

NOTE D'ANALYSE — GOUVERNANCE DES RÉFORMES BUDGÉTAIRES

Qui pilote les réformes des finances publiques au Sénégal ?

Du cadre institutionnel de 2013 à la conditionnalité des bailleurs : déplacement d'un centre de gravité et ce qu'il coûte en appropriation nationale

Auteurs : **Baitir Ndoye & Serigne Amadou Sèye**

S.A. Seye est l'auteur de la Note initiale sur le dispositif de pilotage des réformes budgétaires et financières (mars 2023)

REFT Institute, Inc. · Centennial, CO, USA

REFT Africa · Dakar, Senegal

Août 2026

RÉSUMÉ ANALYTIQUE · Executive Summary

En mars 2023, une note constatait la léthargie du dispositif national de pilotage des réformes budgétaires et financières issu des directives de l'UEMOA de 2009 : un comité national de pilotage qui ne se réunissait plus régulièrement, des comités techniques sectoriels irréguliers, voire assoupis, une asymétrie de capacités marquée entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels, et un système d'information — le SIGIF — qui n'était pas déployé.

Trois ans plus tard, le constat de fond demeure, mais le dispositif lui-même a changé de nature. **L'arrêté de 2013 n'a été ni abrogé ni remplacé de manière documentée au public : il a été contourné.** La coordination stratégique opère désormais au moyen d'un comité de pilotage adossé au programme national de transparence et de consolidation budgétaire, avec une unité de coordination logée au ministère, et son agenda est structuré par les indicateurs de décaissement de la Banque mondiale et les mesures correctives exigées par le FMI.

Plusieurs verrous techniques identifiés en 2023 ont sauté. Le **module comptable du SIGIF est en production depuis le 23 juillet 2025**, en remplacement d'un système en service depuis 2009. Le ministère a été **reconstitué le 1er juin 2026** en tant que ministère de l'Économie, des Finances et du Plan. Une **Direction générale des Financements et de la Dette a été créée par décret du 11 juin 2026**, centralisant des fonctions jusque-là éclatées entre plusieurs entités.

Mais le contrôle a posteriori — celui qui donne son sens au budget-programme — reste le maillon faible : les derniers rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances publiés portent sur la gestion 2022, et le dernier avis porte sur les rapports annuels de performance de 2021. Cette note soutient que le Sénégal a substitué une gouvernance par conditionnalité à une gouvernance par arrêté, avec un gain réel d'efficacité à court terme et un risque documenté d'appropriation faible et de discontinuité au terme des programmes de financement.

1. Le dispositif de 2013 : rappel et état des lieux de 2023

L'UEMOA avait adopté en 2009 six directives portant sur la transparence dans la gestion des finances publiques, les lois de finances, le règlement général sur la comptabilité publique, le plan comptable de l'État, la nomenclature budgétaire et le tableau des opérations financières de l'État — complétées en 2012 par une directive sur la comptabilité des matières. Le Sénégal les a transposées dans les délais et s'est doté d'un cadre institutionnel de pilotage par **arrêté n° 0013.282/MEFP du 13 août 2013, modifié par arrêté n° 09.295/MEFP du 29 juin 2016.**

Ce cadre reposait sur un comité national de pilotage, présidé par le ministre chargé des Finances et appelé à se réunir trimestriellement, dont le secrétariat était assuré par le **Projet de coordination des réformes budgétaires et financières (PCRBF)**, créé par arrêté n° 005.222 du 30 juillet 2003. Quatre

comités techniques sectoriels en constituaient les organes opérationnels : préparation, exécution et contrôle de l'exécution budgétaire ; réforme de la comptabilité ; adaptation du système d'information budgétaire et comptable ; adaptation organisationnelle et fonctionnelle, ce dernier ayant pour chef de file le Bureau organisation et méthodes.

Le diagnostic de mars 2023 était sans détour. Le comité national de pilotage ne se réunissait plus avec la même régularité qu'à ses débuts. Le comité « préparation, exécution, contrôle » se réunissait à des périodes irrégulières. Le comité « comptabilité » fonctionnait à peu près, mais son déploiement était entravé par l'absence d'un système d'information pertinent. Le comité « système d'information » n'avait pas atteint un niveau d'opérationnalité à la hauteur des enjeux. Le comité « adaptation organisationnelle », créé en 2016, « semblait tomber dans une véritable léthargie ». S'y ajoutaient une asymétrie notoire de niveau entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels, une appropriation très inégale de la réforme selon les départements, et l'absence de cadre permanent de dialogue permettant de faire remonter les difficultés.

2. Ce qui a changé : un centre de gravité déplacé

2.1 Le PCRBF existe toujours, mais il n'est plus au centre

Une clarification s'impose d'abord, car plusieurs analyses ont conclu à sa disparition. **Le PCRBF n'a pas été supprimé.** Il est explicitement décrit dans le document d'évaluation de la Banque mondiale relatif à l'opération SEN-FISCALE comme une structure rattachée au cabinet du ministre, créée en 2003, à laquelle est attribué un rôle de coordination stratégique partagée et de suivi de la mise en œuvre des réformes. Il apparaît également comme partenaire opérationnel dans des activités récentes de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor.

Ce qui a changé, c'est sa position. Une architecture nouvelle s'est superposée au dispositif de 2013 : un **comité de pilotage de la planification, de la programmation, de la budgétisation, du suivi et de l'évaluation**, présidé par le ministre des Finances et chargé de la coordination stratégique ; un comité technique placé sous son autorité pour la mise en œuvre opérationnelle ; et une **unité de coordination du programme logée au ministère**, qui en assure le secrétariat et le suivi quotidien. Le secrétariat du pilotage n'est donc plus assuré par le PCRBF, et le comité de référence n'est plus celui prévu par l'arrêté de 2013.

Deux points doivent être signalés comme des lacunes documentaires et non comme des constats : **aucun arrêté abrogeant ou modifiant celui de 2013 n'est accessible au public**, et **aucune trace publique d'activité des quatre comités techniques sectoriels n'a pu être établie depuis 2020**. Le dispositif de 2013 n'a pas été formellement supprimé ; il n'a plus été documenté.

2.2 Une stratégie remplacée par un programme

La Stratégie de réformes des finances publiques 2022-2027, adoptée en juin 2022, n'a fait l'objet d'aucun bilan ni de document de révision accessible au public. Le seul document de stratégie consultable sur le portail dédié aux réformes est celui issu d'une mission du FMI de 2020, couvrant la période 2020-2025 — le portail lui-même n'a pas été actualisé depuis.

Le cadre effectif est aujourd'hui le **programme SENFINTRAC 2025-2029**, programme du Sénégal pour la transparence dans la gestion des finances publiques et la consolidation budgétaire, structuré en quatre axes : fiabilité et transparence des finances publiques et efficacité de la dépense ; gestion améliorée et transparente de la dette ; mobilisation améliorée et transparente des ressources intérieures ; gouvernance, coordination et réformes transversales.

Il est financé par l'opération **SEN-FISCALE de la Banque mondiale** — **115 millions de dollars, approuvés le 24 juin 2025, dont 105 millions pour un programme axé sur les résultats et 10 millions pour l'assistance technique**, sur la période juin 2025-juin 2029.

Domaine de résultats	Enveloppe	Indicateurs liés aux décaissements
Gestion des finances publiques	45 M USD	Fiabilité des rapports financiers ; contrôles internes et centralisation des comptes du Trésor ; optimisation de la commande publique
Dette	30 M USD	Soutenabilité et gestion de la dette ; transparence de la dette
Ressources intérieures	30 M USD	Recettes fiscales intérieures ; opérations douanières fondées sur la donnée

Source : document d'évaluation du projet SEN-FISCALE (P510613), Banque mondiale, juin 2025. Les valeurs de référence et cibles chiffrées des indicateurs ne figurent pas dans la version publique consultée.

S'y ajoute un appui de la Banque africaine de développement — deuxième phase du projet d'appui institutionnel à la mobilisation des ressources et à l'attractivité des investissements — d'un peu plus de 26 millions d'unités de compte, soit environ 20 milliards de FCFA ou 35 millions de dollars, approuvé à l'été 2026. Il porte sur la modernisation de l'administration fiscale, l'efficacité de la gestion de la dette, la qualité de la dépense et la mise en œuvre de réformes structurelles issues des constats de la Cour des comptes.

Le déplacement est ainsi complet : les objectifs, le calendrier et les indicateurs de la réforme des finances publiques sénégalaises sont aujourd'hui définis par des matrices de décaissement des bailleurs et par des mesures correctives convenues avec le FMI, et non par un arrêté ministériel national.

3. Les verrous techniques qui ont sauté

3.1 Le SIGIF est en production

Le constat de 2023 — « SIGIF non déployé » — n'est plus exact. Le **module comptable du SIGIF a été officiellement lancé le 23 juillet 2025** par la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor, en remplacement progressif du système ASTER en service depuis 2009 et déclaré obsolète. Le déploiement mobilise, selon les annonces officielles, plus de 1 500 experts et techniciens sur dix chantiers successifs, avec l'appui technique et financier de la Banque mondiale.

Trois réserves doivent accompagner ce constat. La **couverture effective** — le nombre de ministères et d'entités effectivement basculés en 2026 — n'est pas documentée publiquement. Le **coût total** du programme SIGIF n'a fait l'objet d'aucune publication consolidée. Et l'**articulation avec SYSBUDGEP et D-AIDA** n'est pas décrite dans les sources accessibles ; seul le remplacement d'ASTER l'est. Par ailleurs, le document de programmation budgétaire pluriannuelle 2026-2028 annonce une solution complémentaire en cours de développement, destinée à généraliser un identifiant unique fondé sur le numéro d'identification national et à interconnecter les administrations fiscales, douanières, du Trésor et du Budget — dont l'articulation avec le SIGIF mériterait d'être précisée.

3.2 Le ministère reconstitué et la dette centralisée

Le gouvernement formé le **1er juin 2026** a fusionné le ministère des Finances et du Budget avec le ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération pour reconstituer un **ministère de l'Économie, des Finances et du Plan**, avec deux ministres délégués chargés respectivement du Budget et du Plan et de la Coopération. Détail non anecdotique : le sigle MEFP, celui des arrêtés de 2013, redevient exact après plusieurs années de séparation.

Le **décret du 11 juin 2026 crée la Direction générale des Financements et de la Dette**, qui centralise des fonctions auparavant réparties entre quatre institutions et devient la seule structure habilitée à négocier les contrats de financement avant leur soumission à la signature du ministre. Elle regroupe six directions et deux divisions. Un mouvement de vingt-deux à vingt-cinq nominations a eu lieu au ministère le 17 juin 2026. La Direction générale du Budget a par ailleurs annoncé en janvier 2026 un repositionnement de son rôle, du contrôle réglementaire vers une fonction de conseiller financier des ministères — une inflexion directement pertinente au regard de l'asymétrie relevée en 2023, mais dont les effets ne sont pas encore mesurables.

3.3 La rationalisation du parapublic

Le Conseil des ministres du 4 mars 2026 a acté la suppression de dix-neuf entités du secteur parapublic et le repositionnement de dix autres, pour des dotations budgétaires de 28,051 milliards de FCFA en 2025, une masse salariale de 9,227 milliards et 982 agents, avec une économie nette cumulée attendue d'au moins 55 milliards de FCFA sur trois ans. **La liste nominative n'a pas été rendue publique**, ce qui empêche d'établir si des structures liées au pilotage des réformes y figurent. La prudence est de mise quant aux effets attendus : le directeur général du Bureau organisation et méthodes lui-même rappelait en juillet 2026 que « supprimer une agence ne réduit pas automatiquement les dépenses de l'État ».

4. Le maillon qui n'a pas bougé : le contrôle a posteriori

Le Sénégal est passé au budget-programme avec la loi de finances de 2020. Des chartes de gestion des programmes existent au niveau ministériel, et la Direction générale du Budget publie des guides d'élaboration des projets et des rapports annuels de performance. Mais le bouclage du cycle — l'évaluation externe de la performance — accuse un retard structurel.

Sur le site de la Cour des comptes, les derniers **rapports sur l'exécution des lois de finances et les déclarations générales de conformité publiés portent sur la gestion 2022**, et le seul **avis sur les rapports annuels de performance disponible porte sur la gestion 2021**. Le contrôle juridictionnel de la performance accuse donc un décalage de trois exercices, et l'avis sur les rapports de performance n'a pas été renouvelé depuis cinq ans. La publication du rapport relatif à la gestion 2023 a en outre été reportée à la demande du gouvernement en décembre 2024.

Un budget-programme dont les rapports annuels de performance ne font pas l'objet d'un avis externe régulier et dont les lois de règlement ne sont pas votées en temps utile fonctionne comme un budget de moyens présenté sous la forme d'une nomenclature de programmes. C'est la limite la plus sérieuse de la réforme sénégalaise, et elle est indépendante de la qualité des systèmes d'information.

Sur le plan comptable, la cible n'est pas atteinte : la comptabilité en droits constatés figure parmi les résultats à produire du programme SEN-FISCALE, avec la production de comptes de gestion par les comptables publics ministériels, la certification d'un bilan d'ouverture par la Cour des comptes et l'établissement d'états financiers en droits constatés. La **consolidation du compte unique du Trésor** et la fermeture des comptes bancaires publics non autorisés font l'objet d'un indicateur de décaissement dédié — une mesure directement issue des constats de l'audit de février 2025. Le nombre de comptes concernés et l'encours correspondant ne sont pas publiés.

5. Le cadre communautaire : stable, mais devenu secondaire

Aucune révision du bloc de directives de 2009 n'est documentée publiquement à la date d'août 2026. Les portails nationaux des États membres continuent d'y renvoyer ce cadre comme cadre en vigueur. Le dispositif de suivi communautaire actif demeure la revue annuelle des réformes instituée en 2013 ; aucun taux de mise en œuvre spécifique au Sénégal n'a été publié récemment, alors que des taux le sont pour d'autres États membres.

Le Sénégal est en revanche en écart marqué par rapport aux critères de convergence : un déficit de 13,4 % du PIB en 2024, soit plus du quadruple du plafond communautaire de 3 %, ramené à 6,4 % en 2025 et visé à 5,37 % en 2026, avec un retour à la norme reporté à 2027. La deuxième session du Conseil des ministres de l'Union monétaire, tenue le 3 juillet 2026, a placé la dette et la stabilité financière au cœur de son ordre du jour.

L'observation qui en découle est structurelle : le cadre harmonisé de 2009 organisait la **conformité juridique** ; l'agenda de 2026 porte sur la **fiabilité des comptes et la soutenabilité**. Le premier n'a pas été remplacé ; il a été relégué au second plan par un enjeu que ses directives ne traitent pas.

6. Une gouvernance par conditionnalité : gains et risques

Le déplacement décrit dans cette note génère des gains incontestables. La conditionnalité a fait aboutir, en dix-huit mois, des réformes qui stagnaient depuis dix ans : centralisation de la gestion de la dette, reprise de la publication des bulletins et des rapports trimestriels, mise en production du module comptable du SIGIF, engagement sur le compte unique du Trésor. Ce que l'arrêté de 2013 n'avait pas obtenu grâce à la coordination interne, la matrice de décaissement l'a obtenu grâce à l'incitation financière.

Trois risques doivent néanmoins être mentionnés.

- **Un risque de discontinuité.** L'opération SEN-FISCALE court jusqu'en juin 2029 et l'appui de la BAD est prévu sur un horizon comparable. Si le dispositif de pilotage national demeure non documenté et dépourvu d'une base juridique à jour, la fin des programmes créera un vide institutionnel — exactement le scénario observé après le cycle 2009-2020.
- **Un risque d'appropriation faible.** Une réforme dont les objectifs, les indicateurs et le calendrier sont définis dans un document d'évaluation de projet en anglais, non traduit et peu diffusé, ne peut être appropriée ni par les ministères sectoriels, ni par le Parlement, ni par la société civile. L'asymétrie relevée en 2023 entre le ministère des Finances et les ministères sectoriels risque d'être reproduite sous une nouvelle forme.
- **Un risque de concentration.** La création d'une entité unique chargée de la négociation des financements est cohérente, mais elle concentre le pouvoir et le risque au même endroit. Elle appelle un contrepoids de contrôle externe proportionnel, aujourd'hui inexistant.

7. Recommandations

- **Actualiser la base juridique du pilotage.** Prendre un arrêté ou un décret qui abroge ou refonde explicitement le cadre de 2013, consacre le comité de pilotage actuel, en définit la composition, la périodicité et les obligations de compte rendu, et le rend indépendant du cycle de vie des programmes de financement.
- **Publier un bilan de la stratégie 2022-2027** et le rapport annuel de mise en œuvre du programme SENFINTRAC, en français, avec les valeurs de référence et les cibles des indicateurs. Une réforme dont les cibles ne sont pas rendues publiques ne peut être discutée.

- **Rétablir un cadre de dialogue permanent avec les ministères sectoriels**, recommandation de 2023 jamais mise en œuvre. Le repositionnement annoncé de la Direction générale du Budget en conseiller financier des ministères en constitue le véhicule naturel, à condition d'être formalisé et évalué.
- **Publier une feuille de route du SIGIF** : périmètre couvert, calendrier de bascule par module et par entité, coût consolidé et articulation avec SYSBUDGEP, D-AIDA et la solution complémentaire annoncée. L'absence d'information publique sur un système de cette importance constitue une anomalie de transparence.
- **Résorber le retard du contrôle a posteriori**. Rétablir la publication annuelle de l'avis de la Cour des comptes sur les rapports annuels de performance, interrompue depuis 2021, et gager toute extension de mandat de la Cour sur un plan de recrutement chiffré.
- **Rendre publique la liste des entités parapubliques supprimées et repositionnées**, ainsi que le bilan effectif chiffré de l'opération à un an, afin de permettre la vérification de l'économie annoncée.
- **Chiffrer et publier la trajectoire de retour aux critères de convergence** de l'Union, avec les hypothèses sous-jacentes — la loi de finances 2026 reposant sur une hypothèse de croissance de 5 % que les services de prévision de l'État eux-mêmes ne retiennent pas.
- **Concevoir dès maintenant la sortie de programme**. Inscrire dans les documents de programme un volet explicite de pérennisation : rattachement institutionnel des fonctions créées, budgétisation des ressources internes à l'échéance et transfert de compétences documenté.

Références

République du Sénégal (2013, 2016). Arrêté n° 0013.282/MEFP du 13 août 2013 portant mise en place du cadre institutionnel de pilotage et de mise en œuvre des réformes induites par le cadre harmonisé de gestion des finances publiques de l'UEMOA, modifié par l'arrêté n° 09.295/MEFP du 29 juin 2016 ; arrêté n° 005.222 du 30 juillet 2003 créant le PCRBF.

Banque mondiale (2025). Program Appraisal Document, projet SEN-FISCALE (P510613), 115 millions de dollars, approuvé le 24 juin 2025 ; description du programme national SENFINTRAC 2025-2029. documents.worldbank.org ; banquemondiale.org

Banque africaine de développement (2026). Appui institutionnel à la mobilisation des ressources et à l'attractivité des investissements, phase 2, environ 20 milliards de FCFA, été 2026. afdb.org

Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (2025). Lancement du déploiement du module comptable du SIGIF, le 23 juillet 2025. sentresor.org

Primature de la République du Sénégal (2026). Composition du nouveau gouvernement, décret n° 2026-1130 du 1er juin 2026 ; Conseil des ministres du 4 mars 2026 (rationalisation du secteur parapublic) ; Conseils des ministres des 17 juin et 1er juillet 2026. primature.sn

Cour des comptes du Sénégal. Rapports sur l'exécution des lois de finances, déclarations générales de conformité et avis sur les rapports annuels de performance. courdescomptes.sn

Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan (2025, 2026). Document de programmation budgétaire et économique pluriannuelle 2026-2028 ; rapport économique et financier annexé à la loi de finances 2026 ; directives de l'UEMOA. budget.sec.gouv.sn ; finances.gouv.sn

Fonds monétaire international (2025, 2026). Communiqués relatifs aux missions des 19-26 août 2025, 22 octobre-6 novembre 2025 et 15-19 juin 2026. imf.org

PEFA (2020). Évaluation de la performance du système de gestion des finances publiques du Sénégal, exercices 2015-2017 ; portail reformes.gouv.sn.

Sèye, S. A. (2023). Note sur le dispositif de pilotage des réformes budgétaires et financières au Sénégal, Dakar, 24 mars 2023 — document de travail à l'origine de la présente note.

Note méthodologique. Cette note actualise une note de mars 2023 rédigée par Serigne Amadou Sèye, ici co-auteur. Données arrêtées au 10 août 2026. Plusieurs éléments n'ont pu être établis à partir de sources publiques et sont signalés comme tels dans le texte plutôt que comblés par hypothèse : existence d'un texte abrogeant l'arrêté de 2013 ; base juridique et date de création du comité de pilotage actuel ; identité du coordonnateur du PCRBF ; liste des entités parapubliques supprimées en mars 2026 ; valeurs cibles des indicateurs de décaissement du programme SEN-FISCALE ; couverture et coût du SIGIF ; nombre de comptes bancaires publics hors compte unique du Trésor. Le site senfinances.org, cité dans la note de 2023, n'est plus un domaine gouvernemental et ne doit plus être référencé.