

PROGRAMME NATIONAL DE DEVELOPPEMENT LOCAL

PNDL

**GROUPE DE TRAVAIL SUR LA
GESTION FIDUCIAIRE PASSATION DES MARCHES ET
GESTION FINANCIERE**

**RAPPORT SUR LES PROPOSITIONS
DE CAPITALISATION**

SOMMAIRE

TERMES DE REFERENCE DE L'ETUDE
METHODOLOGIE D'ELABORATION DU RAPPORT

PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC

CHAPITRE I : SITUATION GENERALE DE (LA THEMATIQUE).

1. Aperçu historique
2. Le Cadre Institutionnel
3. Les acteurs
4. Les principaux instruments

CHAPITRE II : ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE

1. Les acquis
2. Les faiblesses
3. Les contraintes et problèmes restants à résoudre

CHAPITRE III : LES ACTIONS ET MESURES ENTREPRISES

1. Motivations et principes directeurs
2. Les axes
3. Résultats attendus

DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS

CHAPITRE I :

1. Objectif
2. Justifications
3. Mesures à prendre

CHAPITRE II :

CHAPITRE III :

ETC.

ANNEXES :

- **REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES**

TERMES DE REFERENCE DE L'ETUDE

Objectif Global

Proposer un schéma d'ensemble de passation de marchés communautaires adapté, efficace et conforme aux règles et procédures nationales, des modalités de gestion financière et comptable du programme ainsi que des circuits financiers efficaces, tenant compte de la procédure d'appui budgétaire aux collectivités locales et de l'objectif d'accès des OCB aux ressources du programme.

Objectifs Spécifiques

a) Objectifs en passation de marchés

Les objectifs spécifiques visés sont :

- Capitaliser les travaux et expériences menés par les projets et programmes en matière de passation de marchés au niveau local ;
- Définir un schéma d'ensemble de passation de marchés au niveau local permettant d'exécuter le programme dans les délais prévus en respectant le principe de l'économie tout en garantissant une saine concurrence ;
- Renforcer les capacités en passation de marchés au niveau des Collectivités locales, des Organisations Communautaires de base et autres acteurs locaux ;
- Développer le principe de la responsabilisation des acteurs locaux avec obligation de rendre compte.

b) Objectifs en gestion financière

- Capitaliser les expériences des projets et programmes dans le domaine de la gestion financière ;
- Capitaliser les résultats des travaux et études menés dans le cadre des réformes budgétaires et financières ;
- Mettre en place un système adéquat de transfert de ressources aux CL et aux OCB ;
- Evaluer la contrepartie locale et identifier les procédures appropriées de sa mobilisation ;
- Renforcer les capacités des services du Trésor, des CL et des autres acteurs en gestion financière des projets ;
- Identifier les actions et moyens nécessaires à la mise à jour de la nomenclature budgétaire des CL.

Résultats

a) Passation de marchés

- Les bonnes pratiques en matière de passation de marchés au niveau local sont capitalisées ;
- Les schémas de passation de marchés sont définis et clarifiés (types de marchés, seuils et mode de passation de marchés) ;
- Les capacités des CL, OCB et autres acteurs sont accrues ;
- Les rôles et responsabilités des différents acteurs sont identifiés et définis.

b) Gestion financière

- Les bonnes pratiques en matière de gestion financière au niveau local sont capitalisées ;
- Les conclusions des études menées dans le cadre des réformes budgétaires et financières sont prises en compte dans les procédures de gestion financières du programme ;
- Des procédures efficaces de transfert de ressources aux CL et aux OCB sont mises en place ;
- Les modes d'évaluation et de mobilisation de la contrepartie sont clairement définis pour chaque bénéficiaire par rapport aux types d'appui ;
- Les capacités de tous les acteurs à gérer des ressources avec efficacité et transparence sont accrues ;
- Les actions et moyens nécessaires à la mise à jour de la nomenclature budgétaire des CL sont clairement identifiés.

METHODOLOGIE DE TRAVAIL DU TRAVAIL

Ce travail s'est effectué sur la base d'une revue des expériences passées et réussies en passation de marchés et en gestion financière au niveau local, en relation avec les représentants des acteurs (Etat, autres projets et programmes).

Il a pris la forme d'exposés, de discussions et d'échanges de documents au cours de retraites en ateliers et de réunions de validation en groupe.

PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC

CHAPITRE I : Situation Générale.

1. Aperçu historique

Parmi les problèmes qui étaient souvent évoqués dans l'exécution des projets et programmes, figuraient la passation des marchés et ceux liés à la gestion financière, notamment les fonds de contrepartie et la mobilisation des ressources.

En effet, les différences notées entre la réglementation sénégalaise relative au code des marchés publics et les Directives contenues dans les accords de financement en matière de passation des marchés, d'une part, et les nombreuses difficultés rencontrées dans la mobilisation des financements, d'autre part, ont amené les Pouvoirs publics et ses partenaires à accorder une attention particulière à ces questions.

En 1989, la création de la première Agence d'Exécution, fait apparaître les premières dérogations aux dispositions réglementaires de gestion des finances publiques :

- le principe de l'unité de caisse fut rompu par la gestion autonome des fonds publics (financement des partenaires net contrepartie de l'Etat) hors du circuit du Trésor Public ;
- les procédures d'exécution des dépenses sont régies par les procédures du bailleur de fonds.

Depuis l'adoption en 1996 de la loi portant Code des Collectivités, l'Etat a pris beaucoup d'initiatives dans le cadre de l'appui au renforcement de la décentralisation et le développement local.

Dans le domaine qui nous concerne, on peut citer :

- la réforme du code des marchés publics intervenue en 2002 ;
- l'adoption du DSRP (Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté), approuvé conjointement avec les partenaires comme le cadre de référence des interventions de la communautés des bailleurs en matière de contributions financières ;
- la mise en œuvre du mécanisme de l'appui budgétaire basé sur l'utilisation du circuit financier du Trésor dans la gestion des fonds destinés au financement des projets et programmes d'appui au développement local ;
- la volonté résolue de l'Etat à s'inscrire dans une politique de bonne gouvernance locale.

La réglementation des procédures de passation et de gestion des marchés publics s'avère être une exigence de plus en plus affirmée pour offrir un cadre favorable à un développement durable.

La transparence et la rigueur dans les procédures de passation des marchés publics font donc partie des conditions fondamentales de bonne gouvernance pour le développement.

Cependant, le respect des procédures réglementaires nécessite que tous les acteurs impliqués connaissent bien les règles du jeu et sachent les appliquer. C'est donc toute une chaîne de professionnels qui sont concernés (Maîtres d'Ouvrages, Maîtres d'Ouvrages Délégués, Maîtres d'œuvres, entrepreneurs, commerçants, ...), et qui devront travailler selon les règles et sous le contrôle de la Commission Nationale des contrats des marchés publics (dans le cas de la réglementation nationale) ou selon les Directives des conventions de financement (dans le cas de financement extérieur).

On comprend donc que, quelle que soit la volonté politique de transparence et de bonne gouvernance, il faut une capacité à tous les niveaux pour conduire cette démarche dans un cadre performant, et ceci tout particulièrement dans un contexte de décentralisation où les maîtres d'ouvrages décentralisés seront de plus en plus responsabilisés.

2. Le Cadre Institutionnel

Le cadre institutionnel de mise en œuvre des deux volets, la passation des marchés et la gestion financière, est défini par les dispositions du code des marchés publics et les conventions signées avec les partenaires au développement

3. Les acteurs

Les principaux acteurs concernent :

- l'Etat du Sénégal, à travers ses différents démembrements, à savoir :
- les Services du Ministère de l'Economie et des finances :
 - la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT), chargée de l'exécution ~~de l'exécution~~ des opérations financières et comptables de l'Etat et des Collectivités Locales
 - la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI), impliquée dans la gestion financière des fonds des projets et programmes
- la Direction des Collectivités Locales,
 - les Collectivités locales, bénéficiaires des ressources mobilisées dans le cadre de la mise en œuvre des projets et programmes d'appui à la décentralisation et au développement local
 - Les Projets et Programmes intervenant dans ce domaine
 - Les Partenaires au Développement qui participent au financement des projets et programmes

4. Les principaux instruments

La passation des marchés publics de travaux, fournitures ou services fait l'objet d'une procédure réglementée (dans le cas de la commande publique) ou constitue une directive du Partenaire au développement faisant partie intégrante des accords de financement.

La réglementation actuelle des marchés publics au Sénégal

En vue de l'acquisition de biens ou de services et de la réalisation de travaux, l'Etat sénégalais en tant que collectivité publique conclut des marchés publics. La conclusion d'un marché avec l'Etat obéissait à la procédure prévue par le décret n°82-690 du 7 septembre 1982 portant réglementation sur les marchés publics modifié par les décrets n°83-659 du 29 juin 1983 et 83-670 du 29 juin 1983 et les décrets n°82-691 et 82-692 du 7 septembre 1982 relatifs respectivement à la Commission Nationale des Contrats de l'Administration et aux Commissions Régionales des Contrats de l'Administration.

Depuis 2002, un nouveau Code des marchés publics est entré en vigueur en vertu des dispositions du décret n°2002-550 du 30 mai 2002.

Principes directeurs des marchés publics au Sénégal

Trois grands principes guident la passation des marchés publics au Sénégal :

- Le libre accès à la commande publique; Toute entreprise ou groupement d'entreprises, toute personne physique peut librement se porter candidat à une consultation.
- L'égalité de traitement des candidats; Aucune discrimination ne peut être introduite pour fausser le jeu normal de la concurrence.
- L'efficacité des procédures et les économies budgétaires. Les procédures de passation des marchés doivent être rapides et procurer à l'Etat les meilleures prestations aux meilleurs prix.

Les dispositions des Accords de Financement en matière de passation des marchés Ces dispositions constituent en général des annexes aux accords de financement. En tant qu'accord entre un Etat et un autre Etat ou une Organisation Internationale, l'accord de financement est un traité gouverné par le droit international.

En tant que traité, cet accord prévaut sur la législation nationale.

Par conséquent, les règles de passation des marchés de l'accord de financement s'appliquent même si la législation nationale prévoit des règles différentes.

Même si en pratique les règles et procédures de passation des marchés pour l'exécution des projets et programmes peuvent changer d'un partenaire à l'autre, les dispositions retenues s'articulent toujours autour des principes de transparence, d'économie, d'efficacité et d'équité.

L'existence de manuels de procédures constitue la garantie du cadre de référence

CHAPITRE II : ANALYSE DE LA SITUATION ACTUELLE

1. Les acquis

L'analyse des expériences menées par les différents acteurs permet de retenir les bonnes pratiques suivantes :

a) Passation de marchés :

- Existence de schémas de passation de marchés conformes aux dispositions du code des marchés publics et aux dispositions particulières des partenaires au développement et adaptés aux réalités des Collectivités Locales et des communautés de base ;
- Mise en place de dispositifs de renforcement des capacités des acteurs permettant la maîtrise des principes de la bonne gouvernance locale ;
- L'exercice du contrôle citoyen grâce à la responsabilisation et à la maîtrise des procédures de passation de marchés communautaires ;
- L'introduction de la maîtrise d'œuvre sociale dans le processus de mise en œuvre des projets permettant un accompagnement efficace des acteurs dans la communication sociale, la gestion et l'entretien des ouvrages réalisés

b) Gestion Financière :

- la plupart des projets et programmes qui appuient la décentralisation et le développement local utilise le principe de l'appui budgétaire, ce qui constitue une innovation majeure. Il s'agit du PNIR, du PADELU, du PADMIR, du PAR, du PSIDEL...etc. l'ADDEL, bien qu'étant en phase de démarrage, s'inscrit dans cette dynamique.

L'innovation a permis :

- le renforcement des capacités des acteurs locaux
- l'amélioration du recouvrement des taxes locales
- la traçabilité des opérations financières au niveau des collectivités locales
- une meilleure transparence dans la gestion des ressources
- la sécurisation des finances publiques
- la responsabilisation des élus locaux dans la gestion financière.
- le renforcement de capacités en gestion financière
- un meilleur suivi et contrôle dans la gestion des ressources.

Par ailleurs, d'autres expériences (comme l'AFDS), n'utilisent pas l'appui budgétaire mais ont permis :

- une gestion directe des ressources par les communautés de base ;
- d'offrir l'avantage de la rapidité des décaissements ;
- d'améliorer le taux d'absorption des ressources ;

2. Les faiblesses

a) Passation de marchés

Les éléments identifiés concernent les éléments suivants :

- lourdeur des procédures de passation de marchés quand il s'agit d'appliquer les dispositions du code des marchés publics ;
- faiblesse des capacités des entreprises locales devant exécuter la commande publique ;
- insuffisance de l'implication des élus locaux dans le processus ;
- contraintes réglementaires qui empêchent la motivation de certains agents de l'état chargés d'assister les communautés de base dans le processus de passation des marchés ;
- non fonctionnalité de certaines commissions de passation de marchés au niveau de certaines communautés rurales.

b) Gestion Financière

Par rapport à l'appui budgétaire, les points de faiblesse résident :

- dans les difficultés de la mobilisation des ressources en raison des lourdeurs des procédures et la rigidité des dispositifs mis en place par certains partenaires financiers ;
- dans la difficulté pour le Trésor Public à mobiliser des sommes importantes dans le cadre du pré financement et le risque de dégradation des fonds publics ;
- dans l'obligation de l'Etat de mettre en place un Fonds de garantie pour couvrir les avances du Trésor ;
- dans le risque d'aggravation de l'endettement du budget des Collectivités Locales ;
- du retard dans la mise en place et l'exécution des budgets des collectivités locales ;
- des difficultés dans l'évaluation, la mobilisation et la prise en compte de la contrepartie locale (en particulier la participation en nature des populations) ;
- des procédures de gestion des contrats non harmonisées dans les structures décentralisées du Trésor ;
- des difficultés dans la prise en compte et la compréhension de certaines rubriques de la nomenclature budgétaire des collectivités locales.

Concernant les autres expériences n'utilisant pas l'appui budgétaire, on note :

- une absence de traçabilité des opérations financières au niveau des budgets des collectivités locale

3. Les contraintes et problèmes restants à résoudre

a) Passation des marchés

Malgré les acquis enregistrés, notamment dans le domaine de la mise en cohérence des procédures standard de passation de marchés avec les réalités des communautés et du renforcement des acteurs à la base, les contraintes identifiées concernent :

- la nécessité de disposer des formateurs capables de concevoir des outils adaptés pour permettre aux acteurs locaux de maîtriser les principes de passation de marchés, conditions fondamentales de la bonne gouvernance, en utilisant leurs langues nationales ;
- l'urgence à arriver à l'harmonisation du cadre réglementaire qu'est le code des marchés publics avec les directives relatives aux procédures de passation de marchés des partenaires au développement ;
- l'absence dans les dispositions réglementaires actuelles du code des marchés publics toute référence à la dématérialisation des procédures de passation de marchés publics. En effet, le développement des Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (N.T.I.C.), facilitant l'échange de données, leur utilisation dans le domaine des marchés publics pourrait faciliter les procédures actuelles et les rendre plus efficaces, plus systématiques et plus rapides.

b) Gestion Financière

Les évaluations tirées des expériences de l'utilisation du mécanisme de l'appui budgétaire par les projets et programmes intervenant dans l'appui à la décentralisation et le développement local encouragent à aller vers la généralisation d'un tel système.

Cependant certaines contraintes devraient être levées :

- des procédures plus opérantes de transfert des ressources doivent être étudiées ;
- la nécessité de disposer plus de ressources humaines au niveau des services financiers (au niveau central et local) pour accompagner le dispositif est réelle ;
- le renforcement des capacités des acteurs locaux en matière de maîtrise des mécanismes de gestion financière est à envisager.

DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS

1.- PASSATION DES MARCHES

A -- Constats :

- En se basant sur les Termes de références, notamment les résultats attendus et l'état des lieux, les propositions du Groupe s'articulent autour des considérations suivantes :
- En raison de la multiplicité des intervenants au financement du programme, au niveau central, le manuel de procédures intégrera les dispositions du Code des marchés publics du Sénégal et les dispositions des accords de financements extérieurs
- La nécessité de capitaliser sur les expériences des collectivités locales et organisations de base en matière de passation des marchés, oblige à s'inspirer des succès enregistrés par les projets et programmes dans ce domaine.
- En raison de la diversité des cadres réglementaires (code des marchés publics, autres directives des partenaires), le schéma retenu devra être approuvé par l'Etat (le Trésor, la Commission Nationale des Contrats de l'Administration) et les partenaires au développement devant intervenir dans le financement du programme.

B – Propositions

Elles concernent :

- L'application de procédures de passation de marchés conformes aux dispositions du code des marchés publics et aux procédures des partenaires au développement et adaptés aux réalités des Collectivités Locales et des communautés de base ;
- L'élaboration de manuels de procédures de passation de marchés et de gestion de contrats à l'usage des collectivités locales (guides pratiques) en langues nationales.
- Le renforcement du dispositif continue de renforcement des capacités des acteurs permettant la maîtrise des principes de la bonne gouvernance locale ;
- L'exercice du contrôle citoyen grâce à la responsabilisation et à la maîtrise des procédures de passation de marchés communautaires ;
- L'introduction de la maîtrise d'oeuvre sociale dans le processus de mise en oeuvre des projets permettant un accompagnement efficace des acteurs dans la communication sociale, la gestion et l'entretien des ouvrages réalisés ;

C -- Recommandations

a) Par rapport aux Faiblesses :

b)

- En vue de lever les contraintes identifiées, le groupe constate et recommande ce qui suit:

CONSTATS	RECOMMANDATIONS
1. lourdeur des procédures de passation de marchés quand il s'agit d'appliquer les dispositions du code des marchés publics.	mettre en place des procédures allégées de passation de marchés en tenant compte des expériences des projets et programmes ayant pu négocier des dérogations par rapport au Code des Marchés Publics.
2. faiblesse des capacités des entreprises locales devant exécuter la commande publique.	Veiller à ce que les programmes de renforcement de capacités des acteurs au niveau local ciblent bien le secteur privé, en particulier dans la maîtrise des procédures de passation des marchés
4. insuffisance de l'implication des élus locaux dans le processus concernant certains programmes.	assurer la représentation effective des élus locaux dans le processus.
4. Etape 2 : Utilisation des Fonds : de base dans le processus de passation des marchés.	proposer des mesures dérogatoires pour la prise en charge des frais de transport et de séjour de ces agents par les projets et programmes

c) Par rapport aux schémas de passation de marchés

- La revue des différentes pratiques en matière de passation des marchés communautaires au niveau des Projets et Programmes n'a pas relevé de contraintes spécifiques liées aux différents schémas (types de marchés, seuils ou modes), aussi bien pour les dispositions des marchés publics que pour celles des conventions des partenaires au développement.
- En conséquence, les schémas proposés pourraient être élaborés à l'intérieur du cadre suivant :

TYPES DE MARCHES	MODES DE PASSATION	SEUILS En FCFA
• Fournitures	• Commande directe	< 3 000 000
	• Consultation restreinte	3 000 000 < 15 000 000
	• Appels d'offres	> 15 000 000
• Travaux et Services de Consultants	• Commande directe	< 6 000 000
	• Consultation restreinte	6 000 000 < 15 000 000
	• Appels d'offres	> 15 000 000
	• Appels d'offres et approbation du représentant de l'Etat	> 25 000 000

2 -- GESTION FINANCIERE

A) -- Constats

- L'Etat du Sénégal met en œuvre une nouvelle politique de programmation budgétaire et invite les partenaires au développement à inscrire leur aide dans l'appui budgétaire.
- Les expériences initiées au niveau des fonds d'appui au renforcement de la politique de décentralisation utilisant les mécanismes de l'appui budgétaire ont été évaluées.

B) – Propositions

La capitalisation au niveau des projets programmes intervenant dans l'appui budgétaire va porter sur les éléments suivants :

- le renforcement des capacités des acteurs locaux
- l'amélioration du recouvrement des taxes locales
- la traçabilité des opérations financières au niveau des collectivités locales par l'inscription des aides budgétaires dans les budgets des Collectivités Locales
- une meilleure transparence dans la gestion des ressources
- la sécurisation des finances publiques
- visibilité des investissements publics au niveau local
- la responsabilisation des élus locaux dans la gestion financière
- Promotion du secteur privé local
- Implication et développement du système financier décentralisé

c) -- Recommandations

CONSTATS	RECOMMANDATIONS
- Difficultés de mobilisation des ressources en raison des lourdeurs des procédures et la rigidité des dispositifs mis en place par certains partenaires financiers ;	- Proposer l'harmonisation des approches en matière d'appui budgétaire
- Difficulté pour le Trésor Public à mobiliser des sommes importantes dans le cadre du pré financement et le risque de dégradation des fonds publics ; risque d'aggravation de l'endettement du budget des Collectivités Locales ;	- Eviter de recourir au pré financement en usage dans certains projets et programmes
- Retard dans la mise en place et l'exécution des budgets des collectivités locales ;	- Adopter les budgets des collectivités, impérativement au 31 décembre