

Dakar, le 03 Mai 2012

Primature



LE DIRECTEUR GENERAL

NOTE A LA HAUTE ATTENTION DE MONSIEUR LE PREMIER MINISTRE
--

Monsieur le Premier Ministre,

Cette note fait suite à l'audience que son Excellence Monsieur le Président de la République a bien voulu nous accorder, le vendredi 30 mars 2012. Elle a pour objet de faire le point sur le programme du Millennium Challenge Account (MCA) et sa contribution à la politique économique du nouveau Gouvernement.

1. Rappel sur l'initiative MCA

Le MCA est une initiative du Gouvernement des Etats – Unis d'Amérique qui vise, par des dons de montants significatifs, à appuyer les pays à revenus faibles et intermédiaires qui :

- font preuve de bonne gouvernance ;
- investissent dans leurs peuples, notamment dans l'éducation et la santé ;
- créent des conditions pour l'exercice des affaires.

Le Sénégal a été déclaré éligible en 2004 et, depuis, il arrive à se maintenir dans la liste des pays éligibles, c'est-à-dire, ceux qui obtiennent un score supérieur ou égal aux médianes des pays candidats pour la majorité des indicateurs.

Le Gouvernement des Etats – Unis d'Amérique a mis en place, par une loi votée par le Parlement, une Agence dénommée Millennium Challenge Corporation (MCC) chargée de piloter le programme et d'être l'interface entre le Gouvernement des Etats-Unis et les pays ciblés. Chaque année le Congrès des USA vote un budget sur lequel les pays éligibles font une compétition sans enveloppe préétablie par pays, selon le principe « first in first out ». Seule la qualité de la proposition et les ressources disponibles au moment des négociations sont déterminantes.

Sur la base des principes du programme dont « l'ownership », MCC a défini les procédures suivantes :

Phase 1 : Le pays éligible met en place une équipe compétente chargée de formuler le programme et qui sera l'interlocuteur unique de MCC ;

Phase 2 : Sur la base d'un processus participatif impliquant le secteur privé, la société civile etc. et d'une expertise technique, le pays soumet un document conceptuel (Concept paper), dans lequel le pays fait son propre diagnostic des contraintes à la croissance et à la réduction de la pauvreté et décline sa vision sur les orientations et types d'interventions qui peuvent contribuer à lever ces contraintes ;

Phase 3. Si son Conseil d'Administration approuve ce document conceptuel, le MCC demande au pays de développer les projets identifiés en faisant les études de pré faisabilité et de faisabilité pour s'assurer qu'ils sont rentables, ne présentent pas des risques environnementaux élevés et sont réalisables en cinq (05) ans ;

Phase 4. Le résultat de ces études est soumis au MCC qui en fait une évaluation indépendante (« Due diligence ») ;

Phase 5. Le MCC engage des négociations pour retenir les choix prioritaires de projets et élabore un memo d'investissement qui sera soumis à un comité d'Investissement ;

Phase 6. Le document final est soumis au Conseil de Surveillance du MCC qui, sur la base des ressources disponibles au moment de la décision, choisit les projets à retenir et du montant à allouer au pays ;

Phase 7. La décision du Conseil d'Administration du MCC est soumise au Congrès des Etats – Unis d'Amérique, pour avis de non objection, avant information du pays, négociation et signature du Compact ;

Le document approuvé appelé COMPACT qui constitue l'accord de financement sera adopté dans les formes et aura force et valeur de traité international. Il comprend, outre les éléments classiques d'un accord de dons, des engagements du pays qui dépassent le cadre strict du programme, comme les préalables institutionnels, les engagements du pays sur la bonne gouvernance de manière générale, des réformes pour garantir la durabilité des investissements, etc.

2. L'Episode de la Plateforme de Diamniadio

Lorsque le Sénégal a été déclaré éligible en 2004, le Gouvernement a mis en place une équipe pour préparer le document conceptuel. Cette équipe qui comprenait l'Etat, le secteur privé et la société civile a identifié l'absence de sites aménagés pour les entreprises comme une des contraintes à la croissance et a proposé la réalisation d'une plateforme industrielle dans un site, pas très loin de Dakar pour maintenir les avantages liés à la proximité avec le port de Dakar.

Le programme comprenait trois composantes dont les deux premières devaient être soumis au MCC pour financement et la troisième devrait être réalisée par l'Etat avec ses partenaires. Les composantes sont:

1. le développement sur une superficie de 2500 ha d'un complexe industriel (80%) et commerciale et résidentielle (20%)
2. l'établissement de facilités financières pour promouvoir le secteur privé local susceptible d'investir dans le site
3. l'aménagement des voies d'accès à Diamniadio.

Le cout global du projet transmis au MCC en juin 2005 était estimé 320 Millions USD.

Le MCC a donné son accord sur cette vision et mis à la disposition du Sénégal les financements pour réaliser les études de pré faisabilité.

Après plusieurs péripéties ayant conduit à des changements d'équipes de formulation liés à des contreperformances des ressources humaines nationales mobilisées, le Sénégal avait, en fin 2006 – début 2007, terminé les études de pré-faisabilité et s'apprêtait à les soumettre au MCC pour une « due diligence ». A ce moment, il a été constaté que le gouvernement du Sénégal avait négocié avec JAFZA, une entreprise privée du Golfe, la réalisation d'un projet identique sur un site à proximité de Diamniadio.

La partie Américaine et le Gouvernement du Sénégal ont alors décidé d'arrêter le processus d'élaboration de la plateforme de Diamniadio puisque les deux projets ne pouvaient être en même temps rentables, car ayant les mêmes cibles.

Il faut préciser qu'à cette étape, le processus était à la **phase 3** de la procédure ci-dessus présentée. C'est dire qu'à ce stade, aucun financement n'était encore accordé au Sénégal. Ni la direction du MCC, encore moins son Conseil d'Administration n'avait donné un accord formel ou informel sur l'acceptation de financer en partie ou en entier le programme de la plateforme de Diamniadio.

Au moment de l'arrêt du processus, aucune négociation n'était entamée, et aucun engagement de la partie américaine enregistrée. Pour cela, il était encore possible pour la partie Sénégalaise de soumettre une proposition alternative.

3. Le programme de promotion des pôles régionaux de développement

Après la rupture du processus de Diamniadio, le Gouvernement a soumis plusieurs propositions à MCC, mais sa démarche avait été jugée non conforme. Le MCC a alors demandé au Gouvernement du Sénégal de respecter la procédure en mettant en place une équipe dirigée par un cadre de haut niveau pour reprendre le processus et lui a donné une dernière chance en lui indiquant des délais très stricts.

Le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère des Affaires Etrangères ont proposé, après avis informels des partenaires, à Monsieur le Président de la République, la personne qui devrait conduire la préparation de la proposition. Conformément aux exigences du MCC, le Gouvernement a mis en place la Mission de Formulation et de Gestion de MCA Sénégal (MFG-MCA) par décret le 29 janvier 2008 avec comme mandat de faire signer un Compact dans le budget MCC de 2009.

Compte tenu des délais extrêmement courts et des exigences du processus, j'ai eu à proposer, en ma qualité de Directeur Général de MFG-MCA, une feuille de route et à négocier avec le MCC la mise en œuvre d'une méthodologie adaptée. Pour sa part, le Gouvernement avait mis à la disposition de MFG-MCA, les moyens logistiques, techniques et juridiques nécessaires pour atteindre les objectifs.

Nous avons proposé une orientation selon laquelle les facteurs fondamentaux qui expliquent la stagnation de la croissance et la pauvreté au Sénégal sont l'absence d'aménagement du territoire. De ce fait, le Sénégal ne dispose que d'un seul pôle économique à savoir, la frange ouest qui ne peut supporter tout le développement du pays. Il est apparu donc nécessaire de promouvoir d'autres pôles de développement, notamment, dans les régions périphériques qui présentent des potentialités dans les secteurs clés de la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA).

Cette vision, soutenue par tous les acteurs du secteur privé, de la société civile, des acteurs politiques (Benno Siggil Sénégal, CAP21) que nous avons rencontrés et impliqués dans le processus, a été validée par le Chef de l'Etat. Le MCC a accepté nos «concept Papers» autour de la vision de promotion des pôles de développement dans les régions périphériques du nord, du sud et de l'est dans les secteurs prioritaires de la SCA à travers des investissements structurants que sont les infrastructures de transport, de mobilisation des ressources en eau et de production d'énergie. Le MCC a recommandé au Gouvernement d'engager la phase des études de pré faisabilité et de faisabilité en mettant le focus sur les zones nord et sud et les secteurs des infrastructures de transport et de production agricole par la mobilisation des ressources en eau.

Pour le pôle Sud, les études de faisabilité ont porté sur la RN6 de Ziguinchor à Mandat-Douane, l'aménagement hydro-agricole de l'Anambé, les marchés et les pistes de production Médina Yoro Foulah.

Pour le pôle Nord, les études de faisabilité ont porté sur la RN2 de Richard Toll à Bakel, le Pont de Ndioum, le désenclavement de l'île à Morphil, les aménagements hydro agricoles du delta et de la moyenne vallée.

A la fin de ces études de pré faisabilité et de faisabilité qui ont permis d'identifier les besoins d'approfondissement, la rentabilité économique, les risques environnementaux et sociaux, les risques de déplacements, une estimation des coûts et des délais a permis d'établir un ordre de priorité qui devrait servir de base pour les négociations avec le MCC en fonction des ressources disponibles au moment de la signature.

Il faut noter que l'année 2009 a été marquée par une crise économique sans précédent qui avait conduit la réduction de tous les budgets aux USA.

Au MCC, le congrès avait accordé 700 Millions USD. C'est sur ce montant que le Sénégal était en compétition avec la Moldavie, le Malawi et la Jordanie. Selon le principe du MCC, « first in, first out », le Sénégal pour avoir été prêt avant ses concurrents a été servi au maximum des fonds disponibles, d'un don de 540 Millions USD. C'est le plus gros financement per capita octroyé par le MCC à un pays dans le monde, le deuxième en volume en Afrique Francophone après le Maroc.

L'Accord a été signé le 16 septembre 2009. Après sa signature, le Gouvernement devait remplir certains préalables, notamment, la ratification du Compact par le parlement, la création par décret et la mise en place d'une entité responsable pour gérer la mise en œuvre du programme, le recrutement par appel d'offres du Directeur Général et du personnel identifié, la liquidation des droits du personnel de MFG-MCA dont la mission était achevée avec la signature de l'accord, le recrutement par appel d'offres d'une agence privée de passation des marchés et d'une banque, l'élaboration et l'approbation des instruments de gestion, du plan de Passation des Marchés, du plan de Suivi Evaluation, du Manuel de Procédures Financières, les formations préalables, etc...

Ces conditions ayant été remplies durant cette première année, la convention est entrée en vigueur en septembre 2010, date de référence, à partir de laquelle, MCA Sénégal dispose de cinq (05) ans pour faire toutes les études, lancer tous les Dossiers d'Appel d'Offres (DAO) et réaliser tous les travaux.

Il faut noter que la complexité des projets, le processus de Passation de Marchés, le contexte d'insécurité en Casamance, le niveau d'exigences et de détails et de précision requis par l'approche MCC, le processus participatif, notamment pour les aspects fonciers et les personnes affectées par les projets pour éviter les conflits et nombreux avenants dans l'exécution des travaux par les entreprises, ont beaucoup pesé sur le calendrier d'exécution des études et d'élaboration des DAO.

Un an et demi après l'entrée en vigueur, toutes les études ont été lancées et réalisées, les APD ont été finalisées et certains DAO sont en train d'être lancés. Durant ce trimestre, il est envisagé le lancement des derniers DAO, après la finalisation des négociations avec les populations affectées par les projets (PAR) avec l'assistance des gouverneurs de région. 2012 sera l'année des chantiers dont les plus longues seront terminées en 2014 et réceptionnés avant la fin du Compact, en septembre 2015.

4. Perspectives

Le Programme MCA peut constituer pour le Gouvernement du Sénégal, le modèle pour la promotion de pôles de développement et de croissance tel que proposé par Monsieur le Président de la République et les Assises Nationales. Les deux pôles (Nord et Sud) pour les six (06) pôles identifiés peuvent servir de références concrètes de cette vision. Pour cela, le Gouvernement peut d'abord consolider ces pôles, en identifier les investissements structurants, et dans la chaîne de valeurs, complémentaires et les inscrire dans les prochaines

PTIP et les négociations avec les partenaires. Certains de ces investissements nécessaires ont déjà été identifiés par MCA, et dans certains cas des études ont déjà été réalisées par MCA Sénégal et des dossiers disponibles prêts à être exécutés.

a) Pôle Nord

Les infrastructures de transport

La dorsale qu'est la RN2 : MCA Sénégal va réaliser le tronçon de Richard Toll à Ndioum. Il reste Ndioum – Ourossogui – Bakel dont les études avec les coûts estimatifs sont disponibles.

Pour le désenclavement de l'Ile à Morphilé, MCA Sénégal réalise le Pont de Ndioum, il reste les routes internes pour lesquelles les études avec les coûts sont disponibles.

Irrigation Delta

MCA Sénégal réalise tous les axes hydrauliques et l'émissaire du Delta. Pour lever les contraintes d'accès à l'eau et permettre la double culture sur plus de 36000 ha. Il restera le branchement des périmètres existants à l'émissaire. Un budget de maintenance a été inscrit dans le budget 2012 du Gouvernement et devra être renforcé conformément au Plan d'action de maintenance approuvé récemment par le Gouvernement.

Irrigation Podor

MCA Sénégal a étudié cinq (05) cuvettes dont les études sont disponibles. Il va aménager une cuvette de 540 ha, le Gouvernement pourra inclure l'aménagement des quatre (04) autres cuvettes dans ses priorités. La réalisation de ces cuvettes pour environ 8000 ha est estimée à 45 Milliards. Les rendements en riz dans le nord du Sénégal font partie des plus élevés du monde et il est possible avec la réalisation des investissements structurants de faire la double culture du riz pour atteindre l'autosuffisance en riz. La principale contrainte pour le producteur sera la mise en place d'un système de crédit adapté (crédit annualisé et non crédit de campagne) et des appuis sur toute la chaîne de valeur.

Sécurisation Foncière

MCA Sénégal a investi plus d'un milliard de Francs CFA pour élaborer des outils de gestion moderne et une sécurisation du foncier. Ces outils peuvent servir non seulement dans les zones du Delta et de la Vallée où la question foncière est cruciale, mais aussi de référence pour la politique foncière des nouvelles autorités qui visent le même objectif de sécurisation foncière des populations locales et des investisseurs.

b) Dans le Sud

MCA Sénégal, réalise la RN6, mais il a été identifié les pistes en routes transversales, notamment vers la zone de Médina Yoro Foulah, qui constituent la principale zone de production de mil du Sénégal. La connexion de la RN6 avec cette zone et d'autres localités va fortement booster la production et contribuer à la sécurité alimentaire du pays. Les marchés hebdomadaires jouent un rôle capital de collecte de la production des exploitations familiales. MCA Sénégal a réalisé des études d'amélioration des marchés. Ces dossiers sont disponibles pour le Gouvernement et ses partenaires en vue de leur financement.

Beaucoup d'autres projets sur la chaîne de valeurs identifiés par MCA et les ARD peuvent être mis en œuvre pour ce pôle.

5. Priorités

La mise en œuvre du programme est assujetti a des engagements du Gouvernement dans la convention de financement. Ces engagements sont de deux ordres

a) Le maintien de la performance des critères d'éligibilité

Le Sénégal a mis en place la Cellule d'Appui pour organiser et assurer le suivi des critères d'éligibilité. A cet effet, des groupes de travail mis en place ont élaboré des plans d'actions pour proposer au Gouvernement des mesures pour corriger ou améliorer nos scores. Les plans d'actions déjà élaborés concernant la «maitrise de la corruption» et l'«efficacité des pouvoirs publics» pour lesquels les scores du Sénégal se sont dégradés en 2012.

Par ailleurs, le MCC a récemment attiré l'attention du Gouvernement du Sénégal sur les reculs constatés sur les réformes relatives au code des marchés et la Cour des Comptes. Ces questions ont été abordées par le Président du MCC lors de sa rencontre avec le Président Macky Sall, en marge de la cérémonie d'investiture. Le MCC attend des réponses à ces préoccupations.

Enfin la problématique de la traite des personnes, notamment des enfants, est aussi un domaine où le Sénégal est en régression dans les derniers rapports du Département d'Etat américain. Il est attendu des mesures urgentes. A cet effet, le Gouvernement a mis en place une Cellule Nationale de Lutte contre la Traite des Personnes, mais elle n'est pas encore opérationnelle par manque de moyens. La dotation de cette Cellule en moyens suffisants, pourrait constituer un signal fort de la part du Gouvernement du Sénégal.

b) La réalisation des Conditions précédentes au décaissement (CP)

Les conditions précédentes sont de deux ordres. Celles de mobilisation de la contrepartie et celle de mises en place de mesures pour assurer la durabilité des investissements.

En ce qui concerne la contrepartie financière, le Gouvernement a jusqu'ici rempli ses engagements en mettant le budget demandé en place au niveau de la Cellule d'appui au MCA-Sénégal. Il faudra cependant envisager à partir de 2013, un budget additionnel pour prendre en charge les coûts additionnels dus aux dépassements des budgets destinés à la réinstallation des PAPs (personnes affectées par le projet), conformément aux dispositions du Compact. Il est estimé à 3 milliards de FCFA dans le delta pour la réalisation de l'émissaire sur le projet irrigation d'un coût de 80 milliards.

En ce qui concerne les CP liées aux mesures de durabilité, il s'agit, pour les routes, de réduire le déficit de financement de l'entretien routier (FERA) calculé en termes de pourcentage du budget de maintenance requis et en respectant, pour l'essentiel, les objectifs du budget annuels indiqués ci-dessous :

- le déficit de Financement de la Maintenance sera réduit à 20%, au maximum, en 2010 ;
- le déficit de Financement de la Maintenance sera réduit à 16%, au maximum, en 2011 ;
- le déficit de Financement de la Maintenance sera réduit à 12%, au maximum, en 2012 ;
- le déficit de Financement de la Maintenance sera réduit à 8%, au maximum, en 2013 ;
- le déficit de Financement de la Maintenance sera réduit à 4%, au maximum, en 2014 ;
- le déficit de Financement de la Maintenance sera réduit à 0%, au maximum, en 2015 ;

Pour le projet irrigation et gestion des ressources en eau, il s'agit pour le Gouvernement d'élaborer et de mettre en œuvre d'un plan d'actions de maintenance des infrastructures hydro agricoles. Le plan d'actions a été élaboré suivant un processus participatif, sous la direction d'un Comité de pilotage présidé par le Ministère de l'Agriculture. Il a été approuvé par le Gouvernement du Sénégal lors de la réunion interministérielle, tenue le 20 décembre 2011, sous la présidence de Monsieur le Premier Ministre.

A ces engagements s'ajoutent les préoccupations liées à la sécurité en Casamance qui peuvent affecter les délais et coûts de réalisation de la RN6, comme cela a été le cas pour la phase des études.

La réussite du programme et l'amélioration de la gouvernance globale du pays, suite aux élections présidentielles de 2012, ouvrira au Sénégal, la possibilité à un autre Compact (à l'instar du Ghana, du Cap-vert, et du Bénin) et la préparation pourra démarrer dès 2013.