

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

MINISTERE DE L'ECONOMIE
ET DES FINANCES

COMITE TECHNIQUE PREPARATOIRE
DE LA REUNION DU GROUPE CONSULTATIF

(prévue les 11, 12 et 13 juin 2003 à Paris)

RAPPORT INTRODUCTIF SUR
«LES MODALITES D'INTERVENTION DANS LE CADRE
DE L'EXECUTION DE LA DEPENSE PUBLIQUE AU SENEGAL »

22 Mai 2003

INTRODUCTION

Le présent document vise à présenter les modalités d'intervention préconisées par le Gouvernement du Sénégal en vue de l'exécution diligente et dans un cadre transparent et consensuel des projets et programmes retenus en conformité avec la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP).

La mobilisation dans les délais et l'utilisation optimale des ressources qui seront mises en place dans le cadre de la mise en œuvre de la SRP sont d'une importance capitale. En effet, un des obstacles majeurs que connaît le Sénégal depuis un certain nombre d'années dans l'exécution des projets et programmes d'investissements publics est relatif à la mobilisation et à l'absorption des ressources provenant des partenaires au développement, difficultés liées certes aux lacunes constatées dans le dispositif interne de gestion des investissements et des dépenses publiques mais aussi, et pour une grande part, à la multiplicité et à la complexité des procédures des bailleurs de fonds.

Par ailleurs, il importe de noter que les pratiques des bailleurs influent sur tous les aspects de suivi de la SRP notamment : (i) le suivi du processus de la mise en œuvre de la stratégie, (ii) l'évaluation de ses impacts à travers les indicateurs intermédiaires et de résultats, (iii) la mobilisation, le suivi et l'évaluation financière et (iv) la mise en place d'un système d'information.

Aussi, est-il capital de mettre en place, en accord avec les partenaires au développement, des mécanismes efficaces d'exécution et de suivi-évaluation des dépenses et de lever toutes les contraintes à une bonne mobilisation et absorption des ressources.

II / LE CONTEXTE ACTUEL DE MISE EN OEUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES D'INVESTISSEMENTS PUBLICS AU SENEGAL

La dévaluation du franc CFA intervenue en 1994 a remis le Sénégal sur le sentier de la croissance économique et contribué à desserrer fortement la contrainte financière qui s'exerçait sur les dépenses publiques. Malgré cette amélioration des finances publiques, l'exécution des investissements publics continue d'accuser un écart important par rapport à la programmation, entraînant des répercussions négatives sur la croissance économique et le développement socio-économique du pays. Les contraintes les plus fortes s'exercent sur les investissements financés sur ressources extérieures dont la moitié des crédits annuels sont rarement utilisés.

Cette situation ne manque pas d'inquiéter les autorités publiques confrontées à une montée de l'impatience des populations pour la satisfaction de leurs pressants besoins en infrastructures économiques et sociales, surtout au lendemain de l'alternance politique intervenue en 2000 et en raison des exigences découlant de la mise en œuvre prochaine de la nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté.

Les obstacles notés dans la gestion des projets et des dépenses au Sénégal qui expliquent ces niveaux faibles de mobilisation et d'absorption des ressources sont essentiellement de deux ordres, à savoir: les lacunes du dispositif de gestion des investissements et des dépenses au Sénégal et les procédures des bailleurs de fonds.

A/ Les lacunes du dispositif de gestion des investissements et des dépenses au Sénégal

Les investissements publics sont gérés dans le cadre du Système national de planification (SNP) et du Système de Gestion des Finances publiques (SGFP) mis en place respectivement en 1987 et 1966. Ce dispositif définit précisément les procédures, acteurs et conditions d'identification, de préparation, d'évaluation, de programmation, d'exécution et de suivi des investissements publics ainsi que le circuit emprunté par chaque dépense qu'elle soit financée sur ressources nationales ou sur ressources extérieures.

Malgré ce dispositif administratif et technique en apparence complet, les progrès en matière de gestion et d'exécution physique et financière des projets sont particulièrement lents si l'on considère les dysfonctionnements qui continuent d'affecter le cycle de vie des projets. Les dysfonctionnements les plus perceptibles se localisent au niveau :

1/ **des capacités, outils et méthodes de travail** des différents départements ministériels pour concevoir, exécuter et suivre les projets d'investissement public aux plans institutionnel, technique et financier. En effet, malgré les différentes études entreprises et les recommandations faites pour le renforcement des capacités de l'administration :

- la préparation des projets (identification et formulation) reste très sommaire en raison du déficit en ressources humaines qualifiées. Les dossiers de projets ne sont pas suffisamment bien élaborés;
- l'évaluation des projets continue de souffrir de la non adoption d'outils et de méthodologies opérationnels;
- la programmation des projets n'obéit pas encore à des critères de sélection rigoureux faute d'une méthodologie arrêtée;
- le suivi, confronté à des contraintes matérielles, financières et humaines, n'est pas assez bien organisé pour faciliter le démarrage des projets ou pour permettre l'identification et l'éradication à temps des goulots d'étranglement notés dans l'exécution quotidienne des projets d'investissement public;
- l'exécution des projets publics souffre de la faible capacité opérationnelle de certains ministères.

2/ **de la complexité et de la lourdeur des procédures administratives et budgétaires d'exécution des dépenses**. Les retards constatés dans ce domaine résultent principalement :

- des contraintes pesant sur la passation des marchés publics notamment en ce qui concerne les opérations de lancement, de dépouillement et d'adjudication des appels d'offres ;
- des lenteurs dans les paiements dues aux délais longs de traitement des dossiers;

- de la centralisation excessive de la gestion financière notamment lorsqu'il s'agit de ressources extérieures et des longs délais observés dans la mise à disposition des ressources budgétaires décentralisées (FECL et FDD) ;
- de la multiplicité et de la complexité des procédures de décaissement des bailleurs de fonds car chacun applique ses propres méthodes et procédures.

3/ des déficiences dans l'organisation et le fonctionnement des projets d'investissement public. Les lacunes ont trait à :

- une absence du cadre institutionnel harmonisé pour les projets (statut juridique, cadre financier et comptable, etc.);
- un manque de rigueur dans les recrutements du personnel qui ne maîtrisent pas souvent la planification des activités et les procédures d'acquisition de biens et services ainsi que de décaissement;

4/ des limites du système d'information sur les projets et les dépenses. Celles-ci se retrouvent notamment dans :

- le morcellement en plusieurs sous-systèmes autonomes, qui ne communiquent pas encore entre eux et ce qui pose le problème de l'organisation cohérente, de la coordination et de la normalisation de l'informatique au niveau du Ministère de l'Economie et des Finances;
- l'automatisation obsolète ou réduite d'éléments clefs tels que les recettes fiscales, les dépenses de fonctionnement, les investissements publics, la comptabilité publique, etc. posant le problème de l'exhaustivité et de la disponibilité rapide et pérenne des données essentielles à un bon pilotage, une bonne maîtrise et un bon suivi des finances publiques.

B/ Les contraintes issues des procédures des bailleurs de fonds

Beaucoup de gouvernements des pays en développement n'ont pas jusqu'ici pu trouver une solution satisfaisante pour assurer une coordination et / ou une simplification des pratiques des bailleurs intervenant sur leur territoire malgré les différentes tentatives en la matière. Le Sénégal ne fait pas exception car il bénéficie de l'appui de plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux pour le financement des projets et programmes de développement mais chaque bailleur intervient selon ses propres procédures.

Avec la multitude des sources d'aide, le problème central pour l'administration nationale réside dans la maîtrise des différentes procédures des donateurs. Ces pratiques engendrent par ailleurs des coûts de gestion élevés. Les difficultés rencontrées par les services publics pour coordonner les actions des partenaires au développement sont à l'origine de beaucoup de problèmes tels que:

- l'insuffisante implication de la partie nationale dans le processus d'identification, d'instruction et de mise en œuvre des projets,
- les retards dans les décaissements de fonds et partant, la faible capacité d'absorption des ressources,
- l'insuffisante appropriation des résultats des projets par les bénéficiaires,

- l'assistance technique pas souvent appropriée,
- la faible utilisation de l'expertise nationale,
- la difficulté de coordonner les missions des bailleurs,
- l'insuffisante prise en compte des priorités nationales par les donateurs, etc.

Les conditionnalités fixées dans les procédures des bailleurs de fonds retardent considérablement la mobilisation des ressources et sont très contraignantes pour une mise en œuvre rapide des projets et programmes surtout pour les actions de lutte contre la pauvreté.

D'ailleurs, la communauté des bailleurs de fonds a reconnu unanimement à l'occasion des différentes rencontres que la question de la multiplicité et de la complexité des pratiques et procédures des donateurs se pose de manière forte et contribue pour une bonne part, à annihiler l'efficacité de l'aide.

Le Sénégal salue les initiatives prises par la communauté internationale pour surmonter les difficultés causées par les pratiques des donateurs au niveau des administrations des pays bénéficiaires de l'Aide Publique au Développement (conférence des Nations-Unies du millénaire à New York en septembre 2000, Conférence Internationale sur le financement du développement, à Monterrey en mars 2002, Forum de haut niveau sur l'harmonisation des procédures des donateurs à Rome en février 2003, groupes de travail mis en place dans le courant de l'année 2000 par l'OCDE et les banques multilatérales en matière d'harmonisation des procédures). Il fait sien le message du forum de Rome et les recommandations des groupes de travail sus-visés qui invitent les pays en développement et les bailleurs de fonds à apporter des changements fondamentaux dans leurs relations de coopération visant l'harmonisation des politiques, procédures opérationnelles des institutions de coopération avec celles en vigueur dans les pays bénéficiaires de l'APD en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement.

III/ MODALITES D'INTERVENTION DANS LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS ET PROGRAMMES DE LA SRP ET ACTIONS QUE LE GOUVERNEMENT ENTEND MENER POUR ACCELERER L'ABSORPTION DES RESSOURCES

II-1/ Modalités d'intervention dans la mise en œuvre des projets et programmes de la SRP.

A/ Principes directeurs et mécanismes de mise en œuvre des projets et programmes de la SRP

La mise en œuvre de la SRP sera régie par les principes directeurs définis dans le DSRP que sont la proximité, le faire-faire, la transparence, la célérité, la complémentarité et la synergie.

- principe de proximité : les lieux de décision doivent être le plus proche possible des bénéficiaires et de leur lieu de résidence ;

- principe du faire-faire : l'Etat reconnaît que la mise en œuvre de la SRP n'est pas l'affaire seulement des instances officielles et administratives, mais également celles des collectivités locales, des acteurs de la société civile et du secteur privé ;
- principe de transparence : il conviendra de mettre en place aux différents niveaux d'intervention, une série de mécanismes garantissant la visibilité et le contrôle, de façon à établir l'équilibre entre responsabilité et autonomie ;
- principe de participation : les bénéficiaires des projets et programmes de pauvreté doivent être associés à toute décision les concernant ;
- principe de complémentarité et de synergie : la stratégie doit viser la combinaison efficiente des moyens et des ressources en vue d'optimiser les résultats.

B/ Instruments et procédures de mise en œuvre des projets et programmes de la SRP

Dans le cadre de la mise en œuvre des actions retenues dans la SRP et en vue d'accélérer l'absorption des ressources par les projets et programmes d'investissement publics et rendre l'aide plus efficace, le Sénégal retient les instruments et procédures de mise en œuvre suivants:

1/ Le DSRP comme cadre de référence de toute intervention et de mise en cohérence de l'action gouvernementale:

Le DSRP sera le cadre de référence de l'élaboration des politiques sectorielles de développement et des programmes d'investissements tout en exerçant une influence positive sur les différents instruments de planification. Il servira de cadre opérationnel aux contributions des partenaires au développement. Par conséquent, il représente une opportunité pour renforcer les capacités de l'Etat à orienter sa politique en faveur des populations pauvres à en suivre l'impact et à harmoniser les appuis apportés par les donateurs avec les interventions de l'Etat dans un cadre plus cohérent.

2/ Les politiques et programmes sectoriels comme cadre d'intervention:

Les programmes sectoriels seront considérés comme les principaux instruments de mise en œuvre du DSRP. De tels programmes décriront de manière détaillée et pour les différents secteurs considérés, les objectifs à atteindre, la nature des activités à mettre en œuvre, les zones d'intervention, le calendrier d'exécution des activités et les résultats attendus. Ils constitueront un cadre suffisamment souple pour permettre une meilleure coordination des activités des bailleurs de fonds qui auront la possibilité d'apporter leur assistance dans les domaines où ils ont des avantages comparatifs.

3/ L'intégration dans le processus budgétaire des fonds mobilisés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

L'intégration dans le processus budgétaire des fonds mobilisés dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, quelle qu'en soit l'origine, semble nécessaire pour plusieurs raisons : elle permettra de créer une synergie des dépenses et

d'éviter les doubles emplois. Une telle intégration des fonds de lutte contre la pauvreté dans le processus budgétaire confirmerait le DSRP dans son rôle de consolidation du lien entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté.

Compte tenu de ces considérations, il s'avère important que les ressources mobilisées dans le cadre de la réduction de la pauvreté soient intégrées dans le processus de planification et de programmation de l'Etat en s'assurant de toute la transparence et de l'esprit de responsabilité requis dans la gestion des apports pour le financement d'activités identifiées dans le DSRP.

Une fois le coût des activités prioritaires de la stratégie estimé, les obligations de résultats qui s'imposent à tous les acteurs requièrent que les ressources affectées à leur financement soient mobilisées, utilisées et leur impact évalué de façon coordonnée, partagée et transparente. Le suivi des activités sera réalisé conjointement entre les bailleurs de fonds et le gouvernement.

Il y'a lieu d'indiquer que cette intégration est actuellement en vigueur, en cohérence avec l'approche des politiques et programmes sectoriels. Dans l'esprit de la transparence, le Sénégal a mis en œuvre un système de « tracking » qui marque les dépenses définies comme orientées vers la réduction de la pauvreté.

4/ Harmonisation des procédures des bailleurs de fonds avec celles en vigueur au Sénégal

Les pratiques des bailleurs de fonds doivent s'intégrer dans les priorités et systèmes nationaux de planification (du budget, des programmes et projets), de gestion financière et des dépenses publiques afin de réduire les coûts de transactions actuelles occasionnés par la gestion de ces pratiques à l'administration sénégalaise en vue de rendre l'aide plus efficace.

Conformément aux principes de la déclaration de Rome, le gouvernement devra assumer le rôle de leadership dans la conduite du processus d'harmonisation, essentiellement dans les domaines sus-visés, et il reviendra aux donateurs d'apporter une contribution pour le renforcement des capacités des différents acteurs du pays à assumer ce rôle.

5/ Cadre institutionnel de mise en oeuvre et de suivi évaluation

Les différents acteurs (Etat, collectivités locales, société civile, secteur privé, bailleurs de fonds) auront pour responsabilité de s'assurer que le programme touche effectivement les populations ciblées. Dans le souci de parvenir à cette fin, il s'avère nécessaire d'établir des réseaux d'interlocuteurs et de représentants des populations cibles comprenant notamment les agents des services déconcentrés ou décentralisés, les élus locaux, les dirigeants d'organisations communautaires telles que les associations villageoises de développement, les groupements féminins, les organisations de jeunes et les associations professionnelles, de façon plus générale, les organisations de la société civile.

En s'appuyant sur les principes de base de la stratégie et en s'inscrivant dans une dynamique de cohérence avec les options fortement affirmées dans le cadre de la décentralisation, le cadre institutionnel de mise en œuvre de la SRP peut être articulé autour de deux niveaux : le niveau stratégique et le niveau opérationnel.

Le niveau stratégique est celui de la définition et de la formulation des politiques tandis que le niveau opérationnel est celui de l'exécution des politiques. Une claire distinction de ces deux niveaux contribuera à la mise en place de conditions assurant la bonne exécution des politiques, programmes et projets et l'atteinte des résultats escomptés.

Dès lors, le souci du Gouvernement est de s'assurer que toutes les actions que mèneront les partenaires et les services de l'administration sont en cohérence les uns par rapport aux autres et que sur le terrain, les interventions obéissent aux priorités définies dans le DSRP et sont sous la responsabilité des organes suivants : (i) un conseil interministériel d'orientation et de décision présidé par le Premier Ministre; (ii) des organes de pilotage au niveau central (présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances) et au niveau régional (présidé par le Gouverneur) qui sont les maîtres d'œuvre du programme ; (iii) des organes de suivi et d'évaluation technique en appui aux organes de pilotage qui assurent la mise en œuvre.

Les organes de pilotage aussi bien au niveau national que régional et de suivi évaluation mobilisent l'ensemble des acteurs que sont l'administration, les collectivités locales, la société civile et le secteur privé. Le programme sera exécuté par les divers acteurs du développement qui travaillent à la base. Les bailleurs de fonds seront associés aux organes de suivi et d'évaluation. Il sera mis en place un dispositif d'information capable de faciliter une meilleure liaison entre les différents organes.

La mise en place d'un système de suivi et d'évaluation est essentielle pour juger de la progression réalisée en direction des objectifs visés et des résultats à atteindre. Aussi, est-il attendu de nos partenaires un effort particulier pour coordonner leurs concours en termes de procédures, de systèmes d'information et de suivi-évaluation.

Le processus du suivi/évaluation va nécessiter la mise en œuvre des enquêtes et la collecte des données nécessaires pour évaluer l'impact des programmes. Ce système de suivi/évaluation devra être incorporé dans le processus de formulation du budget.

Dans le cadre de ce nouveau partenariat, il est attendu des bailleurs de fonds qu'ils privilégient l'assistance budgétaire et intègrent les fonds destinés à des projets dans une approche de programme sectoriel et au sein de mécanismes de panier commun de ressources, au moins pour le financement des activités prioritaires de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Bien évidemment, et en contrepartie de cet effort demandé aux partenaires, le Gouvernement va entreprendre des réformes d'envergure visant à lever les goulots d'étranglement listés ci-dessus et à améliorer effectivement les standards fiduciaires pour créer les conditions d'une gestion efficace et transparente de l'assistance budgétaire qui sera accordée au Sénégal.

II-2/ Actions à mener pour accélérer l'absorption des ressources par les projets et programmes d'investissements publics et améliorer les standards fiduciaires

Les réformes prévues par le Gouvernement résultent des travaux entrepris en interne, et ceux menés conjointement avec les bailleurs de fonds, dans le cadre des exercices d'évaluation des systèmes de gestion des finances publiques (CFAA en anglais) et de la passation des marchés publics (CPAR), au cours des neuf (09) derniers mois. Des plans d'actions indiquant les mesures à mettre en oeuvre, le calendrier, les responsables, les indicateurs et autant que possible les coûts et les sources de financement, ont été arrêtés à l'issue de ces travaux et concernent principalement :

1. Au plan institutionnel

- (a) la mise en place d'un nouveau dispositif de gestion des investissements publics comprenant notamment (i) une Agence chargée de la promotion de la coopération internationale et (ii) une instance (politique) de haut niveau pour assurer le suivi de l'exécution des grands projets et programmes publics ;
- (b) la poursuite, après actualisation, de la mise en œuvre du plan d'actions pour le **renforcement des capacités des Ministères techniques** (DP/PNUD, 1990, DCEF/GTZ, 1999) ;
- (c) l'extension progressive, notamment dans les secteurs jugés prioritaires par le DSRP, de la méthodologie d'élaboration des **cadres sectoriels de dépenses à moyen terme** ou budgets par objectifs déjà en cours dans les secteurs de l'éducation et de la santé, en vue de faciliter la préparation, la programmation et l'évaluation ex-ante et ex-post des programmes et des projets ;
- (d) l'élaboration, après étude, d'un **cadre juridique harmonisé pour les projets et programmes** d'investissement public précisant le cadre financier et comptable, le statut du personnel et ses modalités de rémunération, les règles d'organisation et de fonctionnement, les modalités de contrôles interne et externe, etc. ;

2. Au plan du système d'information :

- 1. la **modernisation du système informatique** du Ministère (salaires, fonctionnement, investissements et recettes de l'Etat), de la phase « prévision » à la phase « règlement », pour être en mesure de gérer plus efficacement l'exécution des programmes de lutte contre la pauvreté et le pilotage des finances publiques. Cela suppose une réforme de l'organisation actuelle et l'utilisation de développements informatiques reposant sur des bases de données et un réseau d'interconnexion des différents services administratifs d'une part et des différents sites centraux et régionaux d'autre part.

3. Au plan des procédures administratives et budgétaires d'exécution des dépenses

- (a) **L'amélioration des procédures de passation de marchés** avec une plus grande responsabilisation des ministères dépensiers par la délégation de la compétence d'attribution définitive des marchés d'un certain niveau à l'autorité contractante, le relèvement des seuils de passation des marchés de travaux ainsi que des seuils d'approbation pour le MEF et le PM, combinés avec la mise en œuvre de contrôles ex-post renforcés et de sanctions effectives et suffisamment dissuasives en cas de manquement relevés ;
- (b) La stabilisation et la **simplification du circuit des dépenses publiques** qui devra être mieux codifié dans un cadre juridique approprié et dans des manuels de procédures détaillés en vue de faciliter la maîtrise des opérations par les agents publics mais aussi d'informer les fournisseurs des administrations sur la réglementation financière en vigueur;
- (c) La **décentralisation progressive et sélective de la gestion des ressources financières**, dans le respect des compétences transférées aux collectivités locales et de la représentation territoriale des services de l'Etat pour une meilleure implication à la base;
- (d) Enfin et surtout, le **renforcement et la mise en œuvre effective des contrôles externes** (judiciaire et politique) sur les **comptes publics** (Etat, collectivités locales, secteur parapublic) pour favoriser le respect des règles financières, promouvoir la transparence et l'efficacité des dépenses publiques.

Au total, les autorités nationales sont conscientes de la nécessité d'améliorer durablement le système de gestion des finances publiques, pour une mise en œuvre diligente et efficiente de la SRP. C'est pourquoi, elles attendent des bailleurs de fonds, un soutien sans faille, dans la mise en œuvre des recommandations ci-dessus.

Comprenant parfaitement les enjeux liés à cette question, notamment dans ses implications avec la stratégie de lutte contre la pauvreté, les partenaires ont montré beaucoup d'intérêt pour alléger les procédures et améliorer la mise en œuvre des projets et programmes (cf. exercice CFAA et CPAR en cours). Le Gouvernement souhaite une consolidation de ces efforts, et il ne doute pas de la volonté des bailleurs de fonds à apporter les financements prioritaires nécessaires pour la mise en œuvre des mesures de redressement du système de gestion financière arrêtées d'un commun accord.