

4



Note de capitalisation

EFFICACITÉ DE L'AIDE : UNE AUTRE VOIE EST POSSIBLE

La modalité d'exécution nationale et l'instrument d'aide budgétisée, conçus et expérimentés dans le cadre du troisième Programme de coopération Sénégal-Luxembourg



RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL



Agence luxembourgeoise pour la
Coopération au développement

REMERCIEMENTS

Cet ouvrage est une œuvre collective. Il a été élaboré à l'issue de deux ateliers de réflexion tenus avec les acteurs et partenaires du volet bilatéral du troisième Programme indicatif de coopération Sénégal-Luxembourg.

Les personnes suivantes ont participé à l'exercice de capitalisation sur l'exécution nationale.

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN

Mamour Ousmane BA, Magueye THIANE, Aly NIANG, Mouhamadou Bamba SOW, Thierno DIALLO, Mamadou Yaké BAH, Aliou NDIAYE, Cheikh Tidiane LY.

MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DE L'ACTION SOCIALE

Youssoupha NDIAYE, Bamba NDIOUCK, Mohamed Moustapha DIOP, Cheikh DIAGNE, Amy GUEYE SYLLA, Cheikh Amadou Mbacké NIANG, Cheikh HANNE, Dr Amadou Touty NDIAYE, Dr Bassirou NDIR, Amadou Cupidon LO, Mamadou Youndoung THIAW, Ansoumana SADIO, Alioune Bader DIAW, Cheikh Tidiane BATHILY, Cheikh Amadou Tidiane DIOP.

MINISTÈRE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, DE L'APPRENTISSAGE ET DE L'ARTISANAT

Amadou NDIAYE, Moussa DIOUF, Sidy CONTE, Dr Mamadou KANE, Noël MINGOU, Pape Idrissa MBENGUE, Colette Ndiouck NDIAYE, Youssoupha BA, Sékou BADJI, Moussou Orya CISSE DIALLO.

MINISTÈRE DE L'HYDRAULIQUE ET DE L'ASSAINISSEMENT

Cheikh M Fadel FALL, Cheikh Aldiouma SY, Jean BASSE.

MINISTÈRE DE LA GOUVERNANCE TERRITORIALE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Oumar Wade, Badara AMAR, Fatou Bintou TRAORE, Madiop DIALLO.

INSTITUTIONS NATIONALES

Poulméry BA NIANG, Takia Fall CARVALHO, Daouda Ndiaye GAYE.

LUXDEV

Quentin BOURDEAUX, Gulten AKA, Yann NACHTMAN, Jean-Paul GOOR, Dr Evariste LODI, Philippe DESMARETZ, Fabien LOCHT, Amadou DIALLO, Mamadou Mansour MBAYE, Malèye Ahmadou DIAGNE, Mame Bocar LO, Coumba SOW, Bakary BO, Makha DIAKHO, Salla FALL, Khar SECK, Mor GUEYE, Marie-Françoise NGOM BOISSY, Ahmet Fadel SIMAL, Mame Khady NIANG TOURE, Vanessa STOZ, Christine OMES.

À PARTIR DES DIFFÉRENTES CONTRIBUTIONS, LA RÉDACTION DE L'OUVRAGE A IMPLIQUÉ LES PERSONNES SUIVANTES

Mor GUEYE et Evariste LODI (pilotage), Fabien LOCHT (planification), Amadou DIALLO (exécution), Mamadou Mansour MBAYE (marchés publics), Ameth SIMAL (maîtrise d'ouvrage), Yann NACHTMAN (contrôle).

Le travail de coordination technique et de mise en cohérence a été réalisé par Fabien LOCHT et la coordination pratique par Marie-Françoise BOISSY. La finalisation du document a été assurée par Mor GUEYE et Yann NACHTMAN.

RESPONSABLES DE LA PUBLICATION

M. Mamour Ousmane BA (coordonnateur général de la Coopération Sénégal-Luxembourg),
M. Quentin BOURDEAUX (représentant résident de LuxDev au Sénégal).

GENÈSE DE LA MODALITÉ D'EXÉCUTION NATIONALE ET DE SON INSTRUMENT : L'AIDE BUDGETISÉE

HISTORIQUE

Depuis 1987, le Grand-Duché de Luxembourg soutient l'État du Sénégal dans ses efforts pour un développement durable et dans sa lutte contre de la pauvreté. Ce partenariat s'est développé et formalisé à partir de 2002 à travers la mise en œuvre de Programmes indicatifs de coopération (PIC) pluriannuels. Trois générations de PIC se sont ainsi succédées. Au fil des années, les budgets des PIC ont augmenté d'une manière continue. Quant aux modalités d'exécution, elles ont été de plus en plus alignées sur les dispositifs et procédures de l'État du Sénégal, en accord avec les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement. Une autre évolution des PIC est l'élargissement progressif de la zone d'intervention.

Le troisième PIC, signé en novembre 2011, a couvert la période de 2012 à 2017 avec un budget total de 67,9 millions EUR dont 45 millions EUR pour la partie bilatérale¹. Le PIC III avait un objectif principal, commun à l'ensemble de ses cinq composantes, qui était de contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement durable au Sénégal. Il a fixé comme secteurs et thèmes prioritaires les secteurs de la santé de base, de la formation technique et professionnelle et de l'insertion, de l'eau et de l'assainissement ainsi que du développement territorial, de la décentralisation et de la bonne gouvernance.

Dans le cadre de la mise en œuvre du programme de coopération bilatérale, les mandataires des gouvernements sénégalais et luxembourgeois - en l'occurrence le ministère de l'Économie, des Finances et du Plan (MEFP) du Sénégal et LuxDev, l'agence luxembourgeoise pour la Coopération au développement - ont développé un nouvel instrument financier, appelé « aide budgétisée », permettant de confier l'exécution d'une partie des ressources des composantes sectorielles aux institutions du Sénégal. L'objectif était de renforcer l'appropriation, d'améliorer l'alignement de l'aide et de contribuer à une meilleure gouvernance des institutions nationales en charge de l'exécution des appuis luxembourgeois.

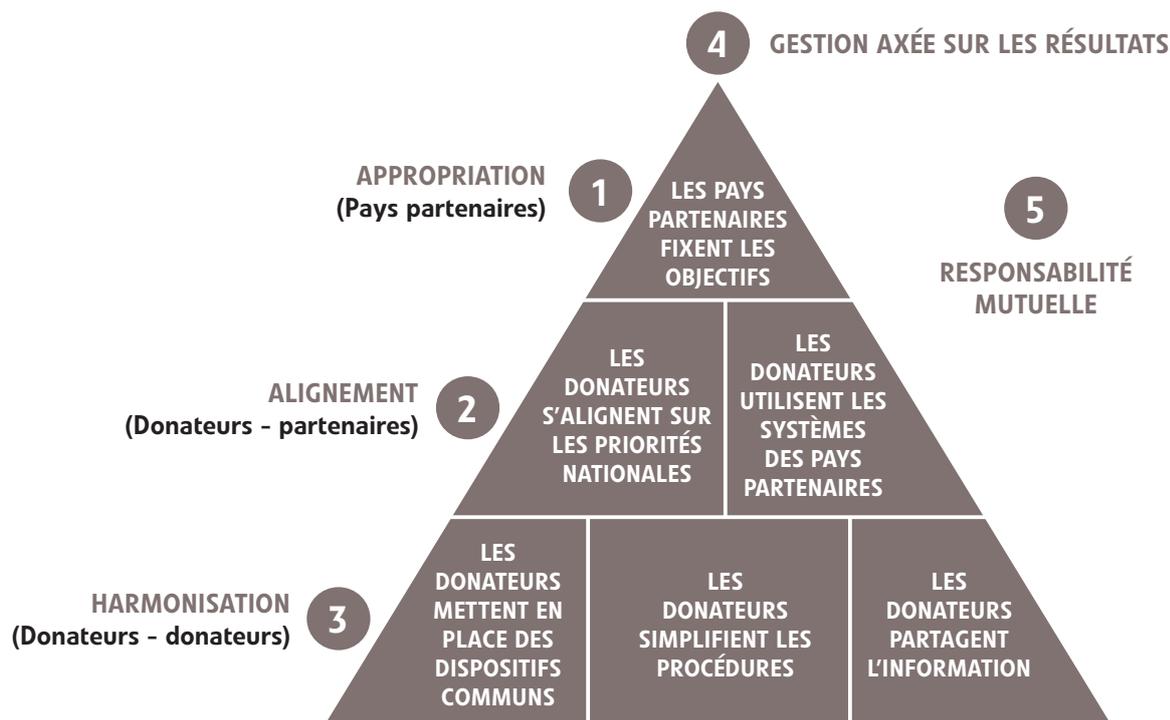
Cet instrument n'a pas été appliqué de manière exclusive. La mise en œuvre du programme s'est également réalisée à travers deux autres instruments : les accords de partenariats opérationnels² et la régie de LuxDev.

-
1. Les interventions bilatérales sont complémentaires aux interventions multilatérales financées par le Luxembourg dans le cadre du PIC III qui sont mises en œuvre par les agences du système des Nations unies.
 2. Accords établis par LuxDev avec ses partenaires dans le cadre de la mise en œuvre des projets et programmes financés par le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg afin de leur confier la gestion opérationnelle et/ou financière d'un ensemble d'activités.

POURQUOI L'ADOPTION DE L'EXÉCUTION NATIONALE ?

L'adoption de l'exécution nationale comme principale modalité de mise en œuvre du programme est venue de l'engagement en 2012 de la République du Sénégal et du Grand-Duché de Luxembourg d'appliquer de manière plus concrète les principes de l'efficacité de l'aide publique au développement. La modalité d'exécution nationale devait alors être conçue et appliquée progressivement au cours de la mise en œuvre du programme. Le défi était de parvenir à une meilleure appropriation de la mise en œuvre par les acteurs nationaux.

PRINCIPES DE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT³



3. Schéma basé sur le graphique 1.1 du rapport de l'OCDE - Efficacité de l'aide 2011, progrès accomplis dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, p.18.

Les principales mesures dérogatoires ont été les suivantes :

- le développement et l'intégration au Système d'information de gestion des finances publiques du Sénégal (SIGFIP) d'un **module spécifique** pour prendre en charge la budgétisation puis l'exécution des crédits liés au financement extérieur dont le luxembourgeois. Il est à souligner que ce module a été conçu dès le départ pour être applicable à d'autres financements extérieurs ;
- la nomination, pour chaque composante du programme de coopération bilatérale, d'un **coordonnateur national** qui garantit l'éligibilité (contrôle *a priori*) de chaque activité à travers la validation d'une **fiche d'activité** (autre mesure spécifique) qui lui est soumise par le service responsable de l'exécution de l'activité en question. Il s'agit d'un « responsable de programme » avant l'heure ;
- la création de **comptes spécifiques** : un compte programme de coopération bilatérale à la Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest pour le transfert et l'isolement des ressources, et d'autres à la Paierie générale du Trésor pour la prise en charge des opérations liées au programme de coopération bilatérale ;
- les **instructions (procédures élaborées)** du MEFP pour la comptabilisation des opérations du programme de coopération bilatérale ;
- la création d'**identifiants numériques spécifiques** aux opérations du programme de coopération bilatérale ;
- la création d'**identifiants physiques** (papier de couleur bleue et boîtes d'archivage propres aux programmes de coopération bilatérale) ;
- une mise à disposition, auprès de la partie nationale, d'une **assistance technique sectorielle et thématique**.

CONCEPTION, IMPLÉMENTATION, ACQUIS DE LA MODALITÉ D'EXÉCUTION NATIONALE

Au démarrage, en 2013, tout était à construire ! Il a donc fallu « plonger » et ensuite s'ajuster pour obtenir le résultat attendu.

LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DE LA MODALITÉ D'EXÉCUTION NATIONALE

Tout au long du PIC III, une modalité innovante d'exécution nationale a été conçue, expérimentée, implémentée et capitalisée. L'élaboration et la mise en œuvre de « feuilles de route » successives pour la mise en œuvre de cette modalité, faisant l'objet d'un suivi et d'un dialogue de gestion réguliers entre l'ensemble des parties prenantes, ont grandement contribué à la stabilisation et à l'implémentation de la modalité.

Trois autres facteurs ont constitué de véritables conditions de réussite pour la conception et le déroulement des différents processus, il s'agit de :

- l'élaboration d'un manuel de gouvernance et d'opérations qui a facilité la bonne compréhension et l'application des différents instruments et des règles qui les régissent. Il a fourni un cadre formel d'exécution de l'ensemble des opérations et définit les responsabilités des différents intervenants ;
- la mise en œuvre d'actions de mitigation des risques et de renforcement des capacités des acteurs nationaux issues d'un diagnostic participatif qui a favorisé une bonne maîtrise des processus par les administrations et institutions nationales ;
- la mise en place d'un dispositif organisationnel (assistance technique : thématique et sectorielle, perlée ou permanente) adapté et évolutif qui a, par son appui-conseil, accompagné les acteurs nationaux dans la mise en œuvre de l'ensemble des processus.

Processus de mise en œuvre de la modalité d'exécution nationale

De la planification à la reddition des comptes, la modalité d'exécution nationale a été conduite par les acteurs nationaux selon les réglementations et les procédures nationales. L'ensemble des fonctions était donc placé sous la responsabilité d'acteurs nationaux, avec l'accompagnement et l'appui-conseil du dispositif d'appui technique.

Les secrétaires généraux des ministères partenaires ont piloté les interventions sectorielles. Les coordonnateurs nationaux, issus également des ministères sectoriels, ont assuré le management au quotidien et ont rendu compte des résultats atteints à travers des rapports périodiques présentés et validés par des instances de coordination et de pilotage spécifiques au programme - la revue technique semestrielle et le comité de pilotage.

Chaque année, le budget a été préparé au niveau des ministères et inscrit en Loi de Finances initiale par la direction de la programmation budgétaire en recettes et en dépenses. La direction de la coopération et des financements extérieurs a assuré l'effectivité de la recette conjointement avec les services du Trésor. Les cellules de passation des marchés ont préparé le plan de passation des marchés, avec une validation de la direction centrale des marchés publics.

Les directions et services techniques ont défini et mis en œuvre les activités. Afin d'intégrer les activités à la chaîne de dépense publique, leur éligibilité a été validée par le coordonnateur national.

Les acteurs de la chaîne de dépense publique ont pu intervenir suivant leurs compétences.

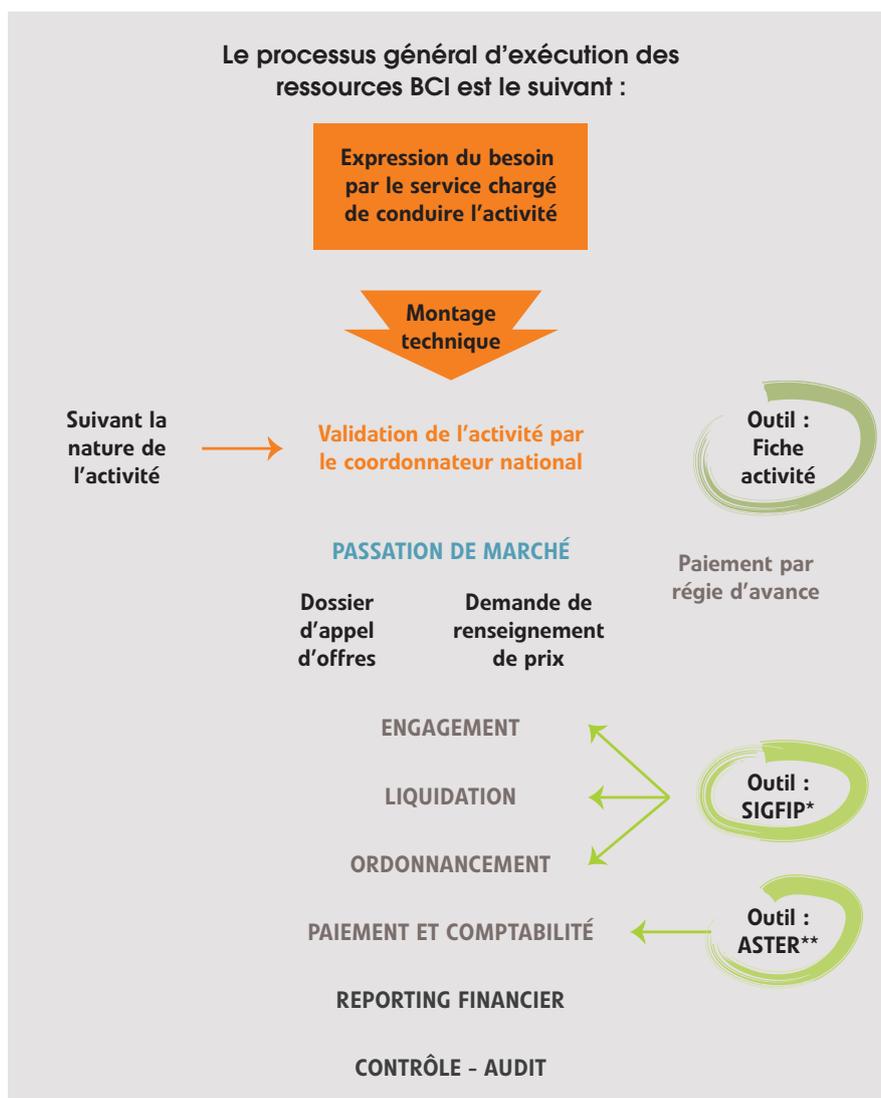
L'administration des crédits a été confiée aux directeurs de l'administration générale et de l'équipement de chaque ministère. Les organismes autonomes (comme par exemple le service d'assistance médicale d'urgence) ont également administré les crédits mis à leur disposition par transfert en capital.

Les contrôleurs budgétaires (ex-contrôleurs des opérations financières) ont assuré la porte d'entrée au niveau du MEFP pour l'exécution des crédits et ont opéré le contrôle de conformité et d'opportunité de chaque dépense.

Les ordonnateurs délégués ont émis les attestations d'existence de crédit, les bordereaux d'engagement et les mandats de paiement, qui ont été exécutés par les comptables assignataires du Trésor public en hors taxe/hors douane. Ces derniers ont assuré la disponibilité de la trésorerie. Au niveau déconcentré, les contrôleurs régionaux des finances et les trésoriers payeurs régionaux ont pris en charge la mise en œuvre des crédits délégués ou déconcentrés, selon leurs compétences.

Le contrôle *a posteriori* a été exercé par les différentes autorités compétentes en la matière. L'inspection générale des finances a assuré un contrôle interne sur les opérations financières. L'autorité de régulation des marchés publics a assuré le contrôle ex post sur les marchés. La Cour des comptes a conduit le contrôle externe *a posteriori* et jugé les comptes et les comptables responsabilisés.

LE PROCESSUS GÉNÉRAL D'EXÉCUTION DES RESSOURCES À TRAVERS L'INSTRUMENT D'AIDE BUDGÉTISÉE



* SIGFIP : système d'information de gestion des finances publiques du Sénégal

**ASTER : système de comptabilité

RÉSULTATS OBTENUS, CHANGEMENTS OBSERVÉS ET DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

Le premier défi au démarrage du programme a été de mettre en œuvre le programme à travers une modalité d'exécution nationale restant à concevoir, défi qui a été entièrement relevé. La modalité a permis de piloter, de planifier, d'exécuter et de contrôler les ressources financières mises à disposition par la Coopération luxembourgeoise à travers les dispositifs, les procédures et les outils nationaux, tout en conservant la traçabilité des différents appuis.

Ainsi, dès 2014, le module «aide budgétisée», développé et intégré au système d'information de gestion des finances publiques du Sénégal, a rendu possible la budgétisation, puis l'exécution des crédits luxembourgeois selon les procédures nationales en vigueur. Ainsi, les crédits provenant d'un financement extérieur ont été inscrits en Loi de Finances initiale.

Cette réalisation combinée à une maîtrise progressive des processus de mise en œuvre par les acteurs nationaux ont permis de réaliser des avancées encourageantes dans la mise en œuvre du programme. Fin 2014 (première année d'exécution), 46,31% des crédits prévus ont été engagés et 37,28%⁴ des crédits engagés ont été exécutés. Au terme du programme, 13,5 milliards de FCFA, soit environ 20,5 millions EUR, ont pu être engagés dans le système national des finances publiques.

La modalité d'exécution nationale, en responsabilisant les acteurs nationaux, a permis dans l'ensemble de renforcer les différentes fonctions liées à la mise en œuvre du programme. Les résultats ont été par contre mitigés concernant la fonction de maîtrise d'ouvrage, notamment du fait du faible niveau de qualité de l'exécution des travaux et des retards dans la réalisation.

D'autres contraintes et limites liées à l'exécution du programme à travers la modalité d'exécution nationale ont été relevées. Elles ont été, pour la plupart d'entre elles, jugulées par un effort constant de coordination effectué par les coordinations nationales et la coordination générale du programme.

Toutefois, il est à souligner que l'alignement sur les dispositifs et procédures nationaux n'a été que partiel. En effet, la modalité, telle qu'elle a été conçue, contenait encore des spécificités. Cet alignement partiel découlait d'une nécessité à mettre en place des adaptations pour pallier aux absences et/ou fonctionnements limités des systèmes nationaux. Certains de ces dysfonctionnements ont même favorisé, par moment, une substitution de l'assistance technique comme par exemple la production des rapports sur l'état d'avancement du programme.

4. Situation SIGFIP du 06.03.15

PRINCIPALES LEÇONS TIRÉES ET RECOMMANDATIONS À L'ISSUE DE LA CAPITALISATION

Au terme de cette expérience, les leçons suivantes par fonction peuvent être tirées :

Fonction pilotage – coordination

- l'alignement et la contribution aux dispositifs de pilotage sectoriels et aux outils liés à la mise en œuvre de la réforme des finances publiques de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) - budget-programme, gestion axée sur les résultats, etc. - devraient être renforcés aux niveaux central et déconcentré/décentralisé ;
- l'implication et la responsabilisation des acteurs au niveau local à travers la déconcentration de la coordination devraient être renforcées ;
- malgré une redevabilité correcte à travers la diffusion régulière des rapports d'avancement et la tenue des instances de pilotage dans les délais, elle pourrait encore être améliorée via la production systématique d'information de toute nature et la diffusion à tous les niveaux ;
- le renforcement durable des capacités des acteurs nationaux passera nécessairement par l'amélioration du système d'évaluation et de développement des compétences par les directions des ressources humaines des instances nationales ;
- les exercices d'auto-évaluation ont été très utiles au pilotage, mais pourraient être mieux appropriés pour viser leur systématisation ;
- la simplification des procédures opérationnelles devrait garantir un recentrage sur les aspects plus stratégiques.

Fonction planification et budgétisation

- la nécessité de désolidariser la fonction de coordination nationale du programme de celle de coordination de la planification et de la budgétisation devrait être envisagée ;
- l'opportunité de s'aligner sur le nouveau dispositif organisationnel au sein de l'administration, avec la nomination des responsables de programme, devrait être analysée ;
- un alignement plus poussé sur la planification stratégique des politiques publiques formulées dans les documents de programmation pluriannuelle des dépenses devrait être envisagée.

Fonction exécution

- la simplification des procédures spécifiques à la modalité d'exécution nationale et à son instrument devrait être prévue en s'alignant encore plus sur les procédures et processus nationaux afin d'arriver à davantage d'appropriation par la partie nationale et afin d'éviter toute forme de substitution à l'avenir ;
- en parallèle, la question de la motivation des agents de l'État en lien avec la mise en œuvre de l'action publique sur ressources externes (et donc une charge de travail supplémentaire) devrait être posée pour plus d'efficacité ;
- le programme a fortement renforcé les cellules de passation de marchés et les institutions en charge du contrôle *a priori* et *a posteriori* avec des résultats probants (amélioration des délais de traitement et de la qualité des dossiers), mais restants à approfondir dans le futur appui. Le programme n'avait pas prévu d'avis de non-objection sur la passation de marché, le contrôle *a priori* étant effectué par les cellules de passation de marchés et la direction centrale des marchés publics selon les seuils fixés dans la législation nationale. Le contrôle *a posteriori*, lui, s'est effectué par l'agence de régulation des marchés publics ;
- malgré un renforcement de capacités de la fonction maîtrise d'ouvrage des infrastructures au sein des ministères, des résultats mitigés (niveau de qualité faible de l'exécution des travaux et retards) dans le secteur de la santé ont été atteints. Un référentiel sur les études à mener pour les centres de santé n'a jamais été adopté par le ministère de la Santé et de l'Action sociale ;
- l'adéquation poste/profil de l'assistance technique et la séparation des appuis en gestion et des appuis techniques métiers devraient être revus afin de minimiser le risque de substitution ;
- le dialogue de gestion, bien que déjà très présent, devrait être maintenu et renforcé à l'avenir.

Fonction contrôle et reddition des comptes

- l'adaptation de l'outil de gestion de l'information national avec la conception d'un module de budgétisation et d'exécution de l'aide budgétisée a été primordiale pour la réussite de ce nouvel instrument (suivi et contrôle de l'exécution). Cette innovation a grandement contribué à la transparence de la gestion administrative et financière et devrait absolument être valorisée et renforcée dans le prochain programme (notamment en terme de traçabilité) ;
- le choix de confier le contrôle aux institutions nationales s'est révélé particulièrement pertinent bien que les missions de ces instances devraient être davantage coordonnées pour plus d'efficacité et d'efficience. Par ailleurs, le renforcement des capacités et des compétences des services de contrôles notamment en lien avec la réforme des finances publiques, constitue des acquis à valoriser sur le moyen terme ;
- le rapportage comptable par les services du Trésor et les comptables publics devrait être amélioré à travers l'élaboration et la mise à disposition de canevas plus adaptés.

Enfin, les principales recommandations suivantes peuvent être formulées :

Recommandation n°1

Entre approche projet et appui budgétaire, une voie intermédiaire est possible. À travers l'aide budgétisée, il est possible de recourir aux systèmes nationaux tout en préservant la traçabilité des ressources. Il s'agit de **rester « focus » sur des réalisations et des résultats**, mais dans et à travers le budget national et en cohérence avec les autres interventions sur ressources internes ou externes. Il est également recommandé de **réduire et de simplifier au maximum les procédures spécifiques** garantissant la traçabilité et la non fongibilité et de proposer un **système de motivation équilibré** tenant compte du plan de charge et financé sur ressources internes.

Recommandation n°2

À travers cette modalité et cet instrument, le budget-programme et la gestion axée sur les résultats ont été pratiqués, malgré quelques lacunes et limites, de manière concrète, avant leur généralisation, dans le cadre de l'application des directives de la réforme des finances publiques en cours dans l'espace UEMOA. Cependant, pour un fonctionnement optimal de la modalité et de l'instrument, **les dispositifs et les outils permettant la gestion axée sur les résultats aux niveaux central et déconcentré / décentralisé sont à mettre en place et / ou à valoriser en lien avec la réforme des finances publiques en cours dans l'espace UEMOA.**

Recommandation n°3

Le renforcement de capacités et le dialogue de gestion ont largement contribué à l'appropriation et à l'alignement. Ils sont par conséquent les principaux **moteurs de l'exécution nationale**. Il s'agit de **les améliorer et de les poursuivre par l'adoption d'approches portées par le partenaire national et s'inscrivant dans des dynamiques de changement.**

Recommandation n°4

La **modalité d'exécution** n'est pas une fin en soi, elle est un moyen de contribuer à la mise en œuvre et à l'atteinte des résultats des politiques publiques appuyées. Au vu des **résultats mitigés sur certaines fonctions (maîtrise d'ouvrage)**, il se pose la question de la pertinence d'étendre le principe d'exécution nationale à toutes les fonctions. Il serait donc judicieux de couvrir progressivement, par la modalité d'exécution nationale, les différentes fonctions **en tenant compte du niveau d'organisation et de performance des entités responsables.**



LUXEMBOURG
AID & DEVELOPMENT

