

923B
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 référence de l'étude

Méthodologie d'élaboration du rapport

PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX ET DIAGNOSTIC

CHAPITRE I : Situation Générale de (la thématique).

- 1.1. Aperçu historique
- 1.2. Le Cadre Institutionnel
- 1.3. Les acteurs
- 1.4. Les principaux instruments

CHAPITRE II : Analyse de la situation actuelle

- 1.1. Les acquis
- 1.2. Les faiblesses
- 1.3. Les contraintes et problèmes restants à résoudre

CHAPITRE III : Les actions et mesures entreprises

- 3.1. Motivations et principes directeurs
- 3.2. Les axes
- 3.3. Résultats attendus

DEUXIEME PARTIE : LES PROPOSITIONS

CHAPITRE I :

- 1.1. objectif
- 1.2. justifications
- 1.3. mesures à prendre

Termes de référence de l'étude

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

1.1. Passation des marchés

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.

1.2- Gestion Financière

La gestion des finances publiques a toujours été inscrite, au Sénégal, dans l'environnement institutionnel et la tradition budgétaire de l'Administration centrale et territoriale.

En considérant que les besoins actuels de l'économie sénégalaise sont couverts à hauteur d'un tiers par l'aide aux projets accordés par les partenaires bilatéraux et multilatéraux, la préoccupation essentielle des Pouvoirs Publics est d'améliorer la gestion financière pour accroître son efficacité et la transparence dans l'utilisation de ces fonds.

Avec l'évolution du contexte international amenant les partenaires financiers à recentrer leurs politiques d'aide sur les objectifs de lutte contre la pauvreté orientés vers plus d'efficacité et d'impact sur le développement social, il fallait réfléchir sur de nouveaux mécanismes capables d'influencer les flux financiers et leur utilisation et définir des politiques permettant d'améliorer la gestion des fonds publics.

C'est à ce niveau qu'il faut apprécier l'utilisation du mécanisme de l'appui budgétaire qui traduit la volonté du Gouvernement sénégalais de responsabiliser les Collectivités locales en utilisant de nouvelles procédures institutionnelles de la dépense locale.

Avant l'avènement des Projets/Programmes financés par les partenaires financiers, les fonds issus de l'aide au développement étaient directement inscrits dans le budget national.

Par la suite, l'approche projet, qui consiste à financer de façon parallèle les besoins exprimés par l'Etat en matière de développement économique, commence à devenir une tendance adoptée par la plupart des partenaires dans le cadre des financements ciblés.

2. Le Cadre Institutionnel

2.1. Passation des marchés

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

Il s'agit, pour le code des marchés publics :

- La Présidence de la République à laquelle est rattachée la COMMISSION nationale des Contrats de l'Administration chargée de veiller au respect de la réglementation en vigueur.
- Les Ministères, les Collectivités Locales, les Etablissements Publics, les Projets et Programmes chargés de la mise en œuvre des procédures de passation des marchés dans le cadre de la gestion des ressources mises à leur disposition.
- Les Régions où sont implantées les commissions régionales des marchés chargées de donner un avis sur les projets de marchés à exécuter dans ces zones.

Concernant les conventions signées avec les partenaires, il s'agit :

- Les Projets et programmes visés par ces conventions
- Les Organismes de financement appelés à donner des avis de non objectif dans le cadre de la mise en œuvre du processus.

2.2. Gestion Financière

En l'absence de services déconcentrés compétents et bien outillés, la mise en œuvre de l'appui budgétaire, sur le plan local, est soutenue par les services de l'Etat chargé de l'exécution des finances publiques.

Le Ministère de l'Economie et des Finances, à travers ses différentes structures, est chargé de la mobilisation des financements des projets et programmes de développement, de l'exécution des dépenses publiques et du suivi de l'application des conventions et accords financiers.

Il existe tout un dispositif organisationnel et réglementaire qui régit ce cadre institutionnel à travers les structures suivantes :

- La Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI), la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF), la Direction Générale de la Comptabilité et du Trésor (DGCPT), la Direction des Collectivités Locales (DCL), les Collectivités Locales, les Partenaires au Développement, les Projets et Programmes.
- Le Trésor : il assure la gestion et la comptabilisation des ressources selon les dispositions réglementaires. Il assure le transfert des ressources des Collectivités Locales aux receveurs ruraux pour leur prise en charge.
- La Direction des Collectivités Locales : elle est chargée de l'élaboration des actes d'engagement des fonds.
- La Direction de la Dette et de l'Investissement : elle ordonnance les dépenses.

3. Les acteurs

3.1. Passation des marchés

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 oeuvre 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

3.2. Gestion Financière

Les acteurs identifiés dans ce domaine concernent :

- la Direction de la Dette et de l'Investissement et la Direction de la Coopération Economique et financière chargées de la mobilisation et du suivi l'exécution des fonds ;
- la Direction de la Comptabilité Publique chargée de la gestion des fonds publics ;

- les Collectivités locales chargées de la mise en œuvre de la politique de décentralisation.
- les partenaires au développement qui participe au financement des projets et programmes.

4. Les principaux instruments

4.1. Passation des marchés

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 marches 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

4.2. Gestion Financière

Les principaux instruments concernent les procédures utilisées pour la gestion des ressources et des dépenses des fonds publics.

Les procédures utilisées pour le budget de l'Etat, concernant l'exécution des dépenses, sont :

- l'Engagement,
- l'Ordonnement,
- le Règlement.

Les procédures utilisées pour les dépenses financées sur ressources extérieurs sont simplifiées par rapport à la réglementation générale sur les dépenses publiques utilisées par les fonds publics (le schéma va de l'Administrateur de crédits vers la DDI).Cependant les principaux généraux restent de vigueur : procédures de passation de marchés, gestion, comptabilisation).

2234
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 oeuvre 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