



DOCUMENT DE SYNTHESE

Sur initiative du Gouvernement et avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et de la Banque Mondiale, le Sénégal a élaboré, par une démarche participative et itérative, un document portant Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG).

Ledit programme, résultat de l'intégration et de la synthèse des rapports de différents comités sectoriels, enrichit la problématique, la perception et la conceptualisation de la bonne gouvernance au Sénégal, d'une part et stimule l'interface entre le gouvernement, la société civile, le secteur privé et les différents partenaires au développement, d'autre part.

Il se propose, notamment, d'assurer une plus grande transparence dans la gestion publique et l'inclusion des autres acteurs nationaux (collectivités locales, secteur privé et organisations de la société civile) à cette gestion.

Sa mise en oeuvre devrait permettre d'asseoir les conditions appropriées, institutionnelles et organisationnelles, pour lutter contre la pauvreté et assurer un développement durable.

Cette présente note en retrace les grandes lignes. (Pour plus de détails, prière de se référer au document du Programme national de bonne gouvernance (PNBG) : <http://www.pnbg.gouv.sn>).

Avril 2003

I. Contexte

La problématique de la gouvernance a déjà été identifiée, depuis quelques années, comme un des défis majeurs que doivent relever les acteurs du développement au Sénégal. En effet, le fonctionnement des institutions politiques, administratives et judiciaires, la gestion économique, financière et sociale, ainsi que le processus d'implication des populations dans la gestion publique, ont révélé une absence de vision stratégique, ainsi que des lacunes et dysfonctionnements qui ne favorisent pas un développement humain durable.

C'est ainsi que le Gouvernement du Sénégal s'est engagé, en tirant les leçons des expériences antérieures et à la lumière des différentes initiatives soutenues par les partenaires au développement, à apporter les réponses appropriées aux problèmes susmentionnés. Dans cette perspective, un Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) a été élaboré pour consolider le processus de démocratisation et renforcer l'Etat de droit ainsi que les capacités nationales de gestion du développement. Ce programme a été adopté en juin 2002, au cours d'un séminaire national de validation présidé par le Premier Ministre.

Dans un contexte marqué par la nouvelle dynamique de paix en Casamance, ainsi que par le récent pacte social conclu entre le gouvernement et le mouvement syndical, les effets à court et moyen termes attendus de la mise en œuvre du PNBG sont la création de conditions propices à la croissance économique et au développement humain durable, à travers notamment :

- un cadre institutionnel et administratif transparent, efficace et efficient ;
- une consolidation du processus de décentralisation ;
- un partenariat effectif entre l'Etat et les organisations du secteur privé et de la société civile ;
- un environnement judiciaire sécurisant, serein et favorable au développement de l'initiative privée ;
- des ressources humaines bien formées, motivées et imprégnées des principes de bonne gouvernance.

Les initiatives récentes du Gouvernement pour la promotion d'une politique en faveur de l'intégration du Sénégal au marché mondial à travers notamment, la réalisation d'une nouvelle politique commerciale (initiative du Cadre intégré), la définition d'un plan d'action pour la mise à niveau des entreprises et la promotion du secteur privé (stratégie de promotion du secteur privé) viennent consolider le cadre de gouvernance et le programme de renforcement des capacités nationales.

Ces Initiatives fondées notamment sur l'étude diagnostic de l'intégration commerciale, réalisée en avril 2003 et la stratégie de développement et de promotion des exportations sénégalaises, validée en octobre 2001 par le Chef de l'Etat, ont contribué à élaborer un Plan d'action national pour l'amélioration de la compétitivité de l'économie sénégalaise et son intégration au marché mondial et dans la dynamique de développement régional. Ce plan d'action sera soumis à la réunion élargie pour la mise en œuvre du cadre intégré et présenté à la réunion du Groupe Consultatif, prévu en juin 2003.

II. Problèmes identifiés

Les principaux problèmes identifiés au niveau des différents domaines visés par le PNBG sont les suivants :

2.1. *Au niveau de l'administration publique et des ressources humaines*

- une définition peu claire des missions et des fonctions de l'administration publique ;
- une administration encore centralisatrice, fondée sur des structures administratives instables et/ou incohérentes et au sein de laquelle, prolifère une série d'agences publiques;
- un cadre juridique et statutaire de la fonction publique incomplet;
- l'absence d'un véritable système de gestion des ressources humaines, automatisé et prévisionnel s'appuyant sur des procédures de gestion courante du personnel au niveau des ministères et une politique de motivation et de sanction ;
- l'absence d'une politique de promotion de la polyvalence des ressources humaines au sein des secteurs public et privé et de leur mobilité entre les deux secteurs ;
- une faible capacité de la société civile à contribuer à la gestion des affaires publiques.
- une mauvaise perception de l'administration par les usagers.

2.2. *S'agissant de la politique de décentralisation*

- la prédominance des aspects institutionnels dans les réformes entreprises et la faible prise en compte du développement à la base;
- l'insuffisance des ressources financières au regard des compétences transférées aux collectivités territoriales décentralisées et l'absence d'une véritable fiscalité locale ;
- la mauvaise gestion des ressources allouées aux collectivités locales et les faibles capacités de gestion des élus locaux et des ressources humaines oeuvrant au sein des services déconcentrés ou décentralisés;
- le mauvais état des infrastructures économiques et sociales de base.

2.3. *Dans le domaine de la gestion économique et sociale*

- les faibles capacités de formulation, d'exécution et de suivi/évaluation des politiques et programmes économiques et sociaux ;
- la faible exploitation et l'insuffisant développement d'outils de pilotage stratégique du développement aux niveaux national, régional et local ;
- les faibles capacités de programmation budgétaire et de gestion des financements extérieurs;
- le manque d'articulation entre les budgets d'investissement et de fonctionnement de l'Etat;
- l'insuffisance des outils et instruments de production statistique, ainsi que de prévision et d'analyse économiques.

2.4. *Au niveau du système judiciaire*

- des dysfonctionnements dans l'organisation judiciaire ;
- le caractère lent, cher, complexe, inaccessible, inéquitable et parfois inadapté à l'environnement socioculturel, du système judiciaire;
- l'insuffisante application des décisions judiciaires et l'opacité dans les transactions judiciaires et para-judiciaires ;
- un dispositif de lutte contre la corruption inopérant, malgré la promulgation depuis 1981 d'une loi sur l'enrichissement illicite et la mise en place d'une cour spéciale de répression de l'enrichissement illicite ;
- le niveau de qualification ou de spécialisation relativement faible de certains personnels judiciaires et auxiliaires de justice ;
- l'obsolescence des équipements des cours et tribunaux ;
- l'absence de systèmes d'information, de communication et de documentation.

2.5. *Au regard des capacités de l'Assemblée Nationale*

- les dysfonctionnements d'ordre structurel dans l'organisation de l'Assemblée Nationale ;
- les faibles capacités des parlementaires et du personnel administratif de l'Assemblée Nationale, notamment en matière de finances publiques et de rédaction /interprétation des textes juridiques, ainsi qu'en matière de contrôle ;
- l'absence d'un personnel d'appui technique aux organes de l'Assemblée Nationale ;
- l'absence d'un système d'information et de communication.

2.6. *En ce qui concerne les NTIC*

- l'informatisation anarchique de certaines administrations et l'absence de saisine de la structure nationale chargée de l'animation et du suivi des projets d'informatisation au sein de l'administration ;
- les dysfonctionnements créés par les offres de certains partenaires extérieurs, qui proposent des solutions et équipements inadaptés, voire coûteux aux départements ministériels ;
- l'insuffisance des moyens d'appui au développement de l'informatique et des NTIC au Sénégal, en tant qu'outils d'amélioration de la productivité des services publics.

Les problèmes susmentionnés dans ces différents domaines représentent de réels obstacles à l'observation des principes d'une bonne gouvernance, condition sine qua non d'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté dans la perspective d'un développement durable. Aussi, la recherche de solutions appropriées à ces problèmes constitue-t-elle un défi majeur auquel le Sénégal a décidé de faire face dans une démarche participative devant impliquer l'ensemble des acteurs nationaux pour son développement économique et social à moyen et long termes.

III. Objectifs et contenu du programme

Le programme national de Bonne gouvernance comporte 6 composantes principales inter-reliées :

3.1 La Composante « amélioration de la qualité du service public »

Dans ce domaine, les objectifs poursuivis tournent autour d'un cadre organisationnel de l'administration publique rationalisé et d'une gestion modernisée et efficiente de ressources humaines motivées dans la fonction publique.

A cet égard, les activités suivantes ont été programmées en ce qui concerne l'organisation administrative :

- la redéfinition du rôle et de la taille de l'Etat ;
- l'évaluation de la phase-pilote et la poursuite des audits stratégiques et organisationnels des ministères ;
- la rationalisation en conséquence de l'organisation administrative ;
- l'allègement et la simplification des procédures administratives ;
- la définition des emplois publics et la mise en adéquation des profils aux postes de travail ;
- la réorganisation des organes de contrôle avec un renforcement du contrôle a posteriori ;
- la mise en place d'un dispositif institutionnel d'évaluation des politiques publiques ;
- la mise en œuvre d'un système de programmation des activités dans les départements ministériels ;

- la mise en place, grâce aux NTIC, de systèmes efficaces d'information, de communication et d'archivage ;
- l'amélioration de la qualité des relations avec les usagers par la mise en place de services d'accueil et d'orientation et la réalisation d'enquêtes périodiques ;
- l'élaboration d'une « charte de la qualité du service public ».

En ce qui concerne la valorisation et la gestion des ressources humaines, la réalisation des actions suivantes a été retenue :

- la mise en place d'une gestion prévisionnelle informatisée des effectifs et des emplois ;
- la réforme des écoles nationales de formation pour, d'une part, adapter la formation initiale aux besoins de l'Etat et mettre en œuvre une véritable politique de formation continue et, d'autre part, assurer les conditions d'une polyvalence et d'une mobilité des ressources humaines entre les secteur public et privé ;
- l'automatisation et l'harmonisation de la gestion des fichiers du personnel de l'Etat ;
- la modernisation des outils de gestion courante des carrières ;
- l'élaboration et l'exécution de programmes de formation aux nouveaux outils à l'intention des gestionnaires du personnel des différents ministères ;
- la rationalisation du système de rémunération des agents publics ;
- l'harmonisation des régimes de retraite entre les différentes catégories d'agents ;
- la réforme du système de notation et la mise en œuvre d'un système d'évaluation des performances des agents publics en corrélation avec la programmation des activités
- l'étude et la mise en oeuvre d'un dispositif de renforcement de la promotion de l'emploi ;
- la réforme du dispositif de protection sociale des travailleurs.

3.2 La Composante « gouvernance locale »

Dans ce volet, il s'agit d'approfondir l'expérience sénégalaise en matière de décentralisation et de gouvernance locale, tout en levant les contraintes inhérentes à la mise en œuvre des réformes entreprises jusqu'ici.

A cet égard, les activités envisagées sont les suivantes :

- la redéfinition des niveaux de décentralisation, des compétences à transférer et des relations liées à la tutelle et au contrôle de légalité ;
- l'amélioration des procédures de mobilisation et de décaissement des fonds de dotation et d'équipement des collectivités locales ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une étude pour la création d'une véritable fiscalité locale ;
- le renforcement du fonctionnement, des ressources et des capacités du personnel des Agences Régionales de Développement (ARD) ;
- la mise en place d'instruments et mécanismes de planification à la base et la systématisation des exercices de formulation des plans locaux de développement par les collectivités, avec l'appui des ARD ;
- l'amélioration de la qualité et de la répartition des infrastructures économiques de base ;
- la réorganisation des services d'état civil au niveau régional ;
- l'exécution des programmes d'investissements prioritaires des communes, avec l'appui de l'Agence de Développement Municipal ;
- l'amélioration de l'exercice des mandats locaux par l'élaboration d'un statut des élus locaux et la mise en place de leur régime indemnitaire ;

- la normalisation de la gestion administrative des collectivités locales par l'élaboration et l'application d'organigrammes-types des services des collectivités décentralisées, ainsi que la création d'un statut de la fonction publique territoriale ;
- le renforcement des capacités des élus locaux et du personnel des collectivités locales par des actions de formation dans différents domaines (droit administratif, finances publiques, planification, etc...).

3.3 La Composante « gouvernance économique »

L'objectif de cette composante est de créer un cadre propice au développement économique et social du pays afin que les finances publiques soient gérées de façon rationnelle, efficiente et transparente.

A cette fin, les actions suivantes seront réalisées :

- l'identification des besoins et la réalisation d'actions de formation/perfectionnement dans les domaines de la formulation, de l'exécution et du suivi /évaluation des politiques et programmes économiques et sociaux ;
- l'actualisation et le développement d'outils de pilotage stratégique du développement et des actions en faveur de la lutte contre la pauvreté (mise en œuvre du DSRP);
- l'étude et la mise en œuvre d'un système d'articulation des budgets d'investissement et de fonctionnement ;
- le renforcement du dispositif et des procédures de programmation, de gestion et de contrôle des dépenses publiques ;
- l'amélioration du système de passation des marchés publics dont l'initiative CPAR récemment entreprise, a défini les contours d'une réforme de qualité;
- l'amélioration des mécanismes de gestion et de suivi des financements extérieurs ;
- l'étude et la mise en œuvre d'outils et mécanismes de rationalisation de la coordination et de la gestion de l'aide extérieure ;
- le renforcement des capacités nationales de prévision et d'analyse économiques par la formation et la mise à disposition des cadres et agents de manuels et d'équipements appropriés (outils informatiques, logiciels d'exploitation d'enquêtes,...)
- la consolidation du dispositif de suivi statistique et la mise en place d'un observatoire national sur la pauvreté, les conditions de vie et le développement humain en favorisant l'interface des bases de données existantes et la mise en réseau des producteurs et des utilisateurs.

3.4 Composante « gouvernance judiciaire »

Dans cette composante, l'objectif est de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, de permettre un accès facile et moins coûteux aux différentes instances judiciaires et d'assurer l'efficacité et l'application des décisions judiciaires.

A cet égard, les actions suivantes ont été programmées :

- la réalisation et la mise en œuvre d'une étude sur l'organisation judiciaire allant dans le sens d'un renforcement du pouvoir judiciaire ;
- la revue de la composition et du fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature et la relecture du statut des magistrats ;

- le renforcement du contrôle des activités judiciaires et la réorganisation de l'Inspection Générale des Affaires Judiciaires (I.G.A.J) ;
- le renforcement du dispositif judiciaire de lutte contre la corruption ;
- l'amélioration de la couverture territoriale des juridictions, aux niveaux régional et départemental ;
- le raccourcissement des délais des procédures judiciaires, à travers un toilettage des textes, le recrutement de magistrats supplémentaires et un renforcement des greffes ;
- l'identification des besoins en perfectionnement/ou spécialisation des magistrats et greffiers et la réalisation des actions de formation nécessaires ;
- la réorganisation et la moralisation des professions des différents auxiliaires de justice (avocats, notaires, huissiers, syndics, administrateurs et experts judiciaires, commissaires-priseurs, etc... ;
- la mise en place de moyens d'édition et de diffusion de la jurisprudence, ainsi que de documentation et d'information en général ;
- la réalisation et la mise en œuvre d'une étude sur la réorganisation de la direction et des services de l'administration pénitentiaire ;
- la modernisation de l'équipement des cours et tribunaux.

3.5 La Composante « amélioration de la qualité du travail parlementaire »

L'objectif poursuivi à travers les activités de cette composante est de renforcer les capacités opérationnelles et techniques de l'institution parlementaire, pour lui permettre d'assumer pleinement ses missions en matière budgétaire et de contrôle de l'action gouvernementale et de contribuer ainsi à la consolidation du processus démocratique.

A cet égard, les actions suivantes ont été retenues :

- la définition et la mise en place d'un nouvel organigramme de l'Assemblée Nationale ;
- l'installation d'« espaces parlementaires numériques » et d'un système de communication interne et externe ;
- la création d'un service d'édition et d'impression des débats de l'Assemblée Nationale, ainsi que de conservation / numérisation des archives ;
- la mise en place d'un système d'interprétation et de traduction entre le français et les langues nationales ;
- l'étude et la mise en œuvre d'un système d'assistanat parlementaire en vue d'apporter un appui technique aux différentes commissions ;
- l'élaboration et l'exécution de programmes de formation/perfectionnement en langues (français et anglais), ainsi que dans certaines disciplines (élaboration des textes de loi, droit budgétaire et économie).

3.6 La Composante « développement des NTIC »

Dans ce secteur à caractère transversal, les objectifs poursuivis tournent autour de l'amélioration de la productivité du service public et l'instauration d'une communication moderne.

Pour ce faire, il s'agit de réaliser les actions ci-après :

- la revue du cadre institutionnel pour la promotion des NTIC ;
- la finalisation de la stratégie nationale sur les NTIC ;
- le développement des NTIC dans les services publics pour améliorer leur productivité ;

- la poursuite de l'informatisation des grands registres de l'Etat en vue d'assurer une plus grande transparence dans la gestion des actes administratifs ;
- l'amélioration de la qualité des services destinés aux entreprises du secteur privé (Douanes, Guichet Unique, Formalités Administratives...);
- la rationalisation et la simplification des procédures administratives, pour assurer une plus grande transparence et contribuer ainsi à la lutte contre la corruption ;
- la réduction des coûts des achats publics, en rationalisant les procédures de passation des marchés et en profitant des meilleures opportunités sur le marché mondial (E-commerce) ;
- l'utilisation des NTIC pour améliorer la productivité de l'Assemblée Nationale et renforcer sa politique de communication.

IV. Le Dispositif de pilotage du programme

Le cadre institutionnel de pilotage, de coordination et d'exécution du programme est composé d'un dispositif à trois niveaux :

- un comité interministériel de pilotage (CIP) ;
- un comité technique de coordination (CTC) ;
- et des comités opérationnels de composantes (COC).

Le comité interministériel de pilotage est chargé de l'orientation et de l'impulsion du programme. Il est présidé par le Premier Ministre et composé de responsables des différents ministères et institutions impliqués ou de leurs représentants. Il se réunit sur une base trimestrielle.

Le comité technique de coordination, placé sous la responsabilité de la Délégation au Management Public, est chargé du suivi de l'état d'avancement du PNBG. Il assure le secrétariat du CIP ainsi que la coordination des COC.

Les comités opérationnels de composantes, regroupant les ministères ou institutions concernés au regard de leurs domaines d'attributions, sont placés chacun sous la responsabilité d'un ministère ou d'une institution de rattachement, « chef de file ».

V. Les Actions déjà réalisées

Depuis l'adoption du PNBG en juin 2002, un certain nombre d'actions ont déjà été réalisées, avec ou sans l'appui de partenaires au développement.

Ces principales réalisations sont les suivantes :

- une étude d'évaluation des audits stratégiques et organisationnels de l'administration publique déjà réalisés ;
- l'audit organisationnel du Ministère des Affaires Etrangères, des Sénégalais de l'Extérieur et de l'Intégration Africaine ;
- une étude basée sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication, destinée à améliorer la coordination interministérielle ;
- une étude pour la mise à jour de la base de données de la Fonction Publique et l'actualisation du schéma de corrélation entre le fichier de gestion administrative du Ministère de la Fonction Publique et le fichier de la solde du Ministère de l'Economie et des Finances ;
- une évaluation élargie de la gestion des finances publiques et du système de passation des marchés (CFAA-CPAR) ;

- une étude pour l'amélioration du système informatisé de gestion et de suivi de la dette ;
- un diagnostic sur l'intégration commerciale et un plan d'action pour l'amélioration de la compétitivité de l'économie sénégalaise et son intégration dans l'économie mondiale ;
- une étude sur les besoins en formation/perfectionnement des Parlementaires ;
- la mise en place d'un « espace numérique » à l'Assemblée Nationale ;
- la modernisation de l'équipement informatique du Ministère chargé des relations avec l'Assemblée Nationale
- un diagnostic relatif au dispositif statistique national en vue de la création d'un Institut national de la Statistique et de la Démographie et de la mise en place d'un Observatoire de la pauvreté, des conditions de vie et du développement humain.

VI. Besoins de financement

Le coût global de financement de l'ensemble des activités du Programme National de Bonne Gouvernance a été estimé à 35 millions de US \$, dont 3,5 millions de US \$ au titre de la contrepartie nationale. L'estimation des besoins financiers a été effectuée sur la base des résultats attendus par domaine d'actions.

Composantes	Besoins de financement ¹ (en millions de US \$)	En % du total
Amélioration de la qualité du service public	9,0	26
Gouvernance économique	7,5	21
Gouvernance locale	8,0	23
Gouvernance judiciaire	4,0	11
Amélioration de la qualité du travail parlementaire	3,0	9
Développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication	3,5	10
Total	35,0	100

Les actions incluses dans le Plan d'action du Cadre Intégré en faveur de la promotion du secteur privé et le développement de la politique commerciale du Sénégal ne sont pas ici comptabilisées. (cf : document du Conseil Interministériel sur le Cadre Intégré de développement du Commerce Extérieur, adopté lors du Conseil des Ministres du 10 avril 2003).

Besoin de financements par composantes en % du total

