



Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion

**Institut Supérieur de
Comptabilité, de Banque et de
Finance**

**Diplôme d'Etudes Supérieures
Spécialisées en Audit et Contrôle
de Gestion**

**Promotion 18
(2006-2007)**

Mémoire de fin d'étude

THEME

**AGENCIATION : SYSTEME D'ORGANISATION DE
LA TRAÇABILITE DES RESSOURCES DANS UN
PROJET FINANCE PAR LA BANQUE MONDIALE
AU SENEGAL**

Présenté par :

Ibrahima TOP

Dirigé par :

Aziz Dièye
Expert Comptable
Associé Directeur
Cabinet Aziz Dièye

Avril 2013

Dédicaces

Je dédie ce travail à :

- ❖ mon père, pour son soutien permanent et ses précieux conseils ;
- ❖ ma mère, pour tous les sacrifices consentis pour notre éducation ;
- ❖ mon épouse, pour le merveilleux compagnonnage ;
- ❖ et à tous ceux qui me sont chers.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Remerciements

Mes remerciements les plus sincères vont à l'endroit de :

- ❖ Monsieur Aziz Dièye, Expert Comptable, Associé Directeur du Cabinet Aziz Dièye ;
- ❖ Monsieur Moussa Yazi, Directeur de l'ISCBF, professeur au CESAG;
- ❖ Docteur Safiétou Thiam, Ancien Ministre de la Santé et de la Prévention Médicale du Sénégal ;
- ❖ Docteur Papa Amadou Diack, Directeur Général de la Santé, Ministère de la Santé et de la prévention médicale du Sénégal;
- ❖ Docteur Ibra Ndoye, Secrétaire Exécutif du Conseil National de Lutte contre le Sida, et tout le personnel du CNLS ;
- ❖ Docteur Adjaratou Diakhou Ndiaye, Expert en Santé Publique et VIH, consultant à la Banque Mondiale ;
- ❖ Monsieur Mademba Sock et Cheikh Mansour Diouf respectivement Président du Conseil d'Administration et Agent Comptable Particulier de l'Agence d'Electrification Rurale (ASER);
- ❖ Docteur Abdoulaye Sidibé Wade, Chef de la Division IST Sida, Ministère de la Santé et de la prévention médicale;
- ❖ Le corps professoral et le personnel du CESAG ;
- ❖ Tous mes collègues du Cabinet Aziz Dièye.

Liste des sigles et abréviations

ACDI	: Agence Canadienne de Développement International
AFRICATIP	: Association Africaine des Agences d'Exécution
AGETIP	: Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
BAD	: Banque Africaine de Développement
CESAG	: Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion
CF	: Contrôle Financier
DCEF	: Direction de la Coopération Economique et Financière
DDI	: Direction de la Dette et de l'Investissement
DRF	: Demande de Remboursement de Fonds
DRSP	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DSA	: Dimension Sociale de l'Ajustement
DTS	: Droits de Tirage Spéciaux
EPA	: Etablissement Public Administratif
EPIC	: Etablissement Public Industriel et Commercial
FMI	: Fond Monétaire International
GIE	: Groupement d'Intérêt Economique
GIP	: Groupement d'Intérêt Public
HIMO	: Haute Intensité de Main d'Œuvre
IDA	: International Development Association
IGE	: Inspection Générale d'Etat
IGF	: Inspection Générale des Finances
MAP	: Multi-Country AIDS Program
MEF	: Ministère de l'Economie et des Finances
NEPAD	: Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NGP	: Nouvelle Gestion Publique
NMP	: Nouveau Management Public
OCDE	: Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMB	: Office of Management and Budget
PARFP	: Projet d'Appui aux Réformes des Finances Publiques
PDES	: Plan de Développement Economique et Social
PIB	: Produit Intérieur Brut
PIRSP	: Programme Intégré de Réforme du Secteur Public

PME	: Petite et Moyenne Entreprise
PNB	: Produit National Brut
PNBG	: Programme National de Bonne Gouvernance
PPP	: Partenariat Public Privé
PTIP	: Programme Triennal d'Investissements Prioritaire
PVVIH	: Personne Vivant avec le VIH
SCN	: Service à Compétence Nationale
SYSCOA	: Système Comptable Ouest Africain
TIC	: Techniques de l'Information et de la Communication
UEMOA	: Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UNGASS	: United Nations General Assembly Special Session
USAID	: United States Agency for International Development

Liste des tableaux et figures

Liste des tableaux

Tableau 1 : Evolution des dépenses publiques par rapport au PIB dans quelques pays de l'OCDE	13
Tableau 2 : Comparaison entre gestion publique traditionnelle et NMP	15
Tableau 3 : Outils et méthodes du NMP	16
Tableau 4 : Les 2 phases, 18 étapes et 24 actions du circuit de la dépense de matériel et d'investissement financée sur ressources nationales.....	29
Tableau 5 : Répartition des agences et structures assimilées entre la Présidence et les ministères	37
Tableau 6 : Quelques principes directeurs du PNMLS	54
Tableau 7 : Prévisions budgétaires par catégories	78
Tableau 8 : Tableau des emplois / ressources par catégories	79
Tableau 9 : Situation d'exécution budgétaire par catégories	81
Tableau 10 : Grille d'appréciation du CNLS par rapport au référentiel	85
Tableau 11 : Matrice d'analyse SWOT du projet	91

Liste des figures

Figure 1 : Dépenses publiques et croissance du PIB des pays de l'OCDE	14
Figure 2 : Schéma du modèle d'analyse.....	47
Figure 3 : Schéma institutionnel du PNMLS	57
Figure 4 : Organigramme du SEN / CNLS	59
Figure 5 : Place de l'Agence Fiduciaire dans le dispositif de mise en œuvre.....	61
Figure 6 : Schéma récapitulatif du processus de sélection et de financement des plans d'actions	68
Figure 7 : Schéma de la mise en place des fonds et des restitutions financières	73
Figure 8 : Représentation graphique des ressources et des dépenses cumulées.....	77
Figure 9 : Circuit général des financements et des restitutions.....	83

Table des matières

Dédicaces	ii
Remerciements	iii
Liste des sigles et abréviations	iv
Liste des tableaux et figures	vi
Table des matières	vii
INTRODUCTION GENERALE	1
PREMIERE PARTIE : PHENOMENE D'AGENCIATION DANS LE MONDE ET ETUDE CRITIQUE DU MODELE SENEGALAIS.....	6
CHAPITRE 1 : LES INSUFFISANCES DU MANAGEMENT PUBLIC FACE AUX NOUVELLES EXIGENCES DE TRANSPARENCE ET DE QUALITE DU SERVICE PUBLIC.....	8
1.1 La gestion publique traditionnelle.....	8
1.1.1 Déterminants des services publics.....	8
1.1.2 Les modèles-types de gestion publique traditionnelle	9
1.1.2.1 Le modèle « fordiste ».....	9
1.1.2.2 Le «tout public»	10
1.1.2.3 La gestion déléguée.....	10
1.2. Les forces et les faiblesses du management public	11
1.2.1 Les forces	11
1.2.2 Les faiblesses.....	11
1.3. Justification d'un mode alternatif de gestion des ressources publiques ou le Nouveau Management Public	12
1.3.1 Origines du NMP	12
1.3.2 Principe fondamental du NMP	13
1.4 L'« agenciation » ou le principe du « faire-faire ».....	18
1.4.1 Définition du concept.....	18
1.4.2 Les raisons de l'« agenciation »	18

1.4.2.1 Un besoin de flexibilité	18
1.4.2.2 Un apport d'expertise	19
1.4.2.3 Des économies de temps et de ressources	19
1.4.2.4 La gestion par objectifs	19
1.4.2.5 Une meilleure traçabilité des transactions.....	19
1.4.3 Quelques expériences d'« agenciation » à travers le monde.....	20
1.4.3.1 Les expériences Européennes.....	20
1.4.3.1.1 Le Royaume –Uni : une expérience d' « agenciation » boostée par le thatchérisme.....	20
1.4.3.1.2 La Suède : une vieille tradition d' « agenciation ».....	22
1.4.3.1.3 La France : un développement moins marqué de l' « agenciation »	23
1.4.3.2 Une expérience Nord américaine : Les Etats-Unis, un fondement moins doctrinaire.....	24
1.4.3.3 Les expériences africaines.....	25
1.4.3.3.1 La Tunisie : une tradition héritée de la colonisation	25
1.4.3.3.2 Les pays de l'AFRICATIP : un modèle d'emprunt.....	25
CHAPITRE 2 : L'APPROCHE SENEGALAISE DE L'AGENCE, UNE OPPORTUNITE POUR LA REALISATION DE PROJETS PHARES.....	27
2.1 Les réformes au Sénégal	27
2.2 Les limites du système budgétaire sénégalais	28
2.2.1 L'exécution du budget.....	28
2.2.1.1 Exécution des dépenses sur ressources internes.....	29
2.2.1.2 Exécution des dépenses d'investissement sur ressources extérieures.....	31
2.3 Les insuffisances du système budgétaire	32
2.3 Le contexte spécifique du Sénégal : des premiers balbutiements à la floraison des agences	34
2.3.1 Catégorie juridique.....	35
2.3.2 Ancrage institutionnel	36
2.3.3 Objectifs poursuivis.....	39
2.3.4 Mode de fonctionnement.....	40
2.3.5 Modalités de contrôle	41

2.3.6 Principes directeurs de l'agence	41
2.4 Bilan et perspectives des agences au Sénégal	42
2.4.1 Les agences au Sénégal, un bilan mitigé	42
2.4.2 Les perspectives	43
CHAPITRE 3 : METHODOLOGIE DE L'ETUDE.....	46
3.1 Le modèle d'analyse.....	46
3.2 La population de l'étude.....	47
3.3 Les méthodes de collecte et d'analyse des données	48
3.3.1 La recherche documentaire	48
3.3.2 L'entretien	48
3.3.3 L'observation	48
3.3.4 La méthode d'analyse SWOT	48
PARTIE II : ETUDE DU SYSTEME A TRAVERS UN CAS PRECIS	
L'AGENCIATION DU CNLS FINANCE PAR LA BANQUE MONDIALE.....	51
CHAPITRE 4 : PRESENTATION DU CNLS/PNMLS	53
4.1 Cadre général.....	53
4.1.1 Contexte et objectifs.....	53
4.1.2 Principes Directeurs	53
4.1.3 Composantes	54
4.1.4 Cadre logique	55
4.2 Arrangements juridiques et institutionnels.....	55
4.2.1 Fondements juridiques	55
4.2.2 Cadre institutionnel	55
4.2.3 Cadre Organisationnel.....	57
4.2.3.1 Les organes d'administration	58
4.2.3.1.1 Le Secrétariat Exécutif du Conseil National de Lutte contre le Sida (SEN CNLS).....	58
4.2.3.1.2 L'Agence Fiduciaire (AF)	59

4.2.3.2 Les Acteurs du Programme	62
CHAPITRE 5 : DESCRIPTION DE LA MISE EN ŒUVRE DU CNLS	63
5.1 Stratégie de mise en œuvre.....	63
5.1.1 Le cadre de mise en œuvre	63
5.1.1.1 La conception du projet.....	63
5.1.1.2 Le cadre de travail adapté.....	63
5.1.2 Les ressources humaines	64
5.1.2.1 La collaboration des personnels d'encadrement	64
5.1.2.2 Un statut du personnel motivant et juridiquement encadré.....	65
5.1.2.3 La qualité des dirigeants.....	66
5.1.3 La gestion des sous-projets	66
5.2 Le système d'information de gestion	68
5.2.1 Le cadre comptable	68
5.2.1.1 le système comptable	68
5.2.1.1.1 Organisation comptable.....	69
5.2.1.1.2 Plan comptable	69
5.2.1.2 L'information financière	69
5.2.2 Le système informatique des traitements financiers et comptables	70
5.2.2.1 Généralités sur le Système d'Information.....	70
5.2.2.2 Descriptif du Système Informatique	70
5.3 La gestion financière	70
5.3.1 Les procédures financières	71
5.3.1.1 Les procédures de mobilisations de ressources.....	71
5.3.1.1.1 Procédures de mobilisation des ressources IDA.....	71
5.3.1.1.2 Mobilisation des fonds de contrepartie.....	71
5.3.1.2 Flux financiers et les fonctions de décaissements.....	72
5.3.2 Les procédures budgétaires	74
5.3.3. Les procédures de passation des marches	74
5.3.3.1 Généralités.....	74
5.3.3.2 Le Plan de Passation des Marchés.....	74
5.3.3.3 Les Procédures de passation des marchés	75

5.3.4. Les outils de pilotage.....	75
5.3.4.1 Le Système de Suivi- Evaluation	75
5.3.4.2 Les mécanismes de contrôle (dispositif de contrôle)	75
5.4 Evaluation économique et financière du projet.....	77
5.4.1 Présentation financière du projet.....	77
5.4.2 Situation financière par catégories	78
5.4.2.1 Les projections financières.....	78
5.4.2.2 L'Exécution financière	78
5.4.2.3 L'exécution budgétaire.....	81
5.4.2.4 Analyse du suivi budgétaire par catégories.....	82
CHAPITRE 6 : DIAGNOSTIC DE L' « AGENCIATION DU CNLS ».....	84
6.1 Présentation des résultats	84
6.1.1 Référentiel d'analyse.....	84
6.1.2 Présentation des données.....	85
6.2 Analyse SWOT du projet	89
6.2.1 Forces et faiblesses.....	89
6.2.1.1 Les Forces	89
6.2.1.2 Les Faiblesses.....	89
6.2.2 Opportunités et menaces	90
6.2.2.1 Les opportunités	90
6.2.2.2 Les Menaces	90
6.3 Recommandations	91
CONCLUSION GENERALE	95
BIBLIOGRAPHIE	98

INTRODUCTION GENERALE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Les crises pétrolières des années 70 ont plongé de très nombreux pays dans une grave crise financière au début des années 80 caractérisée par un déficit public et un endettement considérable. Dans ce contexte marqué par la rareté, voire, l'indisponibilité de ressources financières, on a cherché des solutions en termes de management pour optimiser les dépenses publiques et fournir aux citoyens des prestations de qualité conformes à leurs attentes. Il s'est agi d'introduire au niveau du secteur public des techniques d'organisation, de direction et de gestion jusque là utilisées uniquement dans le privé pour encadrer, rationaliser voire réduire les coûts des services publics. Ce processus a constitué le courant du Nouveau Management Public (NMP), de l'anglais « New Public Management » également appelé Nouvelle Gestion Publique (NGP). Il a touché, de manière plus ou moins importante et sous des formes diverses de nombreux pays, dont ceux en voie de développement.

En Afrique, l'absence d'une gestion vertueuse des deniers publics en général demeure à ce jour un obstacle majeur à son développement économique et social. Dans le cadre des programmes d'ajustement structurel, les bailleurs de fonds, au-delà du rétablissement des équilibres macro-économiques, ont cherché à impulser la mise en place de modes de gestion garantissant une utilisation optimale des ressources publiques pour répondre, au mieux, à l'exigence des citoyens en termes de qualité de vie.

C'est ainsi que le phénomène de l'« agenciation » a pris naissance en Afrique subsaharienne, plus précisément au Sénégal, en 1989 sous l'égide de la Banque Mondiale avec la création de la première AGETIP. La mise en place d'une entité autonome, calquée sur le modèle de l'entreprise privée, pour se substituer à l'Etat dans la conduite de grands travaux a permis d'apporter de la souplesse, de la transparence et de l'efficience pour la fourniture de ce type de services publics.

Au Sénégal, l'Administration a procédé depuis plusieurs années au transfert de certaines de ses attributions à des agences d'exécution. Ces entités rattachées, au plan technique, à la Présidence de la République ou à un ministère sectoriel et au plan financier, au ministère chargé des finances, sont dotées de l'autonomie financière et sont généralement chargées de réaliser des investissements pour le domaine public de l'Etat. Elles exercent des missions variées qui peuvent concerner aussi la régulation, la prestation de services publics à caractère administratif ou industriel et commercial. Outre leurs éventuelles ressources propres, elles bénéficient de ressources provenant du budget général de l'Etat et des bailleurs de fonds.

Ces agences ont permis de mettre sur pied très rapidement d'importants projets structurants, en faisant passer les fonds dédiés à leur réalisation dans des unités autonomes de gestion dites « agences », « conseil », « délégation », « secrétariat », « autorité » ... qui ont permis de réaliser de manière ponctuelle et rapide des infrastructures, d'atteindre des objectifs jugés prioritaires dans des domaines tels que la santé, l'éducation, l'assainissement, le tourisme, les NTIC...

Ainsi, des résultats concrets ont pu être constatés dans les domaines ciblés et le procédé a aussi permis de rendre plus visible l'action de l'Etat.

Toutefois, la prolifération des agences s'est accompagnée d'une absence de lisibilité dans l'utilisation des fonds publics gérés par ces entités.

La cause principale est l'inexistence d'une politique qui consacre l'agence comme une option forte en matière de modernisation de l'Etat ; laquelle politique fixerait les principes et règles pour recourir à l'externalisation et définirait un cadre juridique, financier et comptable approprié.

Les conséquences qui en résultent sont :

- une absence de traçabilité des ressources dans la comptabilité publique,
- un manque d'efficience dans l'utilisation des ressources mises à leur disposition,
- un biais dans la conformité et la réalité de l'exécution budgétaire de l'Etat et,
- une reddition de comptes non satisfaisante quant aux fonds publics gérés par ces organismes.

A ce propos, en 2009, le Ministre de l'Economie et des Finances, Monsieur Abdoulaye Diop, affirmait, lors de l'examen du projet de la loi d'orientation n° 12/2009 portant sur les agences d'exécution : *« En apportant plus de souplesse dans la gestion publique, la politique d'externalisation a permis d'améliorer la performance et la qualité dans l'administration. »*

Toutefois, ce nouveau mode de gestion publique n'a pas été précédé de la définition d'un cadre juridique harmonisé. Ce qui a conduit à des dysfonctionnements préjudiciables à l'administration voire des pratiques peu orthodoxes : chevauchement parfois entre missions confiées à ces structures décentralisées et celles incombant aux services de l'administration centrale, abus et dérives dans la gestion financière et celle des ressources humaines ».

Pour pallier ces insuffisances qui représentent des risques inhérents pour l'Etat, deux options fondamentales sont envisageables :

- soit le retour à la gestion publique traditionnelle où l'ensemble des services publics sont fournis par des structures de l'Etat ; système qui malgré ses insuffisances à l'avantage d'être bien maîtrisé ;
- soit le maintien de la politique d' « agenciation » en cours tout en la rationalisant pour en faire un véritable outil de modernisation de l'Etat ce qui suppose au préalable des études appropriées qui fixeraient les modalités de recours à cette forme d'organisation.

Il nous paraît plus pertinent d'opter pour la deuxième solution en privilégiant cependant le partenariat public privé pour la gestion financière et comptable de ces structures en la confiant notamment à des praticiens assermentés en attendant la mise en place d'un cadre approprié.

Nous nous proposons dans le cadre de cette étude de rechercher si le concept d'« agenciation », en règle générale, peut constituer intrinsèquement un palliatif au système de gestion publique traditionnelle permettant plus de performance et de transparence dans la gestion de ressources publiques au Sénégal particulièrement dans le cadre d'un projet financé par la Banque Mondiale.

Plus spécifiquement, est-ce que l'externalisation de la gestion financière ne garantirait pas une plus grande viabilité au concept d'agenciation ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces préoccupations, nous nous proposons de traiter le thème « agenciation : système d'organisation de la traçabilité des ressources dans un projet financé par la Banque Mondiale au Sénégal ».

L'objectif principal de cette étude est de montrer à travers un cas précis d'agence sous financement Banque Mondiale au Sénégal qu'une bonne gestion des ressources peut être assurée grâce à l'externalisation de la fonction financière et comptable.

Les objectifs spécifiques sont :

- rappeler l'histoire de la gestion publique dans le monde ;
- rechercher les origines de l'agenciation et retracer sa dissémination dans le monde ;
- indiquer quelle a été l'expérience du Sénégal dans ce domaine ;

- identifier une expérience réussie pouvant servir de référence ;
- déterminer quelles ont été les modalités pratiques de sa mise en œuvre ;
- étudier l'organisation financière mise en place pour garantir la traçabilité des ressources ;
- évaluer économiquement et financièrement ce projet.

Cette étude permettra :

- d'améliorer les performances du modèle d'agence du CLNS grâce aux recommandations proposées par rapport aux faiblesses identifiées ;
- de permettre au praticien que nous sommes de mieux cerner le concept d'agence et de nous en inspirer pour recadrer notre approche et notre travail au quotidien.

Dans la première partie de cette étude, après avoir rappelé les concepts fondamentaux du management public, nous nous attacherons à montrer ses limites qui ont finalement conduit au contexte général de l'engouement pour les agences d'exécution.

Ensuite, nous verrons en quoi la Grande-Bretagne fait office de référence en matière de politique d'« agenciation » et comment son expérience dans la coopération public-privé a essaimé à travers le monde.

Enfin, l'étude de la dissémination du système d'agence jusqu'en Afrique nous donnera l'occasion d'analyser plus en profondeur l'expérience sénégalaise, de montrer les risques inhérents à sa mise en œuvre et les dérives possibles.

Dans la deuxième partie, nous verrons qu'utilisée à bon escient, l'externalisation peut être un remarquable outil de modernisation et d'optimisation de l'action publique. Cette deuxième partie sera notamment illustrée par l'expérience du Conseil National de Lutte contre le Sida au Sénégal.

PREMIERE PARTIE : PHENOMENE D'AGENCIATION DANS LE MONDE ET ETUDE CRITIQUE DU MODELE SENEGALAIS

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Les dépenses de services publics sont pour l'essentiel financées par les citoyens à travers les impôts et taxes dont ils s'acquittent. L'accroissement de ces dépenses concomitant au développement du consumérisme et de la généralisation de l'Etat providence a tout logiquement induit un accroissement de la contribution des citoyens. Ces derniers sont donc devenus de plus en plus exigeants quant à la qualité de services fournis par l'Etat mais également en matière du contrôle de la dépense publique.

Face à ces nouvelles exigences, la gestion publique traditionnelle a vite montré ses limites. C'est ce qui a favorisé l'émergence du système d'agenciation comme un palliatif à la gestion publique traditionnelle dans le monde. Le Sénégal, bien évidemment, n'a pas échappé à cette grande vague de réformes de l'administration publique.

Dans la première partie de cette étude, nous allons tour à tour :

- montrer les insuffisances de la gestion publique traditionnelle qui ont entraîné la théorisation du Nouveau Management Public qui s'appuie substantiellement sur le concept d'agence comme mode de gestion ; domaine dans lequel, l'expérience britannique a constitué une référence ;
- présenter l'expérience sénégalaise en la matière, en dresser le bilan et dégager des perspectives ;
- présenter l'approche méthodologique qui sera adoptée pour conduire cette étude.

CHAPITRE 1 : LES INSUFFISANCES DU MANAGEMENT PUBLIC FACE AUX NOUVELLES EXIGENCES DE TRANSPARENCE ET DE QUALITE DU SERVICE PUBLIC

Pour bien comprendre la nécessité du changement de paradigme de gestion publique qui s'est manifesté à la suite des crises des années 70, il nous semble pertinent de définir la notion de management public et de présenter ses forces et ses faiblesses qui ont pu conduire à la naissance du NMP.

1.1 La gestion publique traditionnelle

Les services publics désignent l'ensemble des activités assurées aux citoyens et destinées à satisfaire des besoins d'intérêt général par une personne (physique ou morale) publique qui peut être à l'origine de ladite activité, et/ou assurer son fonctionnement et/ou son contrôle (VIOLAINE, 2003 : 10). Souvent, on oppose le modèle français, fondé sur des monopoles publics réglementés (Electricité de France, Gaz de France, Société Nationale des Chemins de Fer...), au modèle anglo-saxon qui accorde un grand rôle aux acteurs privés, et dans lequel la puissance publique joue essentiellement un rôle de régulateur. Mais, en réalité, chaque pays, selon son histoire et son contexte, développe une tradition particulière en matière de service public.

1.1.1 Déterminants des services publics

Selon les pays, la nature et l'étendue des services publics peuvent dépendre :

- de l'étendue des secteurs et activités concernés : activités régaliennes traditionnelles (assurer la sécurité extérieure, maintenir l'ordre public et rendre la justice), éducation, santé, services industriels et commerciaux, logement, infrastructures ...
- des approches juridiques : dans la tradition française, les services publics font l'objet d'une solide doctrine juridique alors que dans d'autres pays, leur encadrement relève davantage de la coutume ou de la jurisprudence ;
- du reclassement de certaines activités marchandes en activités d'intérêt général, donc relevant des services publics. Ainsi, dans certains pays, des règles classiques d'égalité, d'adaptabilité, de sécurité sont mises en avant (producteurs publics), tandis que dans d'autres, c'est le souci de mettre des biens et des services fondamentaux à la disposition des citoyens dans des conditions de prix, de qualité et de sécurité

acceptables qui est mis en avant (producteurs privés, concurrence, régulation des marchés par l'autorité publique) ;

- des fournisseurs : les acteurs vont de la structure administrative à la firme privée en passant par des entreprises publiques, des sociétés d'économie mixte... (BAUDY, 2007 : 21).

Chaque Etat élabore donc son propre mode de gestion des services publics en fonction de ses réalités économiques, politiques et sociologiques. Cette gestion est donc par essence évolutive et il n'y a pas de modèles de gestion publique homogènes et figés.

1.1.2 Les modèles-types de gestion publique traditionnelle

Selon Pierre Baudy, il est possible de dégager trois modèles-types de gestion des services publics.

1.1.2.1 Le modèle « fordiste »

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les pays européens ont mis en place un nouveau mode d'accumulation que l'on qualifie de « fordiste » consistant en la mise en œuvre de différents outils tels que la nationalisation dans les secteurs-clés d'infrastructures, l'élaboration de grands programmes technologiques, la création de nouvelles institutions... Ceci a favorisé l'émergence de grandes entreprises publiques avec monopole et statuts particuliers des personnels chargés de fournir des services publics au niveau national (Electricité De France, La Poste ...).

L'Etat, au nom du pouvoir d'orientation et de contrôle, a tout régenté (budgets, investissements, tarifs ...) et a favorisé le développement d'une bureaucratie lourde et tatillonne. Dans le même temps, les dirigeants des entreprises de service public ont développé dans leurs domaines une expertise, inexistante dans l'administration, qui leur a permis d'influer, sinon d'imposer leurs orientations et leurs projets dans bien des cas. Ils ont été amenés à définir eux-mêmes le contenu de l'intérêt général, les limites et les contraintes du service public.

Pour leur part, les usagers-citoyens, dont la satisfaction est la finalité du service public, ont été cantonnés dans un rôle passif, sans réels droits d'expression ni de pouvoir de peser sur la définition des missions, leur mise en œuvre et leur évaluation.

En même temps, ce type d'organisation a permis des concentrations de moyens et de succès technico-économiques dans certains secteurs ou pays, ce qui explique qu'il continue à exister aujourd'hui, même s'il n'est plus dominant.

1.1.2.2 Le «tout public»

La caricature extrême de ce type de fonctionnement s'est rencontrée dans les pays d'Europe centrale et orientale pendant la période communiste. L'Etat y a été conçu comme l'instrument destiné à satisfaire les besoins des populations en organisant directement la production et la distribution des services. Outre le fait d'assurer la sécurité intérieure et extérieure, l'Etat devait faire en sorte que chaque habitant dispose de manière égalitaire de services de base en matière d'éducation, de santé, de logement, d'électricité ou d'eau. Dans cette conception des services publics, ceux-ci étaient considérés comme devant être hors marché.

Un tel système a sans doute permis de garantir à chaque habitant l'accès à certains services essentiels, ce que l'on pourrait qualifier aujourd'hui de « services universels de base », mais il a engendré plusieurs effets pervers : absence de responsabilité, inefficacité et gaspillage dans l'emploi des fonds publics, sous-investissement et défaut d'innovations technologiques et relations sociales basées sur l'assistanat.

Ce type d'organisation a été rejeté en même temps que le régime politique qui le portait et il n'existe plus aujourd'hui dans le monde que comme héritage

1.1.2.3 La gestion déléguée

La gestion déléguée du service public est une invention française, née sous l'Ancien Régime (XVI – XVIII siècle) et qui s'est surtout développée à partir des années 60 pour la gestion des services publics locaux : eau, assainissement, transport urbain et beaucoup d'autres services. Elle se répand depuis une vingtaine d'années dans de nombreux pays et les entreprises françaises privées sont des leaders mondiaux du secteur. Elle peut prendre deux formes revêtant le caractère d'un contrat de droit public, mais différent quant à leur mode de financement.

Le premier mode est représenté par la concession ou l'affermage, dans lequel le titulaire du contrat est rémunéré par l'usager. La différence entre affermage et concession tient à l'ampleur des délégations de compétence consenties par l'autorité publique et plus précisément de la nature des tâches qu'elle confie à l'entreprise privée : le concessionnaire a pour mission la

construction, l'entretien et la gestion d'une infrastructure ou d'un service, le fermier reçoit un équipement déjà constitué qu'il doit entretenir et gérer.

Le second mode est celui du marché public, dans lequel le titulaire du contrat est rémunéré directement par la collectivité qui lui a confié l'exploitation.

Dans les deux cas, l'autorité publique qui décide de déléguer la gestion d'un service public est censée définir dans un cahier des charges, les objectifs et missions qu'elle veut voir accomplis, puis procéder à un appel d'offres afin de recueillir les propositions des gestionnaires privés, retenir celle qu'elle estime la meilleure et établir un contrat.

1.2. Les forces et les faiblesses du management public

Les forces et faiblesses de la gestion publique traditionnelle sont à rechercher, en général, dans la grande centralisation de l'action publique et le développement de l'Etat-providence.

1.2.1 Les forces

L'Etat, à travers le service public, est plus apte à prendre en compte l'intérêt général et à garantir à chaque citoyen un accès équitable aux services publics, dans tous les domaines. C'est ce qui explique le développement de l'Etat-providence.

L'expression « État-providence » désigne l'ensemble des interventions de l'État dans le domaine social, qui visent à garantir un niveau minimum de bien-être à l'ensemble de la population, en particulier à travers un système étendu de protection sociale (ROSANVALLON, 1981 : 87).

1.2.2 Les faiblesses

Les situations économiques délicates consécutives aux chocs pétroliers de 1973 et de 1979, ont marqué les limites de l'Etat-providence qui est confronté à une crise de solvabilité, une crise d'efficacité et enfin, une crise de légitimité.

Par ailleurs, la centralisation de toute l'action publique au niveau de l'Etat dont les missions ne cessent de croître, rend les processus de gestion lourds et, de ce fait, inadaptés pour piloter l'action publique dans un contexte de mondialisation, fortement évolutif et relativement complexe.

L'Etat étant accaparé par la gestion quotidienne de l'action publique, sa dimension stratégique n'est pas suffisamment mise en avant. Le manque de culture de la performance (objectifs, résultats à atteindre, suivi et évaluation) fait que cette action publique n'est pas évaluée ou est difficilement évaluable.

La rigidité du statut de la fonction publique ne permet pas la mise en place de système pertinent de gestion des ressources humaines favorisant la responsabilisation et la motivation (évaluation en fonction d'objectifs individuels de résultats préalablement définis, rémunération au rendement ...).

L'organisation administrative de l'Etat, du fait de la superposition des niveaux de responsabilité (différents démembrements) rend la prise de décision difficile.

Une autre faiblesse réside dans la difficulté pour l'Etat à « garantir » le niveau de ressources nécessaires pour son action du fait de la conjoncture fluctuante (mondialisation, déréglementation, compétition entre états, crises ...).

1.3. Justification d'un mode alternatif de gestion des ressources publiques ou le Nouveau Management Public

Les changements politiques (constitutions de grands ensembles politiques sous-régionaux, régionaux ou continentaux), économiques (crises pétrolières, financières, constitution de grands ensembles économiques, mondialisation ...) et technologiques (développement des TIC) ont induit des évolutions importantes dans la conduite des services publics.

1.3.1 Origines du NMP

Le concept de NMP trouve son origine dans les années 70. Il est lancé par les néo-libéraux qui prônent l'absence de différence entre gestion publique et gestion privée et qui, par conséquent, réclament une différenciation des rôles de pilotage de l'action publique (pouvoir politique) et d'exécution (administration ou gestionnaire). Ils différencient la dimension stratégique de celle opérationnelle afin de parvenir à de meilleurs résultats, d'améliorer le rapport coût/efficacité pour une meilleure satisfaction des citoyens à un moindre coût.

Il y a donc eu un grand mouvement de réforme du secteur public qui a touché beaucoup de pays dans le monde et particulièrement les pays d'Amérique du Nord et de l'Europe. Chaque

pays concerné a engagé des réformes profondes ou plus souples en tenant compte de ses spécificités nationales (BARTOLI, 2005 : 424).

1.3.2 Principe fondamental du NMP

Le principe fondamental du NMP est qu'il est nécessaire de transposer au secteur public les méthodes de management du secteur privé, plus pertinentes et plus performantes car comme indiqué plus haut, les néolibéraux qui l'ont théorisé minimisent voire nient, l'existence de différences entre gestion publique et gestion privée. Le secteur public traditionnel est jugé inadapté, voire dépassé au regard des évolutions notées. Il est inefficace, car excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement et non innovant.

Les quelques exemples du tableau ci-après, qui indiquent l'évolution des dépenses publiques par rapport au PIB, sont une parfaite illustration du poids que ce secteur peut représenter dans l'économie nationale.

Tableau 1 : Evolution des dépenses publiques par rapport au PIB dans quelques pays de l'OCDE

Pays	1960	1996	2006	Evolution 1960 / 1996	Evolution 1996 / 2006
France	34,6	54,7	52,7	20,1	-2,0
Etats-Unis	28,4	34,6	36,4	6,2	1,8
Grande-Bretagne	32,2	43,7	43,7	11,5	0,0
Canada	28,6	46,4	39,2	17,8	-7,2
Moyenne OCDE	27,7	43,0	39,7	15,3	-3,3

Source : Cato Institute et OCDE (2007 : 44)

L'indicateur OCDE des dépenses publiques en pourcentage du PIB est de 39,7 % en 2006, mais avec une forte dispersion. Cet indicateur a beaucoup augmenté entre 1960 et 1996 avant de rester stable voire de diminuer entre 1996 et 2006. La forte augmentation des années 80-90 correspond au développement de l'Etat-providence.

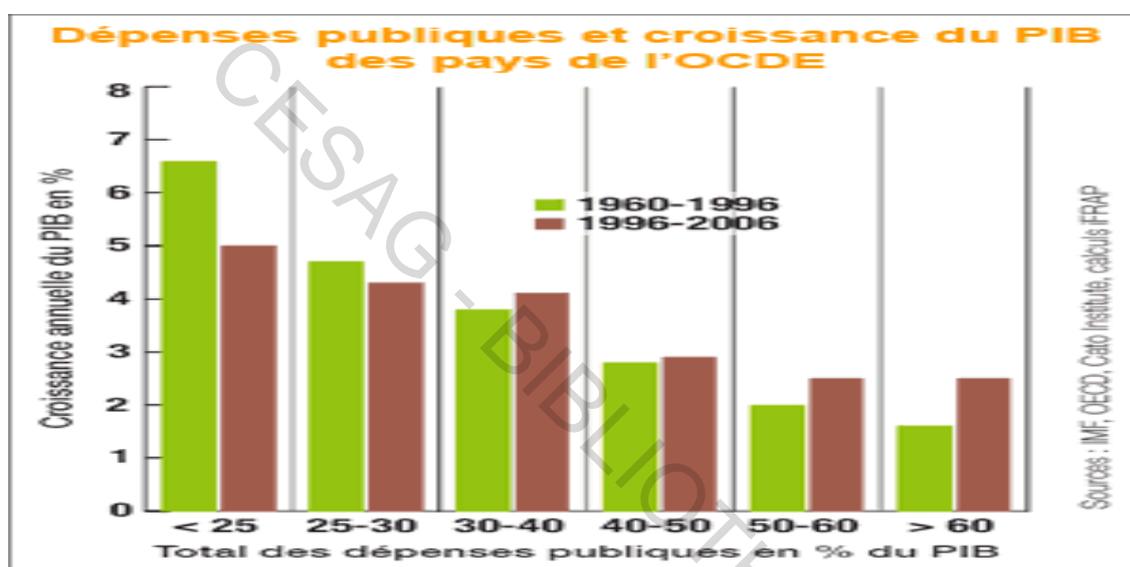
Ces dépenses sont financées, pour l'essentiel, par les impôts prélevés sur les contribuables qui sont de plus en plus exigeants en matière de qualité de prestation, mais également de contrôle de l'utilisation de la ressource publique. La bonne gestion des ressources publiques,

en plus d'être une nécessité pour une saine croissance économique et une meilleure compétitivité, est devenue un enjeu politique majeur.

En 1998, l'économiste américain James Gwartney met en évidence la relation négative liant les dépenses publiques et la croissance du produit intérieur brut (PIB). Plus la dépense publique est élevée et plus la croissance est faible.

Dès lors, la croissance et la compétitivité des économies passent par la maîtrise et l'optimisation de la dépense publique.

Figure 1 : Dépenses publiques et croissance du PIB des pays de l'OCDE



Source: GWARTNEY, HOLCOMBE et LAWSON (1998 : 171)

Pour rendre le secteur public plus performant, il est nécessaire de le moderniser. Cette modernisation comporte plusieurs aspects :

- la désétatisation (décentralisation des compétences aux collectivités locales, déconcentration des décisions au sein de l'Etat, délégation de gestion et privatisation) ;
- la séparation entre le décideur politique qui fixe les objectifs que les organisations publiques et autres délégataires cherchent à atteindre ;
- encourager la performance en mettant en place un cadre et des outils budgétaires et comptables adaptés ;
- accroître les marges de manœuvre des gestionnaires pour leur permettre de mieux répondre, au moindre coût, aux attentes des citoyens. Ces derniers sont désormais

assimilés à des clients qui payent un service (impôts, taxes...) tandis que les administrateurs deviennent de véritables managers autonomes et responsabilisés, disposant de liberté en matière de gestion des ressources humaines et financières (PESQUEUX, 2004 : 221).

Cette conception du secteur public est à l'opposé de la conception traditionnelle jugée excessivement bureaucratique ; « bureaucratie » qui, selon Weber, est la condition même de l'efficacité par sa dimension rationaliste.

Tableau 2 : Comparaison entre gestion publique traditionnelle et NMP

	Gestion publique traditionnelle de type wébérien	NMP
Objectifs	Respecter les règles et les procédures	Atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	Centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	Décentralisée (délégation de compétence, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	Confus	Clair
Exécution des tâches	Division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Recrutement	Contrats	Concours
Promotion	Avancement à l'ancienneté	Avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type de budget	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs

Source : AMAR et BERTHIER (2007 : 3)

L'approche décentralisée du NMP permet aux structures de gagner en autonomie, en flexibilité et en réactivité. Chaque responsable de structure doit adapter ses méthodes de travail, en tenant compte des orientations et des objectifs poursuivis par les autorités politiques. Les responsabilités sont clairement partagées entre les politiciens et les fonctionnaires. Les pouvoirs publics fixent les objectifs alors que les fonctionnaires et les autres délégués (agences publiques, entreprises privées ...) doivent les atteindre.

Le NMP a consacré la responsabilisation des structures en généralisant l'évaluation et la reddition des comptes (contrôle de gestion, audit, inspection, rapport annuel ...).

Le benchmarking et la compétition, d'une part entre structures publiques et, d'autre part entre structures publiques et structures privées, créent une émulation profitable aux usagers et aux contribuables.

Le tableau ci-après donne une vision synoptique des pratiques qui sont promues par le NMP afin d'améliorer le pilotage et les performances du secteur public.

Tableau 3 : Outils et méthodes du NMP

Management stratégique
- élaboration d'un projet stratégique - mise en place d'une planification stratégique - privatisation d'entreprises publiques - délégation / externalisation (faire-faire) - mise en place de partenariats public/privé - séparation des fonctions politique (conception) et administrative (mise en œuvre) - déconcentration et/ou décentralisation - utilisation des TIC en interne (décloisonnement des services)
Evaluation
- analyse des résultats <ul style="list-style-type: none">• intention et/ou objectifs / résultats• coûts / efficacité ... - culture de la performance <ul style="list-style-type: none">• généralisation de l'évaluation• indicateurs de performance
Gestion financière
- réduction des déficits - maîtrise des dépenses - budgétisation par programme - plus grande transparence de la comptabilité (cadre adapté) - Méthodes et outils budgétaires et comptables adaptés <ul style="list-style-type: none">• audit• contrôle de gestion• comptabilité générale et analytique• tableaux de bord ...
Gestion des ressources humaines
- diminution des effectifs - recherche de la performance des fonctionnaires

<ul style="list-style-type: none">• responsabilisation des gestionnaires• responsabilisation et motivation des personnels :<ul style="list-style-type: none">▫ fixation d'objectifs à atteindre▫ évaluation▫ rémunération au rendement• développement de la participation
Qualité
<ul style="list-style-type: none">- amélioration de la relation administration – usager / client (simplification des formalités administratives)- développement outils de mesure (consultations, enquêtes, sondages, observatoires ...)<ul style="list-style-type: none">• satisfaction des usagers / clients• évolution des besoins- développement (études et lancements) de nouveaux produits
Marketing / communication
<ul style="list-style-type: none">- développement du marketing public (enquêtes, sondages ...)- amélioration de la communication externe grâce par l'usage des TIC

Source : Nous –mêmes à partir de Pollitt et Bouckaert (2000) et Gruening (2001)

Le NMP est donc transdisciplinaire. Il touche beaucoup de domaines : stratégie, évaluation, finance, Gestion des Ressources Humaines, qualité, marketing et communication. Sa mise en œuvre amène l'Etat à s'interroger sur son rôle et ses missions. Les pouvoirs publics doivent « *moins se préoccuper de ramer que de tenir le gouvernail* » (Osborne et Gaebler, 1992). Au nom du principe de subsidiarité, maxime selon laquelle la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même, ils se concentrent exclusivement sur le pilotage de l'action publique en :

- fixant les priorités ;
- formulant les missions ;
- allouant les ressources financières ;
- contrôlant les résultats.

Ils déterminent les missions que l'Etat doit assurer et celles qu'il doit déléguer ou confier à des agences ou des entreprises privées et celles qu'il peut organiser en partenariat avec le privé (faire faire par d'autres ce qu'ils font mieux que lui).

1.4 L'« agenciation » ou le principe du « faire-faire »

Après avoir défini le concept d'« agenciation », nous tenterons de le cerner à travers ses différentes motivations, avant d'en donner quelques expériences particulières.

1.4.1 Définition du concept

Le concept d'agence recouvre diverses réalités et par conséquent plusieurs acceptions. Le rapport du Conseil d'Etat français (2012 : 57) définit l'agence comme « un organisme autonome, exerçant une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale ».

Au sens de la loi d'orientation N° 2009-20 du 4 avril 2009 du Sénégal, les agences d'exécution sont des « entités administratives autonomes, investies d'une mission de service public ayant une personnalité morale de droit public et dotées d'un patrimoine et de moyens de gestions propres ».

Des définitions généralement admises, on peut retenir que les agences sont des unités autonomes de gestion chargées de missions précises de service public. Leur mode de fonctionnement est proche de celui des entreprises privées, ce qui leur permet de s'émanciper dans certains cas du droit public. Elles disposent d'une grande autonomie en matière financière, en matière de gestion des ressources humaines, en matière d'organisation et de mode de production.

1.4.2 Les raisons de l'« agenciation »

Le management des agences, en tout point identique à celui des structures privées, permet de moderniser et de rendre plus pertinente l'action publique. Toutefois, l'agence devant se substituer à l'Etat, il est important de mener une réflexion préalable pour juger de la pertinence de faire assurer une mission de service public par une structure externe et, le cas échéant, délimiter les contours de la mission ainsi externalisée.

Les raisons les plus fréquemment avancées pour justifier le recours aux agences sont :

1.4.2.1 Un besoin de flexibilité

Les responsables des agences appliquent les mêmes méthodes de management que le secteur privé, chacun définissant l'organisation idoine de ses activités et mettant en place les moyens matériels, humains et financiers pour atteindre les objectifs assignés à sa structure.

1.4.2.2 Un apport d'expertise

La spécialisation des agences et leur relative indépendance en matière de gestion des ressources humaines permettent d'attirer des compétences pointues, des experts aux compétences peu fréquentes voire indisponibles dans l'administration.

1.4.2.3 Des économies de temps et de ressources

Contrairement aux structures relevant d'une administration centrale qui ont des champs d'action trop larges, les agences peuvent se spécialiser dans des tâches très précises et bénéficier d'économies d'échelle. Elles permettent ainsi à l'Etat d'être plus efficace en optimisant les ressources allouées à la mise en œuvre des politiques publiques.

1.4.2.4 La gestion par objectifs

Le recours aux agences consacre par ailleurs le principe de séparation des rôles de définition des politiques publiques par l'État et de mise en œuvre par des acteurs spécialisés, responsabilisés et jugés sur leurs résultats. Elles permettent de définir des rapports clarifiés avec l'autorité de tutelle grâce à la contractualisation ; contractualisation qui peut être pluriannuelle et porter sur des objectifs précis et des moyens dédiés.

1.4.2.5 Une meilleure traçabilité des transactions

L'application des méthodes de management du secteur privé offre une grande transparence dans la gestion de ces structures et particulièrement en ce qui concerne les transactions.

A la différence des structures administratives centrales, dont les budgets sont consolidés dans le budget général de l'Etat qui offre peu de lisibilité, l'adoption de budgets propres, autonomes, axés sur les objectifs permet une affectation de ressources matérielles, humaines et financières à chaque objectif et donc d'en déterminer le coût ; ce qui est de nature à favoriser les contrôles à posteriori.

Les agences sont en général tenues de respecter un certain nombre de règles en matière de gestion :

- mise en place d'une comptabilité aux normes publiques ou privées ;
- mise en place de manuels de procédures administratives et financières ;

- mise en place de systèmes de contrôle interne et externe (commissaire aux comptes, auditeur, inspection d'Etat ...)
- respect de dispositions réglementaires en matière de passation de marchés ;
- comptes rendus d'activités à la tutelle et aux tiers concernés ...

Ces règles permettent d'identifier précisément l'origine de chaque ressource et de voir l'usage qui en est fait.

1.4.3 Quelques expériences d' « agenciation » à travers le monde

Le recours à des agences autonomes qui gèrent des services publics est donc l'une des tendances les plus marquantes de réformes de l'administration publique.

Avant de nous intéresser à l'expérience sénégalaise de l' « agenciation », il nous a semblé instructif d'étudier quelques expériences étrangères en la matière.

1.4.3.1 Les expériences Européennes

1.4.3.1.1 Le Royaume –Uni : une expérience d' « agenciation » boostée par le thatchérisme

Le thatchérisme désigne l'ensemble des politiques menées, notamment dans le domaine économique, par Margaret Thatcher pendant qu'elle était Premier Ministre du Royaume-Uni.

A sa prise de fonction, le Royaume-Uni était frappé depuis une décennie par une grave crise économique, sociale et politique au point que certains économistes se demandaient si l'on n'assistait pas à un phénomène de *retrodevelopment* (« développement inversé »), par lequel l'ancien « atelier du monde » serait en train de prendre la voie du sous-développement. Cette situation était marquée par un interventionnisme immodéré de l'Etat avec de nombreuses nationalisations, des effectifs d'un secteur public pléthorique, une fiscalité très lourde, un taux de chômage important et une forte inflation (DUFOUR et PAQUET, 2006).

En partant de ces constats, Thatcher a envisagé une approche nouvelle de fonctionnement de l'Etat dans laquelle les secteurs public et privé ont été mis en compétition afin d'assurer des services de qualité. Ces services peuvent donc être achetés indistinctement de la fonction publique ou du secteur privé, en tenant compte de critères d'efficience. A ce sujet, le Comité parlementaire du Trésor et de la Fonction publique a jugé opportun de préciser que « *peu*

importe les frontières qui seront établies entre les secteurs public et privé, il y a un certain nombre de valeurs fondamentales (l'impartialité, l'intégrité, la sélection et la promotion au mérite ainsi que l'imputabilité) qui doivent régir l'administration publique ».

Dans le même temps, le citoyen s'est vu doté d'outils lui permettant d'apprécier les résultats en tant que client/consommateur de services publics. A cette fin, le successeur de Thatcher, le Premier Ministre Major a instauré plus tard « La charte des citoyens » qui a donné naissance à une soixantaine de chartes sectorielles dans les domaines de la santé, de l'éducation, de l'emploi.... Ces documents, largement diffusés dans le public, définissent des objectifs cibles et des engagements très précis, souvent chiffrés, en matière de qualité des services à laquelle la population peut s'attendre. C'est sur ces points de référence que le gouvernement évalue sa performance et qu'il invite la population à le juger

Il y a au Royaume-Uni deux types d'organismes autonomes :

- les agences exécutives qui peuvent être créées ou supprimées, à sa guise, par le pouvoir exécutif et qui n'ont pas la personnalité morale ;
- les *Non Departmental Public Bodies* (entreprises publiques et organismes publics non ministériels) non rattachés à un ministère, sont dotés de la personnalité morale, doivent être créés par une loi ou un règlement et disposent d'une autonomie plus grande que les agences exécutives.

Chaque agence exécutive est dirigée par un Directeur Exécutif (Chief Executive) recruté, par concours ouvert au public, pour une période de trois à cinq ans. Elle dispose d'un budget global sur trois ans, négocié avec la tutelle, sur la base d'une lettre de mission ou « *framework* » contenant les objectifs stratégiques, les cibles de performances, les ressources allouées et définissant les modalités de gestion des ressources humaines, adressée par le Ministre concerné au Directeur Exécutif.

Chaque agence produit un rapport annuel qui est rendu public et transmis au parlement. Ce rapport met en évidence les performances réalisées au regard des objectifs assignés. En règle générale, l'activité de l'agence est évaluée au terme d'un budget triennal. Cette évaluation, au-delà de la performance, porte sur la nécessité de la politique publique menée et l'intérêt qu'elle soit exercée par une agence autonome.

Les agences ont été promues comme une alternative au gouvernement traditionnellement intégré et autosuffisant. Le secteur public devient donc régi par des critères de productivité et d'efficacité semblables à ceux du secteur privé. Une parfaite illustration de l'ampleur des transformations est le fait qu'en 2004, plus de 50% des fonctionnaires travaillaient au sein de 117 agences.

Les réformes ambitieuses de la fonction publique au Royaume-Uni, sous Thatcher ont constitué un modèle de référence important dans le monde. *«L'approche britannique a comme caractéristique intéressante de ne pas être conçue spécialement pour concrétiser les politiques d'un gouvernement conservateur. Elle peut également constituer un modèle pouvant tout aussi bien servir les fins d'efficacité d'un gouvernement social-démocrate. En fait, l'efficacité n'est pas liée à l'idéologie d'un gouvernement. Les réformes des administrations publiques sont devenues une question universelle, notamment en raison des effets paralysants de la crise des finances publiques sur l'Etat»* (RIDLEY, 1995 : 183).

En 1996, 125 agences employaient plus de 350 000 fonctionnaires, soit 72% de la fonction publique.

1.4.3.1.2 La Suède : une vieille tradition d' « agenciation »

Contrairement à ce qui est communément admis (que le Royaume-Uni est le premier pays européen à avoir recouru aux agences), la Suède a une tradition d'organisation en agence qui remonte à 1634 et leur existence a été consacrée par la Constitution de 1809.

Les ministères définissent les orientations stratégiques ainsi que les politiques et les agences les mettent en œuvre. Le gouvernement qui n'intervient pas dans cette mise en œuvre, en répond cependant devant le parlement.

Les agences disposent d'une grande autonomie et ont à leur tête un Directeur Général désigné par le pouvoir politique pour une durée de 6 ans, avec la possibilité d'un renouvellement de trois ans. Chaque ministère fixe aux agences relevant de son autorité, des objectifs déclinés dans une lettre de mission comportant en outre des indicateurs de performance. Chaque agence est placée sous le contrôle de plusieurs organismes transversaux de contrôle : agence nationale d'audit qui audite les rapports annuels des agences, agence de la gestion financière qui peut également conduire des enquêtes de satisfaction.

Chaque agence nationale a une mission propre et peut avoir des représentations à travers le pays.

Après trois vagues de réformes au cours des 30 dernières années, les agences comptent aujourd'hui 82% des effectifs publics globaux.

1.4.3.1.3 La France : un développement moins marqué de l'« agenciation »

La France a eu recours à des organismes d'un type nouveau, en général appelés « *offices* » auxquels l'Etat confiait la mise en œuvre d'une politique nationale. La création d'agences dans le cadre de réformes de l'administration remonte à 1964. Par la suite, de nombreuses agences seront créées dans beaucoup de domaines (la recherche, l'habitat, l'amélioration des conditions de travail, l'énergie) sans aucune réflexion d'ensemble. Il a fallu attendre les années 90 et l'avènement du NMP pour voir une conceptualisation du recours aux agences pour la mise en œuvre des politiques publiques, en se fondant sur les expériences suédoise et britannique. Dans son rapport de 1994 intitulé « l'Etat en France : servir une nation ouverte sur le monde », la Commission Jean Picq préconise la transformation des relations entre l'Etat et ses établissements publics selon six principes : définition précise et quantifiée de la mission et des objectifs, choix de dirigeants ayant une large expérience de la gestion en entreprise et composant librement leur équipe de direction, négociation pluriannuelle des moyens, autonomie de gestion, liberté de gérer les personnels selon une logique de performance et évaluation des résultats.

En France, les agences n'ont pas un statut juridique particulier. Même si elles ont le plus souvent été créées sous la forme d'Etablissement Public Administratif (EPA), on en trouve dans toutes les catégories de personnes publiques : Etablissements Publics Industriels et Commerciaux (EPIC), Groupement d'Intérêt Public (GIP). Certaines agences sont des personnes de droit privé ou des sociétés commerciales. Enfin, il existe des agences dépourvues de personnalité morale : les services à compétence nationale (SCN) de l'Etat.

Les agences fonctionnent conformément aux dispositions légales qui leurs sont applicables. Les établissements publics sont officiellement gérés par un organisme collégial (assemblée, conseil ...) qui est dirigé par un responsable qui peut être élu mais qui en règle générale, est nommé par l'autorité supérieure qui exerce un contrôle. L'autorité responsable de leur

contrôle met à leur disposition les budgets de fonctionnement, ce qui est de nature à remettre en cause leur autonomie.

En 2012, il y a en France 103 agences employant 145 000 agents, soit près de 8% des effectifs de la fonction publique de l'Etat.

1.4.3.2 Une expérience Nord américaine : Les Etats-Unis, un fondement moins doctrinaire

Aux Etats-Unis, depuis 1935, le recours aux agences, entités techniques spécialisées et très autonomes disposant de prérogatives très larges qui incluent à la fois l'élaboration de politiques publiques et leur mise en œuvre, est la forme traditionnelle d'organisation administrative, en dehors des domaines régaliens. Cette organisation traduit une certaine méfiance du pouvoir législatif vis-à-vis de pouvoir exécutif et de l'administration centrale.

Les créations d'agences ne se fondent pas sur une doctrine, mais sont justifiées par la nécessité. Les agences permettent de regrouper un panel d'experts de sensibilités diverses, chargés de trouver des réponses concrètes à des problèmes techniques complexes, juridiquement difficiles et politiquement sensibles. Chaque agence est créée par une loi spécifique qui détermine ses missions, sa politique en matière de ressources humaines ainsi que son mode de financement. Seul le Congrès est habilité à créer et à supprimer des agences de régulation.

Concernant leur ancrage institutionnel, les agences de régulation sont indépendantes et les agences exécutives sont dépendantes du Président et de sa politique.

La spécificité des agences américaines est leur grande autonomie vis-à-vis du Président qui ne peut congédier les membres d'une agence que pour faute grave et qui ne peut intervenir dans la politique d'une agence que sur autorisation du Congrès.

Du fait de leur forte autonomie vis-à-vis du pouvoir exécutif, le Congrès a un rôle de contrôle important dans le fonctionnement des agences (examen des demandes de crédits, demande de rapports réguliers, allocation de ressources sous conditions ...). Chaque agence peut être amenée à tout moment à s'expliquer devant une commission parlementaire (Rapport du Conseil d'Etat Français, 2012 : 60).

1.4.3.3 Les expériences africaines

L'« agenciation » existe en Afrique même si elle est loin d'être aussi développée que dans l'espace OCDE. Certains pays ont hérité du colonisateur des agences et structures assimilées. C'est le cas en Afrique du Nord et particulièrement en Tunisie. Pour les autres pays, l'expérience des agences délégataires de missions de service public, a débuté en 1989 au Sénégal avec l'AGETIP avant de se répandre un peu partout.

1.4.3.3.1 La Tunisie : une tradition héritée de la colonisation

La Tunisie a hérité de l'administration coloniale française un nombre relativement important d'agences intervenant dans la quasi-totalité des domaines (Agence Foncière Agricole, Agence Foncière Industrielle, Agence Foncière Touristique, Agence des Nouvelles Energies Renouvelables,...). Ces structures ont un statut d'établissement public à caractère administratif ou industriel et commercial. Elles sont, en règle générale, créées par un texte de loi et dépendent des ministères (KPMG, 2006).

1.4.3.3.2 Les pays de l'AFRICATIP : un modèle d'emprunt

En Afrique, après l'expérience réussie de l'AGETIP au Sénégal (délégation des prérogatives de l'État en matière de maîtrise d'ouvrage à un partenaire privé), ce type d'agence s'est disséminé un peu partout. Ces AGETIP sont le plus souvent des associations créées conformément aux lois et règlements en vigueur dans chaque pays, dénommées " Agence d'exécution des travaux d'intérêt public". Leur organisation est simple (une direction générale, une direction technique et une direction administrative et financière) et leur fonctionnement est régi par deux manuels exigés par la Banque Mondiale (le manuel de procédures techniques et le manuel de procédures administratives, financières et comptables).

Depuis 1989, les AGETIP ont cumulé un volume d'investissement qui s'élève à 3 milliards de dollars US répartis entre les 19 agences dans 16 pays d'Afrique regroupées au sein de l'association AFRICATIP fondée en 1993 : Bénin (2), Burkina Faso (1), Burundi (1), Cap-Vert (1) Centrafrique (1), Djibouti (1), Gambie (1), Guinée (1), Guinée Bissau (1), Madagascar (1), Mali (2), Mauritanie (2), Niger (1), Sénégal (1) et Togo (1), Rwanda (1) (PPIAF, 2007 : 99).

Conclusion

Le rapport 2012 du Conseil d'Etat français intitulé « les agences : une nouvelle gestion publique ? » est illustratif de l'importance de l'« agenciation » dans la gestion publique moderne. Mais il est à noter qu'au moment où cette réflexion était menée en France, d'autres pays avaient depuis longtemps tranché cette question (Suède, Angleterre...).

Avant d'aborder le cas du Sénégal, il était important de retracer l'évolution de la gestion publique pour mettre en avant les raisons qui ont poussé quasiment toutes les administrations à l'échelle mondiale à adopter l'agence comme palliatif pertinent aux insuffisances des administrations quant à la mise en œuvre de politiques publiques. Les différentes expériences à travers le monde relatées dans ce chapitre montrent différentes formes que peut revêtir l'agence.

La définition du concept d'« agenciation » et l'identification de raisons y afférentes ont permis de mieux appréhender ce phénomène et constituent un référentiel pertinent pour étudier l'« agenciation » au Sénégal.

CHAPITRE 2 : L'APPROCHE SENEGALAISE DE L'AGENCE, UNE OPPORTUNITE POUR LA REALISATION DE PROJETS PHARES

Deux considérations majeures ont amené l'Etat du Sénégal à repenser sa gestion publique :

- les réformes imposées par des bailleurs de fonds (programme d'ajustement structurel du Fonds Monétaire International) comme condition pour l'octroi de crédits à la suite de la crise de la dette ;
- la nécessité de rationaliser les dépenses publiques, l'exigence de transparence des citoyens et leur exigence de services publics de qualité.

Après avoir passé en revue les principales étapes de la réforme de l'administration sénégalaise, nous présenterons le long processus d'exécution du budget national en insistant sur ses insuffisances qui ont pour beaucoup contribué au développement fulgurant des agences. Nous dresserons également le bilan de l'« agenciation » au Sénégal pour ensuite dégager des perspectives.

2.1 Les réformes au Sénégal

Le Sénégal a tenté d'introduire des réformes depuis le milieu des années 80 en vue de moderniser l'Etat pour mieux répondre aux attentes des citoyens qui se situaient à plusieurs niveaux.

En 2000, le nouveau Gouvernement issu de la première alternance politique a constitué un Comité Interministériel de Pilotage du Programme Intégré de Réforme du Secteur Public (PIRSP), afin d'impulser le changement. Le Comité Interministériel de Pilotage était coordonné par la Délégation au Management Public, placé depuis 2001 sous la tutelle du Secrétariat Général de la Présidence. Le PIRSP a par la suite évolué vers un Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) plus fédérateur et plus en phase avec le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DRSP), la vision du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et les orientations identifiées dans le dixième Plan de Développement Economique et Social (PDES) 2002-2007 (PNBG, 2003 : 7).

Le PNBG doit contribuer, entre autres, à favoriser un environnement propice à la production et des pratiques transparentes de gestion dans les secteurs public et privé.

Ce programme comporte six composantes dont:

- l'amélioration de la qualité du service public (réduction de la taille de l'Etat et recentrage sur ses missions régaliennes par la rationalisation des structures, le renforcement de la déconcentration en l'adaptant à la décentralisation, la qualité des services rendus aux usagers-citoyens et aux usagers-entreprises, la réduction du déficit de communication interne et externe de l'Administration et l'impulsion d'une gestion moderne des ressources humaines garantissant une acquisition de personnel de qualité, responsabilisé et motivé) ;
- la gouvernance économique (renforcement de la capacité de réflexion stratégique et l'amélioration de la programmation, de la gestion et du suivi des dépenses publiques par, entre autres, l'externalisation de certaines fonctions, l'orientation des dépenses publiques vers les résultats, le suivi et l'évaluation systématiques des projets et programmes).

2.2 Les limites du système budgétaire sénégalais

Au Sénégal, entre les objectifs de transparence budgétaire et les pratiques budgétaires actuelles, il y a un écart important. Après une brève présentation des procédures d'exécution du budget, certaines insuffisances du système budgétaire sénégalais seront abordées.

2.2.1 L'exécution du budget

Elle est assurée par des administrateurs de crédits, des ordonnateurs de crédits, et des comptables publics.

Les administrateurs constatent et liquident les recettes, proposent les engagements de dépenses et en préparent la liquidation.

Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes, engagent les dépenses, en poursuivant la liquidation et en ordonnant le paiement.

Les comptables publics assurent le recouvrement des recettes, exécutent les dépenses et la conservation des fonds (article 18 du décret 66-488 du 17/06/1966).

Le droit budgétaire sénégalais divise les opérations d'exécution du budget en deux phases distinctes : la phase administrative et la phase comptable.

Les opérations de la phase administrative sont assurées par les agents publics des différentes administrations ayant un pouvoir de décision dans le domaine financier et celles de la phase comptable par une catégorie particulière d'agents, les comptables publics.

Les administrateurs et les ordonnateurs sont responsables de la légalité, de la régularité et de l'exactitude des certifications qu'ils délivrent (art. 30 du décret n° 66-488).

Les comptables publics, eux, appartiennent à un corps spécialisé dont les statuts et les attributions découlent des dispositions des décrets 62-195 du 17 mai 1962 et n° 66-458 du 17/06/1966.

2.2.1.1 Exécution des dépenses sur ressources internes

Les dépenses de matériel et d'investissement réalisées sur ressources internes sont exécutées suivant une procédure dite de droit commun qui comporte une phase administrative (engagement, liquidation et ordonnancement) qui concerne la comptabilité de l'ordonnateur et une phase comptable (paiement) gérée par la comptabilité du comptable public.

Ce circuit de la dépense comporte 18 étapes et 24 actions réparties entre les deux phases (phase administrative : 14 étapes et 18 actions ; phase comptable : 4 étapes et 6 actions). La longueur de ce circuit, notamment sa phase administrative, entraîne une perte d'efficacité et une lenteur dans son exécution, estimée à 4 mois en moyenne par la Banque Mondiale.

Tableau 4 : Les 2 phases, 18 étapes et 24 actions du circuit de la dépense de matériel et d'investissement financée sur ressources nationales

Etape	Intervenants	Actions
I – Phase administrative		A – l'engagement
1	Administrateur de crédits	1. Etablit et transmet au Contrôleur des Opérations Financières (COF), un bon d'engagement (BE) en faveur du fournisseur, accompagné de pièces pouvant justifier l'engagement de la dépense.
	Bureau courrier COF	Reçoit et enregistre le dossier d'engagement
2	Salle de saisie informatique	2. Saisit les informations du BE dans le logiciel, ce qui réserve les crédits budgétaires ; transmet le dossier au vérificateur COF.
3	Vérificateur COF	3. Vérifie la régularité et la légalité de la dépense avant son engagement ; transmet le dossier au chef du COF.

4	Chef du COF	4. Signe le BE et transmet le dossier à l'Agent d'édition (Direction Générale de Finances - DGF-). 5. Confirme la réservation des crédits dans le logiciel.
5	Agent d'édition (DGF)	6. Edite les Titres de Créance et de Certification (TC et C). 7. Renvoie les TC et C au COF pour distribution aux fournisseurs et aux administrateurs de crédit.
		B – La liquidation
6	Administrateur de crédits	8. Etablit le dossier de règlement comprenant toute la documentation requise 9. Propose la liquidation et transmet le dossier au COF.
	Bureau du courrier COF	Reçoit et enregistre le dossier de liquidation et transmet le dossier à la salle de saisie informatique.
7	Salle de saisie	10. Saisit le dossier et transmet le dossier aux vérificateurs
8	Vérificateur COF	11. Contrôle la régularité et la légalité de la liquidation et transmet le dossier au chef du COF.
9	Chef du COF	12. Signe les titres de Créance et de Certification et transmet le dossier à l'ordonnateur pour ordonnancement.
		C – L'ordonnancement
	Bureau courrier Direction du Budget (DB)/Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI)	Reçoit et enregistre le dossier d'ordonnancement et transmet aux contrôleurs
10	Division contrôle/DB ou Bureau des Règlements Internes/DDI	13. Contrôle la régularité et la conformité du dossier et transmet le dossier au directeur.
11	Directeur du Budget ou DDI	14. Signe les BE, les Titres de Créances et de Certification pour confirmer la liquidation et l'exigibilité de la créance. 15. Emet le visa de conformité sur le logiciel pour permettre l'édition des mandats et bordereaux.
12	Agent d'édition	16. Edite les mandats et bordereaux de paiement et transmet le dossier au DB ou à la DDI.
13	DB/DDI	17. Signent les mandats et bordereaux.
	Courrier DB/DDI	Transmet le dossier au COF pour visa des mandats
14	COF	18. Vise les mandats
	courrier DB/DDI	Transmet le dossier au comptable public après visa du COF
II – Phase comptable		Le paiement
	Bureau de la Dépense de la DGCP (courrier)	Enregistre le dossier de paiement et pointe les mandats ; saisie la PGT et transmet le dossier au Bureau de la

		Dépense pour vérification
15	Bureau de la Dépense Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor (DGCPT) (vérification)	1. Vérifie le dossier et propose le visa ou le rejet du dossier, puis transmet le dossier au Paiement Générale du Trésor (PGT).
16	PGT	2. Vise les mandats ou paraphe les notes de rejets et transmet le dossier de paiement au Bureau de la Dépense.
17		3. Enregistre et transmet les rejets qu'il envoie à l'ordonnateur, les mandats visés au Bureau de la Comptabilité de la PGT.
18	Bureau de la Comptabilité PGT	4. Prend en charge les mandats et vérifie les oppositions au règlement. 5. Edite l'Ordre de Paiement (OP) et l'Avis de Crédit (AC) pour exécuter le virement ou émettre le bordereau de liaison à destination de la RGT, puis transmet les OP et les AC à la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) chargée d'exécuter le virement bancaire. 6. Enregistre les écritures comptables

Source : Banque Mondiale et BAD (2003)

2.2.1.2 Exécution des dépenses d'investissement sur ressources extérieures

Ces dépenses représentent 70% du budget d'investissement et sont exécutées suivant une procédure extrabudgétaire par les chefs de projets sous la supervision de la DDI intervenant en qualité d'ordonnateur délégué et de payeur pour les projets bénéficiant d'avances de trésorerie de certains bailleurs de fonds qui ont recherché une procédure de décaissement plus rapide pour leurs projets (procédure de dépense simplifiée).

Les paiements sont effectués à partir d'un compte bancaire spécial, sans transiter par la comptabilité publique, après vérification de leur régularité et de leur exigibilité en contrôlant les pièces comptables transmises par les chefs de projets.

Toutefois, cette procédure simplifiée comporte un risque financier élevé selon la Banque Mondiale qui note les manquements suivants :

- le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable n'est pas toujours respecté (pour les projets disposant d'un compte bancaire autorisé ouvert dans une

banque commerciale, la DDI assure, à la fois, le contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement, et le paiement) ;

- le contrôle de la matérialité de la dépense n'est pas systématiquement assuré avant ordonnancement ;
- les paiements effectués directement par les bailleurs ne sont pas toujours connus de la DDI en temps utiles ;
- la balance consolidée des comptes de l'Etat ne fait pas apparaître ces dépenses ;
- il n'y a pas de rapprochements périodiques des comptabilités des chefs de projets et de la DDI (situation comptable peu fiable) ;
- les paiements à partir des comptes spéciaux des projets ne sont pas enregistrés dans les écritures du Trésor.

2.3 Les insuffisances du système budgétaire

Le système budgétaire sénégalais présente les principales insuffisances ci-après :

- le cadre juridique de la loi de finances proposé par l'UEMOA est inadapté à la gestion des finances modernes (cadre budgétaire à moyen terme, budgétisation fondée sur un objectif de résultat ...), et constitue une faiblesse pour le Sénégal dont le dispositif juridique relatif à la préparation et à l'exécution des lois de finances est complet, selon la Banque mondiale ;
- les législations ne sont pas correctement appliquées, engendrant des lenteurs et des pratiques qui constituent autant d'obstacles à l'épanouissement de la transparence ;
- le budget n'est pas axé sur des résultats à atteindre à moyen terme bien que des expériences aient été menées dans ce domaine ;
- une absence de visibilité, d'accessibilité, d'efficacité et de simplicité, dans la gestion financière et budgétaire KAMARA (2001 : 72).
 - o le budget est presque exclusivement l'œuvre du Ministère des Finances dont les services centralisent les informations sur lesquelles ils ont un monopole quasi absolu ;

- l'exécution du budget par un ordonnateur principal unique, le ministre des finances a un effet bloquant (mise à disposition tardive des crédits alloués aux ministères techniques -mars/avril-) ;
- les projets d'investissement financés sur ressources extérieures ne figurent pas tous dans le budget ce qui constitue une entorse au principe de l'universalité ;
- rigidité et complexité de la nomenclature budgétaire qui est peu lisible pour les non-spécialistes ;
- recours excessif (pour 20 à 25% des dépenses totales du budget) aux procédures dérogatoires de dépense (paiement des dépenses sans ordonnancement préalable -paiement par anticipation- ou par des régies d'avance) ;
- absence d'un cadre institutionnel harmonisé pour les projets d'investissement public d'où une profusion de projets et programmes gérés dans une grande « opacité », avec une marginalisation des populations ;
- inefficacité et même légèreté du contrôle de la gestion budgétaire et financière (CEPOD, 2004) :
 - manque de coordination de l'IGE, l'IGF et le CF qui contrôlent les mêmes entités avec les mêmes objectifs (contrôle non homogène et inefficace) ;
 - faible nombre de missions effectuées annuellement ce qui fait que des structures relevant du contrôle public peuvent rester plusieurs années sans être contrôlées à posteriori ;
 - inexistence d'un mécanisme spécifique pour contrôler, à posteriori, les dépenses budgétaires financées sur ressources extérieures ;
 - non prise en compte des rapports d'auditeurs du secteur privé, en particulier, de leurs recommandations par l'administration centrale.

C'est cette complexité des procédures administratives et budgétaires qui ont conduit l'Etat à mettre en place dans certains domaines d'activités des entités décentralisées sous diverses appellations (fond, délégation, agence, haut commissariat, conseil ...).

2.3 Le contexte spécifique du Sénégal : des premiers balbutiements à la floraison des agences

Historiquement, la création d'agence au Sénégal remonte à 1959. En effet, le Président du Conseil, par ordonnance 59-054 du 2 avril 1959, avait créé l'Agence de Presse Sénégalaise qui était, selon l'Article 2 de ladite ordonnance, « *un organisme autonome, doté de la personnalité civile et soumis aux règles commerciales en particulier en ce qui concerne la gestion financière* ».

L'Etat du Sénégal a également créé des établissements publics scientifiques ayant une fonction d'expertise pour prendre en compte, mais surtout pour mettre en avant, des urgences dans des domaines primordiaux (Institut de Technologie Alimentaire –ITA- en 1963 œuvrant dans le secteur de la Recherche-Développement en Alimentation et Nutrition, Institut Sénégalais de Recherche Agricole -ISRA- créé en 1974...).

En 1988, le contexte économique du Sénégal était délicat. Suite à la crise de la dette, le Fonds Monétaire International a initié, un programme d'ajustement structurel en vue de stabiliser son économie par le contrôle de l'inflation et l'équilibre du budget et de la balance des paiements. Pour juguler les effets néfastes de ce programme (chômage et paupérisation accrus), la Banque Mondiale, pour sa part, a décidé de mettre en place d'un programme dit « dimension sociale de l'ajustement (DSA) », qui fait de la lutte contre la pauvreté un axe stratégique prioritaire.

C'est dans ce cadre que fut créée, en 1989, par la Banque Mondiale en partenariat avec l'Etat du Sénégal avec l'assistance du Cabinet Aziz DIEYE, l'Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (AGETIP), qui avait la responsabilité de la conduite de grands travaux devant contribuer à faire baisser le chômage et conséquemment atténuer la pauvreté. A l'époque, c'était une première en Afrique. Cette création marque véritablement le début de la politique d'agenciation au Sénégal. Cette initiative a eu le soutien appuyé de bailleurs de fonds : Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement (BAD), la France, l'Allemagne et le Canada (via l'ACDI).

En deux ans, grâce à la délégation à un privé des prérogatives de l'Etat dans le domaine des grands travaux (maîtrise d'ouvrage déléguée) et grâce à l'utilisation de la technique HIMO (Haute Intensité de Main d'Œuvre : alternative technologique qui vise à promouvoir l'utilisation optimale des ressources locales, main-d'œuvre et matériaux locaux, savoir-faire

local dans une perspective de réduction de la pauvreté aussi bien en recherchant la qualité des travaux réalisés qu'en respectant les normes du travail), de nombreux PME et GIE ont vu le jour, permettant la création de milliers d'emplois.

Le montant cumulé des investissements réalisés par l'AGETIP au Sénégal en 2007 se chiffrait à plus de 342 milliards de francs CFA, pour 405 000 emplois créés avec un total de 36,8 milliards de francs CFA de masse salariale redistribués (SYLLA, 2007 : 62).

Dans le cadre de la mise en œuvre du PNBG qui devait consacrer le recentrage des activités de l'Etat autour de ses missions régaliennes, des études ont été menées à la fin des années 90, pour la faisabilité de cette forme de gestion au Sénégal ; le succès de l'AGETIP aidant.

C'est ainsi qu'à la fin des années 90 et au début des années 2000, des agences chargées de mettre en œuvre des politiques publiques ont vu le jour (Agence Sénégalaise d'Electrification Rurale -ASER- en 1999, Agence Autonome des Travaux Routiers -AATR- en 2000, Agence de Promotion des Investissements et des Grands Travaux -APIX- 2000).

Depuis, l'Etat du Sénégal a mis en place beaucoup d'agences dans différents domaines dans le cadre des réformes de l'Administration Publique prônées par le PNBG. Cette « agenciation » devait permettre d'atteindre des objectifs d'efficacité, de rationalisation de la dépense publique et de meilleure satisfaction des citoyens.

Toutefois, il a fallu attendre le 4 mai 2009 pour voir la promulgation de la loi d'orientation N°2009-20 sur les agences d'exécution qui justifie le recours à des organes décentralisés (agences, autorités, offices, conseils ...) et définit des principes directeurs pour harmoniser et encadrer l' « agenciation ».

2.3.1 Catégorie juridique

Le rapport final de la mission d'évaluation des agences (DMP et KPMG, 2006), faisait ressortir que 84% d'entre elles n'avaient pas de statut juridique. La plupart des responsables de ces structures interrogés à l'époque mettaient en avant leur mission de service public pour justifier cette situation. Les résultats de l'étude indiquaient que 10% avaient le statut d'association, 3% le statut de projet et 3% le statut de société anonyme.

Par la suite et se fondant sur les recommandations de cette étude, un certain nombre de textes législatifs et réglementaires devant permettre la bonne mise en œuvre des réformes permettant d'assainir l'environnement global des agences d'exécution sont créés. Il s'agit:

- de la loi d'orientation n°2009-20 du 04 mai 2009 sur les agences d'exécution ;
- du décret n° 2009-522 du 04 juin 2009 portant organisation, et fonctionnement des agences d'exécution ;
- du décret n° 2010-1811 du 31 décembre 2010 portant création et fixant les règles de fonctionnement de la commission d'évaluation des agences d'exécution ;
- du décret n° 2010-1812 du 31 décembre 2010 relatif au contrat de performance applicable aux agences d'exécution ;
- de l'arrêté n° 008541 du 16 août 2011 portant nomination des membres de la Commission d'évaluation des agences d'exécution (pas encore opérationnelle car ses membres ne sont toujours pas désignés par les structures qui composent la commission).

Au regard de l'objectif de cette réforme des agences, la situation a peu évolué depuis 2009 et aujourd'hui encore, les risques juridiques sont particulièrement élevés.

C'est la raison pour laquelle, le Ministère de l'Economie et des Finances, dans le cadre du Projet d'Appui aux Réformes des Finances Publiques (PARFP) appuyé par la Banque mondiale est en train de conduire une étude qui aura, entre autres objectifs, d'apprécier la conformité de l'organisation et du fonctionnement des agences par rapport au cadre légal et réglementaire mis en place depuis 2009.

2.3.2 Ancrage institutionnel

Le même Décret n° 2012-543 du 24 mai 2012 répartit les agences et structures assimilées entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères de la manière qui suit :

Tableau 5 : Répartition des agences et structures assimilées entre la Présidence et les ministères

Structures	Total	Dont :		
		A	EP	SN&SPP
Présidence de la République	23	23	0	0
Primature	8	8	0	0
Ministère des affaires étrangères et des sénégalais de l'extérieur	3	3	0	0
Ministère de la santé et de l'action sociale	2	2	0	0
Ministère des forces armées	4	3	1	0
Ministère de la justice	1	1	0	0
Ministère de l'économie et des finances	3	3	0	0
Ministère de la culture et du tourisme	2	0	0	2
Ministère de la femme, de l'enfance et de l'entrepreneuriat féminin	5	5	0	0
Ministère de l'éducation nationale	1	1	0	0
Ministère de l'agriculture et de l'équipement rural	8	2	2	4
Ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales	4	4	0	0
Ministère du commerce, de l'industrie et de l'artisanat	9	8	1	0
Ministère de la pêche et des affaires maritimes	1	1	0	0
Ministère des infrastructures et des transports	7	4	1	2
Ministère de l'énergie et des mines	5	5	0	0
Ministère de la jeunesse, de la formation professionnelle et de l'emploi	5	4	0	1
Ministère de l'urbanisme et de l'habitat	3	3	0	0
Ministère de l'écologie et de la protection de la nature	4	45	0	0
Ministère de l'hydraulique et de l'assainissement	4	2	2	0

Ministère de la communication, des télécommunications et des techniques de l'information et de la communication	1	0	1	0
TOTAUX	103	86	8	9

(A : administrations ; EP : établissements publics ; SN&SPP : sociétés nationales et sociétés à participation publique)

Source : Décret n° 2012-543 du 24 mai 2012

Cette répartition des agences et structures assimilées qui a été faite après les recommandations de l'Inspection Générale de l'Etat, est censée avoir corrigé les lacunes notées en 2006 concernant leur ancrage institutionnel. En effet, à cette époque, la création de ces structures, à une exception près (Agence Nationale de l'Aviation Civile -ANACS-), s'était faite sans aucune étude préalable d'opportunité et d'impact.

Dans la plupart des cas, le recours aux agences a été un moyen de :

- contourner la lenteur administrative et/ou les lourdeurs institutionnelles en vue de mettre en œuvre des actions urgentes et d'obtenir des résultats rapides ;
- mener des politiques nouvelles (par exemple dans le cadre de la lutte anti-corruption) ;
- réagir à certaines urgences (comme les inondations),
- mettre en avant certaines politiques (par exemple en faveur de la banlieue) ...

Les principales lacunes relevées et liées à leur ancrage institutionnel étaient les suivantes :

- l'inexistence d'une doctrine et d'un cadre institutionnel pour l'agenciation ;
- la duplication et le chevauchement de leurs missions et objectifs avec ceux de structures administratives déjà existantes ;
- le manque d'autonomie dans certains cas du fait de la présence dans les organes délibérants de représentants du ministère de tutelle ; situation pouvant favoriser une main mise de la tutelle.

La loi d'orientation n°2009-20 du 04 mai 2009 sur les agences d'exécution avait été votée pour corriger ces insuffisances. En effet, elle stipule, dans son article 2 relative aux règles de

création que « *L'agence est créée par décret pour une durée déterminée ou indéterminée, sur proposition du chef de l'Administration de tutelle technique, en vue de remplir des tâches de nature technique, scientifique ou de gestion bien spécifique.*

Le décret de création est accompagné d'une étude d'opportunité et d'impact démontrant la valeur ajoutée du recours à la formule de l'agence ».

2.3.3 Objectifs poursuivis

Les objectifs poursuivis sont d'améliorer :

- la qualité des services rendus aux usagers ;
- la rationalité des structures administratives et ;
- la qualité du pilotage et de la gestion publique.

La transparence dans la gestion et la relative autonomie vis-à-vis de l'Administration centrale permettent :

- une mobilisation accrue de ressources : en plus des fonds provenant du budget général de l'Etat, les agences captent plus facilement les ressources disponibles auprès des bailleurs de fonds du fait de leur spécialisation qui est une garantie pour ces partenaires de non détournement de leurs objectifs, des fonds mis à la disposition de l'Etat ;
- une meilleure traçabilité des ressources grâce à leur affectation en fonction d'objectifs poursuivis et de résultats à atteindre, la mise en place de comptabilité, le suivi et l'évaluation des actions des agences par des structures étatiques (IGE, Cour de comptes, Agence de Régulation des Marchés Publics -ARMP- ...) mais également par des entités externes indépendants (bailleurs, experts comptables ...) ;
- une mise en œuvre plus efficiente des projets car permettant de :
 - o se soustraire à la lourdeur du système budgétaire ;
 - o réaliser des actions spécifiques, identifiées précisément dans les délais souhaités, en vue d'obtenir des résultats rapides ;

- mettre fin au recours à la procédure extrabudgétaire, qui présente un risque financier très élevé, utilisée pour exécuter les dépenses d'investissement dans les projets financés sur ressources extérieures ;
- pallier une insuffisance majeure du système budgétaire sénégalais en autorisant une gestion dans un cadre pluriannuel (à moyen terme) ;
- mobiliser des compétences pointues, voire rares, qui font parfois défaut aux ministères techniques pour mener des projets et programmes d'investissement.

2.3.4 Mode de fonctionnement

Les agences fonctionnent comme des structures privées et sont autonomes. Elles disposent de budgets de fonctionnement et d'investissement validés par les organes de direction qui en assurent le suivi.

L'enquête commanditée par la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique en 2006, faisait ressortir que 88% des agences qui y ont participé sont dirigées par des conseils de surveillance, appelés dans certaines agences conseils d'administration, qui définissent les grandes orientations et évaluent les performances de la structure.

Concernant les dépenses, 9 agences et structures assimilées sur 10 ont déclaré respecter les dispositions du Code des Marchés Publics et les autres passent leurs marchés selon la procédure indiquée par les bailleurs.

En règle générale, les agences produisent des états financiers (rapports de gestion mensuels ou trimestriels et/ou annuels et font du reporting) pour les organes de tutelle et de contrôle. Elles utilisent la comptabilité publique ou le SYSCOA (Système Comptable Ouest Africain) et pour certaines, les deux.

Leurs activités sont financées par l'Etat (58% bénéficient d'un financement exclusif de l'Etat) et des bailleurs de fonds (42% ont un financement mixte). Seule l'Agence Nationale de l'Aviation Civile du Sénégal fonctionne sur fonds propres.

Les agences et structures assimilées ont, en règle générale, des effectifs adaptés à leur taille (rarement supérieurs à 70 personnes).

Les agences et structures assimilées comptent 18% de fonctionnaires parmi leurs personnels.

2.3.5 Modalités de contrôle

Le contrôle des agences et structures assimilées est assuré par des commissaires aux comptes, par la Cour des Comptes et par l'Inspection Générale d'Etat.

2.3.6 Principes directeurs de l'agence

Jusqu'à ce jour, la création d'agences n'obéit à aucun principe ni à aucune règle. Elles sont souvent créées dans l'urgence pour faire face à des problèmes nouveaux et/ou pour donner un gage tangible d'ambition et de volontarisme de l'Etat par rapport aux problèmes exprimés par les sénégalais. Selon une autre perception, elles ont été créées par matérialiser la vision des pouvoirs publics sans que celle-ci ne coïncide forcément avec les desiderata des populations.

Pourtant, les règles encadrant le recours aux agences et les principes directeurs de l'agenciation sont posées par la loi depuis 2009. De sa lecture, nous pouvons dégager les principes suivants :

- la substitution à l'Etat dans sa mission de service public : l'agence y est définie comme une entité administrative, investie d'une mission de service public, qui est créée pour donner plus d'impulsion, d'autorité et d'autonomie à un ensemble d'activités nouvelles ou insuffisamment prises en charge par les services administratifs ;
- l'autonomie : l'agence est une structure administrative autonome, jouissant de la personnalité morale (personne morale de droit public) et disposant d'un patrimoine et de moyens de gestion propres ;
- l'expertise : l'agence est créée en vue remplir des tâches de nature scientifique, technique ou de gestion bien spécifique ;
- la qualité de services rendus aux citoyens : l'agence rend un service de qualité aux usagers en apportant des solutions appropriées fondées sur la proximité, la participation et l'adaptabilité ;
- la gestion participative du service public : l'agence intègre l'utilisateur (citoyen, associations consoméristes ...) dans la recherche de solutions adaptées et la prise de décision;

- la responsabilisation : l'agence est dirigée par un Directeur qui est ordonnateur du budget, et qui recrute son personnel en tenant compte des compétences requises pour chaque poste ;
- La traçabilité des dépenses publiques : l'agence tient une comptabilité (publique ou privée) soumise au contrôle (auditeur externe ou commissaire aux comptes) et rend compte ;
- la performance : l'agence est soumise à un contrat de performance.

2.4 Bilan et perspectives des agences au Sénégal

Après avoir fait le bilan synthétique de la politique d' « agenciation » au Sénégal, nous étudierons ses perspectives à moyen terme.

2.4.1 Les agences au Sénégal, un bilan mitigé

« Depuis 2006, il a été constaté, du fait d'un manque d'encadrement, une prolifération des agences d'exécution dans l'Administration publique sénégalaise, avec comme corollaire, une diversité des statuts, de l'organisation, du régime financier et comptable, des modes de rémunération de leurs personnels et des membres des organes de pilotage et de décision ainsi qu'une absence de mécanisme de suivi et de mesure de leurs performances.

Le recours fréquent à cette forme de structure de l'Etat, sans analyse préalable sur l'opportunité et la pertinence de sa création fait, de plus en plus, peser des risques sur les finances publiques de l'Etat.

Cette préoccupation pose-t-elle, dans la perspective de leur rationalisation, la question du bienfondé de l'évaluation des agences d'exécution, de l'harmonisation du cadre juridique relatif à leur création, de la gestion financière, du contrôle et du suivi de l'exécution » (DREAT, 2012).

Ce constat de la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique dans son document intitulé « Projet de termes de référence de l'étude d'évaluation des agences d'exécution », résume parfaitement la situation.

Déjà, l'étude commanditée en 2006 faisait ressortir ces problèmes. Par la suite, un cadre réglementaire avait été défini en vue de rationaliser la création et d'améliorer le

fonctionnement des agences. Mais ces mesures n'ont jamais été mises œuvre et n'ont pas contribué à améliorer la situation. Bien au contraire.

En effet, l'Etat du Sénégal a mis l'accent ces dernières années sur la réalisation de grandes infrastructures (autoroute à péage, nouvel aéroport ...) qui a mobilisé beaucoup de ressources. Or dans le même temps, la demande sociale était très forte. A défaut de pouvoir apporter une réponse concrète à cette dernière, l'Etat s'est lancé dans une politisation de l'agenciation qui a consisté à créer une agence pour chaque problème sensible exprimé par les populations. C'était une façon de donner un gage quant à la prise en compte de ces problèmes parmi les priorités de l'Etat.

Cette démarche a conduit à une aggravation des problèmes déjà identifiés en 2006 et qui, pour rappel, sont :

- une absence d'étude préalable ;
- des redondances avec les administrations et agences déjà existantes ;
- des missions et objectifs mal définis ;
- une mise en œuvre difficile à suivre et à évaluer.

2.4.2 Les perspectives

Le gouvernement de la 2^e alternance (peut-on parler de 3^e République ?) a d'emblée mis sur un gouvernement réduit à 20 ministères dès son avènement. A notre avis compte tenu de la forte pression de la demande sociale installée dans le pays, il est impossible que cette « promesse électorale », soit tenue sans recours à un système d' « agenciation » bien pensé. Nous avons tendance à recommander le modèle suédois qui pourrait bien s'appliquer dans le contexte actuel : quelques ministères politiques et des bras armés appropriés pour mettre en œuvre les politiques.

L'étude en cours commanditée par la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique sera une étape importante de la réflexion sur l' « agenciation » au Sénégal et permettra de :

- faire un recensement exhaustif des agences et de leurs missions;

- faire une évaluation individuelle de chaque agence d'exécution sur la base d'une grille d'évaluation permettant:
 - d'analyser l'environnement externe ainsi que son impact sur sa capacité à réaliser ses missions de manière durable;
 - d'apprécier la pertinence par rapport aux raisons pour lesquelles elle a été créée, à son articulation avec leur administration de tutelle et aux services qu'elle fournit ;
 - d'apprécier son efficacité par rapport à des indicateurs de processus et de performance;
 - d'analyser et d'apprécier son efficacité en termes de capacité -à utiliser au mieux les ressources financières, humaines et matérielles dans le cadre de la réalisation de ses missions;
 - d'apprécier sa viabilité financière à travers l'objet et l'importance des dotations budgétaires, l'opportunité des dépenses effectuées, de même que la capacité d'autofinancement ;
 - de s'assurer que l'agence d'exécution se conforme aux règles de fonctionnement et de production régulière d'états financiers ;
 - d'analyser et d'apprécier, au regard des dispositions de la loi d'orientation sur les agences, sa capacité organisationnelle ;
 - de dégager des recommandations permettant aux autorités de décider du devenir de chacune des agences d'exécution recensée.

Conclusion

La pratique sénégalaise a surtout consisté à créer des agences pour répondre à des préoccupations ponctuelles et particulières. Cette approche est d'ailleurs formalisée dans le décret n° 2009-522 du 04 juin 2009 portant organisation, et fonctionnement des agences d'exécution qui stipule que l'agence est créée pour mener des activités nouvelles ou insuffisamment prises en charge par les services administratifs.

Beaucoup d'agences ont été créées à partir de 2000 dans l'urgence alors que dans le même temps de nouvelles structures administratives étaient mises en place (ministères) pour des

considérations purement politiciennes. Ce qui a été la cause des importantes dérives enregistrées.

Toutefois, à l'heure actuelle, un cadre réglementaire dont la finalité est de corriger ces dérives est défini. Par ailleurs, l'application des mesures prises par l'Etat entre 2009 et 2011, constituerait de notre point de vue une avancée significative dans la rationalisation de la création des agences et l'amélioration de leur fonctionnement.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CHAPITRE 3 : METHODOLOGIE DE L'ETUDE

Après avoir délimité le cadre théorique de cette étude et avant de passer au cas pratique objet de la deuxième partie, nous présenterons la méthodologie de recherche adoptée.

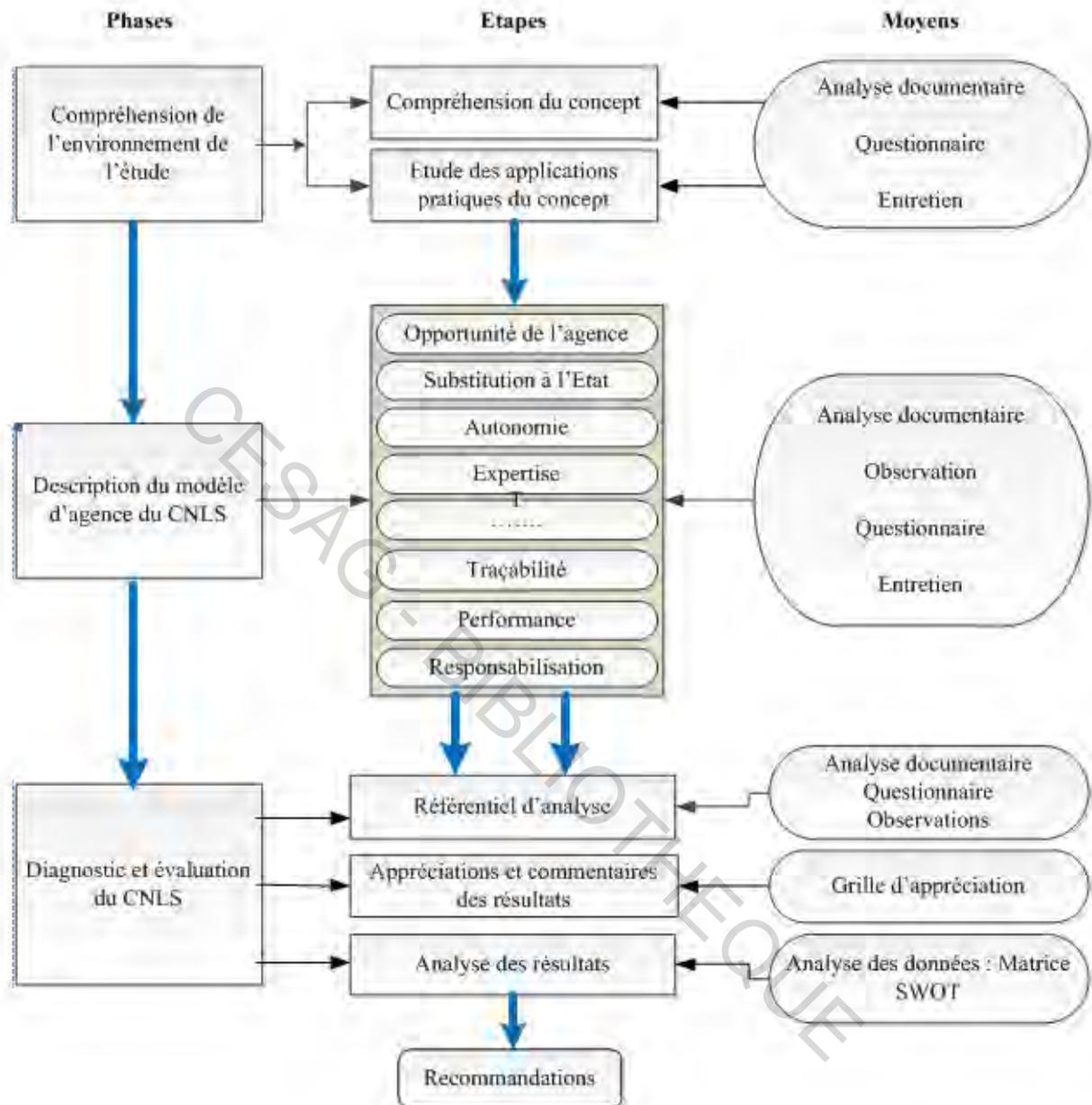
Nous allons donc présenter dans un premier temps le modèle d'analyse retenu, ensuite cerner la population de l'étude et enfin décrire les méthodes de collecte et d'analyse des données.

3.1 Le modèle d'analyse

Notre modèle d'analyse se décline en trois phases :

- la première a trait à la compréhension de l'environnement de l'étude (compréhension du concept de l'agence et de ses applications pratiques) ;
- la deuxième se rapporte à la description du modèle du CNLS au regard de normes d'« agenciation » pertinentes ;
- la troisième est consacrée à l'analyse des données recueillies à l'étape précédente et à la formulation de recommandations.

Figure 2 : Schéma du modèle d'analyse



Source : Nous-mêmes à partir de NGUESSAN Niamelet Kan (2012)

3.2 La population de l'étude

L'étude porte sur le cas précis du Conseil National de Lutte contre le Sida qui est une agence créée en décembre 2001 en vue de constituer un cadre de coordination de la réponse nationale au VIH/SIDA.

De ce fait, elle touche tous les partenaires et acteurs aux niveaux international, national, régional et communautaire.

3.3 Les méthodes de collecte et d'analyse des données

Nous avons combiné trois méthodes de collecte : la recherche documentaire, l'entretien et l'observation. Nous avons par la suite retenu la méthode d'analyse SWOT pour structurer notre réflexion et synthétiser de façon appropriée la masse d'informations recueillies.

3.3.1 La recherche documentaire

Le travail pour sérier et choisir judicieusement des documents parmi tous ceux disponibles a été une tâche importante de notre travail.

Cette recherche a permis de disposer d'un ensemble de documents pertinents (décrets de création, organigrammes, accord de crédit, manuel d'exécution technique, rapports de clôture, rapports d'audits, aide-mémoire de la Banque Mondiale).

3.3.2 L'entretien

Nous nous sommes entretenus dans le cadre de cette étude avec les acteurs clés du programme (Secrétaire Exécutif du CNLS, responsables de programmes, Agent Fiduciaire, responsables de structures bénéficiaires de l'appui du programme...) pour recueillir des informations de nature à faciliter notre compréhension du fonctionnement du CNLS. Cela nous a surtout permis de disposer de données qualitatives.

Nous nous sommes également entretenus avec d'autres responsables d'agence de la place pour mieux affiner notre recherche.

3.3.3 L'observation

En notre qualité d'acteur de l'organisation qui a été mise en place pour apporter une réponse pertinente à la pandémie du SIDA, nous avons pu observer tout le processus qui a conduit à la création et à la mise en œuvre du CNLS. Cette observation a été cristallisée, mise en ordre et exploitée dans le cadre de la présente étude.

3.3.4 La méthode d'analyse SWOT

La méthode SWOT est l'outil d'analyse stratégique que nous utiliserons pour étudier, d'une part les forces et les faiblesses du CNLS, et d'autre part les opportunités et les menaces de son environnement afin de formuler des recommandations de nature à améliorer le modèle d'« agenciation » adopté et mis en œuvre.

Conclusion

Ce chapitre nous a permis de délimiter le champ d'application de notre étude, d'identifier des techniques de collecte de données et de concevoir un modèle d'analyse de données qui nous permettront d'aborder le cas pratique de notre travail.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

La première partie de cette étude nous a permis de retracer l'évolution de la gestion publique qui a conduit à l'avènement du NMP qui s'est surtout matérialisé à travers le concept d'agence comme un moyen de substitution efficient à l'Etat pour la fourniture de certains services publics. Cela a permis, dans bien des cas, de recentrer l'Etat sur la conception des politiques publiques.

Au Sénégal, pour que l'« agenciation » soit une alternative viable, il faudra au préalable, conceptualiser le recours aux agences pour le consacrer comme option politique forte en matière d'externalisation de services publics. Autrement dit, il convient d'élaborer la doctrine qui fixerait les principes et règles pour recourir aux agences.

Une telle conceptualisation commencera nécessairement par une réflexion sur le rôle de l'Etat et ses fonctions premières sur lesquelles il entend confiner son action. Conséquemment, l'administration sera réorganisée et les fonctions à confier à des agences clairement identifiées.

Une fois la conceptualisation pensée, il faudra impérativement réussir le projet d'évaluation des agences en cours qui ne devra pas déboucher sur des conclusions parcellaires, mais sur une évaluation qualitative de l'existant et des recommandations à forte valeur ajoutée pour permettre de dégager des tendances pouvant conduire à une réglementation.

Il faudra aussi éviter de mettre les agences dans un corset juridique qui faciliterait certes leur contrôle, mais ne garantirait pas forcément leur efficacité et leur efficience qui sont les quintessences même du système.

Tant que ces pré requis ne seront pas remplis, l'Etat devra s'abstenir autant que possible de légiférer.

Le cadre théorique de notre étude a été enfin complété par la présentation de la méthodologie de recherche qui nous permettra de présenter et d'étudier le modèle d'agence du CNLS.

**PARTIE II : ETUDE DU SYSTEME A TRAVERS UN CAS PRECIS
L'AGENCIATION DU CNLS FINANCE PAR LA BANQUE MONDIALE**

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Nous nous sommes intéressés au cas du Conseil National de Lutte Contre le Sida, pour le décrire comme un modèle d'agence réussi au Sénégal. Notre objectif n'est pas de présenter ici un modèle sous la forme d'un manuel prêt à l'emploi, nous cherchons plutôt à cerner les points nodaux et les données objectives qui fondent les résultats probants obtenus à travers le management du CNLS, et qui pourront être mis à contribution dans le cadre général de la recherche d'un paradigme adapté au contexte du Sénégal.

Pour ce faire, nous allons :

- d'abord, présenter l'agence à travers le contexte spécifique de sa création, son ancrage juridique et institutionnel et son cadre organisationnel ;
- ensuite, décrire le fonctionnement du CNLS en mettant en avant sa stratégie de mise en œuvre, son système d'information, sa gestion financière et l'évaluation de ses réalisations économiques et financières ;
- enfin, formuler des recommandations après avoir présenté et analysé les résultats de notre diagnostic.

CHAPITRE 4 : PRESENTATION DU CNLS/PNMLS

Contrairement à la pratique courante en matière d' « agenciation » au Sénégal, la création du CNLS a été précédée d'études approfondies définissant son cadre juridique, institutionnel et organisationnel, et précisant formellement le contexte, les objectifs assignés et les principes directeurs qui sous-tendent l'institution.

4.1 Cadre général

Le cadre général est la résultante des études préalables justifiant la pertinence de la création d'une entité pour la mise en œuvre du plan stratégique de lutte contre le SIDA au Sénégal.

4.1.1 Contexte et objectifs

Malgré un taux de prévalence national relativement bas du VIH/SIDA (1,4%), le Gouvernement du Sénégal avait décidé avec l'appui des partenaires au développement, notamment la Banque Mondiale, d'élaborer son premier plan quinquennal de lutte contre le SIDA pour la période 2002-2006.

La Coordination Nationale qui était depuis le début de la lutte contre le SIDA (1986), assurée par le Ministère de la Santé a été élevée au niveau de la Primature pour renforcer le leadership politique et socio-économique et rendre plus effective l'appropriation de la lutte par les départements les plus concernés du gouvernement, le secteur privé et la société civile en particulier les ONG et les communautés de base (Manuel des procédures du CNLS, 2003 : 10)

Le Plan Stratégique de Lutte contre le VIH/SIDA (PSLS) implique tous les acteurs. Il sert de cadre stratégique multisectoriel et met l'accent sur le développement du partenariat à tous les niveaux pour un renforcement de la réponse et le suivi régulier de l'action.

En appui au Gouvernement du Sénégal, la Banque Mondiale a accordé un financement d'un montant de 23 600 000 de DTS au Conseil National de Lutte contre le Sida, pour l'exécution dudit plan stratégique sous forme de projet (Manuel d'Exécution Technique PNMLS, 2002).

4.1.2 Principes Directeurs

Le projet repose sur des principes fondateurs que nous pouvons présenter sous quatre (4) grands axes :

- ⇒ La déconcentration, la décentralisation et la multi sectorialité ;
- ⇒ L'équité et le respect des droits des personnes vivants avec le VIH (PVVIH) ;

- ⇒ L'engagement du Gouvernement, des leaders politiques, religieux et communautaires ;
- ⇒ L'approche communautaire et participative.

Au total quinze (15) principes directeurs étaient retenus pour le programme en vue de lui fixer des idéaux, des valeurs et des principes d'ancrage. Nous en citons quatre à titre d'exemple :

Tableau 6 : Quelques principes directeurs du PNMLS

<p>« La participation multisectorielle ainsi que l'engagement du Chef de l'Etat, du gouvernement, des leaders politiques, religieux et communautaires de la société civile et du secteur privé indispensables à une réponse nationale et locale seront renforcés » ;</p> <p>« Le volet lutte contre le SIDA sera intégré dans les projets et programmes socio-économique de développement » ;</p> <p>« Le traitement du SIDA en particulier par les antirétroviraux seront accessibles aux Personnes Vivant avec le virus du SIDA éligibles »</p> <p>« Le test de dépistage du VIH chez toute personne doit être volontaire, entouré d'une confidentialité et accompagné d'un service de conseil pré et post test »</p>

Source : Manuel d'Exécution Technique du PNMLS (2002 : 22)

4.1.3 Composantes

Le Projet MAP est structuré en trois composantes principales :

- ⇒ une composante « prévention » qui comprend les volets IEC, changement de comportement, prévention de la transmission sanguine, prévention de la transmission mère-enfant, diagnostic et traitement des IST, conseil et dépistage volontaire ;
- ⇒ une composante « prise en charge clinique et psychosociale » qui comprend les traitements et les soins des malades, la prise en charge psychosociale, voire économique des personnes vivant avec le VIH et les personnes affectées par le VIH ;
- ⇒ Une composante « monitoring, évaluation, gestion et coordination, surveillance épidémiologique, recherche et éthique ».

Chaque composante du Programme est à son tour subdivisée par cascade en « objectifs stratégiques » à atteindre.

4.1.4 Cadre logique

Le cadre logique de planification décline pour chaque objectif (général et stratégique) les axes d'intervention, les résultats attendus, les indicateurs objectivement vérifiables, les moyens de vérification et les hypothèses ou conditions nécessaires à leur réalisation.

Le Cadre Logique est donc un document fondamental dans le cadre de la conception des projets. Il permet en effet de définir les interventions des acteurs et de fixer les paramètres de mesure de performance et d'impact du projet dans son ensemble. Le cadre logique sert par ailleurs de document de base pour le montage des contrats de performance des dirigeants des projets.

4.2 Arrangements juridiques et institutionnels

La création du CNLS s'est appuyée sur la définition d'un cadre juridique et institutionnel approprié pour l'atteinte des objectifs ciblés par les autorités. Cela s'est traduit concrètement par l'option de la création d'une entité autonome avec un leadership élevé (rattachement à la Primature).

4.2.1 Fondements juridiques

L'Assemblée Générale des Nations Unies sur le VIH/SIDA (UNGASS) qui s'est tenue du 25 au 27 juin 2001 à New York a permis d'adopter une déclaration commune d'engagement à lutter véritablement contre le sida. Suite aux recommandations de la session spéciale, le Gouvernement du Sénégal a mis l'accent sur la coordination de la lutte contre le SIDA.

Le Conseil National de Lutte contre le SIDA (CNLS), créé par le Décret n° 2001-1063 du 10 décembre 2001, puis modifié et remplacé par le Décret n° 2005-550 du 22 juin 2005, pour répondre à la nouvelle organisation du Gouvernement, est l'organe politique d'orientation et de décision, reconnu comme cadre de coordination de la réponse nationale au VIH/SIDA de tous les partenaires et acteurs à tous les niveaux.

4.2.2 Cadre institutionnel

Placé sous l'autorité du Premier Ministre, le CNLS est composé de représentants du Gouvernement, de représentants de la société civile et du secteur privé, de PVVIH, de leaders politiques et religieux, ainsi que d'experts de haut niveau. L'approche multisectorielle du

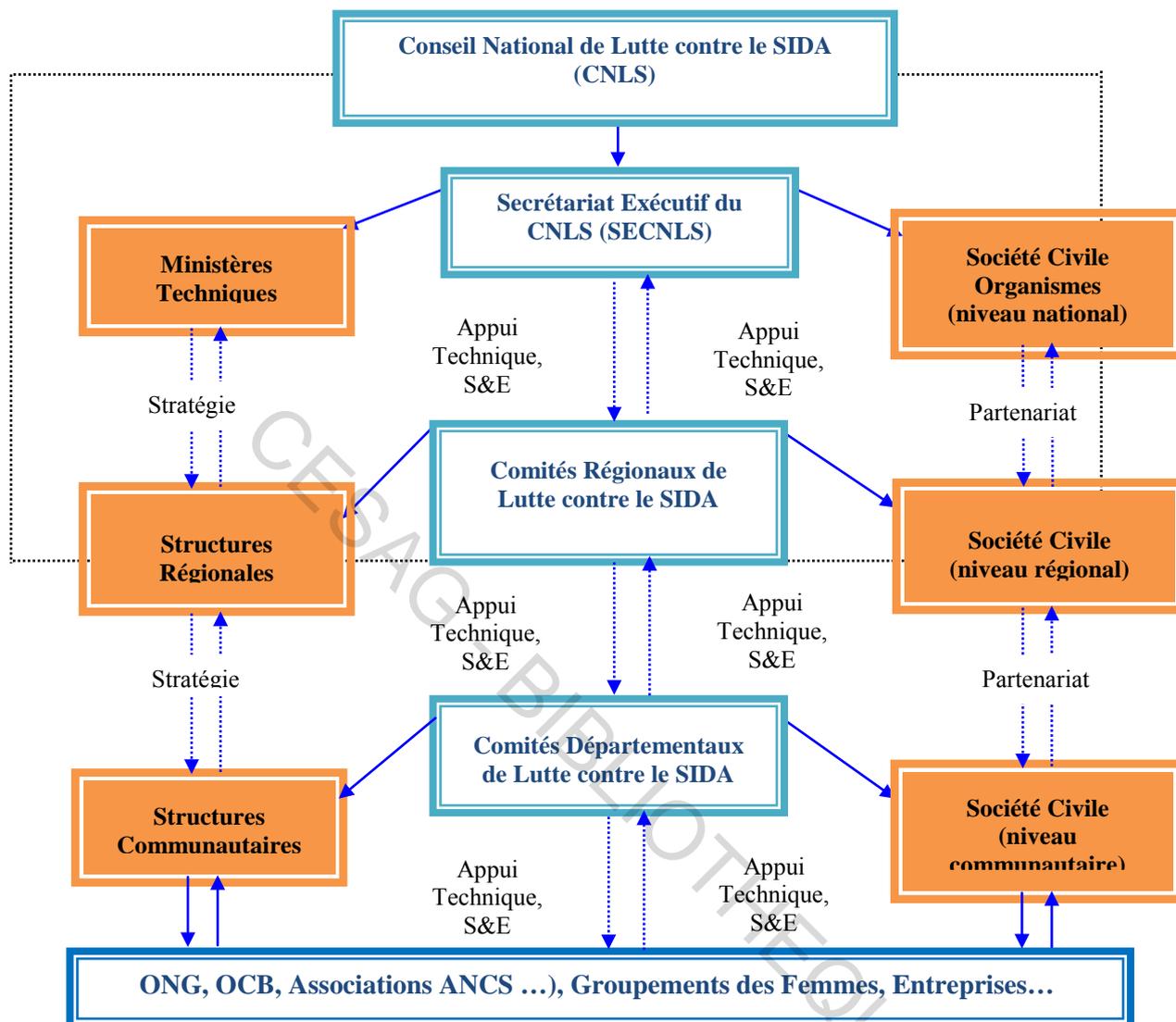
PNMLS est renforcée par le fait que les acteurs de la société civile, le secteur privé et tous les ministères techniques sont éligibles aux financements du projet MAP.

L'implication des ministères s'est faite progressivement, après la création de leurs Comités Internes de Lutte contre le SIDA (CILS), et la nomination de points focaux, pour servir d'interface avec l'organe d'exécution du CNLS.

La décentralisation a été placée au cœur de l'approche retenue par le Sénégal, pour combattre le VIH/SIDA. C'est ainsi que le décret instituant le CNLS a également créé, au niveau des régions et des départements, des comités régionaux (CRLS) et départementaux (CDLS) de lutte contre le SIDA, présidés respectivement par les gouverneurs et les préfets. Ils comportent en leur sein un Comité Technique Restreint (CTR) chargé d'assurer la coordination et le suivi/supervision des activités.

Ce dispositif institutionnel mis en place au niveau décentralisé par le SEN, est renforcé par les Unités d'Appui Régionales (UAR) – au nombre de onze (11), à raison d'une par région – qui sont des structures d'impulsion et de facilitation.

Figure 3 : Schéma Institutionnel du PNMLS



Source : Manuel d'Exécution Technique PNMLS (2002 : 27)

4.2.3 Cadre Organisationnel

Le cadre organisationnel du CNLS démontre clairement l'option prise d'externaliser l'intégralité de la fonction financière et comptable de l'Agence, créant ainsi les trois pôles de mise en œuvre du programme que sont le Secrétariat Exécutif, l'Agence Fiduciaire et les acteurs nationaux.

4.2.3.1 Les organes d'administration

Les organes d'administration du projet sont :

- Le Secrétariat Exécutif du Conseil (SECNLS)
- L'Agence Fiduciaire

4.2.3.1.1 Le Secrétariat Exécutif du Conseil National de Lutte contre le Sida (SEN CNLS)

Mission

En sa qualité de maître d'œuvre du programme national, le Secrétariat Exécutif du CNLS :

- représente le Conseil National de Lutte Contre le SIDA devant les administrations et dans les réunions de concertation avec les partenaires ;
- assure un appui technique et coordonne les activités des acteurs impliqués dans la réponse nationale ;
- assure la coordination des programmes et projets multisectoriels, de planification, de prévention, de prise en charge, de formation, de recherche et de suivi évaluation sur le VIH/SIDA ;
- veille au respect par toutes les parties des dispositions contenues dans l'accord de crédit, les conventions signées avec les partenaires au développement, le manuel d'exécution technique, et le manuel des procédures du projet.

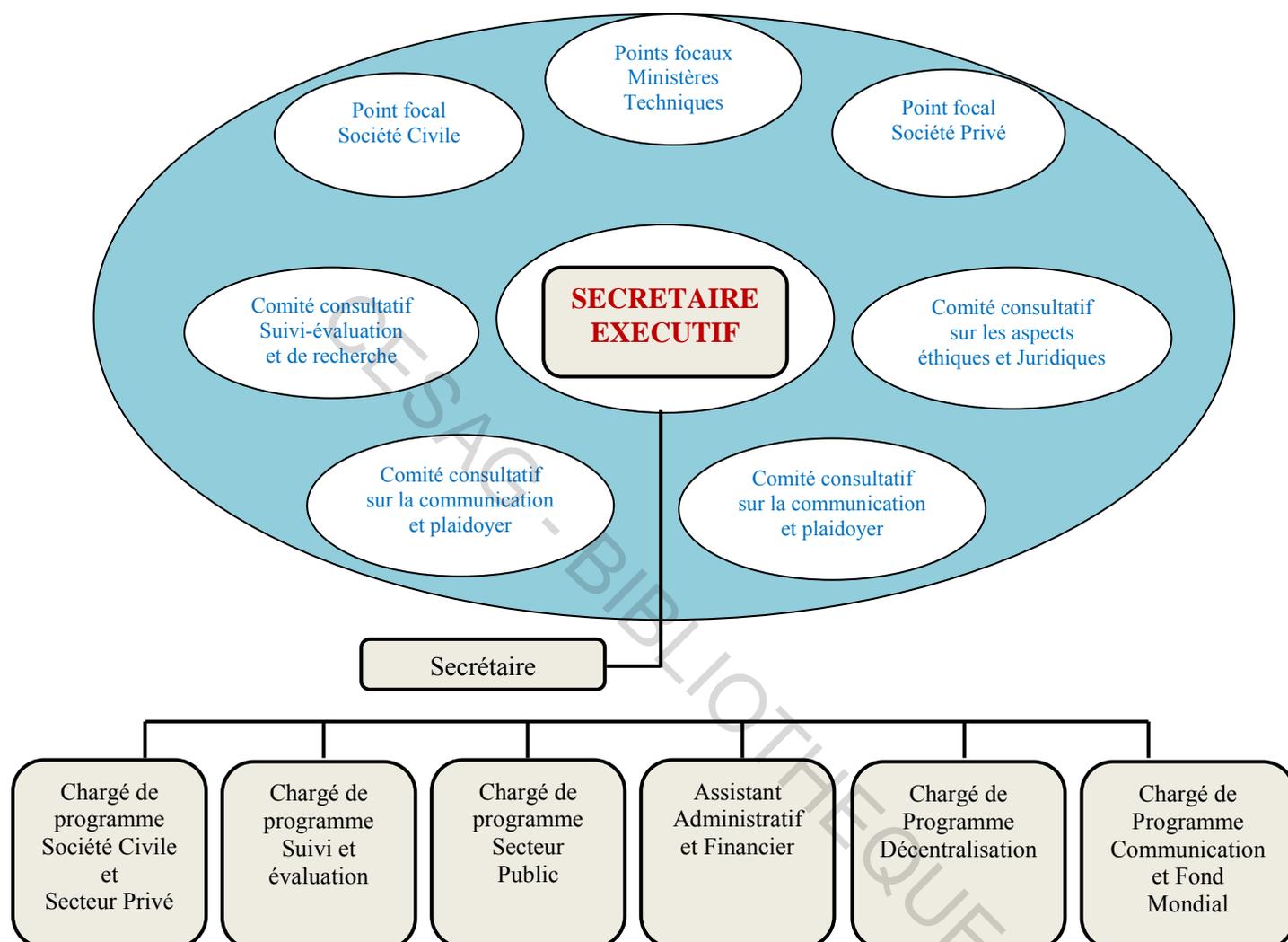
Composition

Le SEN CNLS est composé par le Secrétaire Exécutif, assisté de six (6) Chargés de Programmes.

Les chargés de programmes assurent les activités d'appui technique, de supervision et d'assistance aux différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du PNMLS.

Le Secrétaire Exécutif est également assisté par un personnel d'appoint pour les tâches d'administration et de conseil.

Figure 4 : Organigramme du Secrétariat Exécutif du CNLS



Source : Nous-mêmes à partir du Manuel d'Exécution Technique PNMLS (2002 : 29)

4.2.3.1.2 L'Agence Fiduciaire (AF)

L'Agence d'Exécution (SEN CNLS) et la mission locale de la Banque Mondiale se sont chargés du recrutement d'un cabinet d'audit et d'expertise comptable pour assurer la gestion des aspects fiduciaires du PNMLS dans leur entièreté, et dans le respect des clauses définies dans l'accord de crédit IDA et le Manuel d'Exécution Technique du Programme.

L'Agence Fiduciaire qui relève des structures du « faire faire » est conçue et structurée pour planifier et encaisser les ressources prévisionnelles du PNMLS dans des délais adéquats d'une

part, et effectuer les décaissements au profit des différents acteurs au rythme des besoins financiers impliqués par la mise en œuvre d'autre part.

Insérée dans le dispositif, l'agence est au carrefour de toutes les opérations financières en amont comme en aval et dispose d'outils et de méthodes modernes de gestion lui permettant de rendre compte régulièrement à tous les acteurs et à toutes les parties prenantes de la situation financière du projet. L'agence sert également d'assistant technique et veille à disséminer auprès de tous les acteurs et notamment des organismes communautaires de base les meilleures pratiques de gestion comptable et financière.

Etendue de la mission

La mission de l'AF comporte deux phases :

- la première phase consiste à élaborer les outils de gestion, en particulier le Manuel des Procédures Administratives, Financières et Comptables, et à installer un Système Informatisé de Gestion Financière et Comptable.
- la deuxième phase consiste à assurer la gestion financière du projet sous toutes ses formes.

Profil du consultant

Selon les termes de la Banque Mondiale « *Le consultant est une agence financière ou fiduciaire de type bureau de gestion ou bureau d'audit ayant une expérience prouvée dans la gestion de fonds déléguée par des tiers. Elle dispose d'une équipe complète et compétente dans les domaines visés par la mission qui vont travailler en permanence avec le Secrétariat Exécutif National et ses structures décentralisées* ».

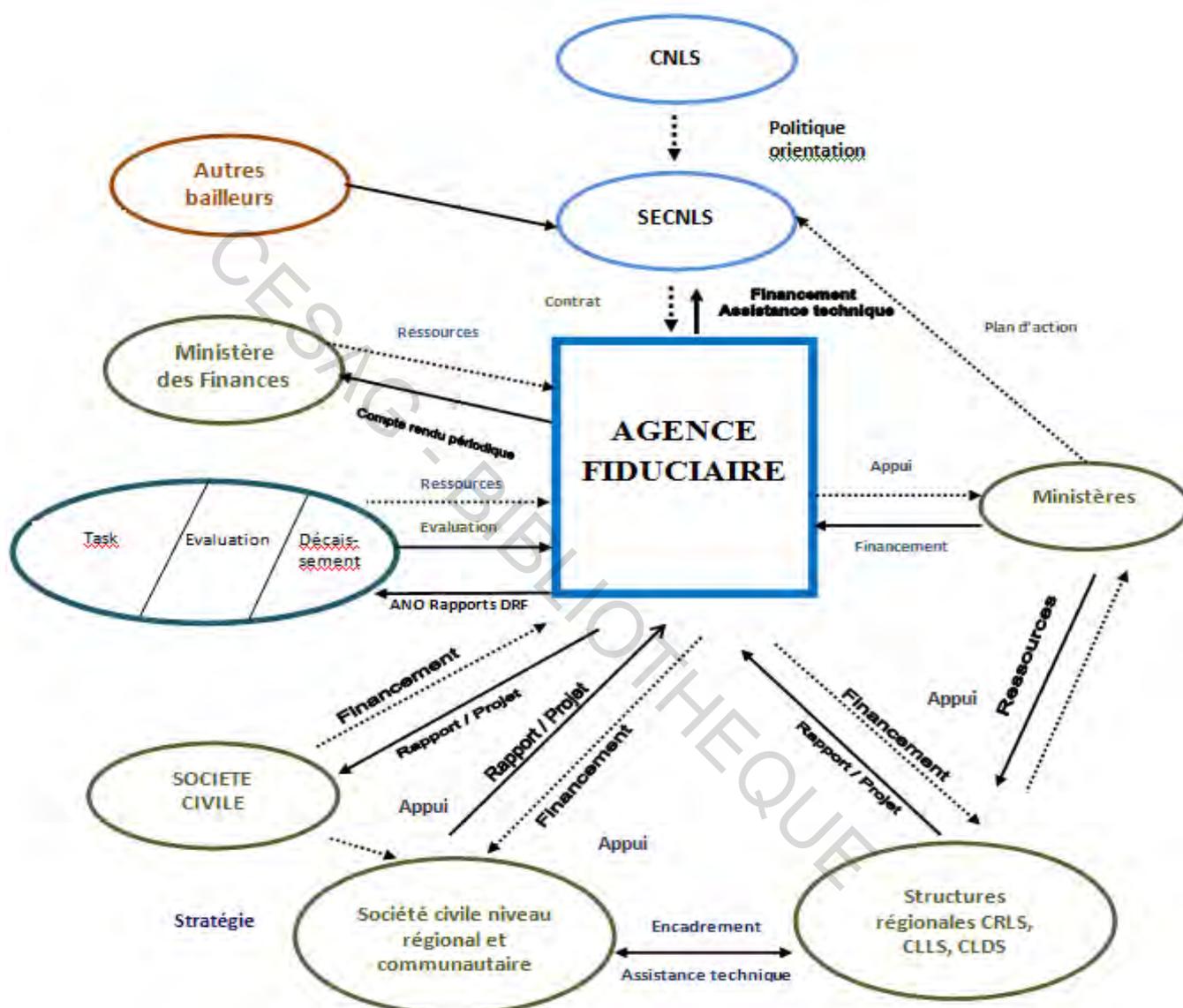
Notons que l'agent fiduciaire doit également posséder des compétences avérées et marquer son engagement pour accompagner l'atteinte des objectifs du Programme. Toutefois, sa responsabilité fiduciaire lui impose d'un autre côté une attitude de réserve et une certaine démarcation pour jouer pleinement son rôle de gardien des deniers publics et d'arbitre des antagonismes des acteurs.

Le mode opératoire

En tant que bras financier du MAP, l'Agent Fiduciaire a une équipe dédiée dans les locaux du SEN CNLS, chargée du management financier et comptable du projet sous son contrôle et

sa responsabilité. Cette équipe est appuyée à temps partiel par des experts pour la réalisation de certaines tâches spécifiques (expertise financière et comptable, expertise juridique et fiscale, expertise en management de projets, expertise en passation des marchés publics....).

Figure 5 : Place de l'Agence Fiduciaire dans le dispositif de mise en œuvre



Source : Manuel de procédures PNMLS (2003 : 66)

Cette forme de contractualisation se justifie de toute évidence par « l'urgence impliquée par les interventions liées au VIH/SIDA, et l'efficacité de la mobilisation sociale que cela exige » (Manuel d'Exécution Technique, 2002), mais aussi pour assurer une mobilisation des ressources aux bénéficiaires la plus souple, la plus efficace et la plus rapide possible.

Elle se justifie au surplus par un besoin de gouvernance transparente, et de traçabilité des ressources publiques utilisées.

4.2.3.2 Les Acteurs du Programme

Les acteurs du programme sont multiples et diversifiés quant à leur appartenance. Il y a les acteurs relevant des structures sanitaires, ceux relevant des communautés bénéficiaires, ceux relevant de l'administration territoriale, locale et publique, les élus, les opérateurs privés, le milieu associatif...

La classification des acteurs par niveau spatial et/ou par échelon administratif a permis de retenir une répartition en quatre (4) niveaux pertinents d'intervention : national, régional, départemental et local.

Conclusion

La présentation du CNLS nous a permis de bien cerner les raisons profondes de sa création. En effet, nous avons mis en évidence que cette agence a été créée au moment opportun pour des raisons précises, avec une forme juridique et organisationnelle appropriée pour atteindre un but qui lui a été assigné au préalable.

CHAPITRE 5 : DESCRIPTION DE LA MISE EN ŒUVRE DU CNLS

Ce chapitre a pour objet de décrire le mode de fonctionnement du CNLS, les outils de management utilisés pour assurer sa gestion financière et d'évaluer ses résultats.

5.1 Stratégie de mise en œuvre

Le mode de fonctionnement du CNLS peut être étudié à travers son cadre théorique de mise en œuvre, les ressources humaines qu'il implique et le processus de sélection et de financement des bénéficiaires du programme.

5.1.1 Le cadre de mise en œuvre

Il s'est agi tout d'abord de consigner dans un document spécifique le mode opératoire qui a été choisi par les initiateurs de l'agence.

5.1.1.1 La conception du projet

Un document de projet a été conçu sur la base d'une cause clairement identifiée, une volonté politique affirmée et une décision d'acter à travers un programme multisectoriel, transversal et pluriannuel de lutte.

Cela s'est traduit d'abord par la mise en place d'un « Manuel de Mise en Œuvre Technique » décrivant le mode opératoire du projet pour une exécution adéquate et efficace des activités du Plan Stratégique, et l'atteinte des indicateurs qui lui ont été définis.

5.1.1.2 Le cadre de travail adapté

Optiquement, le SEN/CNLS et son agence de gestion financière apparaissent comme une excroissance de l'administration publique, disposant d'une autonomie de gestion et ayant pour mission la gestion globale du PNMLS. A ce titre, le SEN/CNLS est placé hiérarchiquement sous la tutelle et le contrôle du Premier Ministre, pour autant la tutelle n'exerce qu'un rôle de renforcement du leadership, d'impulsion, d'évaluation et d'orientation. Elle n'a pas d'implication directe dans le management technique et financier du projet.

Au plan technique le projet est piloté essentiellement par les personnels du ministère de la santé publique affectés ou en position de détachement pour les besoins de la gestion du programme.

Toutefois, et dans la mesure où la gestion est faite sous l'empire des méthodes et outils du privé (contrairement à la nouvelle loi sur les « agences d'exécution » qui préconise l'application des procédures de finances publiques), et que l'administration ne dispose pas des ressources humaines adéquates à cet effet, l'option est faite d'externaliser la fonction financière et comptable en la confiant à un professionnel assermenté de la comptabilité privée. Ainsi, par le biais de la Banque Mondiale, l'Etat a confié un mandat à un cabinet d'expertise comptable pour cogérer les fonds publics d'une agence d'exécution qui tient elle-même ses pouvoirs d'une délégation hiérarchique.

Ce dispositif a l'avantage entre autres de permettre :

- la gestion du volet sanitaire par les professionnels de la santé publique ;
- l'intervention des toutes les communautés à travers les organisations communautaires pour les aspects de sensibilisation et de mobilisation ;
- à l'Agent Fiduciaire, responsable des deniers publics à lui confiés in fine, de réaliser sa mission en toute indépendance aussi bien par rapport au coordonnateur du programme, que par rapport à la tutelle administrative.

On est bien dans un Partenariat Public-Privé, présentant toutes les caractéristiques distinctives d'une agence : l'Etat se recentrant sur ses missions de souveraineté par le biais des démembrements de ses ministères techniques qui disposent d'une expertise avérée, et déléguant à travers un mandat de type privé les tâches qu'il n'a pas compétence à réaliser.

La particularité est ici de deux ordres : à savoir d'une part que les aspects techniques sont gérés à partir d'une plateforme externe aux structures traditionnelles de l'Etat mais utilisant des experts et techniciens de la fonction publique, et d'autre part que les ressources financières dédiées sont gérées en dehors du circuit des finances publiques classiques par une entité privée assermentée.

5.1.2 Les ressources humaines

Les ressources humaines constituent une composante fondamentale de la stratégie d'« agenciation ». A ce titre, elles ont fait l'objet d'un traitement particulier par le CNLS.

5.1.2.1 La collaboration des personnels d'encadrement

De fait, les gestionnaires accompagnent, impulsent et contrôlent l'action des fonctionnaires, responsables de la gestion technique. « L'argent est le nerf de la guerre » disait-on lapidairement pour relever le rôle prépondérant de l'agent fiduciaire gardien des deniers,

mais de la même manière il était admis que les techniciens de santé et les acteurs sociaux « déroulent » le programme. Tout cela pour traduire la nécessité de rapports équilibrés entre les deux catégories de personnels.

Sous le leadership fort du « top management », le personnel d'encadrement a constitué une équipe unifiée autour d'une mission claire, avec des objectifs partagés et une méthodologie de travail consensuelle. Aussi, toutes les barrières liées aux spécificités professionnelles se sont estompées progressivement favorisant ainsi l'instauration d'un climat de travail et de collaboration propice à un transfert de compétence réciproque.

En effet, l'expérimentation du CNLS, nous a permis de constater que les gestionnaires ont une forte propension à s'impliquer dans la lutte contre la maladie au point de s'intéresser aux marqueurs de performance technique (indicateurs). De la même manière que les acteurs techniques ont tendance à s'impliquer dans le management financier du projet, particulièrement lorsqu'il s'agit de suivre les budgets-programmes.

5.1.2.2 Un statut du personnel motivant et juridiquement encadré

Le statut du personnel des agences constitue une épineuse problématique qui a souvent plombé à lui tout seul le fonctionnement général de certaines d'entre elles.

Au niveau du SEN CNLS, cet aspect a fait l'objet d'une gestion satisfaisante dans la mesure où les dissensions pouvant résulter des différences de traitements salariaux ont trouvé leurs solutions dans les procédures internes mêmes de l'organisation.

Les employés de l'AF ont gardé leurs contrats d'origine avec le cabinet Aziz Dièye en sus d'une indemnité compensatrice des charges exposées et d'une prime de couverture de risques inhérents.

Les personnels techniques du SEN/CNLS sont quant à eux des fonctionnaires soit en position de détachement, soit affectés pour les besoins du projet. Dans le premier cas, ils ont bénéficiés de contrats à durée déterminée (CDD) ou de contrats de prestations de services (CPS) alignés sur le barème du privé. Dans le second cas, ils ont gardé leurs soldes de fonctionnaires en sus d'une indemnité mensuelle d'ajustement versée par le SEN/CNLS.

Au total, les fonctionnaires ont bénéficié d'une rémunération de même niveau que leurs collaborateurs issus du privé. Ce paradigme aura permis de taire les rivalités et/ou frustrations potentielles généralement observées dans les agences.

5.1.2.3 La qualité des dirigeants

L'étude qualitative que nous avons conduite sur le modèle nous amène à poser véritablement la qualité des dirigeants comme un postulat pour la réussite d'une agence sous le format présenté. En effet, il apparaît une très forte corrélation entre les performances de l'agence et le choix de ses dirigeants qui doivent être désignés pour leur compétence et leur dévouement à la cause ultime du projet.

Ces derniers doivent en effet présenter une expérience pertinente dans leur domaine et être dotés d'un profond sens éthique, de valeurs telles que la probité, la moralité, la notoriété, et d'aptitudes managériales avérées.

5.1.3 La gestion des sous-projets

Essentiellement, un sous projet est une proposition d'investissement qui se décline en « plan d'action » pour la société civile, ou en « plan sectoriel » pour les ministères techniques. Un sous projet doit être conçu, exécuté, géré et justifié par ses bénéficiaires. Les sous-projets susceptibles d'être financés doivent nécessairement être en harmonie avec l'objectif du projet global décrit ci-dessus. En terme général les contributions des communautés bénéficiaires représentant au moins 10% du coût total de chaque sous-projet.

L'exécution des activités dans le cadre du MAP est donc faite sur la base de plans d'action et de conventions de financements annuels validés et signés par le SEN et l'AF.

◆ Processus de sélection et financement des Plans d'Action du secteur public

La sélection de plans d'action des secteurs se fait suivant les étapes ci-après :

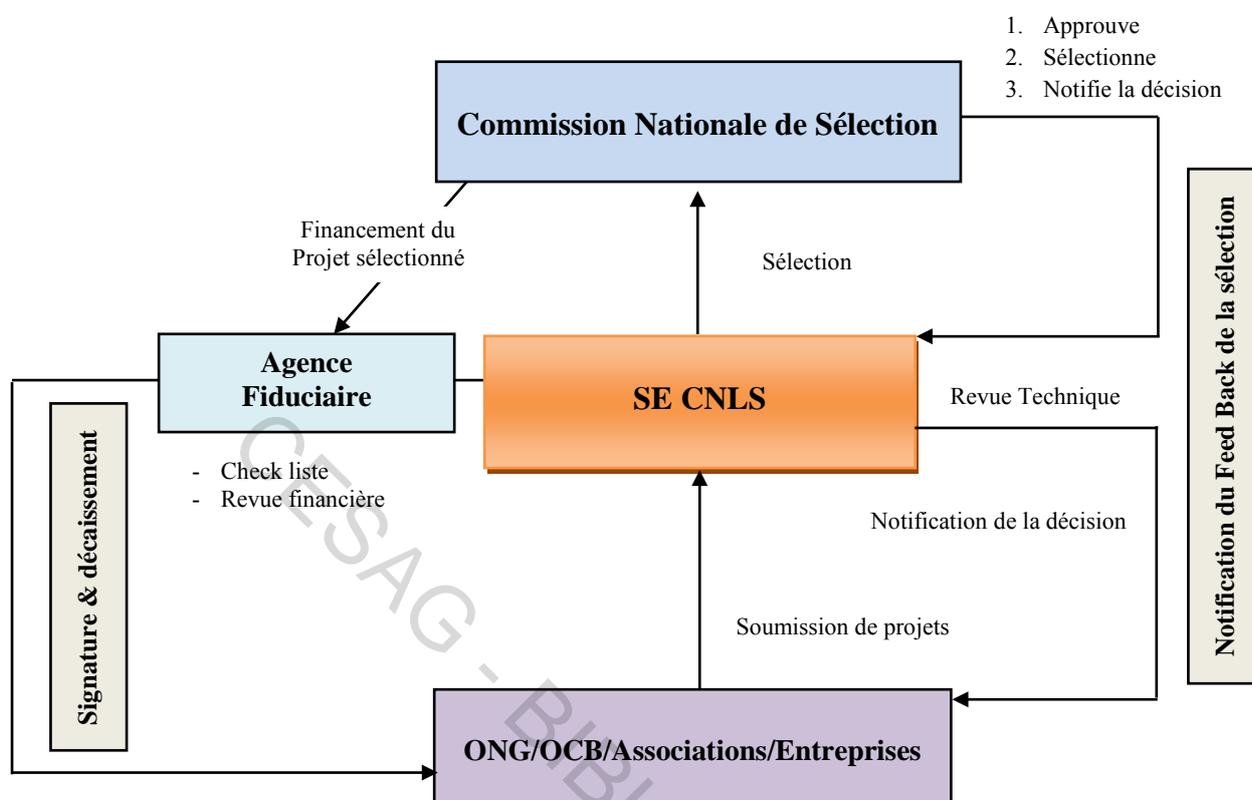
- dépôt du projet de plan d'action auprès du SE/CNLS ;
- validation du plan d'action par le SE/CNLS ;
- après une évaluation technique (par le SEN) et financière (par l'AF), le plan est approuvé puis transmis à la Banque Mondiale pour avis de non-objection ;
- signature d'un contrat entre le CNLS et le département ministériel dès la réception de l'avis de non objection ;
- financement du plan d'action par l'AF conformément aux procédures du projet.

◆ **Processus de sélection et financement des sous-projets de la société civile et du secteur privé**

A l'image des secteurs ministériels, des conventions de financement des organisations de la société civile sont sélectionnées et signées entre les bénéficiaires et l'Agence Fiduciaire suivant la procédure ci-dessous :

- appel à la soumission de sous projets par le SEN CNLS, les CRLS, et/ou les CDLS ;
- soumission de sous projets des candidats susvisés ;
- sélection des sous projets par les Commissions de sélection nationale, régionale ou départementale selon le cas ;
- notification de la commission de sélection au candidat ;
- signature d'un contrat entre le SEN CNLS, l'AF et la structure dont la proposition est retenue ;
- décaissement des ressources par l'AF sur la base de requête de financement accompagnée du plan d'action trimestriel et du chronogramme d'exécution des activités.

Figure 6 : Schéma récapitulatif du processus de sélection et de financement des plans d'action au niveau national



Source : Manuel d'Exécution Technique PNMLS (2002 : 48)

5.2 Le système d'information de gestion

La mise en place d'un système d'information approprié est fondamentale pour garantir la traçabilité des ressources publiques utilisées dans le cadre de ce projet. Cette préoccupation a été prise en compte par la définition d'un cadre comptable et d'un système informatique judicieux.

5.2.1 Le cadre comptable

Il présente le système comptable optimal pour obtenir une information financière exhaustive, fidèle et sincère.

5.2.1.1 le système comptable

Il décrit l'organisation et le plan comptable mis en place tant au niveau central qu'au niveau décentralisé pour obtenir les outputs comptables souhaités.

5.2.1.1.1 Organisation comptable

La comptabilité du projet est structurée en mode décentralisé à l'image de la mise en œuvre technique. D'un point de vue strictement pratique, cette forme d'organisation permet de :

- rapprocher les ressources de leurs destinataires de manière à faciliter leur mise à disposition et leur suivi ;
- rapprocher la prestation d'accompagnement, d'encadrement et de contrôle de l'AF aux sous bénéficiaires pour s'assurer en temps opportun de la correcte utilisation des ressources ;
- remonter en cascades la justification comptable des transactions (rapports et pièces justificatives de dépenses).

5.2.1.1.2 Plan comptable

Le plan comptable spécifique mis en place pour le projet est fondamentalement basé sur la norme édictée par le (SYSCOA) et accessoirement sur les spécificités et les besoins en informations du projet.

Sans rentrer dans les détails d'un débat technique, il nous semble nécessaire d'adapter le plan comptable fondamental du SYSCOA pour mieux tenir compte des besoins de la gestion comptable des projets. En effet, le Plan comptable et les normes de présentation des états financiers du SYSCOA sont très axés sur des préoccupations de rentabilité et de fiscalité. Or les projets ont cette spécificité de gérer des subventions, dons ou prêts à objectifs sociaux.

5.2.1.2 L'information financière

La reddition des comptes est du ressort de l'Agent Fiduciaire qui les confectionne selon leur caractère légal ou interne et selon leurs destinataires.

D'une manière générale, les documents du reportage financier et comptable sont les suivants :

- le rapport de suivi financier ;
- les rapports Banque Mondiale ;
- le suivi budgétaire ;
- la situation des engagements et la situation des paiements du projet ;
- les états financiers annuels ;
- le rapport sur la passation des marchés.

5.2.2 Le système informatique des traitements financiers et comptables

5.2.2.1 Généralités sur le Système d'Information

Le Système d'Information représente « l'ensemble des éléments participant à la gestion, au stockage, au traitement, au transport et à la diffusion de l'information au sein d'une organisation » (Philippe DANTAGNAN).

Nous décrivons le Système d'Information du CNLS sous cet aspect en insistant surtout sur le système informatique étant entendu que les procédures liées à la gestion administrative et financière ont été présentées plus loin.

5.2.2.2 Descriptif du Système Informatique

Le projet MAP, a eu recours à un « *système informatique sur mesure* » permettant la prise en compte de la totalité des besoins en information du projet. Un Progiciel Intégré de Gestion Technique et Financière de Projets dénommé HI PROJET a été proposé par l'AF pour servir de système informatique.

En effet, la conduite de certaines activités nécessite de disposer d'un progiciel spécifique en lieu et place des logiciels commerciaux dans le cadre de l'implantation des systèmes informatiques.

« HIPROJET » est un logiciel paramétrable, multi projets, multi postes, multidevises et ses fonctionnalités s'activent autour de sept (7) modules.

Il convient d'ajouter que la solution informatique a permis, le déversement mensuel des comptabilités décentralisées des régions dans la comptabilité du siège sur la base du système de remontée des informations qui a été mise en place.

5.3 La gestion financière

La gestion financière du CNLS est axée sur la définition des procédures de mobilisation des ressources financières, l'utilisation qui en a été faite, les outils et supports de suivi financier permettant de rendre compte.

5.3.1 Les procédures financières

Les procédures financières sont intégralement déclinées dans le manuel des procédures qui a constitué un véritable outil de gestion et de communication, permis de mettre en œuvre fidèlement le projet et de rendre compte de façon transparente. Il a véritablement constitué le bréviaire de l'organisation autour duquel tous les acteurs se sont accordés, quelque soit leur niveau d'implication.

5.3.1.1 Les procédures de mobilisations de ressources

Ces procédures portent essentiellement sur la mobilisation de l'emprunt IDA et des fonds de contrepartie.

5.3.1.1.1 Procédures de mobilisation des ressources IDA

La mobilisation des fonds du Projet est faite au moyen d'un « compte spécial » ouvert dans une banque commerciale et cogéré par le Secrétaire Exécutif du CNLS et l'Agent Fiduciaire. Il est alimenté par des prélèvements sur le compte de crédit IDA comme suit :

- au cours des dix huit premiers mois, les décaissements se font sur la base de « Demandes de Remboursements de Fonds » (DRF) qui ne doivent pas dépasser en principe le montant de FCFA 1 400 000 000 ;
- les demandes de reconstitution ou de remboursement sont soumises à la première des dates suivantes : une fois par mois ou lorsque le compte spécial est réduit au tiers ;
- les marchés de faible importance font l'objet d'établissement d'états certifiés de dépenses (partie intégrante de la DRF).

Les DRF préparées par l'Agence Fiduciaire sont envoyées à la DDI qui est chargée de les transmettre à la Banque Mondiale à Washington pour la réalimentation du compte spécial.

5.3.1.1.2 Mobilisation des fonds de contrepartie

Les fonds de contrepartie de l'Etat représentent 10% du montant global du crédit et sont mobilisés conformément aux règles de finances publiques. Dans le cadre de l'exécution du projet MAP une procédure spéciale de mise en place des fonds de la contrepartie a été utilisée à travers l'ouverture d'un compte dans une banque commerciale qui a été géré de la même manière que le compte spécial.

5.3.1.2 Flux financiers et les fonctions de décaissements

Les fonds du compte spécial servent à financer :

- les programmes d'investissements du projet ;
- les plans d'action et les sous-projets de la société civile et du secteur public ;
- les dépenses d'investissement et de fonctionnement du SEN.

En ce qui concerne les investissements et les dépenses de fonctionnement, ils suivent les règles générales du Code de Passation des Marchés Publics et les procédures de la Banque Mondiale en la matière. Et les modalités de leurs décaissements sont déclinées dans le manuel de procédures administratives et financières.

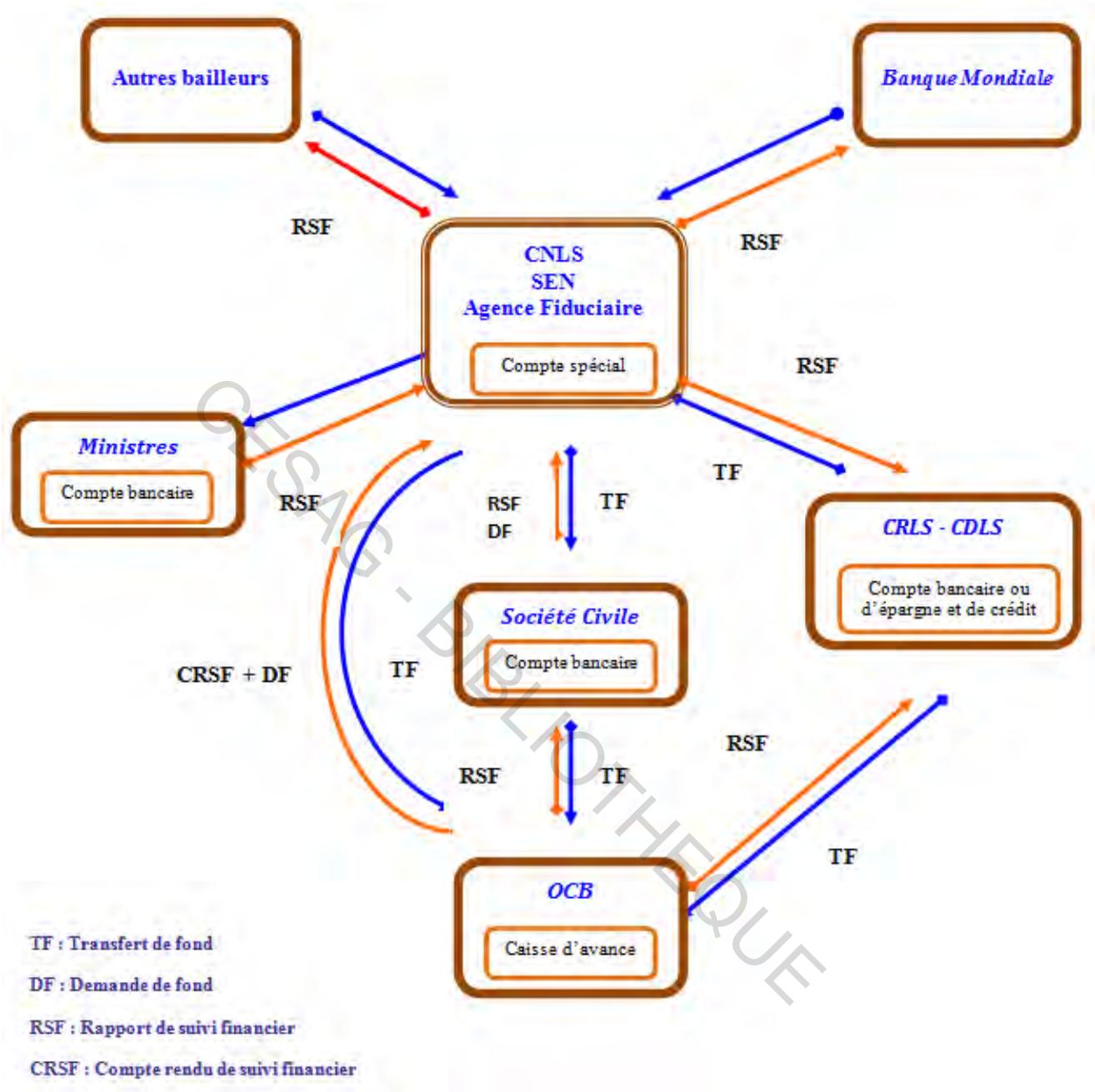
En ce qui concerne le financement des activités au niveau décentralisé, des comptes bancaires dédiés sont ouverts par les sous bénéficiaires du projet sur l'ensemble du territoire national.

Ces comptes sous-projets sont alimentés par l'AF selon le cas sur la base d'un plan de travail détaillant les activités à financer. Les décaissements de fonds doivent normalement suivre le rythme de mise en œuvre des activités sur le terrain. Pour ce faire, les sous bénéficiaires établissent un échéancier de décaissement prévisionnel pour toutes les activités approuvées ou en cours d'approbation qui servira de base aux avances de fonds.

Dans les localités ne disposant pas de banques, les transferts de fonds par les systèmes financiers décentralisés sont utilisés ; les organisations ou associations villageoises ont ouvert des comptes dans les localités les plus proches de leurs lieux de résidence.

En l'absence de compte bancaire et de compte d'épargne et de crédit dans le cas de certaines localités enclavées, il est mis en place une « caisse d'avance à plafond fixe » (réapprovisionnée dès qu'elle atteint un niveau préalablement fixé d'un commun accord avec les responsables compétents).

Figure 7 : Schéma de la mise en place des fonds et des restitutions financières



Source : Cabinet Aziz DIEYE (2003)

NB : Les transferts de fonds des structures décentralisées (Société civile, OCB, CRLS – CDLS, Ministères) vers l'Agence Fiduciaire constituent des reversements de reliquats sur les financements obtenus.

5.3.2 Les procédures budgétaires

La gestion budgétaire constitue un outil fondamental pour la traçabilité des ressources utilisées par les projets. Elle comporte généralement cinq (5) phases :

- la codification budgétaire ;
- la préparation budgétaire ;
- l'exécution budgétaire ;
- le suivi budgétaire ;
- le reportage budgétaire.

5.3.3. Les procédures de passation des marchés

5.3.3.1 Généralités

Tous les marchés de biens, travaux et services (autres que les services de consultants) du projet sont passés conformément aux dispositions de l'accord de crédit, des Directives de l'IDA sur la passation des marchés, et aux textes en vigueur au Sénégal pour autant qu'ils ne soient pas contraires aux dispositions susvisées.

5.3.3.2 Le Plan de Passation des Marchés

La mise en place d'un Plan de Passation des Marchés constitue un pré-requis pour la mise en vigueur des crédits IDA. Le plan de passation de marchés est un document qui spécifie :

- les marchés spécifiques de fournitures, travaux et/ou services nécessaires pour exécuter le projet pendant la période initiale d'un minimum de 18 mois ;
- la définition des méthodes proposées pour la passation de ces marchés autorisés dans l'Accord de Crédit, et les procédures d'examen de la Banque Mondiale.

Ce document doit être mis à jour régulièrement pour refléter les avancements du projet et fourni à la Banque pour approbation.

5.3.3.3 Les Procédures de passation des marchés

Des procédures respectant le code des marchés publics et les procédures de passations de marchés du bailleur ont été mises en place pour les marchés de travaux et de fournitures et la sélection des consultants.

Tous les marchés passés de gré à gré sont soumis à l'avis de non-objection de la Banque quelque soit par ailleurs le montant du marché.

Par ailleurs, il a été mis en place une procédure d'acquisition allégée pour les organisations communautaires de base pour des raisons pratiques.

5.3.4. Les outils de pilotage

Les outils de suivi du déroulement du projet sont composés du système de suivi-évaluation et du dispositif de contrôle interne et externe.

5.3.4.1 Le Système de Suivi- Evaluation

Grâce au projet, le système de suivi-évaluation du Programme National Multisectoriel de Lutte contre le SIDA a enregistré plusieurs acquis. On peut noter :

- la mise en place d'une unité fonctionnelle de suivi-évaluation ;
- la confection d'un manuel de suivi-évaluation ;
- la mise en place de système de planification et de partage des informations ;
- la nomination d'un gestionnaire de base de données à chaque niveau ;
- la conception d'outils de collecte standardisés ;
- la mise en place d'un dispositif fonctionnel de contrôle de qualité des données ;
- la mise en place d'un système informatisé (Hi-project) disposant d'interfaces permettant de gérer des données technico- financières.

5.3.4.2 Les mécanismes de contrôle (dispositif de contrôle)

Le projet dispose d'un Système de Contrôle Interne renforcé grâce à:

- **l'uniformisation des procédures de gestion**

Assurée par la mise en place et la diffusion des procédures administratives et financières qui encadrent les acteurs et les activités du projet ;

- **l'exercice du contrôle du comité de gestion de l'AF**

Le comité de Direction du Cabinet Fiduciaire se réunit chaque semaine pour passer en revue les activités majeures de l'agence au cours de la semaine écoulée et planifier les activités de la semaine suivante ;

- **le contrôle interne du projet**

Un auditeur interne a été recruté pour assurer le contrôle interne et assister la partie technique pour une bonne application des procédures et normes définies par l'AF. Il établit pour le coordonnateur un rapport périodique ;

- **les missions d'audit et de supervision de l'AF**

- l'AF a recruté un superviseur comptable chargé de sillonner les pays et de réaliser des contrôles inopinés pour s'assurer de la transparence et de la conformité de la gestion des fonds au niveau décentralisé.
- en plus, un directeur d'audit du cabinet fiduciaire effectue un audit financier semestriel suivi de recommandations.

Ces missions de contrôle ont souvent permis de réajuster la trajectoire du projet avant les clôtures périodiques ;

- **Les missions de revue de la Banque Mondiale**

Ce dispositif de contrôle est constitué par :

- les autorisations de décaissements sur la base des marchés du projet ;
- l'analyse et les observations sur les reportings trimestriels, ainsi que les « avis de non-objection » qui doivent être impérativement délivrés par le team local de la banque avant l'exécution des marchés du projet ;
- les missions annuelles de revue du portefeuille de la Banque Mondiale au Sénégal.

- **L'audit externe annuel du projet**

Les états financiers du projet sont annuellement audités par un cabinet indépendant jugé acceptable par la Banque Mondiale. L'audit est fait conformément aux normes internationales d'audit et suivant les termes de référence du bailleur de fonds.

5.4 Evaluation économique et financière du projet

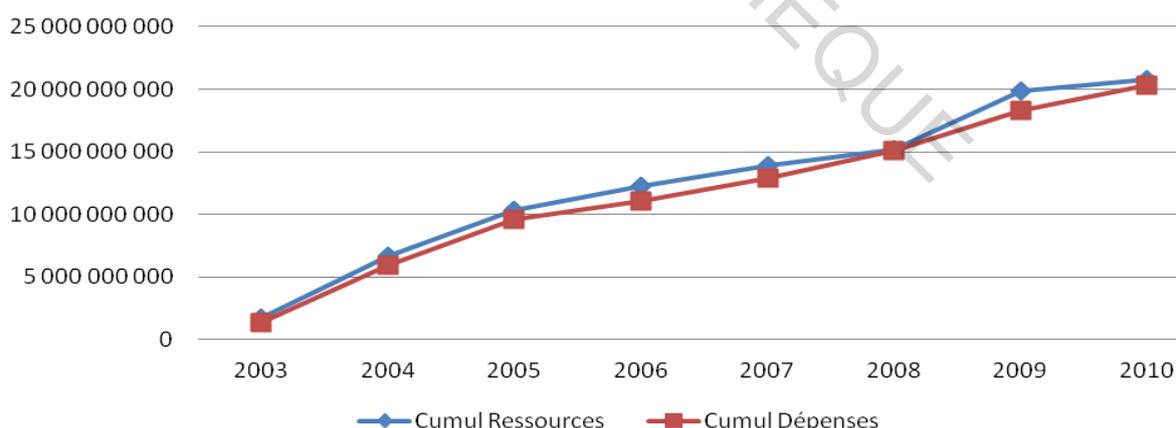
La mise en œuvre stricte de l'organisation décrite dans ce qui précède a permis de compiler les données financières de l'agence qui sont présentées globalement sous deux angles : les ressources mobilisées et les dépenses effectuées en rapport avec les projections initiales.

5.4.1 Présentation financière du projet

Le programme a mobilisé au 30 juin 2010, un montant de FCFA 20 798 410 028. Ce montant correspond au cumul de l'avance sur le compte spécial, des DRF et paiements directs ayant fait l'objet de remboursement ainsi que la contrepartie en numéraire du Gouvernement du Sénégal évaluée à 3 442 926 600 FCFA. L'Etat a mis en place, depuis le début, une contrepartie non décaissable, pour prendre en charge la TVA sur les factures qui a été évaluée à FCFA 668 209 978.

Les dépenses au 30 juin 2010 se chiffrent globalement (IDA- ETAT) à FCFA 20 342 149 715 ou plus précisément FCFA 21 176 137 644 compte tenu des engagements qui n'étaient pas encore soldés à la date de clôture d'un montant de FCFA 833 987 929 FCFA (Cabinet GMS, 2010). Les représentations Figures ci-dessous permettent de visualiser l'évolution des ressources et des dépenses sur la durée du projet.

Figure 8: Représentation graphique des ressources et des dépenses cumulées



Source : Rapport financier MAP - Agence fiduciaire Cabinet Aziz DIEYE (2010)

Ce graphique montre que les ressources ont été régulièrement supérieures aux besoins financiers du projet à l'exception de la période 2007-2008. Cela traduit le respect des engagements du bailleur qui par ailleurs est fortement corrélé au respect des clauses de la

convention de crédit par le projet. Il met également en évidence les performances du projet en termes de gestion de la trésorerie.

5.4.2 Situation financière par catégories

Le système d'information comme décrit supra permet une description financière du projet sous plusieurs perspectives suivant un protocole de requêtes: par composantes, par catégories de dépenses, par nature des dépenses, par bailleurs et par périodes. Par souci de simplification nous avons volontairement opté pour une présentation catégorielle des résultats économiques et financiers du projet à la date de sa clôture.

5.4.2.1 Les projections financières

Elles se présentaient au démarrage du projet comme ci-dessous :

Tableau 7 : Prévisions budgétaires par catégories en FCFA

Désignation	Prévisions
1 TRAVAUX	408 997 867
2 PRODUITS PHARMACEUTIQUES	3 457 477 161
3 FOURNITURES	671 713 678
4 CONSULTANTS	3 794 336 847
5 SUBVENTION	6 960 670 880
6 COUTS OPERATIONNELS	1 665 293 256
7 NON AFFECTES	1 170 906 000
TOTAL	18 29 395 689

Source : Banque Mondiale - Accord de crédit MAP (2001)

5.4.2.2 L'Exécution financière

Le tableau ci-dessous met en évidence l'origine des ressources et leur utilisation par catégories de dépenses :

Tableau 8 : Tableau des emplois ressources par catégories en FCFA

PROGRAMME NATIONAL MULTISECTORIEL DE LUTTE CONTRE LE SIDA										
SOURCES ET EMPLOIS DES FONDS DU PROJET PAR CATEGORIE PERIODE DU 01/03/2003 AU 30/06/2010 EN FCFA										
	ANNEES								Cumul	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Juin 2010		
Source										
Financement du gouvernement	140 000 000	200 000 000	200 000 000	335 000 000	730 426 600	825 000 000	675 000 000	337 500 000	3 442 926 600	
Financement IDA	1 523 345 079	4 833 040 508	3 416 944 845	1 618 172 414	879 552 182	485 436 009	3 994 607 953	604 384 438	17 355 483 428	
Autres financements										
Total financement	1 663 345 079	5 033 040 508	3 616 944 845	1 953 172 414	1 609 978 782	1 310 436 009	4 669 607 953	941 884 438		20 798 410 028
Dépenses par catégorie										
Travaux		19 111 207	203 021 728	105 053 688	100 206 156	85 331 882	29 713 192		542 437 853	
Produits pharmaceutiques	338 545 200	230 947 593	1 111 858 241	1 620 000	940 000	277 478 927	256 473 781	170 111 165	2 387 974 907	
Fournitures	138 801 248	496 459 148	20 243 920	41 687 628	8 397 000	39 991 030	202 958 356	142 298 615	1 090 836 945	
Consultants	594 487 247	1 634 211 160	911 282 085	561 497 902	396 226 187	419 593 047	222 603 763	110 828 841	4 850 730 232	
Subventions	198 319 749	1 767 597 821	975 017 009	326 574 309	1 004 519 259	942 348 018	1 805 487 908	1 212 797 320	8 232 661 393	
Coûts opérationnels	68 155 821	434 956 264	457 082 682	393 807 499	312 561 122	436 268 001	724 656 021	410 020 975	3 237 508 385	
Non affectés										
Opérations										
Total dépenses	1 338 309 265	4 583 283 193	3 678 505 665	1 430 241 026	1 822 849 724	2 201 010 905	3 241 893 021	2 046 056 916		20 342 149 715
Sources moins dépenses	325 035 814	449 757 315	-61 560 820	522 931 388	-212 870 942	-890 574 896	1 427 714 932	-1 104 172 478		456 260 313

Agenciation : système d'organisation de la traçabilité des ressources dans un projet financé par la banque mondiale au Sénégal

	ANNEES								Cumul	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Juin 2010		
Ajouter différence de taux de										
Evolution nette des sources	325 035 814	449 757 315	-61 560 820	522 931 388	-212 870 942	-890 574 896	1 427 714 932	-1 104 172 478		456 260 313
Solde d'ouverture										
Compte de gouvernement	0	125 063 839	150 747 713	121 921 255	107 609 537	221 370 732	200 671 215	292 237 035	334 277 965	
Compte spécial	0	199 971 975	624 045 416	591 311 054	1 128 554 160	801 922 023	-67 953 356	1 268 195 756	121 982 348	
Autres comptes										
Total à l'ouverture	0	325 035 814	774 793 129	713 232 309	1 236 163 697	1 023 292 755	132 717 859	1 560 432 791	456 260 313	
Evolution nette de l'encaisse	325 035 814	449 757 315	-61 560 820	522 931 388	-212 870 942	-890 574 896	1 427 714 932	-1 104 172 478	0	456 260 313
Encaisse nette disponible	325 035 814	774 793 129	713 232 309	1 236 163 697	1 023 292 755	132 717 859	1 560 432 791	456 260 313	456 260 313	456 260 313
Solde de clôture										
Compte de gouvernement	125 063 839	150 747 713	121 921 255	107 609 537	221 370 732	200 671 215	292 237 035	334 277 965		334277965
Compte spécial	199 971 975	624 045 416	591 311 054	1 128 554 160	801 922 023	-67 953 356	1 268 195 756	121 982 348		121982348
Autres comptes bancaires										
Solde total de clôture	325 035 814	774 793 129	713 232 309	1 236 163 697	1 023 292 755	132 717 859	1 560 432 791	456 260 313	0	456 260 313

Source : Rapport financier MAP - Agence fiduciaire Cabinet Aziz DIEYE (2010)

5.4.2.3 L'exécution budgétaire

L'exécution budgétaire décrit pour chaque catégorie de dépense budgétée, les montants qui ont été déboursés ainsi que le montant reliquataire. Il permet de vérifier d'une part que les activités réalisées correspondent strictement à celles initialement prévues et d'autre part, que certaines catégories de dépenses n'ont pas été privilégiées par rapport à d'autres lors de la mise en œuvre du projet.

Tableau 9 : Situation d'exécution budgétaire par catégories en FCFA

N°	LIBELLES	PREVISIONS	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	juin-10	TOTAL DECAISSE	ECART	% D'EXECUTION
1	TRAVAUX	455 724 294	-	18 162 044	188 381 361	94 729 362	86 134 945	18 450 880	- 437 591	-	405 421 001	50 303 293	89%
2	PRODUITS PHARMACEUTIQUES	2 370 066 457	338 545 200	230 947 593	1 111 267 880	1 620 000	338 545 200	277 178 927	- 82 071 419	170 111 165	2 386 144 546	- 16 078 089	101%
3	FOURNITURES	1 151 868 821	130 003 215	462 093 040	13 730 480	40 410 563	135 027 983	11 587 600	61 130 705	133 742 260	987 725 846	164 142 975	86%
4	CONSULTANTS	4 353 568 929	593 762 798	1 610 491 099	880 255 728	492 456 931	719 109 210	105 108 958	- 484 193 392	25 411 828	3 942 403 160	411 165 769	91%
5	SUBVENTION	8 467 928 413	198 319 749	1 767 597 821	975 017 009	326 574 309	1 196 640 128	941 794 938	1 607 168 359	1 215 797 320	8 228 909 633	239 018 780	97%
6	COUTS OPERATIONNELS	1 289 267 721	62 742 142	319 675 470	283 190 928	116 300 028	62 938 072	1 332 585	233 346 575	205 535 273	1 285 061 073	4 206 648	100%
7	NON AFFECTES	551 251 846	-	-	-	-	-	-	-	-	-	551 251 846	0%
TOTAL		18 639 676 480	1 323 373 104	4 408 967 067	3 451 843 386	1 072 091 193	2 538 395 538	1 355 453 888	1 334 943 237	1 750 597 846	17 235 665 259	1 404 011 221	

Source : Rapport financier MAP - Agence fiduciaire Cabinet Aziz DIEYE (2010)

L'exécution budgétaire montre une certaine uniformité dans l'action. En effet, aucune catégorie de dépense n'a été privilégiée par rapport aux autres. Le tableau ci-dessus met en évidence un taux d'exécution budgétaire particulièrement élevé pour l'ensemble des dépenses du projet.

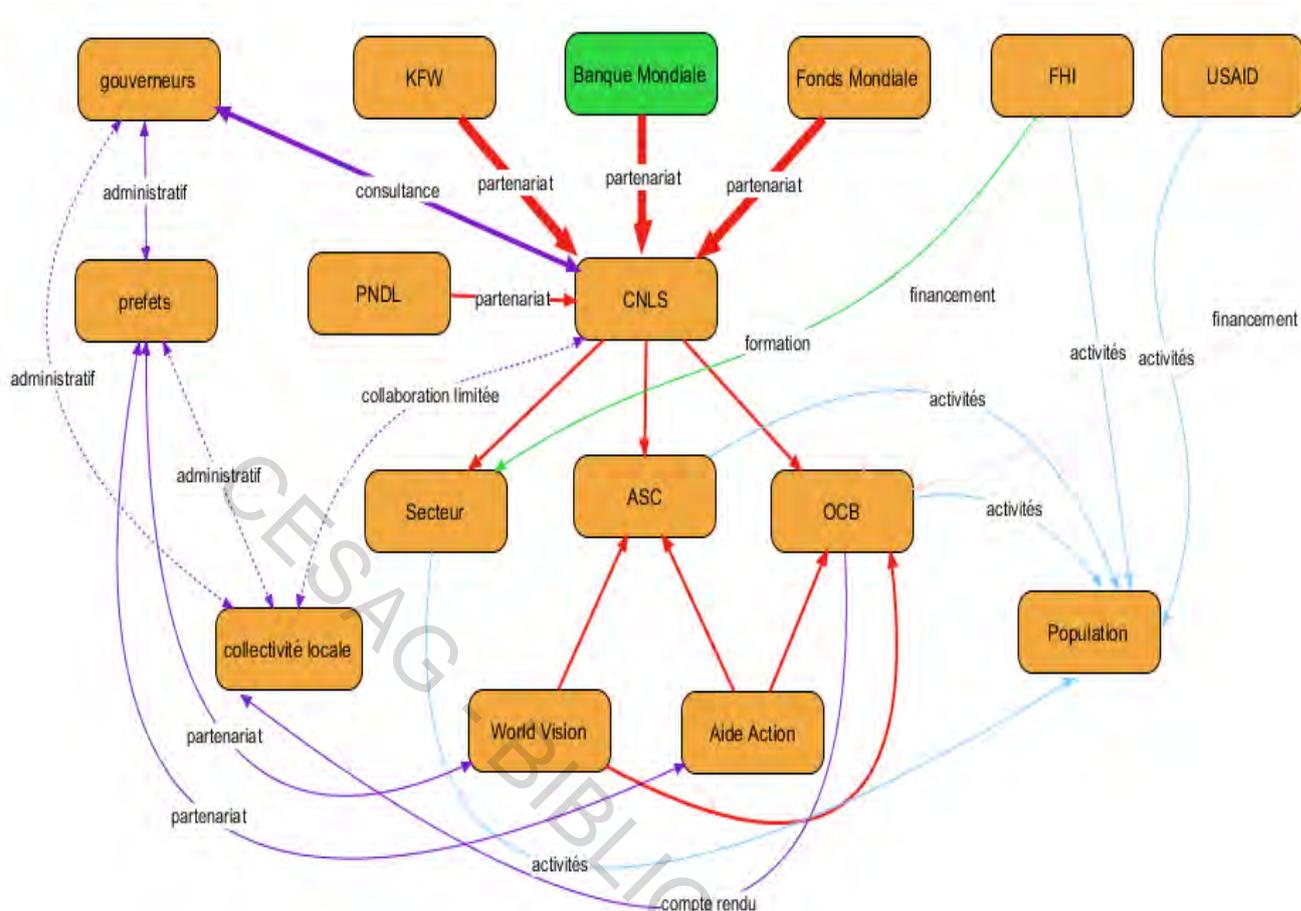
5.4.2.4 Analyse du suivi budgétaire par catégories

Malgré un niveau élevé de réalisation de la catégorie « subventions » dans l'ensemble du projet (97%) nous pouvons relever une grande disparité des décaissements d'une année à l'autre. En effet, la catégorie subvention a constitué plus ou moins le tendon d'Achille de la mise en œuvre du MAP. Le rapport de clôture fait mention de « lenteurs notées dans la mise à disposition des subventions. La presque totalité des acteurs ayant bénéficié des subventions ont déclaré avoir débuté leurs activités avec beaucoup de retard.....les lenteurs administratives auraient beaucoup affecté le respect des calendriers d'exécution des activités des sous-projets. ».

La cartographie du circuit de mise à disposition des fonds et de validation des rapports ci-dessous nous donne une lecture des liens complexes qui existent entre les parties prenantes de cette catégorie, et justifie au besoin les lenteurs susvisées. Or, l'un des objectifs majeurs du projet était de mettre de façon rapide et sécurisée les fonds à la disposition des bénéficiaires.

Il convient toutefois de préciser que ces délais déplorés demeurent largement plus satisfaisants que ceux jusque là notés dans le cadre d'une gestion publique de fonds décentralisés.

Figure 9 : Circuit général des financements et des restitutions



Source : Cabinet GMS (2010 : 87)

Conclusion

Ce chapitre nous a permis de cerner les contours du modèle d'« agenciation » adopté par le CNLS. La particularité du modèle réside dans le fait que la création de l'agence a été précédée :

- d'études préalables d'opportunité et d'impact,
- du choix d'un ancrage juridique, institutionnel et organisationnel pertinent,
- de l'option de confier à un cabinet externe la gestion comptable et financière en vue d'utiliser des outils de gestion du privé pour gérer les ressources publiques.

Ce chapitre a également permis de dégager les performances que le modèle a permis de réaliser.

CHAPITRE 6 : DIAGNOSTIC DE L' « AGENCIATION DU CNLS »

L'objectif de ce chapitre est d'apprécier le modèle étudié par rapport au référentiel dégagé (cf. :1.4 définition et raisons de l' « agenciation ») afin de ressortir les écarts. Ces écarts qui constituent les résultats de notre diagnostic seront analysés par la suite au moyen d'un outil d'analyse adéquat en vue de formuler des recommandations destinées à améliorer le modèle.

6.1 Présentation des résultats

6.1.1 Référentiel d'analyse

En nous fondant sur la cadre théorique de notre étude, notamment :

- la définition et les raisons de l' « agenciation »,
- les principes directeurs de l'agence d'exécution au Sénégal,
- le benchmarking fait sur les expériences étrangères,

Nous pouvons dégager le référentiel d'analyse comportant les critères suivants :

- ▶▶ l'opportunité de créer l'agence ;
- ▶▶ la substitution à l'Etat dans sa mission de service public ;
- ▶▶ l'autonomie ;
- ▶▶ l'expertise ;
- ▶▶ la mobilisation de ressources ;
- ▶▶ la qualité des services rendus aux citoyens ;
- ▶▶ la gestion participative du service public ;
- ▶▶ la responsabilisation ;
- ▶▶ le suivi des dépenses publiques ;
- ▶▶ la performance ;
- ▶▶ l'utilisation d'outils et de méthodes de gestion adaptés ;

- ▶▶ des économies de temps et de ressources ;
- ▶▶ la flexibilité budgétaire ;
- ▶▶ la traçabilité des transactions financières.

6.1.2 Présentation des données

La présentation des résultats est faite sur la base d'un rapprochement entre les constats effectués sur l'existant au niveau du CNLS et notre référentiel d'analyse, au moyen de la grille d'appréciation ci-après.

Tableau N° 10 : Grille d'appréciation du CNLS par rapport au référentiel

Critères	Constats		Appréciations		
	Non observé	Observé	Fort	Moyen	Faible
1- Opportunité de créer une agence		X	X		
2 - Substitution à l'Etat		X	X		
3 – Autonomie		X	X		
4 – Expertise		X	X		
5 - Capacité de mobilisation de ressources		X		X	
6 - Qualité des services rendus		X		X	
7 - Gestion participative		X	X		
8 – Responsabilisation		X	X		
9 - Suivi des dépenses publiques	X				
10 – Performance		X	X		
11 - Outils et de méthodes de gestion adaptés		X	X		
12 - Economies de temps et de ressources		X		X	
13 - Flexibilité budgétaire		X	X		
14 - Traçabilité des transactions financières		X	X		

Source : Nous-mêmes à partir du Rapport du Conseil d'Etat Français (2012) et la Loi d'orientation n° 2009-20 sur les agences d'exécution au Sénégal (2009)

Il ressort du tableau ci-dessus les commentaires suivants :

Commentaire 1 : En vue de lutter plus efficacement contre le VIH/SIDA, la Banque Mondiale et l'Etat du Sénégal ont convenu, après concertation, de créer un cadre approprié pour concevoir et mettre en œuvre un plan stratégique national.

Commentaire 2 : Le CNLS est la seule structure habilitée à s'occuper de la lutte contre le SIDA au Sénégal d'ordre et pour le compte de l'Etat. A cette fin, il utilise des ressources publiques dans le cadre de sa mission.

Commentaire 3 : La lutte contre le SIDA est une entreprise multisectorielle et transversale. C'est pourquoi le leadership a été institué dans le cadre d'une structure autonome disposant d'un patrimoine et de moyens propres pour atteindre ses objectifs.

Commentaire 4 : Comme sus indiqué, en se basant sur son propre arbitrage et des critères de compétition, le CNLS a pu mobiliser les personnels ressources disponibles au niveau de l'administration (autorités administratives, personnels de santé...) mais également toutes les compétences externes nécessaires (Agent Fiduciaire, consultants ...).

Commentaire 5 : Le CNLS a permis de mobiliser l'intégralité des fonds IDA et de la contrepartie. Toutefois, il n'a pas réussi à attirer les ressources des partenaires stratégiques qui ont continué à dérouler leurs propres plans de travail (KFW, FHI, USAID...).

Commentaire 6 : Le CNLS a couvert tout le territoire national à travers des plans d'action et, a mis en place un plan de suivi évaluation permettant désormais de faire le point sur la lutte contre le SIDA au Sénégal. Toutefois, à la mise en œuvre, il a été déploré l'absence ou le retard dans la réalisation de certaines activités dû à des goulots d'étranglement dans le circuit de décaissement des fonds du niveau décentralisé.

Commentaire 7 : Le CNLS a impliqué les acteurs à tous les niveaux : ministères, départements et communautés. La gestion financière a épousé les contours de l'organisation administrative ; ce qui a permis la mise à disposition de fonds du sommet vers la base, puis l'utilisation et la justification de fonds de la base vers le sommet.

Commentaire 8 : Les moyens matériels, techniques et financiers du programme quinquennal de lutte contre le SIDA sont mis à la disposition d'un administrateur, en l'occurrence le Secrétaire Exécutif, qui en assure la gestion et qui rend compte au Premier Ministre sur une base annuelle.

Commentaire 9 : Le suivi des dépenses s'est fait avec le concours de la comptabilité générale privée (SYSCOHADA) et de la comptabilité budgétaire privée. Cela a permis de retracer les recettes et les dépenses du projet. Toutefois, l'absence de conversion de ces transactions en comptes publics n'a pas autorisé la consolidation des données financières dans la comptabilité de l'Etat. Cette insuffisance a compromis indubitablement la fiabilité et la sincérité des informations contenues dans la comptabilité publique.

Commentaire 10 : L'objectif majeur en 2001 était de maintenir le taux de prévalence à 1,4% et d'atteindre les indicateurs prévus à cet effet dans le plan stratégique quinquennal. A la date de clôture du MAP, le taux de prévalence était de 0,7 %. Au surplus, les performances ci-après ont pu être notées :

- les cibles du projet ont été atteintes, pour l'essentiel, grâce à une gestion administrative et financière décentralisée ;
- les bénéficiaires des financements ont respecté les principes et normes édictés par le projet d'où le niveau important du taux de justification des dépenses ;
- Le modèle d'agence utilisé a permis au projet de réaliser un taux moyen d'absorption du crédit de 92,46 % contre un taux moyen national de 39% pour les crédits IDA qui n'ont pas externalisé leur gestion financière (Revue annuelle conjointe de la performance du portefeuille de projets de la Banque Mondiale, 2010). Il est généralement admis que les causes majeures du faible taux d'absorption des financements par les projets et programmes financés par les bailleurs de fonds en Afrique sont dues à la longueur et à la complexité des procédures administratives et financières, à la lourdeur de la réglementation des achats publics, et aux relations entre les projets et le Ministère des Finances et du Budget.

- Le taux de justification des montants décaissés est de l'ordre de 84% au moment de la clôture, ce qui traduit une réelle performance pour un projet d'envergure nationale impliquant en particulier des acteurs du secteur public à grande échelle.

Commentaire 11 : Le CNLS a eu recours à un Agent Fiduciaire indépendant et assermenté, ce qui consacre son option forte d'utiliser les méthodes et les outils du secteur privé pour gérer les fonds publics mis à sa disposition.

Commentaire 12 : Le CNLS s'est fortement appuyé sur l'organisation administrative existante pour mener à bien sa mission. Elle a par conséquent développé quelques tares propres à une administration centralisée. Ainsi, selon le rapport final d'évaluation du MAP, des difficultés ont été notées dans la mobilisation des fonds alloués aux ministères et à certaines structures de la société civile au niveau décentralisé. De même des lenteurs de décaissements ont retardé la mise en œuvre de quelques activités. Toutefois, lesdites lenteurs ont souvent été causées par les retards dans la production de justificatifs techniques et financiers par certains points focaux nationaux ou régionaux qui ont parfois manqué de formation et d'accompagnement pour respecter les procédures imposées par la Banque Mondiale.

Commentaire 13 : Le CNLS a pu dérouler un programme sur cinq ans en dehors de toutes les contraintes et aléas notés dans les programmes nationaux dépendant du budget de l'Etat. Le compte spécial est directement approvisionné par virements de la Banque Mondiale. Les fonds de contrepartie de l'Etat qui représentent seulement 10% du financement sont quant à eux mobilisés conformément aux règles de finances publiques.

Commentaire 14 : Du point de vue de la traçabilité des ressources, on peut relever :

- une bonne maîtrise du patrimoine mobilier et immobilier du CNLS ;
- une excellente traçabilité des financements jusqu'à destination aussi bien du point de vue du statut des bénéficiaires, que du point de vue de leur localisation géographique ;
- une reddition des comptes au plan comptable, financier et budgétaire à toutes les dates indiquées et à la clôture du projet ;

- une reddition des comptes du point de vue de l'usage auquel les fonds étaient destinés notamment en termes de cibles atteintes et d'investissements réalisés.

La mise en œuvre du projet est considérée, dans son ensemble, comme satisfaisante au vu des résultats quantitatifs observés, du taux de réalisation des activités programmées et de la performance globale à tous les niveaux, d'une part, et, d'autre part, de la perception de la transparence et de la traçabilité financière des ressources.

6.2 Analyse SWOT du projet

Pour évaluer le CNLS nous avons utilisé la méthode d'analyse SWOT (Strengths – Weaknesses – Opportunities – Threats) appelée aussi AFOM (Atouts – Faiblesses – Opportunités – Menaces) qui est un outil d'analyse stratégique. Il combine l'étude des forces et des faiblesses d'une organisation, d'un territoire, d'un secteur ... avec celle des opportunités et des menaces de son environnement, afin d'aider à la définition d'une stratégie de développement.

6.2.1 Forces et faiblesses

6.2.1.1 Les Forces

L'appréciation du CNLS par rapport à notre référentiel d'analyse montre que cette agence présente beaucoup de forces. En effet, nous avons noté une conformité par rapport à 10 des 14 critères d'évaluation retenus.

6.2.1.2 Les Faiblesses

Le MAP, comme toute œuvre humaine, a présenté quelques faiblesses parmi lesquelles nous pouvons retenir :

- la non-centralisation de tous les moyens dédiés à la lutte contre le SIDA au niveau du CNLS ; en effet, certains partenaires au développement impliqués dans la lutte contre le SIDA au Sénégal ont poursuivi leurs interventions sous forme de financements et d'activités (encadrement, formation, sensibilisation ...) directement au niveau des cibles communautaires (population, OCB, ASC ... cf. Figure 11) ;

- même si le MAP affiche un très bon taux de décaissement au niveau des activités communautaires, on a noté des retards dans la mise en place des fonds au niveau décentralisé du fait de la longueur des procédures de financement ;
- cette longueur des procédures combinée au manque de formation de certains points focaux des ministères techniques et des organisations de la société civile a entraîné le retard, voire même la non-exécution, de certaines activités stratégiques planifiées ;
- l'absence de consolidation des fonds du projet dans l'exécution budgétaire de l'Etat pose à notre avis problème. En effet même si les annuités de remboursement du crédit seront nécessairement prises en compte dans les charges de l'Etat in fine, il n'empêche que la non prise en compte des dépenses engagées au cours des exercices budgétaires de référence fausse indubitablement les résultats de la comptabilité publique.

6.2.2 Opportunités et menaces

6.2.2.1 Les opportunités

Les opportunités majeures identifiées sont :

- le projet a caractère universel, et repose sur une cause identifiée ;
- le leadership du projet a été transféré du ministère technique (Ministère de la Santé) à la Primature pour rendre plus effective l'appropriation de la lutte par les départements les plus concernés du Gouvernement, le secteur privé et la société civile ;
- les moyens étaient disponibles, l'Etat ayant contracté un emprunt de USD 23 600 000 en sus des ressources de la contrepartie pour financer le Plan Stratégique.

6.2.2.2 Les Menaces

Les principales menaces identifiées sont :

- l'absence de concertation entre tous les acteurs (partenaires et bailleurs) qui mettent des ressources dans la lutte aurait pu entraver la bonne exécution du projet ;
- du fait de la largeur de la cible (toute l'étendue du territoire national), il était à prévoir quelques cas d'indisponibilité de ressources humaines et matérielles (logistique) nécessaires à la mise en œuvre du PNMLS dans certaines localités ;

- il y avait un risque de non-conformité entre l'action politique et la forte volonté affichée.

Tableau 11 : Matrice d'analyse SWOT du projet

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> - Existence d'un Plan Stratégique - Conception d'un Manuel de Mise en Œuvre Technique - Elaboration d'un Manuel de Procédures, Administratives, Financières et Comptables - Mise en place d'un Système d'Information (informatique) - Recrutement d'une agence de gestion financière (Agence Fiduciaire) - Ressources des Humaines adéquates 	<ul style="list-style-type: none"> - Non centralisation de tous les moyens dédiés à la lutte - Longueur et lourdeur des procédures de mise à disposition des fonds destinés à la Société Civile - Comptabilité non consolidable et non consolidée dans les comptes du Trésor Public
Opportunités	Menaces
<ul style="list-style-type: none"> - Universalité de la Cause (lutte contre le SIDA) - Leadership relevé au niveau de la Primature (forte volonté politique) - Disponibilités de ressources pour l'action 	<ul style="list-style-type: none"> - Action non concertée de tous les acteurs de la lutte dont certains disposent de moyens et plans d'action propres (USAID et FHI) - Indisponibilité dans certaines localités de ressources humaines et matérielles (logistique) nécessaires à la mise en œuvre du PNMLS - Risque de non-conformité entre l'action politique et la forte volonté affichée

Source : Nous mêmes à partir du cours de création de cabinet (YAZI, 2006)

6.3 Recommandations

De l'analyse du tableau ci-dessus, les recommandations suivantes peuvent être faites.

Recommandation 1 :

Nous recommandons au Secrétariat Exécutif d'initier la revue du schéma institutionnel du CLNS en vue de fédérer toutes les interventions des partenaires techniques et financiers dans le plan stratégique national de lutte contre le SIDA. En effet, ces actions non concertées impliquent :

- une perte d'efficacité du fait de la duplication de certaines activités au niveau des cibles ;
- une capitalisation sur les indicateurs du CNLS d'activités réalisées par d'autres, ce qui aura pour conséquence de fausser l'évaluation technico-financière du programme.

La mise en œuvre d'une telle recommandation nécessitera l'intervention de l'Etat qui devra inviter tous les partenaires concernés à une large concertation pour créer un cadre commun et consensuel pour lutter efficacement contre le SIDA. Ceci permettra de mobiliser l'ensemble des ressources humaines et financières consacrées et de les utiliser avec plus d'efficacité.

Recommandation 2 :

Pour éviter les goulots d'étranglement dans le circuit de la mise à disposition des fonds auprès des bénéficiaires du programme, le CNLS devra s'assurer au préalable que les acteurs impliqués dans la mise en œuvre technique et financière disposent d'une formation adéquate pour maîtriser et utiliser les outils imposés par le bailleur de fonds et le CNLS.

Pour ce faire, le CNLS ne devra plus compter uniquement sur le renforcement des capacités des acteurs en gestion financière tel que prévu dans les termes de référence de l'Agent Fiduciaire, mais devra aussi mobiliser des ressources dédiées à cette formation nécessaire à la correcte exécution et la pérennisation du programme.

Recommandation 3 :

Nous recommandons que les outils de gestion financière et comptable qui ont été élaborés par l'Agence Fiduciaire soient revisités par le CNLS pour prendre en compte les besoins de la comptabilité publique dans le cadre de la restitution financière du programme.

La mise en œuvre de cette recommandation passera nécessairement par le reparamétrage du progiciel de comptabilité en incluant notamment la nomenclature de la comptabilité publique, et permettra ainsi de faciliter le compte rendu des activités aux autorités administratives et de fournir les informations nécessaires au MEF pour des besoins de consolidation.

Recommandation 4 :

Afin de garantir le maintien des acquis, l'Etat du Sénégal devra s'appropriier le programme en anticipant le « phasing out » de la Banque Mondiale qui est censée se retirer après la deuxième phase du plan stratégique quinquennal. Pour ce faire, l'Etat doit, sur proposition du

CLNS, s'appuyer sur le caractère multisectoriel et de transversal de la lutte pour amener tous les ministères techniques qui se sont déjà impliqués à prévoir dans leurs budgets annuels des fonds destinés à appuyer le plan stratégique national. Dans la même foulée, les organisations patronales et de la société civile, tout comme les partenaires de l'Etat, seront invités à utiliser l'organe du CLNS pour dérouler leurs activités.

En effet, le constat majeur qui peut être fait après l'étude du cas du CLNS, est que le dispositif repose substantiellement sur des moyens financiers ; d'où la nécessité de mettre en place une bonne stratégie de levée de fonds.

Conclusion

Ce chapitre nous a permis de mettre en pratique la méthodologie retenue dans la cadre de cette étude. Ainsi, nous avons procédé au diagnostic du modèle d'agence étudié en nous fondant sur des méthodes de collecte de données, un référentiel, une grille d'appréciation et une méthode d'analyse préalablement identifiés.

Par la suite, nous avons formulé les recommandations qui nous ont semblé pertinentes.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

L'expérience récente du SEN/CNLS présentée dans cette étude – avec une externalisation de la fonction financière- qui a bien fonctionné, prouve à suffisance la pertinence de renforcer dans ce domaine, le partenariat public privé. Elle a permis d'atteindre des résultats probants et mesurables, d'évaluer le programme sur la base de ses propres critères de performances, mais aussi et surtout de rendre compte.

La Banque Mondiale relève que le projet du CNLS a été le seul noté satisfaisant au niveau continental. Il a d'ailleurs été sacré en Afrique du Sud au mois de juillet 2012.

Pourtant ces performances, reconnues de tous n'ont pas permis au modèle d'essaimer à l'instar des AGETIP. Sa réplique dans certaines structures du ministère de la santé a conduit à des échecs cuisants car il y a eu transposition formelle du nom « Agence Fiduciaire de..... », sans que cela ne soit accompagné d'une transposition de contenu.

CONCLUSION GENERALE

Les contraintes de bonne gouvernance et de recentrage de l'Etat autour de ses fonctions premières ainsi que l'extrême nécessité de réussir les stratégies de réduction de la pauvreté en cours dans nos Etats sahéliens pour venir en aide aux populations fragilisées font de l'« agenciation » une option incontournable. En effet, les agences, de par leur spécialisation, leur souplesse dans la gestion, la transparence de leurs activités, leur autonomie et leurs ressources humaines et financières adaptées, sont une alternative pertinente aux structures administratives étatiques classiques, dans la fourniture de services aux usagers ou la régulation de secteurs d'activité. D'autant plus que le système public dans son organisation et ses méthodes semble avoir atteint ses limites dans sa capacité à satisfaire les attentes des consommateurs de services publics.

C'est ainsi que, dans le cadre de la modernisation de leur administration, beaucoup d'Etats ont eu recours à cette forme d'organisation pour « *faire plus vite, moins cher et mieux* ». L'« agenciation » au Sénégal devra à l'avenir être faite sous ce prisme. L'Agence ne devra plus être conçue et utilisée comme solution de dépannage ponctuel mais comme outil fondamental de gestion publique.

L'étude du cas du CNLS obéissait à trois préoccupations :

- la première était de présenter un modèle d'agence qui constitue une réussite dans sa conception et sa mise en œuvre, susceptible d'essayer avec bonheur ;
- la deuxième était de montrer que l'externalisation de la fonction financière pouvait constituer un atout majeur dans le cadre de l'externalisation des missions publiques en permettant une meilleure souplesse dans la mise en œuvre des transactions et en offrant une meilleure traçabilité des ressources publiques engagées ;
- la dernière était de formuler des recommandations pour améliorer et pérenniser ce modèle d'agence.

Nos travaux nous ont permis de mieux appréhender le concept d'agence et sa mise en œuvre dans le monde, de montrer les dérives constatées au Sénégal du fait d'une utilisation inappropriée, d'offrir un modèle réussi à travers un cadre pratique qui au passage a été analysé dans la perspective de l'améliorer.

Les performances réalisées par le CNLS démontrent indubitablement la pertinence du paradigme que nous avons offert comme une option forte au cours cette étude.

C'est d'ailleurs pour cette raison qu'il serait souhaitable, en attendant la conceptualisation par l'Etat du recours aux agences, d'associer les professionnels de la comptabilité privée dans la gestion des agences.

En tout état de cause, la mise en œuvre des recommandations formulées dans la présente étude permettra aux dirigeants du CNLS d'accroître les performances et de pérenniser cette agence, à la condition toutefois de bénéficier de l'appui de l'Etat.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

BIBLIOGRAPHIE

CESAG - BIBLIOTHEQUE

1. Institut de la Gestion Publique et du Développement Economique (2006), 25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE, Convergence et systémique, 44P.
2. BUSSON-VILLA Florence (1999), L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales, Université de Rennes 2, 23 P.
3. KAMARA Mamadou (2001), Analyse et réflexions sur l'état de la transparence budgétaire et financière au Sénégal, AID TRANSPARENCY, 72 P.
4. Revue Française de Science Politique (1993), Le Nouveau Management Publique en Grande Bretagne depuis 1979 : un échec relatif, 20 P.
5. Rapport Banque Mondiale (2006), Revue des Dépenses Publiques du Sénégal, 108 P.
6. Actes du Colloque du 16 décembre (1999), État et gestion publique, 214 P.
7. Banque Mondiale et Banque Africaine de Développement (2003), Evaluation de la Gestion des Finances Publiques et des Pratiques Comptables du Secteur Privé, Volume I, 50 P.
8. ASSEMIEN K. Noel Alain (2008), La Performance du Cadre de Gestion des Finances Publiques des Pays de l'UEMOA à la lumière des évaluations du PEFA, 68P.
9. BARTOLI Annie (2005), Le management dans les organisations publiques, Collection Management public, 2ème édition, 424 P.
10. AMAR Anne et BERTHIER Ludovic (2007), Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites, 13 P.
11. PESQUEUX Yvon (2010), Le nouveau management public : Développement des Systèmes d'Organisation, 11 P.
12. BAUBY Pierre (2007), Quels modèles de service public dans les pays de l'ODCE, 23P.
13. DUFOUR Christian (2000), Les réformes de l'administration publique en Grande Bretagne, Volume 7, Numéro 3.
14. RIDLEY Frederic (1995), Les réformes au Royaume-Uni, Observatoire de l'Administration Publique ENAP, 6 P.

15. Rapport du Conseil d'Etat français (2012), Les agences : une nouvelle gestion publique, 289 P.
16. Délégation au Management Public (2003), Programme Nationale de Bonne Gouvernance, 50 P.
17. KAMARA Mamadou (2005), Analyse et réflexions sur l'état de la transparence budgétaire et financière au Sénégal, 72 P.
18. Ministère des Finances du Sénégal - CEPOD (2004), Réformes du système budgétaire au Sénégal, 49 P.
19. SYLLA Mamadou (2007), La délégation de la maîtrise d'ouvrage publique : l'approche AGETIP en Afrique - enjeux et bilans d'un nouveau partenariat, 62 P.
20. KPMG (2006), Rapport final de la mission d'évaluation des agences – Délégation au Management Public, 50 P.
21. Ministère de la Santé - Division SIDA (2001), Manuel d'exécution technique du MAP, 63 P.
22. Cabinet Aziz DIEYE (2002), Manuel des Procédures du SEN CNLS, 195 P.
23. Cabinet GMS (2010), Rapport d'évaluation de l'appui du MAPS au PNMLS du Sénégal, 87 P.
24. Banque Mondiale (2010), Revue annuelle conjointe de la performance du portefeuille de projets de la Banque Mondiale.
25. RENAUD Clémence (2007), Les partenariats public-privé - un héritage positif pour les générations futures, 90 P.
26. RENAUD Clémence (2007), Management du secteur public : collectivités et partenaires, Mémoire pour le Master professionnel.
27. MOINDZE Mohamed (2011), Modernisation du Contrôle Interne de la Dépense Publique dans les Pays Africains Francophones, 27 P.
28. Termes de Référence de l'Etude d'Evaluation sur les Agences d'Exécution (DREAT) Présidence de la République, Sénégal, 2012.
29. Loi d'orientation N° 2009-20 du 4 mai 2009 définissant une agence d'exécution.

30. Décret n° 2011-634 du 17 mai 2011 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères.

31. Décret n° 2012-543 du 24 mai 2012 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères.

CESAG - BIBLIOTHEQUE