

## Fallait-il une nouvelle loi organique relative aux lois de finances au Sénégal ?

**Adamou ISSOUFOU**  
Docteur en droit public  
Faculté des sciences juridiques et politiques  
Université Cheikh Anta DIOP de Dakar

Adoptée par l'Assemblée nationale en sa séance du 03 février 2020, déclarée conforme à la Constitution par décision n°01/C/20 du 24 février 2020<sup>1</sup> et promulguée le 26 février 2020, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n°2020-07 abroge et remplace la loi organique n°2011-15 du 08 juillet 2011 modifiée par la loi organique n°2016-34 du 23 décembre 2016.

L'idée d'abroger et de remplacer cette loi organique qui a internalisé, dans le droit sénégalais, la directive n°06/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 relative aux lois de finances est « *d'apporter les dernières améliorations nécessaires permettant son application au 1<sup>er</sup> janvier 2020* »<sup>2</sup>. En effet, il est évident que si le législateur « *est le maître du temps écrit, il ne l'est pas de celui qui passe sur son œuvre pour l'user et un jour l'emporter* »<sup>3</sup>. Celle-ci ne pouvant pas faire exception, certaines de ses incohérences et insuffisances se sont révélées aux leçons du temps et de la pratique. Il semble que c'est la nécessité de les identifier et de les corriger qui a motivé une telle réforme.

A travers cette technique que l'on pourrait qualifier de « seconde transposition », le législateur sénégalais a rompu avec la tradition « une directive - un texte de transposition ». Il peut, néanmoins, être reproché à cette perception le fait que la nouvelle LOLF ne se réfère quasiment pas à la Directive 06/2009. Elle se limite à corriger les manquements contenus dans la LOLF précédente. L'on peut, en conséquence, se demander si c'est l'ancienne LOLF qui avait mal transposé la directive ou si c'est la nouvelle LOLF qui entend s'écarter des prescriptions de la Directive précitée. En effet, sans l'une de ces deux hypothèses, il n'aurait pas été utile, en dehors de suppressions de forme (qui, au demeurant, allaient plus imposer une modification qu'une

---

Nous tenons à présenter nos remerciements à Modou BEYE, Inspecteur Principal du Trésor dont les observations ont permis d'améliorer la qualité de cet article.

<sup>1</sup> Décision disponible sur <https://conseilconstitutionnel.sn/decision-n-1-c-2020-affaire-n-1-c-20/> consulté le 10 juillet 2020.

<sup>2</sup> Voir exposé des motifs de la LOLF n°2020-07 du 26 février 2020.

<sup>3</sup> ARDANT P., « Le temps et les Constitutions écrites », *La République*, Mélanges en l'honneur de Pierre Avril, Paris, LGDJ 2001, p. 515.

abrogation) et des renvois, d'adopter une nouvelle LOLF. Mais puisqu'elle a été adoptée, il est important de voir ce qui a été changé et ce qui a été maintenu.

Composée de soixante-treize (73) articles, la nouvelle LOLF reprend la structuration de l'ancienne LOLF. Les neuf (9) titres de la loi sont repartis entre les dispositions générales (Titre I), le domaine et la classification des lois de finances (Titre II), le contenu des lois de finances (Titre III), le format de présentation des lois de finances (Titre IV), le cadrage macroéconomique des lois de finances (Titre V), la procédure d'élaboration et de vote des lois de finances (Titre VI), les règles fondamentales de mise en œuvre des budgets publics (Titre VII), les contrôles exercés par l'Assemblée nationale et la Cour des comptes sur les finances publiques (Titre VIII) et les dispositions transitoires (Titre IX).

Dans la forme comme dans le fond, plusieurs éléments d'amélioration et de correction ont été introduits. L'exercice consiste à les répertorier et à les présenter. Dans un effort de systématisation, l'on peut tenter de les regrouper autour de deux (2) points. Il s'agit, d'une part, des ajouts, des suppressions et des réécritures dans le sens d'une plus grande précision du contenu et de la forme des lois de finances (**I**) et, d'autre part, du souci de réaliser une meilleure rationalisation des crédits budgétaires (**II**).

## **I. Une plus grande précision de la forme et du contenu des lois de finances**

Dans sa volonté de préciser davantage le cadre juridique relatif aux lois de finances, le législateur organique a opéré une certaine réécriture des dispositions de la LOLF relatives aux lois de finances de l'année (**A**) avant d'apporter certaines améliorations au droit applicable aux autres lois de finances (**B**).

### **A. Une certaine réécriture des dispositions relatives aux lois de finances de l'année**

Une lecture comparée des dispositions de l'ancienne et de la nouvelle LOLF permet de relever des ajouts, des suppressions et des reformulations qui touchent pratiquement à tous les aspects de la loi de finances de l'année. Il convient dès lors de s'appesantir sur les cas les plus significatifs.

Ainsi, au titre des dispositions générales<sup>4</sup>, il est ajouté à la liste des textes d'application de la LOLF, un « *décret relatif à la gestion budgétaire de l'Etat* »<sup>5</sup>. A travers cette innovation dans

---

<sup>4</sup> Dans les deux LOLF, les dispositions générales font l'objet du Titre I.

<sup>5</sup> Décret n°2020-1020 du 06 mai 2020 abrogeant et remplaçant le décret n°2020-28 du 08 janvier 2020 relatif à la gestion budgétaire de l'Etat, JORS n° spécial 7320 du 18 mai 2020 pp. 1101 et suivantes.

le dispositif règlementaire d'application de la LOLF, les autorités compétentes cherchent à déterminer « *le cadre de gestion du budget-programme et les acteurs qui y interviennent* »<sup>6</sup> et à préciser « *certaines règles de gestion du programme-budgétaire, notamment celles relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement, aux plafonds d'emplois rémunérés par l'Etat ainsi qu'aux ouvertures et mouvements des crédits en cours de gestion et aux opérations de fin de gestion* ». Ce texte constitue le cadre de référence des gestionnaires du budget<sup>7</sup>.

Dans le Titre III relatif au contenu de la loi de finances, il est ajouté à la liste des recettes budgétaires de l'Etat « *les remboursements des prêts et avances* » entraînant par là leur suppression de la liste des ressources de trésorerie<sup>8</sup>. En conséquence, « *les prêts et avances* » cessent d'être des charges de trésorerie<sup>9</sup> pour, en principe, intégrer la liste des dépenses budgétaires. Dans la même logique l'on constate qu'après avoir réitéré le principe du caractère limitatif des crédits, l'article 20 alinéa 3 de la nouvelle LOLF clarifie le seul cas d'inscription des crédits évaluatifs prévu par l'ancienne LOLF. En effet, en disposant que « *...les crédits relatifs aux charges financières de l'Etat sont évaluatifs* », l'article 20 alinéa 3 de l'ancienne LOLF s'expose à des interprétations divergentes, notamment sur le point de savoir ce qu'il faut entendre par « *charges financières de l'Etat* ». Pour que cela n'arrive pas, la nouvelle LOLF précise que les crédits évaluatifs concernent « *les charges financières de la dette* » et les « *frais d'actes et de contentieux* ». A propos de ceux-ci, il a été tenu compte de la logique selon laquelle, si les actes et les contentieux sont inhérents au fonctionnement de l'Etat et donc inévitables, il n'est nullement évident de prévoir, à l'avance et avec précision, le montant nécessaire à leur prise en charge. C'est la raison pour laquelle, le droit sénégalais les verse dans la catégorie de ces crédits qui « *correspondent en principe à des dépenses juridiquement obligatoires pour l'Etat, et qui échappent par conséquence à l'appréciation des autorités administratives* »<sup>10</sup>. Puisque le montant des crédits n'a qu'une valeur indicative, la nouvelle LOLF s'est intéressée, contrairement à sa devancière, à l'encadrement du recours éventuel aux crédits supplémentaires dans le sens de leur rationalisation. Il a été ajouté à cet effet qu' « *avant la clôture de la gestion, les dépassements éventuels font l'objet d'un abondement de crédits à*

---

<sup>6</sup> Voir rapport de présentation de ce décret.

<sup>7</sup> A travers le rapport de présentation et les dispositions pertinentes de ce décret, l'on constate qu'il s'agit essentiellement des acteurs nouveaux qui sont le responsable de programme, le responsable d'action, le responsable d'activité.

<sup>8</sup> Voir article 27 de l'ancienne LOLF et l'article 27 de la nouvelle.

<sup>9</sup> Voir article 28 de l'ancienne LOLF.

<sup>10</sup> Bouvier M. et autres, Finances publiques, Paris, LGDJ 18<sup>e</sup> édition 2019-2020, p. 321.

*due concurrence.* »<sup>11</sup> Pour leur régularisation, il est ajouté que « *les dépassements de crédits évaluatifs font l'objet de proposition d'ouverture de crédits dans la plus prochaine loi de finances* »<sup>12</sup>. Dans le même titre, les conditions de recours aux décrets d'avances ont été assouplies. En effet, si dans l'ancienne LOLF deux conditions cumulatives de fond et l'intervention du Conseil des ministres étaient prévues<sup>13</sup>, la nouvelle responsabilise davantage le chef de l'Etat en l'autorisant à signer, sans qu'il soit nécessaire de réunir le Conseil des ministres, le décret d'avance « *en cas d'urgence ou de nécessité impérieuse d'intérêt national...* »<sup>14</sup>.

Sur les règles de présentation des lois de finances prévues au Titre IV, l'on relève que l'article 44 de la nouvelle LOLF indique que dans la première partie de la loi de finances, il doit être fixé « *le plafonds de la variation nette de l'encours des emprunts à moyen et long terme* » et dans la seconde partie « *la variation nette de l'encours des avances, des prêts et des garanties et avals* »<sup>15</sup>. Il s'agit, certainement, pour le législateur organique d'attirer l'attention sur la nécessité de ne pas omettre ces éléments importants lors de l'élaboration de la loi de finances. En outre, il est exclu du contenu de cette seconde partie, le point relatif à l'approbation des « *conventions financières conclues par l'Etat* »<sup>16</sup>. En ce qui concerne la liste des pièces devant accompagner le projet loi de finances, il est ajouté le « *document "voies et moyens" évaluant le rendement et justifiant l'évolution des impôts dont le produit est affecté à l'Etat* »<sup>17</sup>.

Concernant le Titre VI relatif à la procédure d'élaboration et de vote de lois de finances, il est simplement supprimé la référence aux « *services votés* » en cas de non promulgation de la loi de finances avant le début de l'année<sup>18</sup>. Dans la nouvelle LOLF, en effet, l'alinéa 4 de l'article 57 dispose que « *si la loi de finances de l'année n'a pu être promulguée avant le début de l'année financière, le Président de la République est autorisé, conformément aux dispositions de l'article 68 de la Constitution, à continuer de percevoir les impôts existants et à reconduire par décrets les autorisations budgétaires* ». Il est vrai que cette modification n'aura pas

---

<sup>11</sup> Article 20 alinéa 3 de la nouvelle LOLF.

<sup>12</sup> Article 20 alinéa 4 de la nouvelle LOLF.

<sup>13</sup> L'article 23 de l'ancienne LOLF exige sur le fond, deux conditions cumulatives à savoir « l'urgence impérieuse » et la « nécessité impérieuse d'intérêt national ». Sur la forme, le décret est nécessairement pris en Conseil des ministres.

<sup>14</sup> Article 23 de la nouvelle LOLF.

<sup>15</sup> Au regard de l'ancienne LOLF, ces éléments ne faisaient pas parties ni de la première ni de la seconde partie de la loi de finances.

<sup>16</sup> Voir article 44 de l'ancienne LOLF et l'article 44 de la nouvelle.

<sup>17</sup> Voir le deuxième tiret de l'article 45 de la nouvelle LOLF.

<sup>18</sup> Voir article 57 alinéa 8 de l'ancienne LOLF.

d'impact pratique pertinent en cas de perturbation lors de l'adoption et de promulgation des lois de finances, mais formellement elle a l'avantage de confirmer la rupture d'avec l'ancienne méthode d'évaluation et de gestion des crédits budgétaires.

Enfin, au titre VII qui traite des règles fondamentales de mise en œuvre des budgets publics, il a été ajouté à l'article 65 de la nouvelle LOFF que le Ministre chargé de finances est également ordonnateur « *des crédits globaux pour des dépenses accidentelles et imprévisibles, des crédits et des charges communes, des charges financières de la dette de l'Etat* »<sup>19</sup>.

Les autres catégories de lois de finances ont également été impactées par la réforme.

## **B. Une amélioration du cadre juridique des autres lois de finances**

Les catégories de loi de finances visées sont la loi de finances rectificative (LFR) et la loi de règlement (LR).

Pour la première loi<sup>20</sup>, l'article 47 de l'ancienne LOLF prévoyait trois cas de recours. Aux termes de cette disposition, le projet de LFR est préparé et déposé lorsque les grandes lignes de l'équilibre budgétaire ou financier défini par la loi de finances de l'année se trouvent bouleversées, notamment par l'intervention de décrets d'avances ou d'arrêtés d'annulation de crédits, lorsque les recettes constatées dépassent sensiblement les prévisions de la loi de finances de l'année et enfin en cas d'intervention des mesures législatives ou réglementaires affectant de manière substantielle l'exécution du budget. En examinant ces différents motifs, notamment celui portant spécifiquement sur les recettes, l'on remarque qu'il n'a pas été pris en compte l'hypothèse dans laquelle, compte tenu de certaines circonstances, les recettes constatées pourraient être largement en deçà des prévisions. La réécriture de cette hypothèse et qui donne la formule selon laquelle un projet de LFR doit être déposé lorsque, entre autres, « *les recettes constatées augmentent ou diminuent sensiblement par rapport aux prévisions de la loi de finances de l'année* »<sup>21</sup> vise certainement à combler cette lacune<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Article 65 de l'ancienne LOLF.

<sup>20</sup> Pour une étude complète, des lois de finances rectificatives au Sénégal, voir, FALL M., « Les lois de finances rectificatives », Afrilex n°4 disponible sur <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/04doc13fall.pdf> consulté le 09 juillet 2020.

<sup>21</sup> Voir article 47 de la nouvelle LOLF.

<sup>22</sup> Les pertes des recettes publiques dues à la pandémie qui sévit actuellement montrent toute la pertinence de cette modification.

A propos de la seconde<sup>23</sup>, la réécriture a concerné le premier tiret de l'article 48 de l'ancienne LOLF. Il y était écrit, en effet, que « *la loi de règlement d'un exercice : - constate le montant définitif des encaissements de recettes et des ordonnancements de dépenses* ». Il ressort de ce libellé que l'ordonnancement est le critère de détermination du résultat budgétaire. Or, ce critère ne semble pas pertinent. En effet, une dépense ordonnancée peut être rejetée par le comptable public pour irrégularité<sup>24</sup>. Aussi, l'ordonnancement n'est-il pas matérialisé sur le plan comptable par des écritures. C'est pourquoi, l'article 48 de la nouvelle LOLF dispose que « *la loi de règlement d'un exercice arrête le montant définitif des encaissements de recettes et des paiements de dépenses ainsi que le résultat budgétaire qui en résulte* ».

Le critère de dépense payée semble beaucoup plus cohérent dans la mesure où la comptabilité budgétaire est renseignée des paiements et des encaissements par les comptables publics. En outre, le recueil des normes comptables de l'Etat indique que le critère de prise en compte des dépenses en comptabilité budgétaire est le paiement.

Au-delà de la précision recherchée dans la forme et le contenu des lois de finances, la nouvelle LOLF vise une meilleure rationalisation des crédits budgétaires.

## **II. Une meilleure rationalisation des crédits budgétaires**

A propos de l'idée de rationaliser la gestion des crédits budgétaires, deux séries de dispositions apparaissent à la lecture de la nouvelle LOLF. Il s'agit des dispositions qui apportent des précisions au cadre de gestion des crédits des institutions constitutionnelles (**A**) et de celles qui consacrent la généralisation de la pluri annualité (**B**).

### **A. Une précision du cadre de gestion des crédits des institutions constitutionnelles**

Il ressort de la lecture de certaines dispositions de la nouvelle LOLF que le législateur a entendu apporter des améliorations au cadre juridique relatif à la gestion des crédits des Institutions constitutionnelles. Sur la répartition des crédits à elles affectés, l'article 12 alinéa 3 de l'ancienne LOLF disposait déjà que « *les crédits alloués aux Institutions constitutionnelles sont regroupés en dotations, lorsqu'ils sont directement destinés à l'exercice de leurs missions* ».

---

<sup>23</sup> Pour une étude exhaustive de cette catégorie de loi de finances, FALL I-M, « *La loi de règlement dans le droit des finances publiques des Etats membres de l'UEMOA : l'exemple du Sénégal* », Droit sénégalais n°4-2005, pp. 45-67.

<sup>24</sup> Voir article 102 du décret n°2020-978 du 23 avril 2020 portant règlement général sur la comptabilité publique.

*constitutionnelles. Toutefois, ils sont repartis en programme, lorsqu'ils concourent à la réalisation d'une politique publique».*

Les innovations introduites dans la nouvelle LOLF tentent d'aligner le régime des dotations sur celui des programmes avant d'apporter davantage des précisions sur le statut de l'ordonnateur principal de l'institution constitutionnelle et de prévoir la nomination d'un responsable de programme au niveau de chaque institution gérant des crédits affectés à la réalisation d'une politique publique.

Dans la logique de l'alignement annoncé, l'article 12 alinéa 8 de la nouvelle LOLF dispose que « *les crédits de chaque programme ou dotation sont décomposés selon leur nature en crédits ...* »<sup>25</sup>. Et il est visé, dans les deux LOLF, les crédits du personnel, les crédits de biens et services, les crédits d'investissement. C'est au sujet des crédits de transferts que la nouvelle LOLF distingue, contrairement à l'ancienne, les transferts courants des transferts en capital.

Il est également précisé que « *les crédits de personnel sont assortis, par ministère et institution constitutionnelle, de plafond d'autorisation d'emplois rémunérés par l'Etat* »<sup>26</sup> alors que dans l'ancienne LOLF, seuls les crédits de personnel, par ministère, sont assortis de cette exigence<sup>27</sup>. Aussi, si la seule unité de spécialisation des crédits prévue par l'ancienne LOLF était le programme<sup>28</sup>, la nouvelle loi l'étend expressément aux dotations. Elle dispose, à cet effet, que « *les crédits sont spécialisés par programme ou dotation* »<sup>29</sup>.

En somme, à partir du moment où des programmes peuvent être gérés par des institutions constitutionnelles, la nouvelle LOLF a entendu corriger les lacunes contenues dans l'ancienne en précisant les modalités de nomination et les attributions de leur responsable. Ainsi, contrairement à l'article 13 alinéa premier de l'ancienne LOLF qui précise que « *les responsables de programme sont nommés par ou sur proposition du ministre sectoriel dont ils relèvent* »<sup>30</sup>, la nouvelle écriture de cet alinéa indique que « *les responsables de programme*

---

<sup>25</sup> A l'article 12 de l'ancienne LOLF cette décomposition selon la nature des crédits ne concerne que les crédits de programme.

<sup>26</sup> Article 12 alinéa 9 de la nouvelle LOLF.

<sup>27</sup> Article 12 alinéa 8 de l'ancienne LOLF.

<sup>28</sup> Article 12 alinéa 9 de l'ancienne LOLF.

<sup>29</sup> Article 12 alinéa 10 de la nouvelle LOLF.

<sup>30</sup> L'on peut préciser que cette disposition induisait la possibilité que le responsable de programme puisse être nommé soit par le ministre par arrêté soit par décret (ce que traduit incidemment la formule sur proposition du ministre). La formule choisie semble être en contradiction avec la logique du budget programme qui vise à responsabiliser le ministre.

*sont nommés par arrêté du Ministre ou décision du Président d'institution constitutionnelle dont ils relèvent* »<sup>31</sup>.

En plus du statut des responsables de programme des institutions constitutionnelles, la nouvelle LOLF a précisé les prérogatives de leurs ordonnateurs principaux et celles du Ministre chargé des finances. L'article 15 alinéa 2 dispose, dans ce sens, que « ...à l'intérieur d'un même programme ou dotation, les ordonnateurs peuvent, en cours d'exécution, modifier la nature des crédits pour les utiliser, s'ils sont libres d'emploi... ». La réécriture opérée indique que, désormais, la fongibilité asymétrique des crédits dont il s'agit s'applique également aux crédits contenus dans les dotations<sup>32</sup>.

D'autres précisions ont été apportées au sujet des actes réglementaires d'exécution de la loi de finances. C'est le cas de l'article 21 de la nouvelle LOLF qui prévoit expressément la possibilité de procéder à des virements de crédits<sup>33</sup> entre programmes d'une même Institution constitutionnelle alors que dans l'ancienne loi, seuls les crédits « *entre programmes d'un même ministère* »<sup>34</sup> étaient concernés par ce mouvement.

Dans cette même logique, des clarifications ont été apportées sur le pouvoir qu'exerce le Ministre chargé des finances sur l'utilisation des crédits par, notamment, les Institutions constitutionnelles. L'article 25 dispose à cet effet que « *des crédits budgétaires peuvent être annulés par arrêté du Ministre chargé des Finances, après information de l'ordonnateur principal concerné....* ». En préférant « *ordonnateur principal concerné* » à « *ministre sectoriel* »<sup>35</sup>, la nouvelle LOLF vise, aussi, les Présidents des Institutions constitutionnelles qui sont ordonnateurs principaux des crédits de leurs Institutions. La nouvelle expression permet également de préciser que ce pouvoir de régulation du Ministre chargé des finances s'exerce aussi bien sur les dotations que les programmes de ces Institutions.

La généralisation de la pluri annualité s'inscrit dans la même logique.

## **B. Une généralisation de la pluri annualité**

---

<sup>31</sup> Voir Décret n° n°2019-594 du 14 février 2019 fixant les conditions de nomination et les attributions du responsable de programme.

<sup>32</sup> Article 15 alinéa 2 de l'ancienne LOLF.

<sup>33</sup> L'article 21 de la nouvelle LOLF ne prévoit pas de transfert des crédits d'une institution vers une autre.

<sup>34</sup> Article 21 alinéa 3 de l'ancienne LOLF.

<sup>35</sup> Article 25 de l'ancienne LOLF.

« *La perspective pluriannuelle* »<sup>36</sup> irrigue tout le cadre harmonisé des finances publiques. Cette préoccupation devrait, en principe, entraîner la généralisation des autorisations d'engagement assorties des crédits de paiement. Toutefois, l'article 17 de l'ancienne LOLF disposait de façon péremptoire que les crédits ouverts par la loi de finances sont constitués « *des autorisations d'engagement applicables uniquement aux dépenses en capital et aux contrats de partenariat public-privé* ». Cette restriction du champ d'application des autorisations d'engagement a été levée par la nouvelle LOLF afin de conformer davantage le droit sénégalais des finances publiques à l'esprit du droit communautaire.

L'on constate à ce niveau une extension des autorisations d'engagement à tous les crédits contenus dans la loi de finances. L'article 17 de la nouvelle LOLF dispose, en effet, que « *les crédits ouverts par les lois de finances sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement applicables aux dépenses d'investissement à compter de 2020 et aux autres catégories de dépenses à partir de 2021 dans les conditions fixées par décret* ». Dès lors, la définition des autorisations d'engagement prévue à l'article 18 de l'ancienne LOLF change<sup>37</sup>. Désormais, celles-ci « *constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice* »<sup>38</sup>.

La conséquence de cet élargissement est que « *pour les dépenses de personnel, l'autorisation d'engagement couvre le montant global des crédits ouverts par la loi de finances* »<sup>39</sup>. Cette précision tient compte du caractère récurrent des dépenses du personnel soumises à autorisation annuelle. Mais en ce qui concerne « *les dépenses d'acquisition des biens et services, de transfert ou d'investissement directement exécutés par l'Etat, l'autorisation d'engagement couvre une unité indivisible formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en œuvre sans dépense complémentaire* »<sup>40</sup>. L'on remarque qu'en dehors des dépenses de personnel, toutes les autres catégories de dépenses sont soumises au même régime juridique en matière d'autorisation d'engagement.

---

<sup>36</sup> MEDE N., « Réflexion sur le cadre harmonisé des finances publiques dans l'espace UEMOA », Afrilex, p. 12, disponible sur <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/reflexion-sur-le-cadre-harmonise.html> consulté le 10 juillet 2020.

<sup>37</sup> L'alinéa premier de l'article 18 de cette loi disposait que « *les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice pour la réalisation des investissements prévus par la loi de finances* ».

<sup>38</sup> Article 18 alinéa premier de la nouvelle LOLF.

<sup>39</sup> Article 18 alinéa 2 de la nouvelle LOLF.

<sup>40</sup> Article 18 alinéa 3 de la nouvelle LOLF.

En outre, dans l'ancienne LOLF, les reports n'étaient possibles que pour les crédits relatifs aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme<sup>41</sup>. La généralisation des autorisations d'engagement à tous les crédits et à toutes les structures a entraîné une certaine réécriture des dispositions de l'article 24 de la LOLF. Dans sa nouvelle version, il est précisé que « *les autorisations d'engagement relatives aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme ou une dotation à la fin de l'année peuvent être reportés sur le même programme ou dotation par décret, majorant à due concurrence les crédits de l'année suivante* »<sup>42</sup>. Il en est de même pour les crédits de paiement relatifs aux dépenses d'investissement disponibles sur un programme ou une dotation qui peuvent, à la fin de l'année, être reportés sur le même programme ou dotation dans la mesure où les reports retenus ne dégradent pas l'équilibre budgétaire<sup>43</sup>. En réalité, il s'agit pour le législateur organique de garantir la cohérence du régime juridique applicable aux reports de crédits. En effet, à partir du moment où les dotations pourraient contenir des crédits relatifs aux dépenses d'investissement, il devient logique de reconnaître que ces crédits soient reportables au même titre que les crédits de nature similaire contenus dans les programmes ministériels.

Enfin, il a été précisé que « *les dotations s'inscrivent dans les documents de programmation pluriannuelle des dépenses (...) par Institution constitutionnelle* » alors que dans l'ancienne LOLF, seuls les programmes des ministères étaient formellement concernés<sup>44</sup>. En conséquence, les Institutions constitutionnelles sont désormais tenues, au même titre que les ministères, d'adosser leurs dotations à ces documents de programmation pluriannuelle.

### **Conclusion.**

Sous le poids des contraintes juridiques communautaires le Sénégal a procédé à une sorte de « réception formelle » de la Directive n°06/2009 à travers la LOLF n°2011-15 du 08 juillet 2011 modifiée par la loi organique n°2016-34 du 23 décembre 2016. Après neuf (9) ans de mise en œuvre, des insuffisances et incohérences ont été constatées. L'option de l'abroger et de la remplacer a été prise par les autorités compétentes.

A la question de savoir s'il fallait une nouvelle LOLF, la réponse est positive. Toutefois, l'économie générale de la nouvelle LOLF permet de formuler, au moins, deux observations.

---

<sup>41</sup> Voir article 24 de l'ancienne LOLF.

<sup>42</sup> Article 24 alinéa 2 de la nouvelle LOLF.

<sup>43</sup> Article 24 alinéa 3 de la nouvelle LOLF.

<sup>44</sup> Voir article 52 de l'ancienne LOLF.

En premier lieu, il subsiste encore quelques manquements. L'article 21 alinéa 5 de la LOLF dispose que « *le montant annuel cumulé des virements et transferts affectant un programme ne peut dépasser 10% des crédits votés de ce programme, sauf nécessité impérieuse* ». Déjà, il est difficile de saisir les contours d'une « *nécessité impérieuse* ». Mieux, cette exception constitue un manquement par rapport à la directive n°06/2009 qui n'apporte aucune exception à la limitation des 10%. Son article 21 dispose, en effet, que « *Le montant annuel cumulé des virements et transferts affectant un programme ne peut dépasser dix pour cent (10%) des crédits votés de ce programme* ».

Aussi subsiste-t-il une sorte de « cavalier organique ». L'article 71 de la nouvelle LOLF dispose que « *Les comptes de gestion, déposés en état d'examen à la Cour des Comptes, doivent être jugés dans un délai de cinq (5) ans. En l'absence de jugement de la Cour des comptes dans ce délai, le comptable public est déchargé d'office de sa gestion* ». Cette disposition, reprise de l'article 84 de la directive n°06/2009 est un « cavalier organique » car, soit on considère qu'elle s'intéresse à l'office du juge des comptes auquel cas, il serait plus indiqué de la poser dans la loi organique sur la Cour des comptes, soit on considère qu'elle s'intéresse à la responsabilité des comptables publics ; et dans ce cas, elle doit être régie par un décret (notamment le décret portant réglementation concernant les comptables publics) ou par la loi de finances (en application de l'article 44 alinéa dernier de la LOLF).

En second lieu, le Sénégal poursuit sa technique du morcellement de l'entrée en vigueur. L'article 74 de l'ancienne LOLF avait fixé son entrée en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2016 sauf pour certaines dispositions dont elle avait prévu l'entrée en vigueur à une autre date. Ainsi, le dernier alinéa de l'article 67 de l'ancienne LOLF fixait au 1<sup>er</sup> janvier 2017 l'application de la disposition selon laquelle « *le Ministre chargé des Finances peut assurer la fonction d'ordonnateur principal de tout ou partie des crédits d'un ministère ou d'une institution constitutionnelle...* ».

Aussi la dernière phrase de son article 72 avait-il prolongé l'applicabilité des dispositions de la loi organique n°2001-09 du 15 octobre 2001 à la loi de finance de l'année 2016 par les ministères jusqu' à la période couverte par leur document de programmation pluriannuelle des dépenses de l'année 2016 afin de leur permettre de disposer d'une période complémentaire d'adaptation. Enfin, l'article 73 avait reporté la date d'applicabilité des dispositions relatives au débat d'orientation budgétaire, à la transmission trimestrielle au Parlement des rapports

d'exécution du budget et à la mise à disposition du public de ces rapports (article 56 et 70) à l'année 2012.

Ainsi, en dehors de ces dispositions dont l'entrée en vigueur avait été anticipée ou différée, toutes les autres dispositions de la LOLF n°2011-15 du 08 juillet 2011 étaient censées être applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Cette technique d'entrée en vigueur pose des problèmes d'interprétation et d'identification car elle fait coexister deux régimes juridiques. Elle comporte également le piège, pour les praticiens, d'une application par inadvertance.

En différant l'entrée en vigueur des articles 17<sup>45</sup> et 18<sup>46</sup>, la nouvelle LOLF renoue avec cette pratique d'entrée en vigueur à géométrie variable selon les dispositions<sup>47</sup>.

Au regard de ce qui précède, la question fondamentale qui se pose est celle de savoir s'il ne faudrait pas encore modifier la nouvelle.

Dakar, le 12 juillet 2020.

---

<sup>45</sup> Aux termes de cet article « les crédits ouverts par les lois de finances sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement applicables aux dépenses d'investissement à compter de 2020 et aux autres catégories de dépenses à partir de 2021, dans les conditions fixées par décret ».

<sup>46</sup> Cet article également concerné par le report dispose que « les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être juridiquement engagées au cours de l'exercice.

Pour les dépenses de personnel, l'autorisation d'engagement couvre le montant global des crédits ouverts par la loi de finances.

Pour les dépenses d'acquisition de biens et services, de transferts ou d'investissement directement exécutées par l'Etat, l'autorisation d'engagement couvre une unité indivisible formant un ensemble cohérent et de nature à être mise en œuvre sans dépense complémentaire.

Pour les contrats de partenariats publics-privés, par lesquels l'Etat confie à un tiers le financement, la réalisation, la maintenance ou l'exploitation d'opérations d'investissements d'intérêt public, les autorisations d'engagement couvrent, dès l'année où les contrats sont conclus, la totalité de l'engagement juridique ».

<sup>47</sup> L'article 73 de la nouvelle LOLF dispose en effet que « la présente loi organique entre en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2020, à l'exception de ses articles 17 et 18 qui s'appliquent à compter de la loi de finances pour l'année 2021 ».