'affectation spéciale	208 465,0	70 031,9	-66,4	208 465,0	185 622,0	-10,9	-115 590,1
Comptes de commerce	340,0	104,2	-69,3	340,0	117,1	-65,5	-12,9
Comptes de règlements avec gouvernements étrangers	2515,0	3782,9	50,4	2515,0	3771,9	+49,9	11,0
Comptes opérations monétaires	800,0	0,3	-99,9	800,0	0,0	-100,0	0,3
Comptes de prêts	1250,0	668,3	-46,5	1250,0	1 019,8	-18,4	-351,5
Comptes d'avances	1700,0	3075,9	80,9	1700,0	3 027,9	+78,11	48,0
Comptes de gar. et d'aval	3000,0	0,0	-100,0	3000,0	0,0	-100,0	0,0
Total	218 070,0	77 663,5	-64,3	218 070,0	193 558,7	-11,2	-115 895,2

En termes de réalisation, la contribution des comptes spéciaux du Trésor au résultat de la loi des finances s'est traduite par une perte globale de 115,9 milliards imputable principalement à la Caisse autonome d'amortissement.

L'article 9 du projet de loi de règlement autorise le transfert de cette perte au compte permanent des découverts du Trésor.

2.1 - Comptes d'affectation spéciale

Les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations qui sont financées au moyen de ressources particulières directement affectées à l'activité.

Les comptes d'affectation spéciale représentent 90,0% des recettes et 95,5 % des dépenses des comptes spéciaux du Trésor.

Les produits imputés sur les comptes d'affectation sont arrêtés à 70 milliards de francs contre des dépenses de 185,6 milliards de francs, soit un déficit de 115,6 milliards de francs.

Tableau n° 28 : Résultats d'exécution des comptes d'affectation spéciale*En millions de FCFA*

Nomenclature	Recettes		Variation %	Dépenses		Variation %	Solde 1997
	1996	1997		1996	1997		
Fonds National de retraite	19529,9	24 396,6	24,9	20 852,7	22 282,1	6,8	+2 114,5
Caisse autonome d'amortis	3 570,9	42 889,4	1101,0	53 290,5	160 791,6	201,7	-117 902,2
Frais de contrôle société d'économie mixte	75,8	200,3	164,2	66,5	179,1	169,3	+21,2
Frais de contrôle organisme d'assurances	0,0	348,5	-	113,5	344,2	203,2	+ 4,3
Fonds national forestier	500,0	640,0	28,0	357,0	586,1	64,1	+53,9
Fonds protection environnement	0,0	127,4	-	112,3	125,9	12,1	+1,5
Fonds pastoral	0,0	47,8	-	3,2	32,6	918,7	+15,2
Fonds national Hydraulique	335,0	335,0	0,0	57,1	296,5	419,2	+38,5
Intervention sur subvention étrangère	1 500,0	0,0	-100	0,0	0,0	-	
Caisse d'encouragement à la pêche	0,0	751,3	-	114,0	700,5	514,4	+50,8
Services rétribués personnel de sécurité	0,1	32,6	32500,0	1,7	31,8	1770,5	+0,8
Participation des communes lutte contre incendies	0,0	203,3	-	96,0	198,6	1068,0	+4,7
Services rétribués sapeurs pompiers	0,0	4,7	-	3,0	4,0	33,3	+0,7
Services rétribués DTAI	0,0	55,0	-		49,0	-	+ 6,0
Total Section I	25 511,7	70 031,9 *	174,5	75 067,5	185 622,0	147,2	-115 590,1
Compte d'affectation spéciale							

Les recettes d'un montant de 70 milliards de francs, avec un taux d'exécution de 33,5 %, ont accru de 174,5 % (soit 44,5 milliards) par rapport à 1996 où elles s'élevaient à 25,5 milliards de francs. Ont contribué à cette hausse le compte « Caisse autonome d'amortissement » et le compte « Fonds national de Retraite » qui ont comptabilisé en recettes respectivement

42,9 et 24,4 milliards en 1997 alors que les recettes cumulées de ces deux comptes s'élevaient à 23,1 milliards en 1996.

Les dépenses ont, elles aussi, connu une forte hausse de l'ordre de 147,2 % dans la mesure où de 75,1 milliards en 1996, elles sont passées à 185,6 milliards en 1997. Cette hausse importante est imputable essentiellement au compte « Caisse autonome d'amortissement » qui, à lui seul, représente 86,6 % des dépenses (160,8 milliards) pour la gestion 1997, accusant ainsi une perte de 117,9 milliards.

2.2 – Autres comptes spéciaux du Trésor

Les recettes affectées réalisées par les autres comptes spéciaux du Trésor s'élèvent à 7,7 milliards de francs tandis que les dépenses effectuées ressortent à 8 milliards de francs, soit un déficit de 0,3 milliard de francs.

CHAPITRE III – COMPTES ANNEXES AU BUDGET

Les fonds reçus sous forme de subventions ou de prêts au titre de l'aide extérieure dont le Trésor public n'est pas comptable assignataire sont portés au crédit de comptes annexes au budget créés à cet effet. Ces comptes sont débités des sommes nécessaires à l'exécution des dépenses.

En 1997, les ressources extérieures affectées à des dépenses d'investissement dont le Trésor public n'est pas comptable assignataire sont évaluées à 230,4 milliards de francs.

3.1 - Prévisions des comptes annexes

3.1.1 - Financements acquis

En 1997, les financements acquis sur ressources extérieures dont le Trésor public n'est pas comptable assignataire représentent 860 milliards de francs dont 484,5 milliards provenant d'emprunts et 375,5 milliards de subventions.

Ils se présentent comme suit par secteur et par mode de financement.

Tableau n° 29 : Financements acquis (emprunts et subventions)

En milliards de FCFA

Secteur	Financements acquis en 1997			Financements acquis en 1996	Evolution 1997/1996
	Emprunts	Subventions	Total	Total	%
Primaire	164,5	120,5	285,0	275,0	3,6
Secondaire	32,3	21,3	53,6	60,7	-11,7
Tertiaire	41,0	77,1	118,1	71,7	64,7
Quaternaire	246,7	156,6	403,3	355,1	13,6
Totaux	484,5	375,5	860,0	762,5	12,8

Les financements acquis sur ressources extérieures sont passés de 762,5 milliards en 1996 à 860 milliards en 1997, soit une augmentation de 12,8% allant aux secteurs primaire pour 3,6%, tertiaire pour 64,7% et quaternaire pour 13,6% tandis que le secteur secondaire perd 11,7%.

3.1.2 - Prévisions de tirage

Les prévisions de tirage pour dépenses en capital sur ressources extérieures s'élèvent à 230,4 milliards dont 133,6 milliards (58%) provenant d'emprunts et 96,8 milliards (42%) de subventions.

Les prévisions de tirage sur les ressources extérieures au cours de la gestion 1997 se présentent comme suit par secteur et par mode de financement.

Tableau n° 30 : Prévisions de tirage (emprunts et subventions)

En milliards de francs

Secteur	Prévisions de tirage en 1997			Prévisions de tirage en 1996	Evolution 1997/1996
	Emprunts	Subventions	Total	Total	%
Primaire	41,5	28,7	70,2	75,9	- 7,5
Secondaire	10,5	7,0	17,5	17,1	2,3
Tertiaire	11,3	31,8	43,1	42,3	1,9
Quaternaire	70,3	29,3	99,6	88,3	12,8
Totaux	133,6	96,8	230,4	223,6	3,0

Les prévisions de tirage progressent de 3% par rapport à 1996. Cette hausse est à imputer aux secteurs secondaire pour 2,3%, tertiaire pour 1,9% et quaternaire pour 12,8% alors que le secteur primaire baisse de 7,5%.

Les sous secteurs auxquels sont destinés les montants les plus importants de ces tirages sont l'Hydraulique urbaine et l'assainissement pour 44,9 milliards, les Transports routiers pour 36,1 milliards, l'Agriculture pour 29,7 milliards, l'Education pour 24,0 milliards, l'Hydraulique rurale et agricole pour 15,5 milliards, la Santé et la nutrition pour 13,5 milliards et les Eaux et Forêts pour 10,6 milliards.

La Cour ne dispose d'aucune information sur les recettes réalisées et les dépenses effectives des comptes annexes au budget. Elle n'est donc pas en mesure de faire une analyse détaillée de l'utilisation des ressources d'un montant global de 230,4 milliards de francs, soit 28,2% des charges prévues dans la loi de finances rectificative pour 1997.

Il est demandé au Ministre de l'Economie et des Finances de transmettre à l'avenir à la Cour un compte d'emploi des opérations « hors budget » au titre des comptes annexes.

Répondant aux observations sur le défaut de production d'un compte d'emploi des opérations hors budget, le Ministère de l'Economie et des Finances révèle l'inexistence d'un tel compte. Cette situation serait due au fait qu'un tel document n'a jamais été répertorié dans les éléments constitutifs de la loi de règlement. Il n'existe pas encore un cadre de référence fixant les conditions et règles de présentation d'un tel compte sur l'utilisation des ressources extérieures. Toutefois, le Ministère de l'Economie et des Finances s'engage à mettre à la disposition de la Cour, si elle en exprimait la demande, le tableau de suivi trimestriel de l'exécution des projets de développement

La Cour prend acte de la disponibilité manifestée du Ministère de l'Economie et des Finances et demande que lui soit dorénavant communiquée la situation de l'exécution des projets de développement financés sur ressources extérieures.

3.2 - Récapitulation générale des prévisions de dépenses en capital

Tableau n° 31 : Récapitulation générale des prévisions de dépenses en capital

En milliards de FCFA

Secteur	Autorisations de programme et financements acquis				Crédits de paiements et prévisions de tirage			
	1996	1997 LFI	1997 LFR	Evolution 1997/1996	1996	1997 LFI	1997 LFR	Evolution 1997/1996
Primaire	306,4	319,9	327,1	6,7	86,3	80,2	87,4	1,2
Secondaire	108,1	105,3	107,4	-0,6	22,6	23,2	25,1	11,0
Tertiaire	136,5	186,9	189,0	38,4	51,3	54,7	56,7	10,5
Quaternaire	499,1	542,0	555,9	11,3	106,7	122,3	136,2	27,6
Total	1050,1	1154,1	1179,4	12,3	266,9	280,4	305,4	14,4

3.2.1- Autorisations de programmes et financements acquis

Au total, les autorisations de programmes et financements acquis sont passées de 1 050,1 milliards en 1996 à 1 179,4 milliards en 1997, soit une hausse de 12,3%.

Hormis le secteur secondaire, qui a enregistré une légère baisse de 0,6%, tous les autres secteurs ont vu le total de leurs autorisations de programme et financements acquis augmenter par rapport à 1996.

3.2.2- Crédits de paiements et prévisions de tirages

En définitive, l'enveloppe du budget consolidé d'investissement 1997 révisé, toutes ressources confondues, se chiffre à 305,4 milliards de francs dont 75 milliards pour les ressources internes et 230,4 milliards pour les dépenses d'investissement sur ressources extérieures ; celles-ci proviennent d'emprunts (133,6 milliards) et de subventions (96,8 milliards). L'enveloppe a connu une augmentation de 38,5 milliards de francs en valeur absolue et de 14,4% en valeur relative par rapport à la gestion précédente.

DEUXIEME PARTIE : GESTION DES AUTORISATIONS BUDGETAIRES

Pour 1997, la loi de finances initiale a ouvert des crédits d'un montant de 755,5 milliards dont 307,1 milliards au budget général, 218 milliards aux comptes spéciaux du Trésor et 230,4 milliards aux comptes annexes au budget.

La loi de finances rectificative, motivée par la privatisation de la SONATEL, a augmenté de 60 milliards la dotation du budget général alors que les montants des crédits ouverts aux comptes spéciaux du Trésor et aux comptes annexes n'ont pas été affectés.

CHAPITRE I – GESTION DU BUDGET GENERAL

1.1 – Gestion du budget de fonctionnement

1.1.1 – Modification des crédits en cours de gestion

1.1.1.1 – Modification du montant des crédits

La loi de finances rectificative a modifié les montants initiaux des ressources du budget de fonctionnement en les faisant passer de 438 milliards à 498,9 milliards de francs, soit une hausse de 60,9 milliards en valeur absolue et de 13,9% en valeur relative. S'agissant des charges, elle a fait évoluer leur plafond initial de 257,1 à 292 milliards, soit une augmentation de 34,9 milliards en valeur absolue et de 13,5% en valeur relative.

1.1.1.2 - Modification de la répartition des crédits

La loi n° 75-64 du 28 juin 1975 portant loi organique relative aux lois de finances autorise que des modifications puissent être apportées en cours de gestion dans la répartition des crédits votés. Il s'agit des répartitions de crédits globaux pour des dépenses non encore ventilées (article 41 alinéa 1°), des transferts de crédits modifiant la détermination du service responsable de l'exécution de la dépense (article 42, alinéa 2) et des virements de crédits modifiant la nature de la dépense (article 42, alinéa 3).

Les modifications apportées aux crédits se sont traduites par des augmentations (+18,8 milliards) et par des réductions équivalentes (-18,8 milliards) de crédits, le montant des réductions opérées sur différents articles budgétaires étant égal au montant des augmentations accordées à d'autres articles budgétaires. Le tableau n°33 ci-après présente l'ensemble des mouvements affectant les crédits ouverts au budget général.

Tableau n° 32 : Modifications réglementaires des crédits des Pouvoirs publics et des ministères

En milliards de FCFA

Nature des dépenses	Pouvoirs publics		Ministères		Totaux	
	Augmentation	Diminution	Augmentation	Diminution	Augmentation	Diminution
Dép. personnel	-	- 0,3	+ 9,8	- 9,4	+ 9,8	- 9,7
Dép. matériel	+ 0,5	- 0,2	+ 1,8	- 4,6	+ 2,3	- 4,6
Dép. entretien	-	- 0,1	+ 0,4	- 0,3	+ 0,4	- 0,3
Dépenses de transfert	-	-	+ 5,2	- 0,7	+ 5,2	- 0,7
Dépenses diverses	+ 0,1	-	+ 0,4	- 3,5	+ 0,5	- 3,5
Dépenses spéciales	+ 0,6	-	-	-	0,6	-
Total	+1,2	- 0,3	+ 17,6	- 18,5	+ 18,8	- 18,8

A) – Les augmentations de crédits

Les augmentations de crédits du budget de fonctionnement s'élèvent à 18,8 milliards de francs, soit 6,5% des dépenses de fonctionnement.

Ces augmentations portent principalement sur les dépenses communes de personnel (8,8 milliards), les dépenses de transfert du Ministère de l'Intérieur (4,9 milliards), les dépenses communes de transfert (3,7 milliards), les dépenses communes de matériel (0,6 milliard), les dépenses de personnel du Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur (0,7 milliard), les dépenses de matériel de la Présidence de la République (0,5 milliard) et les dépenses diverses du Ministère de l'Intérieur (0,4 milliard).

B) – Les diminutions de crédits

Le montant des crédits réduits, arrêté à 18,8 milliards, représente 6,1% et 4,9% des crédits ouverts par la loi de finances initiale et la loi de finances rectificative.

Les services les plus fortement affectés par ces réductions, parce que totalisant 89,9 % du montant total des diminutions de crédits, sont au nombre de six. Il s'agit des départements ministériels de la Santé et de l'Action sociale (5,2 milliards), des Dépenses communes (3,5 milliards), de l'Education nationale (3,3 milliards), de l'Intérieur (2,0 milliards), des Forces Armées (1,9 milliard), de l'Economie et des Finances : (1,0 milliard) et des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur (1,0 milliard).

Il convient de relever que 20,7 % des réductions de crédits concernent les services de sécurité (Ministère de l'Intérieur : 10,6 % et Ministère des Forces Armées : 10,1 %), 45,2 % intéressent les secteurs sociaux (Education nationale: 17,6% et Santé et Action sociale : 27,6%) et *que les diminutions nettes de crédits des ministères (0,9 milliard) ont profité aux Pouvoirs publics.*

La Cour observe qu'elle ne dispose pas des éléments, notamment les décrets et arrêtés de virement ainsi que les arrêtés de transfert, lui permettant une analyse détaillée des mouvements effectués sur les crédits en 1997.

Le Ministère de l'Economie et des Finances soutient que compte tenu des recherches nécessaires pour disposer de la totalité des arrêtés et décrets de virement et de transfert de crédit ainsi que des contraintes de délai, il lui est impossible de les mettre à la disposition de la Cour. Il assure aussi que les dispositions nécessaires seront prises dorénavant pour que ces textes puissent être transmis à la Cour avec les projets de lois de règlements par ses services compétents.

1.1.2 – Utilisation des crédits

L'exécution de la loi de finances rectificative n'a pas été marquée par des dépassements de crédits mais plutôt par la non consommation de crédits ouverts comme le montre le tableau n°33 ci-après.

Tableau n° 33 : Utilisation des crédits*En milliards de FCFA*

Nature des dépenses	Pouvoirs publics		Ministères		Totaux	
	Crédits non utilisés	Dépassement de crédits	Crédits non utilisés	Dépassement de crédits	Crédits non utilisés	Dépassement de crédits
Dépenses de personnel	-	-	2,5	-	2,5	-
Dépenses de matériel	0,1	-	1,6	-	1,7	-
Dépenses d'entretien	0,1	-	1,1	-	1,2	-
Dépenses de transfert	-	-	1,2	-	1,2	-
Dépenses diverses	-	-	0,7	-	0,7	-
Dépenses spéciales	-	-	-	-	-	-
Total	0,2	-	7,1	-	7,3	-

1.1.2.1 - Dépassements de crédits

Globalement, il n'a pas été constaté de dépassement de crédit. Au contraire, les dépenses consolidées effectuées s'élèvent à 289,7 milliards sur des crédits ouverts de 292 milliards, soit un taux d'exécution de 99,2%

1.1.2.2 - Crédits non consommés

L'exécution des dépenses du budget de fonctionnement laisse apparaître des crédits non consommés d'un montant global de 7,3 milliards de francs, si on exclut les dotations internes du budget de fonctionnement non engagées.

Comparé à la gestion précédente où il était de 10 milliards de francs, le montant des crédits non consommés a connu une baisse de 2,7 milliards en valeur absolue et 27 % en valeur relative.

Près de 86,3% du montant total des crédits non consommés concernent les Dépenses communes (2,2 milliards) ainsi que les Ministères des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur (1,2 milliard), des Forces Armées (1,1 milliard), de l'Education nationale (0,8 milliard), de l'Intérieur (0,6 milliard) et de la Santé et de l'Action sociale (0,4 milliard).

Les crédits non consommés portent principalement sur les dépenses de personnel des Dépenses communes (1,1 milliard) et du Ministère de l'Intérieur (0,3 milliard), les dépenses d'entretien du Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur (0,9 milliard), les dépenses de matériel pour le Ministère des Forces Armées (0,8 milliard), et les dépenses de transfert pour le Ministère de l'Intérieur (0,3 milliard).

Les Ministères de l'Education nationale et de la Santé et de l'Action sociale affichent, à la fin de la gestion, de crédits de personnel non consommés de 0,6 et 0,3 milliard respectivement.

1.2 – Gestion du budget consolidé d'investissement

Le budget consolidé d'investissement a été exécuté à hauteur de 58,9 milliards de francs pour des crédits ouverts d'un montant de 75 milliards sur ressources internes. Le taux d'exécution qui est de 78,5 % en 1997 marque un recul net par rapport à 1996 où les dépenses ont été exécutées à hauteur de 80,5 milliards de francs contre des prévisions de 39,6 milliards de francs, soit 203%.

1.2.1 – Modification des crédits en cours de gestion

1.2.1.1 - Modification des autorisations programme

A) - Modification du montant des autorisations de programme

Les autorisations de programme ouvertes par la loi de finances initiale ressortent à 294 milliards de francs que la loi de finances rectificative du 12 décembre 1997 a augmentées de 25 milliards pour les porter à 319 milliards, soit une hausse de 8,5% de la dotation initiale.

B) - Modification de la répartition des autorisations de programme

La Cour rappelle qu'elle n'a pas reçu d'actes modificatifs concernant la répartition des autorisations de programme.

1.2.1.2 - Modification des crédits de paiement en cours de gestion

A)- Modification du montant des crédits de paiement

La loi de finances rectificative a porté à 75 milliards de francs les crédits de paiement initialement fixés à 50 milliards de francs, soit une augmentation de 25 milliards de francs en valeur absolue et de 50% en valeur relative. Cette hausse du montant des crédits de paiement a bénéficié aux secteurs primaire pour 7 milliards, secondaire pour 2 milliards, tertiaire pour 2 milliards et quaternaire pour 14 milliards de francs.

B)- Modification de la répartition des crédits de paiement

La Cour n'a pas reçu d'actes modificatifs portant sur la répartition des crédits de paiement.

1.2.2 – Utilisation des crédits

1.2.2.1 - Dépassement de crédit

L'exécution du budget consolidé d'investissement n'a pas donné lieu à des dépassements de crédits en 1997 dans la mesure où sur des crédits ouverts d'un montant de 75 milliards, les dépenses effectives ressortent à 58,9 milliards, soit un taux d'exécution de 78,5%.

1.2.2.2 - Crédits non consommés

L'exécution du budget d'équipement a laissé apparaître des crédits non consommés d'un montant de 16,1 milliards de francs, soit 21,5 % des crédits de paiement ouverts, concernant les sous secteurs des équipements sociaux et communautaires (10,6

milliards), des Investissements financiers et crédits (2,1 milliards), de l'Hydraulique (1,8 milliard) et de la Production rurale (1,6 milliard).

La Cour observe que le montant de 58,9 milliards de francs ne représente pas la totalité des dépenses effectuées au titre du Budget consolidé d'investissement dans la mesure où, parallèlement, s'exécutent des dépenses dont le trésor public n'est pas comptable assignataire.

Cependant, le Ministère de l'Economie et des Finances a pris l'engagement de mettre désormais à la disposition de la Cour les informations relatives à l'utilisation des ressources prévues au titre des comptes annexes qui sont partie intégrante de la loi de finances.

13 – Pratiques contestables

Elles concernent des modifications de la répartition des crédits en cours de gestion et des opérations de répartition des crédits globaux pour dépenses imprévues non encore ventilées.

1.3.1- Dotations en lois de finances manifestement *irréalistes*

1.3.1.1 - Sous dotations récurrentes en loi de finances initiale

Dans plusieurs cas, la sous dotation d'un chapitre ou article budgétaire en loi de finances initiale au regard des consommations prévisibles de la gestion a atteint un niveau tel que la portée de l'autorisation budgétaire initiale s'en est trouvée fortement réduite.

Ainsi, au budget de la Présidence de la République, la dotation du chapitre 216 « dépenses spéciales » est constante. Elle a été fixée sur la base d'une hypothèse irréaliste de plafonnement du niveau prévisible des dépenses, soit 0,6 milliard comme les gestions précédentes mais exécutée à concurrence de 1,2 milliard.

Les dotations initiales de ce chapitre sont, depuis plusieurs années, fixées à un montant invariant, qui ne prend nullement compte l'évolution prévisible des dépenses. Des virements de crédits systématiques assurent l'ajustement des crédits aux consommations.

Au budget des dépenses communes, les articles « provisions pour paiement arriérés – eau » et « provisions pour rémunérations des prestations rendues Etat/secteur parapublic » dont le niveau élevé du stock des arriérés était connu ne sont dotés en loi de finances initiale que de 3,0 et 1,2 milliards. Ces dotations sont très insuffisantes dans la mesure où ces articles ont été exécutés en fin de gestion à concurrence de 5,0 et 4,0 milliards, respectivement.

1.3.1.2- Dotations dépourvues d'utilité réelle en loi de finances rectificative.

Le BCI a reçu 25 milliards en loi de finances rectificative de fin d'année, alors que près de 16,1 milliards (64,8% des crédits supplémentaires) demeuraient sans emploi en fin de gestion.

Pour le Ministère de l'Economie et des Finances, les 16,1 milliards demeurés sans emploi en fin de gestion résultent de la différence entre les crédits ouverts de 75 milliards (y compris les 25 milliards de la loi de finances rectificative) et les dépenses ordonnancées (58,9) milliards. Il s'agit donc d'un disponible concernant à la fois les crédits initiaux de 50 milliards et les mesures nouvelles de 25 milliards.

Il fait valoir aussi qu'avec la faculté offerte par l'article 43 de la loi organique de 1975 de rouvrir dans la loi de finances suivante les crédits qui n'ont pas été consommés à la clôture de l'année, la dotation en loi de finances rectificative n'est donc pas dépourvue d'utilité.

Le Ministre de l'Economie et des Finances explique cette situation par l'adoption tardive (en fin d'année) de la loi de finances rectificative.

1.3.2- Utilisation irrégulière des crédits

Les anomalies relevées portent sur les imputations irrégulières.

Au budget du Ministère des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur, les dépenses de location d'immeubles et d'indemnités de logement des agents sont imputées au chapitre 313 « dépenses d'entretien ». Or, dans les services centraux, les mêmes dépenses sont imputées soit au chapitre des « dépenses diverses » du budget des dépenses communes soit aux chapitres de dépenses de personnel. Cette pratique traduit une incohérence dans la nomenclature budgétaire.

Conformément à la réglementation en vigueur, «les crédits étant spécialisés par chapitres groupant des dépenses selon leur nature ou leur destination », toute dépense imputée à un chapitre doit donc correspondre à la nature ou à la destination des crédits imposée par l'intitulé de celui-ci, et par sa place dans la nomenclature budgétaire.

L'imputation des dépenses de location d'immeubles et d'indemnités de logement au chapitre « dépenses d'entretien » méconnaît la règle de la spécialité des crédits et a pour effet de nuire à la transparence indispensable des comptes.

Dans sa réponse, le Ministère de l'Economie et des Finances fait remarquer que concernant l'imputation des indemnités de logement et des dépenses de locations d'immeuble dans les ambassades au chapitre de dépenses d'entretien, la spécialité budgétaire a été respectée dès lors que les crédits ont été légalement ouverts et autorisés par la loi de finances au niveau du chapitre incriminé.

Il poursuit que théoriquement, la spécialité des crédits, rappelée du reste dans le rapport, aurait conduit à des regroupements homogènes de dépenses. Mais dans ce cas précis, l'existence de deux régimes celui dit de <<l'indemnité>> et celui dit de la <<prise en charge>> (caractérisé par la signature d'un contrat de bail) explique certainement l'option retenue de classer ces deux catégories de dépenses dans les dépenses d'entretien.

Il reste que pour la Cour, sur ce point, la nomenclature budgétaire est contraire à la règle de la spécialité budgétaire et mérite d'être revue.

CHAPITRE II – GESTION DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR

2.1 – Gestion des comptes d'affectation spéciale

Avec une perte nette de 115,6 milliards, la gestion des comptes d'affectation spéciale pose un problème imputable à la Caisse autonome d'amortissement qui, à elle seule, accuse un solde négatif de 117,9 milliards.

2.1.1 – Le Fonds national de retraite (FNR)

Pour des réalisations de 24,4 milliards de francs en recettes et de 22,3 milliards en dépenses, le FNR dégage un solde excédentaire de 2,1 milliards de francs.

Le résultat d'exécution de ce compte marque un net redressement par rapport à 1996 où il affichait une perte de 1,3 milliard de francs.

2.1.2 – La Caisse autonome d'amortissement

Sur les 182,9 milliards de recettes prévues, la Caisse autonome d'amortissement n'a comptabilisé que 42,9 milliards dont 2 milliards de taxes sur les alcools et 1 milliard du produit des remboursements de prêts rétrocédés. Elle a accusé un solde négatif de 117,9 milliards de francs représentant 63,5% des dépenses des comptes d'affectation spéciale.

Ce compte a lourdement pesé sur la perte globale enregistrée par l'ensemble des comptes spéciaux en violation de l'article 23 de la loi n°75-64 du 28 juin 1975 portant loi organique relative aux lois de finances qui dispose que *<< le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes du même compte.*

Il peut être dérogé à cette règle par une loi de finances sans que le découvert puisse toutefois être supérieur au tiers des dépenses autorisées pour l'année>>.

Répondant aux observations ci-dessus mentionnées sur la Caisse autonome d'amortissement, le Ministre de l'Economie et des Finances trouve qu'il n'y a pas du tout une violation de la loi organique n°75-64 du 28 juin 1975 relative aux lois de finances dans la mesure où l'article 10 de la même loi dispose que « les crédits afférents au service de la dette publique (charges des intérêts et remboursement d'emprunt),...sont des crédits évaluatifs. Les dépenses auxquelles s'appliquent les crédits évaluatifs peuvent s'imputer, en cas de besoin, au-delà des crédits ouverts par la loi de finances ».

La Cour constate qu'il y a bien violation de l'article 10 de la loi organique précitée dans la mesure où le montant du découvert constaté soit 117,9 milliards est supérieur au tiers des dépenses autorisées soit 60,9milliards.

La Cour rappelle que cette disposition de la loi n'autorise pas l'ordonnateur à exécuter des dépenses à un niveau sans commune mesure avec les dotations initiales au point que le principe de la sincérité des prévisions budgétaires ne serait plus respecté.

S'agissant des comptes d'affectation spéciale, la non comptabilisation des subventions prévues pose le problème de la sincérité des écritures comptables et donc de la fiabilité des comptes présentés.

2.1.3 – Les autres comptes d'affectation spéciale

Tous les autres comptes d'affectation spéciale affichent des soldes positifs mais trop faibles pour résorber le déficit global occasionné par le compte de la Caisse autonome d'amortissement

2.2 - Gestion des autres comptes spéciaux

Les autres comptes spéciaux participent modérément à l'atténuation du déficit des comptes spéciaux du Trésor. Sur les onze comptes, six ont enregistré une perte alors que les cinq restants ont un solde positif ou nul.

Le résultat global d'exécution des autres comptes spéciaux du Trésor d'un montant de - 300 millions de francs provient des pertes enregistrées par les comptes de commerce (-12,9 millions) et les comptes de prêts (-351,4 millions) et des profits des comptes de règlements avec les gouvernements étrangers (11 millions), des comptes des opérations monétaires (0,3 million) et des comptes d'avances (48 millions).

2.3 – Modification des crédits en cours de gestion

Aucune modification, tant sur les montants que sur la répartition des crédits des comptes spéciaux du Trésor, n'est portée à la connaissance de la Cour.

Il convient de signaler que les «comptes de commerce » et certains « comptes de règlement avec les gouvernements étrangers »(Règlement France p/c Sénégal et Règlements réciproques) présentent des soldes négatifs c'est à dire que le total des dépenses ordonnancées excède le total des recettes des mêmes comptes.

La Cour observe qu'une telle situation est contraire aux dispositions de l'article 23 de la loi n°75-64 du 28 juin 1975 portant loi organique relative aux lois de finances.

Pour le Ministère de l'Economie et des Finances, les soldes négatifs constatés sur les comptes de commerce de l'Armée sont des flux sur la période du 1^{er} janvier au 31 décembre donc excluent les balances d'entrée. Il déclare aussi que l'inexistence d'une balance des comptes pour l'année 1997 et les années antérieures ne permet pas d'établir la balance d'entrée avant de rappeler que les soldes débiteurs ou créditeurs sont transférés au compte de résultats des comptes spéciaux du Trésor.

CHAPITRE III- GESTION DES COMPTES ANNEXES

La Cour n'est pas en mesure de contrôler la gestion des comptes annexes retraçant des financements acquis et des prévisions de tirage qui ont été ouverts par la loi de finances pour 1997. En effet, elle ne dispose pas d'informations sur la situation des recettes et des dépenses effectives ni sur les mouvements affectant les montants et la répartition des comptes annexes.

Il convient de rappeler que le Trésor public n'est pas comptable assignataire des comptes annexes au budget. En conséquence, il n'a pas obligation à rendre compte au juge des comptes des opérations dont il n'est pas responsable de leur exécution tant en recettes qu'en dépenses. Les opérations de recettes et de dépenses des comptes annexes au budget sont en effet exécutées directement par les bailleurs de fonds concernés en rapport avec l'ordonnateur mais sans intervention du comptable public.

CONCLUSION

Avec un excédent de 40,3 milliards, le résultat de l'exécution des lois de finances pour 1997 est meilleur (+178,1 %) que les prévisions rectifiées. Ce résultat appréciable provient de la combinaison de deux facteurs à savoir l'amélioration du taux de recouvrement des recettes ordinaires qui a atteint 100,3% et la gestion prudente des dépenses publiques globalement confinées dans les limites des crédits autorisés par l'Assemblée nationale car exécutées à 94,8%.

Par rapport à 1996 qui avait connu un excédent de 2,7 milliards, l'amélioration s'élève à 37,6 milliards de francs, soit environ 14 fois l'excédent précédent. Cette performance résulte notamment :

- de la croissance économique de 5,2% en termes réels, réalisée en 1997, supérieure de 15,5% à l'objectif initial de 4,5% assigné au programme économique et financier malgré la contre performance enregistrée dans le secteur agricole ;
- de la bonne maîtrise de la masse salariale (+ 0,4 %) limitée à 40,5 % des recettes fiscales ;
- de la maîtrise de l'inflation.

Toutefois, les résultats globalement acceptables de l'exécution des lois de finances pour 1997 ne sauraient empêcher de relever certaines faiblesses dont:

- une moins-value très importante d'un montant de 11 milliards du produit de la stabilisation ;
- la gestion déficitaire des comptes spéciaux du Trésor, notamment la Caisse autonome d'Amortissement, qui pose un problème auquel il faudrait trouver une solution. En effet, il y a eu un doublement du déficit des comptes spéciaux du Trésor (- 115,9 milliards en 1997 contre -50,7 milliards en 1996) imputable principalement au paiement du service de la dette intérieure et extérieure (- 114 milliards) ;
- une forte hausse des dépenses de fonctionnement hors personnel (+32,8 %) entraînant une progression des dépenses du budget général (+3,2%).
- une baisse de plus d'un quart (26,7%) du taux de réalisation du budget consolidé d'investissement par rapport à celui de 1996. Ainsi, 16,1 milliards de crédits n'ont pu être dépensés dans ce cadre à cause des lenteurs administratives.

Enfin, la Cour fait observer qu'elle ne dispose pas, pour affiner l'analyse de l'exécution de la loi de finances, de la situation des émissions ni des restes à recouvrer des recettes encore moins des décrets et arrêtés de virement ou de transfert affectant le montant et/ou la répartition des crédits. Elle rappelle également qu'elle n'est pas en possession d'informations relatives à la situation des recettes et des dépenses effectives des comptes annexes au budget c'est- à- dire les opérations de la loi de finances dont le Trésor public n'est pas comptable assignataire et demande au Ministre de l'Economie et des Finances la production du compte d'emploi des opérations « hors budget » au titre desdits comptes qui sont partie intégrante de la loi de finances.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n° 1 : Résultat de l'exécution budgétaire : évolution du solde	6
Tableau n° 2 : Prévisions initiales et opérations effectives des lois de finances pour 1997.....	8
Tableau n° 3 : Evolution du résultat de l'exécution du budget général.....	9
Tableau n° 4 : Prévisions initiales et recettes effectives.....	12
Tableau n° 5 : Principaux écarts entre prévision et exécution	13
Tableau n° 6 : Evolution de l'exécution des recettes fiscales.....	14
Tableau n° 7 : Principaux écarts entre prévision et exécution	16
Tableau n° 8 : Evolution de l'exécution des recettes non fiscales	17
Tableau n° 9 : Prévisions et réalisations des dépenses du budget général.....	18
Tableau n° 9 bis : Situation et structure des dépenses en 1997	21
Tableau n° 10 : Classification par nature des dépenses de fonctionnement	22
Tableau n° 11 : Evolution des principales dépenses de personnel de 1994 à 1997	23
Tableau n° 12 : Evolution des principales dépenses de matériel de 1994 à 1997	24
Tableau n° 13 : Evolution des principales dépenses d'entretien par service de 1994 à 1997.....	25
Tableau n° 14 : Evolution des principales dépenses de transfert de 1994 à 1997.....	26
Tableau n° 15 : Evolution des principales dépenses diverses de 1994 à 1997	27
Tableau n° 16 : Dépenses des Pouvoirs publics de 1995 à 1997.....	28
Tableau n° 17 : Dépenses du Titre II : Moyens des services de 1995 à 1997.....	28
Tableau n° 18 : Dépenses du Titre II : Action administrative de 1995 à 1997.....	29
Tableau n° 19 : Dépenses du Titre II : Action économique » de 1995 à 1997	28
Tableau n° 20 : Dépenses du Titre II, Section 3 : Action culturelle et sociale de 1995 à 1997.....	30
Tableau n° 21 : Titre II , Section IV : Dépenses communes de fonctionnement de 1995 à 1997	31
Tableau n° 22 : Autorisations de programme – Dotation initiale.....	31
Tableau n° 23 : Affectation des autorisations de programme	32
Tableau n° 24 : Crédits de paiement initiaux	32
Tableau n° 25 : Dépenses effectives	34
Tableau n° 26 : Consommation des crédits.....	35
Tableau n° 27 : Comparaison des prévisions et de l'exécution des comptes spéciaux du Trésor ...	36
Tableau n° 28 : Résultats d'exécution des comptes d'affectation spéciale.....	37
Tableau n° 29 : Financements acquis (emprunts et subventions).....	38
Tableau n° 30 : Prévisions de tirage (emprunts et subventions).....	38
Tableau n° 31 : Récapitulation générale des prévisions de dépenses en capital.....	39
Tableau n° 32 : Modifications réglementaires des crédits des Pouvoirs publics et des ministères ..	41
Tableau n° 33 : Utilisation des crédits	43

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique n° 1 : Evolution du solde d'exécution budgétaire de 1993 à 1997.....	5
Graphique n° 2 : Situation et structure des dépenses en 1997.....	21
Graphique n° 3 : Répartition par nature des dépenses de fonctionnement	22
Graphique n°4 : Evolution du budget de fonctionnement.....	21
Graphique n°5 : Evolution des dépenses de personnel de 1994 à 1997.....	22
Graphique n°6 : Evolution des dépenses de matériel de 1994 à 1997.....	24
Graphique n°7 : Evolution des dépenses d'entretien de 1994 à 1997.....	24
Graphique n°8 : Evolution des dépenses de transfert de 1994 à 1997.....	25
Graphique n°9 : Evolution des dépenses diverses de 1994 à 1997... ..	26
Graphique n° 4 : Répartition des dépenses en capital	35