



CENTRE AFRICAIN D'ETUDES SUPERIEURES EN GESTION

INSTITUT SUPERIEUR DE COMPTABILITE,
DE BANQUE ET DE FINANCE (ISCBF)

**MAITRISE PROFESSIONALISEE DE TECHNIQUES
COMPTABLES ET FINANCIERES**

3^{eme} promotion

Année Universitaire 2003 - 2005

MEMOIRE DE FIN DE FORMATION DE 2^{EME} CYCLE

THEME

**Diagnostic de la Gestion Financière
du Programme de Développement
Intégré de la Santé (PDIS) du Sénégal**

Présenté par:
Ndéye Ngoné SY



Sous la direction de:
Abdoulaye Mohamet LO,
DAAFC / PDIS

Mathieu NDIAYE,
CHEF COMPTABLE / PDIS

DEDICACES

Je dédie ce travail,

- Au Tout Puissant, **Le Bon Dieu**, Le Clément, Le Miséricordieux de nous avoir donné une santé de fer.
- **A mon père,**

Ce travail est ton œuvre.

Ton seul souci est la réussite et le bonheur de tes enfants. Grâce à ton grand amour pour la famille et tes conseils, tu as fait de moi ce que je suis. Je te témoigne ma reconnaissance et mon affection et prie Dieu de t'accorder une longue vie et une santé de fer.

- **A ma mère,**

Tout d'abord je prie le Bon Dieu de t'accorder un prompt rétablissement et une longue vie. Malgré les moments difficiles durant ces deux dernières années, tu as toujours gardé le sens du courage et démontré ta croyance.

Tu es et seras toujours un exemple pour moi. Tu m'as inculqué le sens de l'honneur, de la dignité et de l'humilité. Ton soutien moral m'a été bénéfique.

- **A mon frère et mes sœurs,**

Ceci est le fruit de notre union familiale et de notre complicité ; votre affection et vos conseils m'ont beaucoup apporté.

- **A mes beau – frères, neveux et nièces**

Merci pour tout votre soutien

- **A tous le personnel du Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale** particulièrement à **Mathieu NDIAYE**
- **A tous mes professeurs et camarades de promotion.**

REMERCIEMENTS

Je remercie:

Le Bon Dieu Tout Puissant qui est notre raison d'être.

Ce mémoire de fin d'études au CESAG, est une occasion pour moi de remercier à travers ces lignes, tous ceux qui, de près ou de loin, ont contribué à sa réussite.

Ces remerciements s'adressent particulièrement à :

- Monsieur Mathieu NDIAYE, mon encadreur, pour sa disponibilité constante, la qualité et la clarté de son encadrement.
- Monsieur Abdoulaye M. LO dont l'assistance et les conseils m'ont été bénéfiques.
- Monsieur Moussa YAZI, pour le soutien moral et à la contribution à notre formation.
- Monsieur Malick SY, du bureau des marchés.
- Monsieur Ibrahima CAMARA, responsable du BCI/ETAT.
- La Chine TAIWAN et l'Etat du Sénégal, qui à travers leur aide financière m'ont permis de suivre cette formation.
- Le personnel du Ministère de Santé et de la Prévention Médicale plus particulièrement les agents de la DAGE.
- Les cadres et les agents de la CAS/PNDS pour la disponibilité des documents.
- Tout le personnel et l'ensemble du corps professoral du CESAG pour avoir contribué à notre formation.
- Tous les camarades de la 3^{ème} promotion de la MPTCF du CESAG.

LISTE DES ABREVIATIONS ET SIGLES

AGETIP : Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le sous emploi

AOI : Appel d'Offres International

AON : Appel d'Offres National

BAD : Banque Africaine de Développement

BCEAO : Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

BCI : Budget Consolidé d'Investissement

BFCB : Bureau Finance Comptabilité Bailleurs

BFCE : Bureau Finance Comptabilité Etat

BFND : Budget de Fonctionnement Non Décentralisé

BIRD : Banque International pour la Reconstruction et le Développement

BM : Banque Mondiale

CAS : Cellule d'Appui et de Suivi

DAAFC : Division des Affaires Administratives Financières et Comptables

DAGE : Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement

DIEM : Division des Infrastructures des Equipements et de la Maintenance

DPSB : Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire

DRF : Demande de Remboursement de Fonds

EDS : Enquête Démographique Sanitaire

FND : Fonds Nordique de Développement

FNUAP : Fonds des Nations Unies pour la Population

ICSID : Centre International de Règlement des Différents relatives aux Investissements

IDA : Association International de Développement

MCD : Médecin Chef de District

MCR : Médecin chef de Région

MEF/DDI : Ministère Economie et des Finances /Direction de la dette et de l'Investissement

MIGA : Agence Multilatéral de Garantie des Investissements

MOCI : Moniteur du Commerce International

PAST : Programme d'Ajustement Structurel des Transports

PDIS : Programme de Développement Intégré de la Santé

PDRH : Projet de Développement des Ressources Humaines

PNDS : Plan National de Développement Sanitaire

PNUD : Programme des Nation Unies pour le Développement

PO : Plan d'Opération

RAC : Revue Annuelle Conjointe

SFI : Société Financière Internationale

SIG : Système d'Information et de Gestion

SYSCOA: Système Comptable Ouest Africain

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

USAID : Agence des Etats - Unis pour le Développement International

LISTE DES TABLEAUX ET FIGURES

FIGURES :

Figure n° 1 : Relation entre Projet, Programme et Plan	14
Figure n° 2 : Quelques facteurs clés liés à la réussite des projets	16
Figure n° 3 : Schéma de Financement prévisionnel du PDIS	50

TABLEAUX :

Tableau n° 1 : Etudes comparatives entre les projets et les programmes de développement.....	15
Tableau n° 2 : Prévisions financières du PDIS par sources de financement	26
Tableau n° 3 : Les trois grandes familles de passation des marchés	28
Tableau n° 4 : Circuit de passation des marchés des fournitures et travaux	29
Tableau n° 5 : Circuit de passation des marchés pour la sélection de consultants	30
Tableau n° 6 : Liste des personnes enquêtées	41
Tableau n° 7 : Principaux indicateurs du PDIS	47
Tableau n° 8 : Prévisions financières du PDIS par nature économique de dépenses	49
Tableau n° 9 : Origine des différents obstacles en matière de gestion financière	70

TABLE DES MATIERES

DEDICACES.....	i
REMERCIEMENTS.....	ii
Liste des abréviations.....	iii
Liste des tableaux et figures.....	v
Table des matières.....	vi
INTRODUCTION GENERALE.....	.1
PARTIE 1 : CADRE THEORIQUE DE L'ETUDE	
Introduction de la première partie.....	10
Chapitre 1 : Les projets et les programmes de développement.....	11
1.1 Données générales sur les projets et les programmes de développement.....	11
1.1.1 Les projets de développement.....	11
1.1.1.1 Définition.....	11
1.1.1.2 L'approche projet.....	12
1.1.2 Les programmes de développement.....	12
1.1.2.1 Définition.....	12
1.1.2.2 L'approche programme.....	13
1.1.3 Etude comparative de projet et programme de développement.....	14
1.1.4 Conditions de réussite des projets et programmes de développement.....	15
1.1.5 Avantages et limites des projets et programmes de développement.....	16
1.1.6 Typologies et acteurs des projets de développement.....	17
1.1.6.1 Typologie.....	17
1.1.6.2 - Acteurs.....	18

1.1.7 Données générales sur la Banque Mondiale	19
1.2 Cycle de vie d'un projet financé par la Banque Mondiale et quelques éléments du crédit IDA	21
1.2.1 Les différentes phases.....	21
1.2.1.1 Identification	22
1.2.1.2 La préparation	22
1.2.1.3 Evaluation ex ante	23
1.2.1.4 Négociation et décision.....	23
1.2.1.5 Exécution et supervision.....	23
1.2.1.6 Evaluation rétrospective.....	24
1.2.2 Les Accords de prêt / crédit.....	24
1.2.3 Les sources de financement	25
1.2.3.1 Travaux de génie civil	25
1.2.3.2 : Equipements et médicaments	25
1.2.3.3 Consultants et formations	25
1.2.3.4 Fonctionnement	26
1.2.4 Les procédures de décaissement	26
1.2.5 La passation des marchés	27
1.2.6 Le planning de décaissement	31
Chapitre 2 : La gestion financière d'un programme.....	32
2.1 Généralités et principes de la gestion financière.....	32
2.1.1 Quelques définitions.....	32
2.1.2 Objectifs de la gestion financière.....	33
2.1.3 Les principes fondamentaux.....	34
2.2 Démarches de la gestion financière d'un programme de la Banque Mondiale.....	34
2.2.1 La planification	35

2.2.2 La coordination et les étapes de la procédure budgétaire.....	35
2.2.3 L'élaboration du budget	36
2.2.4 Le contrôle ou le suivi budgétaire.....	36
Chapitre 3 : Méthodologie de recherche	38
3.1 Méthode de recherche.....	38
3.1.1 Comment, où et avec qui recueillir l'information ?	38
3.1.2 Comment synthétiser les informations ?	39
3.1.3 Comment vérifier l'authenticité des informations ?	39
3.2 Contraintes du système de financement et d'absorption des ressources des projets de développement au Sénégal.	40
3.2.1 Le déroulement de l'étude.	40
3.2.1.1 Justification de l'étude.....	40
3.2.1.2 Choix de la région.	40
3.2.1.3 Choix des personnes enquêtées.....	41
3.2.2 Choix de l'outil de collecte d'informations.....	42
Conclusion de la première partie	43
PARTIE II : CADRE PRATIQUE DE L'ETUDE	
Introduction de la deuxième partie	44
Chapitre 4 : Présentation du PDIS	45
4.1 Conception initiale du programme	45
4.1.1 Contexte socio économique.....	45
4.1.2 Buts du PNDS.....	45
4.1.2.1 Grandes orientations du PNDS.....	46
4.1.2.2 Objectifs du PNDS et du PDIS.....	46
4.1.2.3 Pertinence du choix des objectifs spécifiques.....	46

4.1.3 Indicateurs de réussite du programme.....	47
4.1.4 Bénéficiaires du programme.....	47
4.1.5 Acteurs du programme.....	48
4.2 Planification financière de la mise en œuvre du PDIS.....	48
4.2.1 Schéma de financement prévisionnel du PDIS (1998-2002).....	48
4.2.2 Répartition du financement par niveau d'intervention	50
4.2.3 Indicateurs financiers du PDIS	50
4.3 Présentation et mandats de la structure de gestion du PDIS.....	51
4.3.1 La Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE).....	51
4.3.1.1 Le DAGE	51
4.3.1.2 La Cellule du Contrôle Interne.....	52
4.3.1.3 La Cellule de Passation des Marchés.....	52
4.3.1.4 La Division des Affaires Administratives Financières et Comptables (DAAFC)	53
4.3.1.5 La Division des Infrastructures, des Équipements et de la Maintenance (DIEM).....	54
4.3.1.6 La Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire (DPSB).....	54
4.3.2 Le comité interne de suivi du PDIS.....	55
4.3.3 La Cellule d'Appui et de Suivi du PNDS (CAS/PNDS).....	55
4.3.4 Rôle MEF/DDI dans le processus d'exécution des projets.....	56
Chapitre 5 : La gestion financière du PDIS.....	57
5.1 Modalités de gestion des fonds du PDIS.....	57
5.1.1 La Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE).....	57
5.1.1.1 Les ressources externes.....	57
5.1.1.2 Les ressources internes.....	59
5.1.2 Les services centraux.....	59
5.1.3 Les régions et districts.....	59

5.2 Processus de mobilisation des fonds.....	60
5.2.1 Présentation de la demande de financement.....	60
5.2.2 Justification des dépenses.....	61
5.2.3 Mode d'utilisation.....	61
5.2.4 Configuration.....	62
5.2.5 Les niveaux d'utilisation.....	62
5.2.5.1 Niveau régional.....	62
5.2.5.2 Niveau central.....	62
5.2.6 Passation des marchés.....	63
5.3 Processus de remboursement.....	63
5.3.1 Le compte spécial.....	63
5.3.2 Le sous compte.....	64
5.3.3 Les comptes d'Avances.....	65
Chapitre 6 : Présentation, analyse des résultats et recommandations.....	66
6.1 Présentation des résultats.....	66
6.1.1 Difficultés organisationnelles de la gestion financière du PDIS.....	66
6.1.1.1 Problèmes organisationnels du PDIS.....	66
6.1.1.2 Problèmes organisationnels de la DAGE.....	67
6.1.2 Les problèmes structureux et politiques.....	68
6.1.3 Les problèmes administratifs et des ressources humaines.....	69
6.1.4 Le système de gestion financière et comptable du PDIS.....	70
6.1.4.1 Fonctionnement du système.....	70
6.1.4.2 Le système de planification budgétaire par les P.O.....	71
6.1.4.3 Les problèmes liés aux procédures de contrôle.....	72
6.1.4.4 Les problèmes de l'analyse financière.....	72

6.1.4.5 Absence de prise en charge des droits et taxes à travers les pourcentages de dépenses. ...	73
6.1.4.6 Absence de paiement des charges fiscales et sociales des personnels des projets payés sur ressources IDA.....	73
6.1.4.7 Retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie.....	73
6.1.4.8 Les problèmes de passation des marchés.....	74
6.2 Analyse des résultats.....	76
6.2.1 Forces.....	76
6.2.1.1 Existence d'un système d'information et de gestion.....	76
6.2.1.2 Organisation comptable.....	76
6.2.1.3 La décentralisation de la gestion financière.....	77
6.2.1.4 Existence d'un manuel de procédures.....	78
6.2.2 Faiblesses.....	78
6.2.2.1 Absence d'un système de suivi évaluation.....	79
6.2.2.2 Lenteur dans les décaissements.....	79
6.2.2.3 Tous les partenaires n'utilisent pas le manuel de procédures.....	80
6.2.2.4 Absence de comptabilité consolidée pour tous les bailleurs.....	80
6.2.3 Risques.....	81
6.2.3.1 Les risques liés à la comptabilité.....	81
6.2.3.2 Rupture de fonds du compte spécial.....	81
6.2.3.3 Risques liés à la faiblesse du contrôle.....	82
6.2.3.4 Risques liés au logiciel de gestion TOMPRO.....	82
6.3 Recommandations.....	83
6.3.1 Recommandations sur la planification.....	83
6.3.2 Recommandations sur l'organisation.....	83
6.3.3 Recommandations sur la RAC.....	84

6.3.4 Recommandations sur la gestion financière	84
6.3.5 Recommandations sur le suivi évaluation	84
6.3.6 Recommandations sur la contrepartie	85
Conclusion de la deuxième partie.....	86
CONCLUSION GENERALE.....	87
BIBLIOGRAPHIE	
ANNEXES	

CESAG - BIBLIOTHEQUE

INTRODUCTION GENERALE

Les nouvelles orientations de la politique sanitaire du Sénégal reposent sur une approche programme traduite à travers le Plan National de Développement Sanitaire et Social (PNDS) pour la période 1998-2007.

C'est ainsi que, parallèlement au renforcement des Soins de Santé Primaires, il se développe une nouvelle approche d'Action Sociale essentiellement promotionnelle, qui privilégie la formation et l'encadrement des groupes cibles dans le cadre de projets productifs. Cette nouvelle approche sera opérationnelle avec le Plan National d'Action Sociale.

La période 1998-2007 qui fait l'objet de ce Plan National de Développement Sanitaire et Social (PNDS) doit être le moment d'une percée significative dans le domaine de la Santé et de l'Action Sociale. Le document d'Orientation Stratégique de Décembre 1995 sur les Nouvelles Orientations en matière de politique sanitaire et sociale, traçait déjà les grandes lignes des réformes envisagées dans les sous-secteurs des hôpitaux, du médicament et de la pharmacie, et de l'action sociale. Ces réformes, ajoutées à d'autres initiatives dans le domaine du financement de la santé, vont contribuer, avec la réorganisation du Ministère, à créer un environnement favorable au développement du secteur.

L'élaboration du présent PNDS a impliqué tous les échelons de la pyramide de santé. L'expérience des premiers plans régionaux et départementaux de développement sanitaire et social 1991-1995 a été mise à profit. Tout au long du processus, on a enregistré une large participation des populations, des collectivités locales, des autres secteurs et aussi des partenaires au développement qu'il s'agisse d'ONG, d'Institutions spécialisées des Nations Unies, de Bailleurs de fonds classiques, ou de la Coopération bilatérale et multilatérale. Pour ce qui est du financement du plan, un accent particulier a été mis sur les ressources locales mobilisables. Le Programme de Développement Intégré du Secteur de la Santé et de l'Action Sociale qui couvre les cinq premières années du plan (1998-2002) est le résultat d'une large discussion avec les partenaires au développement.

Le PDIS fait la synthèse des priorités dégagées des plans de développement des régions et des districts (PDRS/PDDS) avec les plans de développement des services centraux. Tous ces plans sont donc le fruit d'une collaboration étroite entre les services de santé au niveau des

différents échelons et l'ensemble des partenaires au développement, les populations et les autres secteurs.

L'expérience des plans 1991-1995 a été mise à profit pour éviter d'élaborer une nouvelle fois des plans trop ambitieux, peu réalistes et n'engageant pas les populations locales.

Le PDIS est fondé sur des études sectorielles conduites dans le cadre du PDRH1 financé par l'IDA. Ces études ont couvert les domaines du financement de la santé, du développement institutionnel, de la réforme hospitalière, de la santé génésique et de la valorisation des ressources humaines. Le PDIS couvre une première phase de cinq ans du plan décennal du gouvernement en matière de santé, sur la base d'un plan triennal à horizon glissant, qui sera exécuté en collaboration étroite avec d'autres organismes bailleurs de fonds et parties prenantes à tous les niveaux du système de soins de santé.

Le PDIS soutient pleinement la stratégie d'appui de la Banque au pays qui consiste à aider le gouvernement à :

- améliorer la gestion et la viabilité financière du système de santé publique ;
- améliorer l'accès à des soins de santé publique de qualité de la majorité des groupes vulnérables et sous médicalisés vivant en milieu urbain et rural ;
- accélérer la baisse du taux de fécondité et réduire le taux élevé de croissance démographique.

Sur le plan économique, le gouvernement sénégalais s'était engagé, pour la période 1995-97, sur la voie d'un ajustement structurel qui a pour but de rétablir la compétitivité du pays. Le programme d'ajustement visant à éliminer les déséquilibres structurels résultant de la faiblesse de gestion économique des dernières années et à jeter les bases d'une croissance économique durable.

Depuis plusieurs décennies, le Sénégal, à l'instar de tous les pays en voie de développement, a fait l'objet d'investissements massifs de la part des gouvernements, des ONG, des organismes, des agences et institutions bailleurs de fond.

Ces investissements se sont soldés pour la plupart d'entre eux par des échecs ou à des résultats non satisfaisants, et plusieurs raisons se prêtent à l'explication de ces faits. Parmi ces raisons nous pouvons citer :

- ◆ L'inadaptation des méthodes d'approche souvent mises en place par des experts internationaux ne cernant pas forcément tous les aspects socioculturels du milieu africain ;
- ◆ Les contenus des programmes sont exécutés de façon très générale ne tenant pas compte des spécificités socioéconomiques ;
- ◆ La participation et la question du genre sont largement abordées dans la partie « Conception » mais survolées pendant « l'exécution » ;
- ◆ Les systèmes de suivi évaluation sont souvent défaillants à cause d'une ressource humaine (chargée de l'exécution) non valorisée ou non motivée d'une part et d'autre part du fait de l'inadaptation des choix des indicateurs au cours de la conception ;
- ◆ Les divergences des intérêts entre bailleurs de fond et pays bénéficiaires, ont souvent tendance à reléguer au second plan, les objectifs globaux des projets / programmes ;

Tous ces handicaps communs au pays en voie développement, consistent à alourdir leurs dettes et par conséquent demeurent préjudiciables au bon déroulement des actions futures puisque les procédures de financement se veulent de plus en plus draconiennes.

C'est dans ce courant d'idées que nous avons choisi d'intituler notre thème le « Diagnostic de la Gestion Financière du PDIS ».

En fait, il a été mis en place des prêts/crédits à l'endroit du Sénégal dans le cadre de programmes suite donc à la signature de plusieurs conventions avec les partenaires au développement. Ces ressources ont donc été octroyées dans le but d'atteindre certains objectifs. Une fois allouées, elles seront heurtées par plusieurs barrières durant leur exécution.

Ces constats faits lors de l'évaluation de la première phase du PNDS ont amené les autorités de l'Etat principalement celles des Finances à adopter des réformes visant à accroître la capacité de mobilisation et d'absorption des ressources de même que la lisibilité et la transparence dans leur utilisation, le concept d'appui budgétaire a ainsi été promu pour les nouvelles interventions des bailleurs parmi les plus significatifs la Banque Mondiale, l'Union Européenne et les Pays Bas.

Pour arriver à nos fins, nous mènerons notre étude en deux principales parties décrites succinctement comme suite :

- un cadre théorique où on aura à décrire la revue de littérature ainsi que la méthodologie adoptée ;
- et un cadre pratique où il sera fait une présentation du PDIS en décrivant le système de gestion financière et enfin, les résultats seront déclinés et on procède à leurs analyses.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Problématique

La politique de Santé et d'Action Sociale du Sénégal reste basée sur les soins de santé primaires. La mise en œuvre des nouvelles orientations de cette politique s'appuie sur l'approche programme traduite à travers le Plan National de Développement Sanitaire et Social (PNDS) pour la période 1998-2007.

Poursuivant cette logique d'approche programme, le département a élaboré un Programme de Développement Intégré du Secteur de la Santé et de l'Action Sociale d'Investissement Sectoriel (PDIS) quinquennal (1998-2002) qui couvre les cinq (05) premières années du PNDS dont il constitue les priorités.

A la suite des différents plans d'ajustement structurel qui ont été mis en œuvre depuis la fin des années 70 du fait des difficultés économiques qu'a connues le Sénégal, le secteur de la santé à l'instar des autres secteurs sociaux a connu des problèmes de financement. Le budget de la santé a décliné fortement dans la période 79-89 atteignant un niveau planché d'environ 5% du budget national. Cette situation s'est répercutée négativement sur le fonctionnement du système de santé.

La dévaluation survenue en 1994 a limité les résultats escomptés de la mise en œuvre du volet santé du Programme des Ressources Humaines (PDRH) initié à partir de 1989 et dont une des conditionnalités marquantes pour le secteur était l'augmentation du budget de 0.5 % par an. Pour atténuer les effets négatifs de la dévaluation, le Gouvernement du Sénégal, appuyé par le Gouvernement Français, a mis en place un filet social.

Le constat qui est fait est que l'Etat du Sénégal reçoit beaucoup de ressources mais ne sait pas les absorber. Il se pose dès lors le problème des orientations stratégiques. Alors qu'on annonçait que nos partenaires sont prêts à octroyer des fonds, jusqu'à présent, les programmes déjà initiés, notamment pour faire face à la demande sociale, connaissent des ratés et blocages.

Pour preuve, des programmes ne sont-ils pas toujours restés à l'étape de « projet », si les populations cibles ne rejettent pas tout simplement les programmes qui leur sont proposés.

Le PDIS est un programme de Santé regroupant plusieurs projets de différents bailleurs de fonds dont les activités financières se font au niveau de la DAGE du MSPM.

En effet, la Banque a mis à la disposition du programme un certain nombre de ressources pour atteindre des objectifs précis. Or, l'atteinte de tels objectifs est handicapée par des problèmes de mobilisation et d'utilisation de ces ressources. Il se pose alors le problème d'existence de ressources que l'on n'arrive pas à utiliser positivement.

Le niveau des ressources financières mises à la disposition du secteur de la santé est particulièrement faible par rapport à l'ampleur des services assurés et de la demande. Les dispositions prévues pour le partage des charges financières ne sont pas respectées et les allocations, même si elles ont augmenté au cours des dernières années, restent très basses selon les critères internationaux.

Les difficultés rencontrées dans leur mode d'utilisation ont entraîné par la suite des blocages dans le fonctionnement général du système. Elles sont de deux ordres : les difficultés identifiées dans l'étape d'exécution du programme et les difficultés organisationnelles. Ces dernières sont toutes liées au problème de management.

De manière générale, piloter un programme consiste à faire des choix, à prendre des décisions dans le but de réaliser des objectifs. Certaines décisions sont relatives au programme de la journée et d'autres engagent les acteurs sur le moyen et long terme ; on parle de décisions stratégiques. L'ensemble de ces actions constitue la gestion dont l'outil principal est la gestion financière.

Ainsi, à défaut de maîtriser et de comprendre ce concept, beaucoup de programmes comme le PIDS éprouvent des difficultés pour respecter leur calendrier budgétaire et honorer leurs engagements vis à vis des bailleurs de fonds.

Au nombre des facteurs explicatifs d'une telle situation nous pouvons citer :

- les problèmes qui se rapportent généralement à l'organisation ;
- la non maîtrise des procédures de gestion du programme.

Ces dysfonctionnements ont pour conséquences :

- faiblesse des taux de décaissement ;
- baisse des ressources allouées ;

- vers de nouvelles approches des partenaires.

Dans un tel contexte comment faire pour que le PDIS puisse améliorer sa gestion financière ?

Plusieurs solutions sont envisageables :

- stabiliser l'organisation de la structure du MSPM ;
- procéder à la nomination des cadres responsables (chefs de divisions, chef cellule marché, DAAFC, comptables, gestionnaires) au début du programme ;
- maintenir les agents formés dans leur lieu d'affectation ;
- exiger des bailleurs de fonds l'application du manuel des procédures du PDIS ;
- procéder à la révision du manuel de procédures du PDIS pour en extirper certaines lourdeurs entravant le bon fonctionnement du programme ;
- améliorer le niveau de formation des comptables recrutés ;
- optimiser l'utilisation des modules proposés par le logiciel comptable.

Dans le cadre de notre étude, nous retiendrons comme solution l'application par tous les bailleurs de fonds du manuel des procédures de gestion financière et comptable

La question de recherche que nous posons est de savoir pourquoi la gestion financière du PDIS n'est pas performante ?

Il s'agit de répondre aux questions ci - après :

- ✓ En quoi consiste la gestion financière d'un programme ?
- ✓ Comment faire le diagnostic de la gestion financière ?
- ✓ Quelles sont les forces et les faiblesses de la gestion financière du PDIS ?
- ✓ Quelles recommandations peut-on faire au PDIS pour améliorer sa gestion financière ?

L'objectif principal de notre étude est de diagnostiquer la gestion financière du PDIS dans le but d'une optimisation des ressources octroyées par les bailleurs de fonds.

L'atteinte d'un tel objectif s'obtient par l'évaluation de l'efficacité de la gestion financière du PDIS. Aussi il sera nécessaire par la suite de :

- ✓ décrire la gestion financière du PDIS ;
- ✓ identifier les forces et ses faiblesses de cette gestion financière ;
- ✓ proposer des recommandations pour améliorer cette gestion financière.

Vu l'ampleur du champ (l'intervention de 22 bailleurs de fonds), nous avons jugé plus pratique de délimiter notre étude au projet financé par la Banque Mondiale intervenu dans le cadre du PDIS. Ainsi, elle portera essentiellement sur la problématique de la gestion financière du crédit de l'Association Internationale de Développement (IDA) (crédit 2985-SE).

Intérêt de l'étude

L'étude revêt un intérêt important dans la mesure où la problématique de la gestion financière est l'une des préoccupations majeures des projets. Ainsi, elle nous guide vers une approche flexible dans la mise en œuvre des projets. Le diagnostic effectué dans le cadre de ce mémoire nous permettra de mettre à nu les contraintes de gestion financière rencontrées et de faire des recommandations constructives.

Pour l'Emprunteur

- Une bonne gestion financière est une condition préalable à l'approbation de l'Emprunteur ;
- elle contribue à renforcer le partenariat entre l'Emprunteur et le bailleur ;
- les Emprunteurs ont besoin d'une information financière actuelle et fiable pour prévoir à l'avance les problèmes pouvant résulter l'exécution du projet.

Pour les partenaires au développement

- Cette étude leur servira de guide dans leur système d'évaluation ou lors des audits annuels ;
- elle contribue à une simplification des procédures de décaissement ;
- elle est une nécessité du bon exercice de la responsabilité fiduciaire pour continuer d'avoir accès aux marchés financiers internationaux où ils ont l'habitude d'emprunter.

Pour le PDIS

Le résultat de cette présente étude servira à :

- Une meilleure gestion des projets à exécuter pour la deuxième phase du PNDS ;
- des pistes de solution au relèvement des taux de décaissement des projets.

Pour nous mêmes

- A l'instar de notre formation de gestion, cette étude nous permettra d'appréhender dans le futur les difficultés de gestion financière auxquels les programmes pourront être confrontés ;
- aussi, elle nous permettra de nous forger des connaissances pratiques en matière de gestion financière.

PREMIERE PARTIE

**LE CADRE
THEORIQUE DE
L'ETUDE**

Introduction de la première partie

Les projets financés par la Banque mondiale se veulent l'expression concrète des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Ces stratégies doivent être globales et définies dans une vision à long terme. L'évaluation des mécanismes susceptibles d'améliorer la gestion financière débute par la planification jusqu'à l'affectation des ressources.

Chaque pays doit concevoir et piloter son propre programme de développement en s'appuyant sur la participation des citoyens. Les gouvernements, les bailleurs de fond, la société civile, le secteur privé et les autres parties prenantes doivent collaborer, sous la direction des pays bénéficiaires, pour mener à bien les stratégies de développement. La mise en place de partenariats fondés sur la transparence, la confiance mutuelle et la concertation peuvent accroître l'efficacité et l'utilité de l'aide et conforter la capacité des pays à préparer et exécuter un large éventail de programmes.

Le bilan des activités de développement doit être fondé sur des résultats mesurables. Auparavant, la Banque Mondiale prenait surtout en considération les apports à la réalisation de projets et les décaissements pour évaluer les activités de développement, approche qui ne mesurait que l'affectation et la consommation de ressources. Le cadre de développement intégré fait ressortir la nécessité d'évaluer plus particulièrement l'impact de l'aide sur les populations et sur leurs besoins.

L'objectif de la première partie de l'étude est de traiter les aspects théoriques du thème. Elle comprend trois grands chapitres à savoir :

- Une étude approfondie des projets et programmes de développement ;
- La description de la gestion financière d'un programme ;
- La méthodologie de recherche adoptée.

En effet, elle définit les principes de base à travers une revue de littérature. Des généralités seront abordées pour faciliter la compréhension du thème.

Chapitre 1 : Les projets et les programmes de développement

Les projets et les programmes sont deux concepts qui ont en général les mêmes principes mais qui restent quand même distincts au niveau de certains points dont les principaux sont le temps, les objectifs, la nature des objectifs...

Quand bien même globaux avec des objectifs à envergure internationale, nationale ou sectorielle, à long terme et pour la plupart qualitatifs, les programmes de développement ressemblent beaucoup à des projets en miniature. En effet, la réalisation de l'objectif d'un programme demande la mobilisation de plusieurs projets ayant souvent des natures différentes.

1.1 Données générales sur les projets et les programmes de développement.

Il s'agit à travers cette section de donner un aperçu général sur les projets de développement ; de faire une étude comparative de ces concepts et de traiter les données générales sur le principal bailleur de fonds à savoir la Banque Mondiale.

1.1.1 Les projets de développement

1.1.1.1 Définition

On définit communément le projet comme un ensemble d'objectifs à atteindre en un temps donné. Mais cette définition un peu généraliste se voit quelques fois diverger en fonction du contexte, des objectifs et surtout du domaine dans lequel on se situe.

Ainsi Gittinger (1985) conçoit le projet comme étant une activité pour laquelle on dépense de l'argent en prévision de rendement et qui semble logiquement se prêter, en tant que telle, à des actions de planification, de financement et d'exécution.

Dans le même sens, la Commission Européenne (2001) pense que « le projet est une série d'activités avec des objectifs précis, conçus pour produire des résultats spécifiques dans un délai donné ».

A la lumière de ces différentes définitions, on voit que la définition du concept projet implique toujours quatre mots clés qui sont : objectifs - activité - résultats – délais.

Notons par ailleurs que le concept « projet » ne se résume pas uniquement au « projet de développement ». On entend souvent parler entre autre de « projet d'entreprise » ou de « projet de loi ». Le premier a un objectif très ciblé et des visées strictement financières tandis que le second se veut politico-stratégique.

Entre autres définitions d'un projet, on peut retenir celle-ci : « un projet est un ensemble complet d'activités et d'opérations qui consomment des ressources limitées et dont on attend des revenus monétaires ou non monétaires ». Les projets font généralement partis d'un sous programme ou d'un programme.

1.1.1.2- L'approche projet

L'approche projet est une approche qui privilégie des actions ciblées, localisées, avec des résultats quantifiables (en particulier la viabilité financière et économique) et une échéance tout en évitant le contrôle exclusif par les services de l'administration.

1.1.2 Les programmes de développement

1.1.2.1 Définition

Le concept « programme » peut également se définir ou être compris de différentes manières selon le domaine dans le quel nous nous situons.

Dans le domaine du développement (le domaine qui nous intéresse), le programme se définit grosso modo comme un ensemble de projets opérationnels et distincts concourant à la réalisation d'un objectif global.

La Commission Européenne (2001) définit le programme de développement comme une série de projets dont les objectifs réunis contribuent à un objectif global commun, au niveau sectoriel, national ou international.

Pour Munder (1977) cité par Hammani (1997), le programme est un exposé des buts et des objectifs d'une organisation, associée à la description d'une situation et un exposé des problèmes et des situations envisagées.

Il ressort de ces définitions que le programme est un grand axe de développement qui, pour sa réalisation, implique plus ou moins un grand nombre de secteurs distincts ; d'où la nécessité d'opter pour une stratégie consistant en un ensemble de petites interventions opérationnelles et cohérentes contribuant par leur finalité à la réalisation de l'objectif global. (Cet objectif global peut être l'alphabetisation, la sécurité alimentaire, la lutte contre la pauvreté...).

1.1.2.2 - L'approche programme

Selon le PNUD (1997) « L'approche programme est un processus qui permet aux gouvernements d'articuler les priorités nationales et de réaliser les objectifs de développement humain durable dans un cadre cohérent et participatif. L'approche programme est bien plus qu'un simple moyen de réunir des projets exécutés en un lieu donné dans un "programme", c'est une approche logique qui intègre les processus de planification et de gestion de tout effort de développement national, aux niveaux macro-économique, méso-économique et micro-économique ».

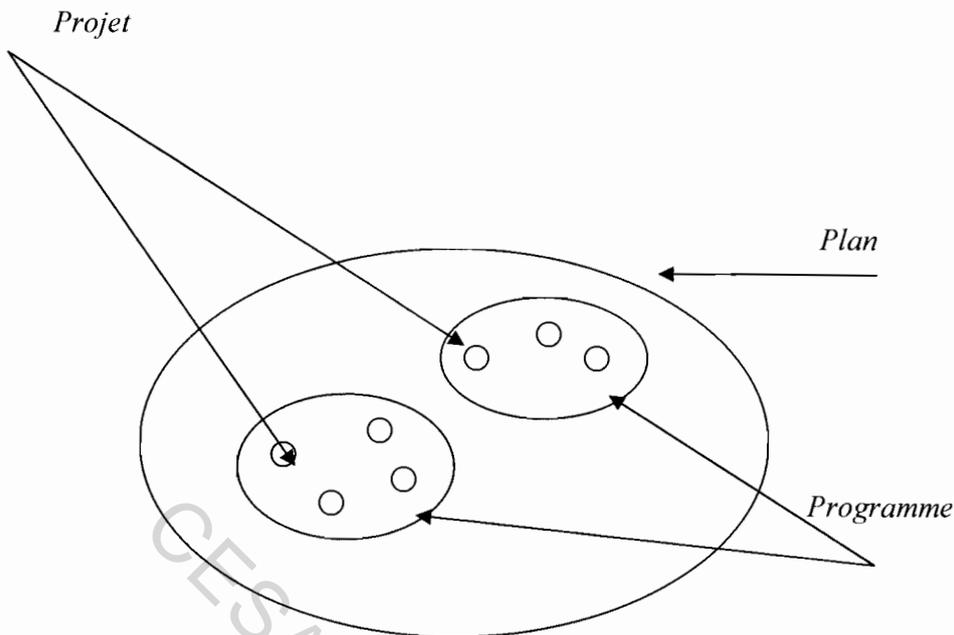
L'expression "approche programme" n'est pas une expression nouvelle dans le monde des approches du développement. Elle part du principe que l'approche du développement axée sur les projets n'a pas toujours débouché sur les niveaux de développement soutenu escomptés. Les projets visent à répondre à des objectifs de développement en mettant en oeuvre des projets autonomes visant à répondre à des besoins de développement particuliers.

Sur ce point, le PNUD (1997) pense effectivement que l'intégration des projets aux grands objectifs nationaux était minimale. Dans de tels cas, l'approche axée sur les projets se prêtait trop aisément aux priorités de développement des partenaires internationaux - souvent aux dépens des plans nationaux de développement conçus de façon autonome.

Un programme est un ensemble de projets, d'activités ou de services conçus pour atteindre des objectifs spécifiques.

Notons qu'un plan est un ensemble de programmes.

Figure 1 : Relation projet, programme et plan,



Source : Gittinger (1985)

Cette figure illustre les relations d'interactions qui existent entre ces 3 entités.

1.1.3 Etude comparative de projet et programme de développement

Gittinger (1985) complète la définition du projet suscitée en affirmant que « le projet est le plus petit élément opérationnel d'un plan ou d'un programme de développement national que l'on puisse concevoir et mettre en valeur en tant qu'entité distincte ».

Mais le PNUD (1997) précise que « programme n'est pas seulement un groupe de projets liés entre eux et ayant trait à un même secteur ou domaine thématique. Ce n'est pas non plus un projet complexe ou de grande ampleur dans le cadre duquel les initiatives ne sont pas intégrées dans un programme-cadre national et ne contribuent pas à la réalisation de son objectif ».

Par cette précision, le PNUD tient à lever l'équivoque sur cette tendance qui, pour comparer projet et programme, se plaît à assimiler le programme à un groupe de projets ou à un projet complexe (ou de grande ampleur) sans autres précisions.

En réalité, les choses ne se limitent pas à cela. Le tableau suivant rassemble les principales ressemblances et dissemblances existant entre le concept projet et le concept programme.

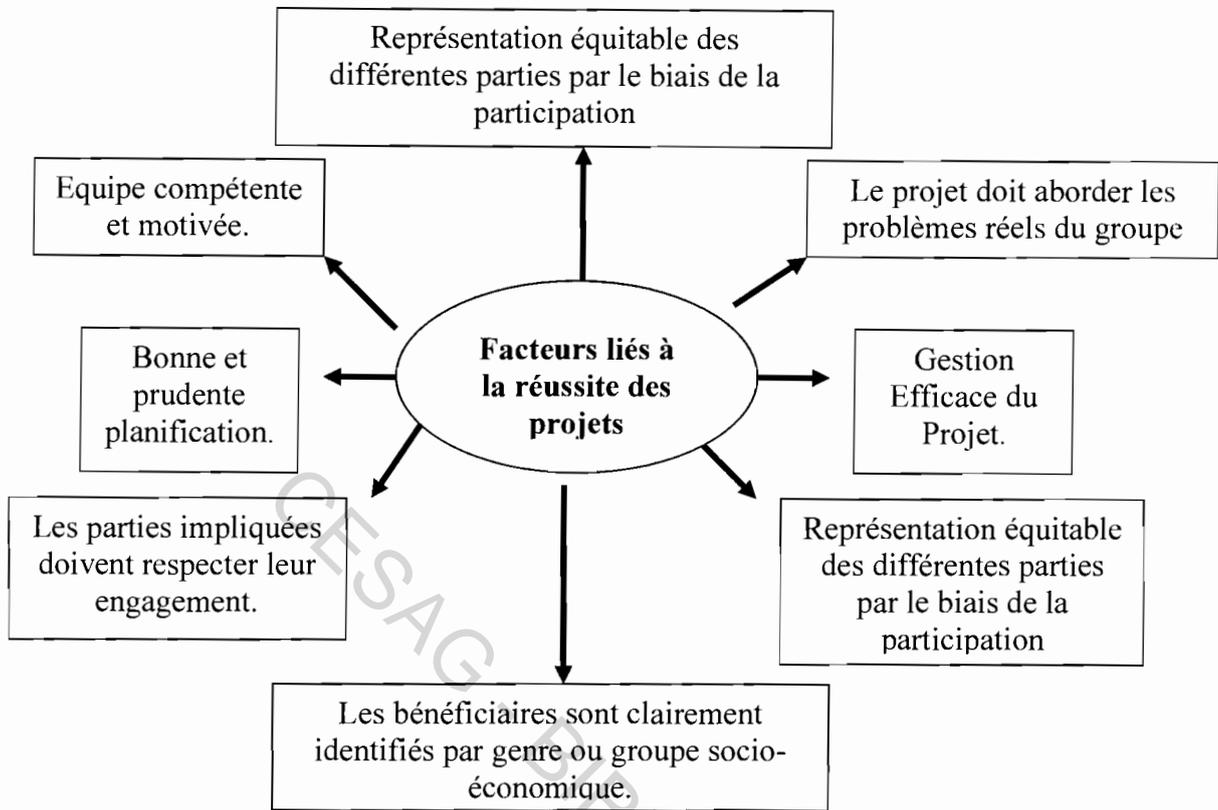
Tableau n° 1 : Etude comparative entre les projets et les programmes de développement

ETUDE COMPARATIVE ENTRE PROJET ET PROGRAMME		
POINTS DE DIVERGENCE	Le programme de développement est un ensemble de projets cohérents qui aboutiront par leurs objectifs respectifs ou spécifiques, à la réalisation d'un objectif global qui est celui du programme.	
	PROJETS	PROGRAMMES
TEMPS	Les projets sont généralement très précisément délimités dans un temps défini d'avance. Ils visent le court et le moyen terme.	Les programmes de développement s'étendent sur un temps relativement plus important que les projets. Ils visent le long terme
ESPACE	Les projets sont localisés et généralement élaborés par rapport aux potentialités et aux contraintes d'une localité	Les programmes occupent un plus grand espace d'investigation qui peut être une nation, une région ou un secteur économique
OBJECTIFS	Les objectifs des projets sont en général quantitatifs et opérationnels car les projets ont tendance à viser davantage les rentabilités économiques	Les objectifs des programmes s'inscrivent davantage dans le cadre du développement social. Ils sont généralement qualitatifs
RESULTATS	Les résultats sont mesurables et ont des retombées sur l'espace emblavé par le projet	Les résultats des programmes sont estimables mais pas toujours mesurables. Les retombées ont une envergure plus importante (nationale et souvent mondiale)
POPULATIONS BENEFCIAIRES	Les bénéficiaires des projets sont membres actifs car il sont informés, impliqués et consultés. La participation est plus active	Les bénéficiaires des programmes participent à la réalisation des programmes à travers des projets satellites du programme

Source : mémoire 3^{ème} cycle ENA Meknes, 2004

1.1.4 Conditions de réussite des projets et programmes de développement

Figure n° 2 : Quelques facteurs clés liés à la réussite des projets



Source : mémoire 3^{ème} cycle ENA Meknes, 2004.

1.1.5 Avantages et limites des projets et programmes de développement

❖ *Avantages*

Le concept de projet s'est révélé être un puissant instrument pour rationaliser et améliorer le processus d'investissement. Son principal avantage réside dans l'établissement d'un cadre et d'un déroulement logiques, à l'intérieur desquels on peut recueillir et analyser des données, établir des priorités d'investissement, envisager plusieurs options pour le projet et aborder des questions de politique sectorielle.

Il impose une discipline aux planificateurs et aux responsables nationaux, et permet de s'assurer que les problèmes et questions importantes sont pris en compte et soigneusement analysés avant que les décisions ne soient prises et appliquées. Si ce concept est correctement

appliqué, il peut accroître considérablement l'impact de ressources d'investissements limités sur le développement d'un pays.

❖ *Limites*

Le concept de projet a aussi ses limites. Il dépend en effet de la disponibilité quantitative des données et sa fiabilité est fonction de celles de ces dernières. Il dépend également de l'estimation et de la prévision, qui sont très souvent sujettes à l'erreur humaine. Il faut procéder à des jugements de valeur, mais cette approche permet au moins de les rendre explicites. Les risques peuvent être évalués mais non évités, et les projets sont conçus et exécutés dans un contexte évolutif de changements politiques, sociaux et économiques. En dernière analyse, l'efficacité du concept de projet dépend des compétences et du bon sens de ceux qui l'appliquent.

1.1.6 Typologies et acteurs des projets de développement

1.1.6.1 Typologie

Cinq critères peuvent caractériser les projets :

- ✓ La taille : on distingue les petits projets et les grands projets

La taille d'un projet est un paramètre (et non une donnée) déterminée par :

- la destination de la production du projet ;
- la taille du marché visé par le projet ;
- la technologie existante qui influence le prix de vente.

- ✓ La finalité : la distinction sera ici faite entre les projets de développement économique et les projets de développement social.

Ce classement oppose aussi les projets productifs et les projets non productifs ; la distinction ayant trait à l'aspect marchand immédiat.

On considère comme projet productif, tout projet dont la production est destinée à être vendue sur le marché. Cette catégorie regroupe tous les projets de production de biens ou de services, les projets agricoles, miniers, industriels etc.

En ce qui concerne les projets non directement productifs, il s'agit de projets :

- d'infrastructure économique ou sociale (enseignement, santé, habitat, urbanisme ...)

- d'appui à la production (formation du personnel, vulgarisation, assistance et encadrement technique....) ;
- d'organisation du crédit, ou de coopératives de producteurs.

L'évaluation économique et financière des projets non directement productifs pose de nombreux problèmes méthodologiques. Il est toutefois possible de leur appliquer les méthodes d'évaluation financière et économique.

- ✓ La localisation : différenciation entre le milieu urbain, périurbain, rural ;
- ✓ La cible : projets individuels par rapport à des projets de groupe ;
- ✓ Le secteur d'intervention : il peut concerner le secteur de la santé, de l'agriculture, de l'environnement, de l'éducation etc.....

1.1.6.2 - Acteurs

L'exécution d'un projet doit se baser sur une classification des rôles et sur une compréhension identique de tous les acteurs des objectifs.

Parmi ces acteurs on peut citer :

- L'Etat ou l'emprunteur :

* Connue comme le représentant de la collectivité nationale, il s'agit de savoir si l'activité envisagée par le projet doit bénéficier d'un appui particulier ou si elle relève du cadre général de l'action économique.

Pour qu'un appui particulier soit envisagé (exonération fiscale ou de droits de douane par exemple), il faut que le projet réponde aux priorités définies par la politique économique (ou le plan) et qu'il soit jugé viable, et que ces mesures ne contreviennent pas aux recommandations du FMI et de la Banque Mondiale.

* L'emprunteur est (ou doit être), en tant qu'initiateur du projet, celui qui assume le risque principal.

- Les bailleurs de fonds ou partenaires :

La solvabilité constitue le critère fondamental de décision pour l'obtention d'un financement. Pour apprécier cette solvabilité – capacité à rembourser des emprunts – les bailleurs de fonds intervenant dans les pays en développement s'appuient sur des analyses financières et économiques de projets, établies par leurs services techniques sur la base d'informations

fournies par le promoteur et l'Etat. Parmi ces bailleurs on peut citer : PNUD, UNICEF, BAD, KFW, BM, Etat, Population etc.

- Les bénéficiaires :

Les bénéficiaires du programme sont les populations et en particulier les populations cibles des différents sous programmes qui visent la réduction de la mortalité et de la morbidité et une accessibilité accrue à des services de qualité pour la santé de base. L'amélioration de la santé des individus est considérée comme un facteur – indirect – de la réduction de la pauvreté

- Les prestataires :

Ils participent à l'atteinte des objectifs du projet. Les financements reçus du bailleur servent à l'acquisition de moyens techniques ou de services contribuant aux résultats attendus. Les prestataires peuvent être des fournisseurs, des consultants, des entrepreneurs etc.

1.1.7 Données générales sur la Banque Mondiale

A l'origine, le terme « Banque Mondiale », (Word Bank) était un raccourci de langage pour désigner son unique composante, la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD). Au fil du temps, cette institution s'est adaptée à l'évolution de la demande des pays en développement. Cette adaptation a conduit l'institution à créer successivement quatre nouvelles structures pour différencier ses domaines d'activités : IDA, SFI, MIGA et ICSID. Ces cinq institutions constituent aujourd'hui le Groupe Banque Mondiale. Une confusion naît souvent de cet héritage historique.

○ *Pays membres*

La Banque est une institution qui regroupe tous les pays du Monde à l'exception de l'Andorre, le Liechtenshein, Monaco, Cuba et la Corée du Nord.

Elle a été créée en 1945 après la deuxième Guerre Mondiale.

○ *Missions*

La Banque Mondiale a pour mission de réduire la pauvreté et d'améliorer les conditions de vie de la population en développement.

○ *Institutions*

La Banque réunit en son sein cinq institutions ayant des missions différentes : BIRD, IDA, SFI, MIGA, ICSID.

- Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement.

Elle s'adresse au pays déjà membre du Fonds Monétaire International (F.M.I). La BIRD fournit des prêts et une aide au développement aux pays à revenu intermédiaire (pays qui ont un revenu annuel /habitant inférieur à 5 445 US \$) ou aux entreprises et aux entités de ces pays, avec la garantie du gouvernement concerné.

- Association Internationale de Développement.

Elle s'adresse aux pays membres de la BIRD ayant comme caractéristique la pauvreté relative et la non solvabilité. Il s'agit des pays dont le revenu par habitant est inférieur ou égal à 925 US \$ auxquels elle accorde des prêts à des conditions concessionnelles.

Notons que la BIRD et l'IDA cofinancent de plus en plus de projets avec d'autres financeurs, qu'il s'agisse d'Etats, de banques commerciales, d'organismes de crédit à l'exportation ou d'autres institutions d'aide bilatérale ou multilatérale.

- Société Financière Internationale.

Elle favorise la croissance économique des pays membres de la BIRD par le financement des investissements dans le secteur privé, en mobilisant des capitaux sur les marchés internationaux.

- Agence Multilatérale de Garantie des Investissements.

Elle a pour principal mandat d'encourager l'investissement direct étranger dans ses Etats membres en développement en assurant les financeurs privés contre les risques de transfert, d'expropriation, de rupture de contrat, de guerre et de troubles civils. Elle fournit aussi une assistance technique aux pays ayant – droit pour les aider à attirer les investissements directs étrangers.

- Centre International de Règlement des Différents relatifs aux Investissements.

Il facilite le règlement, par voie de conciliation ou d'arbitrage, tous différends relatifs aux investissements pouvant intervenir entre Etats membres et ressortissants d'autres Etats membres. Dans la gestion des contentieux ; l'ICSID se base sur les contrats d'investissement internationaux, les réglementations nationales régissant les investissements ainsi que les traités concernant les investissements bilatéraux et multilatéraux.

❖ Sources de financement :

Les différentes institutions de la Banque Mondiale font appel à des capitaux versés ou souscrits par les Etats membres, emprunts sur les marchés financiers, remboursements des prêts antérieurs, bénéfices non distribués.

La Banque Mondiale finance principalement deux types de projets :

- les projets d'investissement (PDIS, PDEF etc)
- les opérations d'ajustement (PAST).
-

1.2. Cycle de vie d'un projet financé par la Banque Mondiale et quelques éléments du crédit IDA

Au cours de ces dernières décennies, beaucoup d'organisations ont acquis de l'expérience dans la gestion des projets. A travers cette expérience, il s'est développé une approche qui est actuellement largement appliquée. Celle-ci répartit la gestion des projets en un nombre de phases distinctes. L'ensemble de ces phases constitue ce qu'on appelle Cycle de Projet et la gestion harmonieuse et intégrée de ces différentes phases constitue la Gestion du Cycle de Projet ou GCP.

Il n'existe pas une liste universelle et exhaustive des différentes phases des cycles de projets ou programmes. Chaque organisation, chaque organisme ou chaque agence de développement, dispose d'un canevas de travail avec une méthodologie d'intervention qui respecte un certain nombre de successions, d'étapes en fonction de leurs modes d'intervention. D'une façon générale tous les cycles de projet entrant dans le cadre de la coopération au développement se décomposent de trois grandes phases qui sont :

- ✓ Une phase de préparation du projet ;
- ✓ Une phase de mise en œuvre du projet ;
- ✓ Une phase d'évaluation du projet.

1.2.1 Les différentes phases

Selon la Banque Mondiale, le cycle de vie d'un projet est un processus qui comprend

différentes phases franchises par le projet ainsi que les diverses activités qui composent ces dernières.

Ce cycle du projet comprend six phases :

- L'identification
- Préparation
- Evaluation ex ante
- Négociation et décision
- Exécution
- Evaluation finale

1.2.1.1 Identification

La phase d'identification consiste, selon le secteur, à repérer le problème central que les bénéficiaires considèrent comme le plus important et dont ils cherchent la solution. En rapport avec les autorités du pays, la Banque définit les besoins et priorités du secteur pour lesquels le financement est recherché. Ces besoins traduits en projets sont mentionnés dans un programme global soumis aux bailleurs pour un financement à court, moyen ou long terme.

1.2.1.2 La préparation

La préparation est du ressort de l'Emprunteur. La Banque s'y intéresse pour des raisons évidentes, et apporte son aide afin que le travail soit fait de façon satisfaisante. La préparation ne commence que lorsque les objectifs formulés sont acceptés par les deux parties. Ces objectifs, pour rappel, doivent être quantifiés, qualifiés et assortis d'un délai.

La préparation se matérialise par plusieurs phases dont la plus importante est l'étude de faisabilité. Il s'agit de soumettre la proposition à une série d'analyses d'ordre technique, financière, économique, sociale, institutionnel etc.

La préparation doit aboutir à la meilleure conception possible du projet et aux meilleures solutions techniques ; elle doit établir l'organisation requise pour gérer le projet, et elle doit prévoir les problèmes qui pourraient surgir au cours de la réalisation et envisager des solutions.

1.2.1.3 Evaluation ex ante

La Banque est responsable de l'évaluation du projet. Elle intervient après la phase de préparation réalisée par l'emprunteur. A cette étape du cycle de projet, le personnel de la Banque peut s'adjoindre un consultant individuel. Il est question de mesurer la faisabilité du projet dans les aspects techniques, institutionnel, économique, financier, organisationnel etc. Cette revue aboutit à la production d'un rapport d'évaluation qu'elle soumet à la Direction de la Banque. Ce rapport fait ressortir les coûts, les analyses économiques et financiers et aussi les arrangements organisationnels que doivent passer le Gouvernement et la Banque pour assurer au projet une exécution efficace.

1.2.1.4 Négociation et décision

Quand le rapport d'évaluation a été approuvé par la Direction de la Banque, on procède à sa rédaction finale. L'Emprunteur est invité à venir au siège de la Banque pour des négociations officielles. Au cours de ces négociations, les deux parties s'entendent sur les composantes du projet, les procédures, le calendrier d'exécution; des échanges sur les mesures institutionnelles sont effectuées entre les deux parties.

Après les négociations, le rapport d'évaluation est modifié d'après les accords conclus. Ensuite il est transmis en même temps que l'Accord de Prêt ou Crédit, le rapport du Président de la Banque ou tout autre document au conseil d'administration de la Banque pour étude et approbation. Après l'approbation, les documents d'Accord de Prêt sont signés par la Banque et l'Emprunteur, et deviennent une obligation légale pour les deux parties. Aucun retrait ne peut être effectué avant que l'Emprunteur ait rempli les conditions d'entrée en vigueur. La production d'un plan de passation des marchés et d'un plan des décaissements est nécessaire. C'est à ce moment –là que l'Accord de Prêt fait l'objet d'un communiqué de presse plus ou moins largement diffusé qui rappelle les différentes caractéristiques du projet et éventuellement d'une publication spécialisée comme Development Business ou le MOCI.

1.2.1.5 Exécution et supervision

L'exécution du projet par l'Emprunteur commence avec l'entrée en vigueur du Prêt/Crédit. L'Emprunteur dans le cadre de l'exécution des activités doit s'assurer que les fonds mis à sa

disposition soient utilisés de manière économique, efficace et aux fins pour lesquelles le financement a été accordé. A cet effet, il soumet périodiquement des rapports d'activités ou d'audit à la Banque. La Banque a un rôle de supervision. Cette dernière se matérialise par des missions périodiques sur le terrain. Lors de ces missions, la Banque aide l'Emprunteur à résoudre les problèmes rencontrés mais aussi, s'assure de la tenue normale des activités et de l'utilisation faite des fonds objet du prêt/crédit.

1.2.1.6 Evaluation rétrospective

Lorsque le prêt/crédit est intégralement ou partiellement décaissé et le projet achevé, le Département de l'évaluation rétrospective des opérations, qui est indépendant des autres services de la Banque et relevant directement du conseil d'Administration, évalue les résultats du projet en les comparant aux prévisions. Les conclusions de cette évaluation serviront de leçons aux projets en cours ou futurs.

Ainsi, la conception des projets suivants tient compte de ces résultats.

1.2.2 Les accords de prêt / crédit

Le principal document juridique signé par l'Emprunteur et par la Banque aux fins de chaque projet est l'Accord de prêt/ crédit, qui énonce les conditions et modalités régissant l'octroi de ce prêt /crédit.

Les conditions générales applicables aux accords de prêt/crédit de développement sont décrites dans les Directives intitulées : « conditions applicables aux Accords de prêt/crédit de Développement en date du 1^{er} janvier 1985 ».

L'IDA a accordé au Gouvernement du Sénégal le 15 septembre 1997 un crédit d'un montant de 35.9 millions de DTS équivalent à 50 millions de dollars EU soit 28,7 milliards de Francs CFA (Accord de crédit n° 2985 –SE).

Ce crédit a pour but d'apporter un soutien à l'exécution du PDIS et finance un vaste programme de dépenses sectorielles qui doit couvrir une période de cinq ans (1998 à 2002).

Le crédit comprend deux grandes parties :

- ❖ amélioration des soins dispensés aux pauvres et de leur situation en matière de santé génésique ;
- ❖ amélioration de la performance et de la pérennité des systèmes de soins.

(Voir annexe 1).

1.2.3 Les sources de financement

Les principales sources de financement du secteur de la Santé sont : l'Etat, les collectivités locales, les populations à travers les comités de santé, les ONG et l'aide extérieure (bailleurs de fonds).

La participation financière de la Banque à l'effort de santé se manifeste à travers l'accord de crédit n° 2985 par le financement de quatre rubriques de dépenses :

- travaux de génie civil ;
- équipements et médicaments ;
- services de consultants et formation ;
- charges de fonctionnement.

1.2.3.1 Travaux de génie civil

Cette catégorie finance la construction ou remise en état d'une cinquantaine de postes de santé et de trois centres de santé de district et d'environ trois hôpitaux tertiaires dans les régions de Dakar, Louga, Fatick et Kaolack, et travaux de remise en état ou de construction mineurs dans certains centres et locaux à vocation sociale ou sanitaire.

1.2.3.2 : Equipements et médicaments

Les fonds alloués à cette catégorie ont financé l'acquisition d'équipements médicaux, de produits pharmaceutiques, de médicaments, de véhicules de liaison et de supervision, de véhicules de collecte de sang, de mobiliers de bureau, et divers autres équipements destinés aux structures sanitaires et aux services centraux.

1.2.3.3 Consultants et formations

➤ Consultants

Ce sont des prestations de services à caractère technique en vue de la conception ou de la réalisation d'études (EDS 4, carte sanitaire, évaluation PRDS/PDDS, honoraires AGETIP etc.)

➤ Formation et ONG

Le volet formation a porté sur le financement d'un important programme de bourses, d'ateliers et séminaires à l'échelon central et régional notamment en santé de la reproduction et en gestion.

La contractualisation avec les ONG et associations a été aussi financée dans cette catégorie.

1.2.3.4 Fonctionnement

Cette catégorie prend en charge le fonctionnement au niveau central et au niveau régional. Il s'articule autour de charges liées au fonctionnement régulier de structures (loyer, carburant, réparation véhicules, supervision, électricité etc.)

Le tableau ci-après donne la contribution attendue des intervenants dans le secteur.

Tableau n° 2 : Prévisions financières du PDIS par sources de financement

Prévisions financières du PDIS par sources de financement 1998-2002							
(millions FCFA)							
Sources de financement	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL	%
Etat	21 196	22 786	24 793	26 441	28 264	123 480	54 %
Populations	4 500	4 725	4 961	5 209	5 470	24 865	10 %
Collectivités locales	2 200	2 378	2 571	2 781	3 009	12 939	6 %
Partenaires extérieurs	12 429	16 515	13 967	12 473	12 447	67 831	30 %
TOTAL	40 325	46 404	46 292	46 904	49 190	229 115	100 %

Source : Rapport Financier du PDIS, 1998

1.2.4 Les procédures de décaissement

Pour retirer des fonds du compte de prêt/crédit, l'Emprunteur a le choix entre deux options : il peut demander à la Banque :

- de lui verser ces fonds ou de les remettre à une tierce personne ;
- de contacter un engagement spécial en garantie d'une lettre de crédit.

Ces deux procédures, qui nécessitent l'une et l'autre la fourniture de pièces attestant que les montants en cause ont été ou seront utilisés aux fins pour lesquelles la Banque a accordé un prêt/crédit, sont :

- le Retrait de Fonds (DRF) ;
 - Dépôt sur le Compte Spécial
 - Renouvellement du Compte Spécial
 - Paiement Direct
 - Remboursement
- L'Engagement Spécial - Formulaire 1931 (annexe 2)
 - Lettre de Crédit

1.2.5 La passation des marchés

Une étude analytique sur la passation des marchés a été menée en juillet 1994. Ses conclusions restent valides dans le cas du programme. D'une façon générale, la législation et la réglementation sénégalaise en matière de passation des marchés n'entre pas en conflit avec les Directives de l'IDA. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir des exceptions, permis ou licences spéciales dans les documents du crédit pour les appels d'offres internationaux, dans la mesure où les pratiques de passation des marchés du Sénégal prévoient que les procédures de l'IDA s'imposeront sur toutes dispositions contraires des réglementations locales.

◆ Le plan de passation des marchés

Dans tous les projets financés par la Banque Mondiale, l'approbation par ses services compétents d'un plan de passation des marchés est une priorité essentielle dans les négociations d'un crédit IDA.

Le plan est un document qui précise l'ensemble des marchés prévus dans l'exécution d'un projet en indiquant les coûts, les catégories des dépenses, les types de marché et le chronogramme de réalisation des activités. Il peut être annuel ou pour toute une durée de vie du projet. Dans ce cas il doit être mis à jour de façon périodique.

La présentation et l'approbation d'un plan de passation des marchés présentent un double avantage :

- elle permettra non seulement de faciliter l'exécution des marchés en réduisant le temps d'instruction et de contrôle à priori des dossiers soumis à la Banque, mais aussi ;
- d'élaborer un plan de décaissement, avec comme objectif d'accélérer les décaissements.

❖ Les groupes de passation des marchés Publics

Il existe trois groupes de passation des marchés que d'autre appellent aussi « les trois grandes familles de marché »

Ce tableau ci-dessous récapitule ces groupes avec des exemples à l'appui.

Tableau n° 3 : Les trois grandes familles de passation de marchés

N°	Groupes de marchés	Exemples
1	Marchés de travaux	Construction d'un centre de santé
2	Marchés de fournitures/biens/équipements	Achat de véhicules ; d'équipements informatiques ; de fournitures de bureau etc.
3	Marchés des services (prestations intellectuelles, consultants)	Etude sur la carte sanitaire ; étude sur les ressources humaines

Source : nous - mêmes

❖ Le circuit de passation des marchés de fournitures et travaux (AOI)

Tableau n° 4 : Le circuit de passation des marchés de fournitures et travaux

N°	Activités	Durée moyenne (en jours)	Intervenants
1	Préparation du DAO	15	DIEM – DAGE - CPM
2	Approbation DAO par l'IDA	15	BM
3	Publication AO et réception offres	56	DAGE / CPM
4	Ouverture et évaluation des offres	15	DAGE - Commission
5	Approbation rapport par l'IDA	15	BM
6	Notification provisoire du marché	10	DAGE/ Après attribution commission
7	Approbation du contrat (signature Fournisseur, autorités contractantes)	21	CNCA, MSPM, MEF, PM
8	Notification définitive du marché	7	DAGE
9	Exécution	7	Adjudicataire
Total (hors délais d'exécution)		161 jours environ 5,4 mois	

Source : Rapport Financier du PDIS, 1998

Ce tableau nous montre que pour la passation d'un marché de fournitures et travaux, il faut en moyenne 6 mois sans compter sur les hypothèses défavorables (les retards), les circuits internes au niveau des Départements ministériels etc. avec la prise en compte de ces facteurs, la durée des marchés peuvent aller jusqu'au-delà de six (6) mois.

Notons que l'appel d'offres internationales ouvert (AOI) est la règle générale, tous les autres modes étant des exceptions.

❖ **La sélection des consultants**

Dans le cadre de la passation des marchés pour la sélection des consultants, il existe plusieurs modes de sélection ; notre étude a choisi celle fondé sur la qualité technique et le coût qui est le plus conseillé. C'est la règle générale à l'instar de l'AOI pour les marchés de travaux et fournitures.

Elle consiste à mettre en concurrence les consultants figurant sur une liste restreinte, en prenant en compte la qualité technique des propositions et le coût de celles –ci pour choisir le consultant à retenir.

Le procédé de sélection comprend les étapes suivantes :

Tableau n° 5 : Circuit de passation des marchés pour la sélection des Consultants

N°	Activités	Délai d'exécution (en semaine)	Intervenants
1	Préparation et soumission des TDR	2	DAGE / Consultant
2	Approbation TDR à l'IDA	2	BM
3	Publication demande de manifestation d'intérêt	4	DAGE
4	Approbation liste restreinte par l'IDA	1	BM
5	Invitation et réception des propositions	6	DAGE
6	Evaluation des offres techniques	2	DAGE et Services Techniques
7	Approbation rapport d'évaluation technique par l'IDA	2	BM
8	Ouverture offres financières	1	Commission Nationale
9	Préparation rapport évaluation tech. et financière	2	Commission dépouillement
10	Avis IDA sur rapport évaluation tech. et financière combiné	2	BM
11	Attribution du marché (notification provisoire)	1	DAGE - Commission
12	Avis IDA sur le projet de contrat et négociation	2	BM
13	Signature contrat	2	DAGE
14	Approbation du contrat	3	CNCA -- MSPM -- MEFP- PM
15	Notification définitive	1	DAGE
16	Exécution	7	Adjudicataire
TOTAL		40 environ 10 mois	

Source : Rapport Financier du PDIS, 1998.

Au regard des données du tableau ci-dessus, nous constatons que le circuit de passation des marchés pour la sélection des consultants est très long et contraignant avec des délais réglementaires allant de 9 à 11 mois. Sans la prise en compte des litiges courants (retard de livraison, présentation d'équipements non-conformes etc.), nous pouvons déduire que cette méthode influe négativement, non seulement sur les décaissements, mais aussi sur l'exécution correcte des programmes de développement.

1.2.6 Le planning de décaissement

C'est la répartition par année des rubriques de dépenses dont le financement est déjà acquis. Annuellement le montant indiqué doit faire l'objet de décaissement selon la rubrique (fonctionnement, investissement, personnel). A l'intérieur de cette rubrique se trouvent les activités des structures inscrites dans les Plans d'Opération (PO).

Chapitre 2 : La gestion financière d'un programme

Les systèmes de gestion financière comprennent la planification et l'exécution du budget, les achats, l'élaboration et la publication de rapports financiers, ainsi que l'audit. Ces systèmes sont utilisés dans l'ensemble des administrations publiques et sont également appliqués dans les ministères et d'autres organismes publics engagés dans l'exécution d'un appui budgétaire ou d'un prêt sectoriel, d'un prêt lié à un projet d'investissement, d'une ligne de crédit ou d'un don.

2.1 Généralités et principes de la gestion financière

La gestion financière et comptable représente un ensemble d'activités centrales dans une organisation. Elle assure que les aspects financiers et comptables du projet (par exemple la budgétisation, les rapports financiers et autres procédures comptables nécessaires) sont exécutés de manière contrôlée.

2.1.1 - Quelques définitions

La gestion financière est un terme qui comporte presque autant de définitions qu'il ya des personnes qui l'utilisent.

Le système de gestion financière peut être défini comme « un instrument qui a pour fonction de permettre la réalisation des objectifs fixés par le système de gestion des ressources, lequel sert de cadre aux activités de budgétisation et de gestion de l'administration publique » OCDE (2001 : 8). Par conséquent, toute discussion sur l'intégration des systèmes de gestion financière doit s'intéresser en premier lieu aux objectifs fondamentaux du système de gestion des ressources, qui sont les suivants :

- ✓ instaurer un équilibre budgétaire global et le préserver (à savoir, faire en sorte que les administrations ne dépensent pas plus, au total, que ce qui est prévu) ;
- ✓ affecter les ressources en respectant les priorités du gouvernement (c'est-à-dire affecter les dépenses aux postes considérés comme les plus importants sur le plan politique – efficacité de l'affectation) ;

- ✓ promouvoir l'utilisation efficace des ressources budgétaires affectées à l'exécution des

programmes et des services (en d'autres termes, encourager l'efficacité technique).

« En outre, on peut proposer une définition de la gestion financière qui sera fondée sur les activités qu'elle comprend.

En effet, la gestion financière traite essentiellement du comment, quand et pourquoi l'argent est ou devrait être affecté aux activités du projet. Elle permet aussi de fixer les priorités de l'organisation.

De plus, elle s'occupe de l'analyse des résultats financiers, qui mesurent la santé de l'organisation tout en protégeant les intérêts de l'organisation et ceux du public.

Enfin, elle permet de rester dans le cadre de la loi et aussi d'offrir aux bailleurs une garantie acceptable que leurs fonds sont utilisés de manière correcte, et requiert des procédures financières internes fiables c'est-à-dire un système transparent qui doit être mis en place dans le projet.

2.1.2 Objectifs de la gestion financière

La gestion financière poursuit cinq grands objectifs OCDE (2001: 11) :

- ❖ fixer des objectifs et des normes de performance pour chaque programme (et, souvent, les rendre publics) ;
- ❖ donner aux gestionnaires responsables de chaque programme la liberté de mettre en œuvre les processus propres à atteindre ces objectifs et normes ;
- ❖ mesurer les résultats effectivement obtenus par référence aux normes fixées et les consigner dans des rapports ;
- ❖ se servir des informations sur le niveau de performance atteint pour prendre les décisions concernant les ressources futures à allouer au programme, les changements à apporter à son contenu ou à sa conception, et aux récompenses ou sanctions dont l'organisation ou l'individu feront l'objet ; et
- ❖ communiquer cette information aux organes d'examen a posteriori tels que les commissions parlementaires et auditeurs externes (selon le mandat de ces derniers), dont les points de vue peuvent également contribuer aux décisions mentionnées ci-dessus.

2.1.3 Les principes fondamentaux

Parmi les principes de la gestion financière, on peut dire que :

- ❑ elle fait partie intégrante d'un cadre de gestion efficace qui aide les organisations à atteindre leurs objectifs et à rendre compte des coûts de leurs activités ;
- ❑ la direction est chargée tant de déterminer la capacité de gestion financière appropriée pour son organisation que d'établir les processus et pratiques nécessaires pour constituer et maintenir cette capacité ;
- ❑ les besoins en gestion financière diffèrent d'une organisation à l'autre ; il n'existe pas de recette universelle. La capacité appropriée doit correspondre à la nature et à la complexité de l'organisation et aux risques qu'elle peut courir ;
- ❑ les activités en gestion financière doivent être rentables. En d'autres mots, le coût des contrôles doit être proportionnel au risque visé par les contrôles ;
- ❑ tous les acteurs de l'organisation sont responsables de la gestion financière. Dans l'exécution de leurs fonctions, tous les gestionnaires sont chargés d'analyser les répercussions financières de leurs actions - de gérer les ressources de façon rentable.

2.2 Démarches de la gestion financière d'un programme de la Banque Mondiale

Elle se fait en plusieurs étapes : la planification, la coordination, la budgétisation et enfin le contrôle des prévisions.

Il s'agit donc de rassembler toute la documentation nécessaire afin de définir avec et pour chaque responsable les objectifs individuels. Ces objectifs sont par la suite articulés sous forme de budgets en fonction des contraintes et des incohérences constatées pour être centralisés dans des documents synthétiques (compte de résultat et bilan prévisionnel).

Une fois la période écoulée, ces prévisions sont bien sûr comparées aux réalisations afin d'analyser les écarts et de prendre les mesures nécessaires. On pourra ainsi rechercher les responsables de ces écarts ; remettre en cause les prévisions et déterminer les corrections à apporter pour les périodes suivantes.

2.2.1 La planification

La planification budgétaire est l'une des tâches les plus importantes. Elle est décisive pour la réussite d'un projet. Une planification budgétaire détaillée, réalisée en début de projet permet d'éviter des difficultés financières en fin de parcours.

Elle constitue l'une des parties principales de la proposition de projet et fournit la base de calcul des ressources qui seront nécessaires à l'exécution des activités prévues dans l'année. Elle doit être définie selon les règles applicables aux projets centralisés, et ces règles particulières doivent être gardées en mémoire. Une planification réaliste au départ facilite plus tard l'atteinte des objectifs tout en restant dans les limites du budget.

Les activités prévues pour la mise en œuvre de programmes font l'objet généralement, chaque année d'une planification budgétaire appelée Plan d'Opérations (PO) qui indique les prévisions pour l'année en cours, des besoins de financement des achats ou dépenses d'acquisition des biens et services et de financement des activités (suivi, supervision, formation, activités spécifiques des programmes).

Les PO doivent être validés par les services compétents avant de pouvoir faire l'objet d'exécution par les services administratifs et opérationnels. La préparation, l'approbation, l'exécution et le contrôle du Cycle de planification font l'objet d'un processus qui est détaillé dans le Manuel de Procédures comptables financières et budgétaires du programme.

2.2.2 La coordination et les étapes de la procédure budgétaire

Les étapes de la procédure budgétaire peuvent se résumer ainsi :

1ère étape : La direction générale va transmettre à chaque centre de responsabilité : les objectifs, les paramètres et directives souhaités, les prévisions concernant l'environnement économique.

2ème étape : Chaque responsable de centre de responsabilité établit un projet de budget (pré budget) en fonction : des directives transmises, des contraintes inhérentes à leur centre de responsabilité.

3ème étape : Tous les pré budgets sont consolidés par la direction générale au travers des documents de synthèse (états financiers prévisionnels).

4ème étape : Négociation (ou navette) budgétaire jusqu'à ce que la direction générale valide l'ensemble les budgets.

5ème étape : C'est l'étape d'actualisation qui consiste en cours d'année à réaménager les différents budgets en fonction :

- de l'évolution de l'environnement ;
- des réalisations.

2.2.3 L'élaboration du budget

De manière générale, plusieurs phases peuvent être retenues pour l'élaboration d'un budget :

- La phase d'orientation budgétaire
- La phase de négociation budgétaire
- La phase de mise au point
- Les débats budgétaires

De manière plus spécifique, le budget est un plan qui spécifie combien une organisation pense qu'elle pourra faire rentrer et combien elle va dépenser au cours d'une certaine période. La gestion budgétaire est fondée sur l'évaluation des moyens à mettre à la disposition des responsables pour atteindre les objectifs fixés. Il s'agit donc avant tout d'un instrument de pilotage et de simulation, permettant de conforter les dirigeants dans leurs décisions.

◆ Réallocation budgétaire

Peu de budgets restent inchangés au cours du temps car de nouvelles informations ou conditions voient le jour pendant l'année. Aussi, l'organisation doit préparer des procédures de révision et doit changer le budget quand cela est nécessaire. Des politiques et procédures approuvées par le conseil doivent être mises en place de manière à donner de la flexibilité au personnel, mais la décision finale sur des changements significatifs concernant les montants du budget revient au Conseil. Tout changement doit être examiné quand des projections sont planifiées, de sorte que les erreurs déjà faites puissent être évitées quand le nouveau budget est préparé.

2.2.4 Le contrôle ou le suivi budgétaire

Le contrôle budgétaire a été conçu pour aider à la gestion des différentes fonctions des

entreprises en termes financiers et humains.

La gestion budgétaire doit donc servir pour le suivi opérationnel, afin de contrôler la réalisation des objectifs fixés, et pour la structure en responsabilisant les acteurs. Le principe de fonctionnement du contrôle budgétaire est une confrontation périodique entre des données préétablies, les budgets, et les réalisations effectives pour mettre en évidence des écarts qui doivent susciter des actions correctives. La pertinence de la méthode repose sur la qualité des informations recensées dans les budgets et sur leur capacité à correctement anticiper le devenir de l'entreprise car, dans cette approche, ce sont les éléments du budget qui servent de référence aux ajustements du pilotage.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

Chapitre 3 : Méthodologie de recherche

Les disciplines scientifiques partent toujours des hypothèses, développent des méthodes, procèdent à des expérimentations et aboutissent à des résultats. Il ne fait aucun doute que l'obtention des résultats justes et logiques est fortement corrélée à la méthode de travail adoptée.

Pour inscrire convenablement le travail de recherche que nous menons dans cet ordre d'idée, il est judicieux voire capital de détailler le plus explicitement possible les méthodes à travers lesquelles nous avons obtenus les informations et les résultats mentionnés dans le présent rapport.

Le travail se déroule essentiellement en deux phases. Chacune des phases a été abordée avec des méthodologies différentes que nous décrirons.

Notre méthodologie pour cette tâche, consiste en une recherche puis en une synthèse bibliographique approfondie et orientée vers des démarches participatives existantes.

Pour mieux structurer la description de notre méthodologie d'approche, nous nous proposons de répondre aux questions suivantes :

- Comment, où et avec qui recueillir l'information ?
- Comment synthétiser les informations ?
- Comment vérifier l'authenticité des informations ?

3.1 Méthode de recherche

Notre travail de recherches s'est déroulé en plusieurs étapes :

3.1.1 Comment, où et avec qui recueillir l'information ?

La collecte des informations s'est effectué de différentes manières :

- l'essentiel des informations recueillies proviennent des documents fiables puisqu'il s'agit de documents élaborés par les organismes et institutions concernées.

En effet, plusieurs organismes et organisations qui n'ont pu répondre positivement à notre demande de documentation relative à notre problématique nous ont orienté vers la bibliothèque de la CAS / PNDS où des documents utiles nous ont servi de sources d'inspiration dans notre démarche. Parmi ces organismes l'on peut citer l'UE, la Banque Mondiale etc.

- Une bonne partie des informations viennent des mémoires réalisés au sein du CESAG ainsi que des documents obtenus de sources diverses (encadrant, bibliothèques etc.).

- Les informations recueillies sur le terrain durant les enquêtes occupent une place très importante dans notre analyse car elles s'éloignent de toute théorie et expriment concrètement un contexte bien déterminé avec ses avantages ses limites et ses potentialités.

- Autre sources d'information à ne pas négliger est l'internet. En effet, le Web nous a fourni une source importante d'informations ; il s'agit particulièrement des « pages Web » des organismes internationaux et de certaines publications scientifiques dont nous avons pris le soin de noter les références.

3.1.2 Comment synthétiser les informations ?

Une fois les informations recueillies, nous procédons à leur synthèse. Pour cela nous réalisons une lecture minutieuse axée profondément sur la compréhension. On s'employait à comprendre les contextes dans lesquels les informations sont fournies afin d'effectuer une synthèse réaliste.

BOUKHARI (1994) précisait à ce propos que « pour agir il faut comprendre, pour comprendre il faut avoir des données sur le système sur quoi on veut agir. Pour cela il est impératif de filtrer l'information utile car beaucoup d'informations ne font qu'alourdir le processus de traitement qui permet d'aboutir à de bonnes décisions et concevoir un plan d'actions pertinentes ».

3.1.3 Comment vérifier l'authenticité des informations ?

Dans le souci d'apporter plus de véracité et plus de réalisme à notre travail de recherche, il nous a semblé nécessaire voir capitale de procéder à une étude concrète qui consiste à mener des entretiens auprès des bénéficiaires même de ces crédits.

L'objectif de cette démarche pratique était de nous imprégner des réalités sur le terrain et de s'acquérir des philosophies, des méthodes d'interventions et des outils d'investigation des différents bailleurs de fonds du développement au Sénégal ainsi que l'incidence des différents outils utilisés avec le milieu socioculturel sénégalais. La méthode avec laquelle nous avons réalisé cette phase du travail est expliquée par le point qui suit.

3.2 Contraintes du système de financement et d'absorption des ressources des projets de développement au Sénégal

A travers cette partie, nous désirons étudier, comprendre et faire comprendre les méthodes de travail des différents organismes de développement au Sénégal d'une part, et d'autres parts de cerner concrètement les contraintes liées à la réalisation adéquate des prêts et crédits accordés au Sénégal en général et au MSPM en particulier.

Pour cela, il est important d'élaborer une méthode de travail efficace qui pourrait fournir des informations simples et pertinentes. La nôtre se décrit comme suit :

3.2.1 Le déroulement de l'étude

3.2.1.1 Justification de l'étude

Dans le domaine du développement, il est toujours plus intéressant de joindre la pratique à la théorie car l'expérience a montré que le déphasage est considérable entre ces deux concepts si bien que certains s'accordent à affirmer que « en matière de développement, la réalité se trouve sur le terrain ».

3.2.1.2 Choix de la région

En réalité, le choix de la région s'imposait, puisque les enquêtes concernaient toutes les régions du Sénégal étant entendu que la Banque Mondiale intervient dans toutes ces zones.

Dans notre cas, c'est à Dakar, la capitale politique où sont installées la quasi-totalité des organisations oeuvrant dans le domaine du développement sanitaire, et c'est là que nous avons conduit tous les entretiens.

3.2.1.3 Choix des personnes enquêtées

Le choix des personnes enquêtées était fait de telle sorte qu'il y ait une représentation de tous les acteurs clé intervenant dans la mise en œuvre et l'exécution du programme.

Ainsi devraient être représentés :

- la CAS /PNDS ;
- la DAGE ;
- les Régions Médicales ;
- les bénéficiaires.

Dans chaque type, la priorité était accordée aux plus connus et aux plus actifs en matière de financement et de gestion financière des projets. Un nombre assez importants de personnes étaient prévus mais suite à des difficultés (d'avoir des rendez-vous, indisponibilité des représentants, rendez-vous manqué etc.), nous n'avons pu réaliser qu'une dizaine d'entretiens.

Les représentants que nous avons pu approcher sont les suivants :

TABLEAU n° 6 : Liste des personnes enquêtées

Division	Poste de l'enquêté
CAS / PNDS	Coordonnateur du programme
CAS / PNDS	Chargé du suivi de la Banque Mondiale
DAAFC	Directeur des Affaires Administratives, Financières et Comptables
DAAFC	Chef comptable
DAAFC	Chef bureau des engagements (Etat)
DPSB	Chef de la programmation et du suivi budgétaire
DPSB	Analyste Financier
DPM	Expert en passation des marchés
RM Dakar	Médecin chef
DS	Chef de service
DES	Chef de service

Source : nous-mêmes

3.2.2 Choix de l'outil de collecte d'informations

Pour la collecte des informations, nous avons opté pour un entretien individuel avec les personnes enquêtées au sein des institutions. Les questions étaient ouvertes et offraient la possibilité aux personnes enquêtées de s'exprimer librement sur le sujet abordé.

Cette stratégie nous permettait de recueillir le maximum d'information sur les systèmes de fonctionnement du PDIS et les difficultés réelles auxquelles il fait face.

Outre les informations recueillies pendant les entretiens, nous avons bénéficié d'une large gamme de documents (brochures, publications, articles, manuels) que les personnes enquêtées nous fournissent après les entretiens. Il faut également compter le fait que nous sommes restés en contact permanent avec ces personnes jusqu'à l'établissement final du présent rapport.

Conclusion de la première partie

Comme nous l'avons signalé précédemment, un nombre assez important d'individus figurait dans notre programme d'entretien, mais suite à des difficultés diverses, nous n'avons pu réaliser qu'une dizaine d'entretiens. Les principales difficultés sont formulées de la façon suivante :

- les personnes enquêtées n'ont pas toujours une connaissance approfondie des différents concepts de la gestion financière. En effet, les personnes œuvrant dans le domaine du développement au Sénégal, ne sont pas forcément des spécialistes en la Gestion Financière. Elles sont issues de formations diverses ;
- certains concepts sont nouveaux ; donc, il était difficile de trouver une documentation riche et approfondie à leur sujet ;
- le personnel des organismes et des institutions est occupée ; d'où la difficulté d'obtenir des rendez-vous, la difficulté de synchroniser les rendez-vous et la difficulté de respecter les rendez- vous.

Malgré ces difficultés rencontrées sur le terrain, les entretiens que nous avons pu réalisé se sont passés dans des conditions de convivialité, de confiance, d'intérêt et de respect mutuel.

C'est alors que nous avons exploité certains documents mis à notre disposition pour mettre en exergue la différenciation entre les projets et les programmes de développement.

Aussi, à travers l'accord de crédit de la Banque Mondiale, on a pu déceler quelques données sur la Banque.

Enfin, malgré toutes les difficultés auxquelles nous sommes confrontés, nous avons pu, à travers la toile et quelques revues, établir une démarche de la gestion financière d'un programme. Toutes ces généralités nous seront utiles pour la seconde partie et surtout pour les recommandations à apporter au PDIS.

DEUXIEME PARTIE



**LE CADRE
PRATIQUE DE
L'ETUDE**

Introduction de la deuxième partie

Le diagnostic constitue un outil privilégié permettant à une organisation d'atteindre ses objectifs grâce à des actions correctrices dans le cadre de son exécution. Cette pratique apparaît aujourd'hui comme une nécessité, eu égard à la rareté des ressources et à la concurrence entre les organisations.

Après la revue de la littérature, la présente partie vise une application des enseignements théoriques au PDIS en vue de réussir le diagnostic de sa gestion financière.

Pour cela, notre développement s'effectue dans les chapitres suivants :

- un chapitre 4 sera consacré à une présentation du PDIS. Il s'agira de présenter de manière générale, les missions, les activités et l'organisation du programme ;
- dans le chapitre 5, il s'agira de décrire le système de gestion financière et comptable du PDIS ;
- à travers le chapitre 6, une analyse des résultats sera faite ; par la suite nous mettrons en évidence les forces et les faiblesses de même que l'évaluation des risques. Enfin, nous formulerons à travers notre constat, des recommandations à entreprendre.

Chapitre 4 : Présentation du PDIS

La présente présentation du PDIS a pour objet de fournir tous les éléments depuis sa conception. Aussi, les références qui seront utiles aux auditeurs chargés du contrôle de l'exécution du programme seront précisées. Nous terminerons par fournir les éléments qui vont servir de manuel pédagogique à la disposition de tous les acteurs impliqués dans l'exécution du programme.

4.1 Conception initiale du programme

Cette section présentera le contexte économique, les buts du PNDS, les indicateurs de réussite, les bénéficiaires ainsi que les acteurs du programme.

4.1.1 Contexte socio-économique

La décennie avant l'avènement du PDIS est marquée par l'application de plusieurs mesures de réorientation de l'économie dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS). Depuis 1995, le Sénégal enregistre une croissance de 5 %. En dépit de ce résultat probant, le niveau des indicateurs sociaux reste en deçà des performances moyennes retenues par les institutions internationales.

Au cours de cette période, la part du budget de santé dans le budget national n'avait cessé de se dégrader passant de 9% au début des années 70 à environ 7% en 1997.

Au plan démographique, le Sénégal connaît une forte croissance de sa population du fait notamment d'une fécondité très forte et d'une mortalité également élevée bien qu'en constance baisse passant de 6,6% enfants par femme (EDS I, 1986) à 5,7% enfants par femme (EDS III, 1997). Cette forte pression a eu comme conséquence une forte dégradation des couvertures passives en infrastructures sanitaires et ce malgré les efforts énormes consentis.

4.1.2 Buts du PNDS

La première phase quinquennale du PNDS a été déclinée en un Programme de Développement Intégré (PDIS)

4.1.2.1 Grandes orientations du PNDS

A travers le PNDS, l'Etat compte globalement :

- réactualiser, approfondir et redynamiser les politiques en vue d'accroître les performances et atteindre l'objectif « santé pour tous » ;
- induire des changements profonds aussi bien au niveau des structures que dans les ressources humaines.

Ces orientations ont été traduites dans le Programme National de Développement Sanitaire (PNDS) couvrant la période (1998 – 2007).

4.1.2.2 Objectifs du PNDS et du PDIS

Le PDIS, dont la mise en œuvre a débuté en janvier 1998, est un programme quinquennal. Il a obtenu l'adhésion de la majorité des partenaires au développement auquel il a été formellement présenté en mai 1997. Ses ressources sont orientées vers la réalisation d'objectifs prioritaires :

- réduire la mortalité infanto – juvénile et maternelle ;
- réduire l'indice synthétique de fécondité ;
- améliorer le cadre de vie des familles les plus démunies et leur accès aux services de base.

4.1.2.3 Pertinence du choix des objectifs spécifiques

Au cours des cinq années de mise en œuvre du PDIS, la plupart des orientations stratégiques ci-dessus ont été traduites en des objectifs à atteindre avec le soutien des partenaires au développement. C'est ainsi qu'une bonne partie des indicateurs qui étaient prévus à la conception du programme, ont été réalisés, soit par les directions du Ministère de la Santé, soit avec l'appui des partenaires sous forme de conventions avec le Ministère de la Santé.

Une particularité notable est la spécialisation des bailleurs par région. Cette option, même si elle permet de développer toutes les activités prévues dans le cadre de la convention, a néanmoins créé une disparité entre les régions. C'est ainsi que l'on retrouve des régions très appuyées dans un domaine précis (exemple : la Santé de la Reproduction). A titre d'exemple,

l'on peut citer les programmes financés par l'USAID et le FNUAP qui ne ciblent qu'une partie du territoire.

4.1.3 Indicateurs de réussite du programme

Le PDIS favorise l'approche programme plutôt que l'approche projet afin de renforcer la coordination des activités et de créer une utilisation rationnelle des ressources.

La liste des indicateurs d'ordre financier et d'impact qui permettent de mesurer annuellement les performances réalisées par le PDIS sont répertoriées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 7 : Principaux indicateurs du PDIS

Indicateurs	Années					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Financiers						
* budget santé / budget Etat	7,25%	7,48%	7,71%	7,94%	8,17%	8,40%
* taux accroissement annuel des dépenses fonctionnement	6%	10%	10%	10%	10%	10%
Services						
Taux d'utilisation des services	40%	44%	48%	52%	56%	60%
Taux CPC	50%	50%	50%	50%	50%	50%
Taux couverture vaccinale	60%	64%	68%	72%	76%	80%
Taux couverture PEV	40%	48%	56%	64%	72%	80%
Impact de programme						
Mortalité maternelle pour 1000	510	484	458	432	406	380
Mortalité infantile pour 1000	60	59	58	56	55	54
Indice de fertilité	5,9	5,7	5,5	5,3	5,1	4,9

Source : Rapport Banque Mondiale 1997.

4.1.4 Bénéficiaires du programme

Les principaux bénéficiaires directs des effets attendus de la réalisation du PDIS sont les populations et notamment les enfants, les femmes en âge de procréation, les jeunes filles, les personnes du troisième âge et les handicapés.

Les bénéficiaires indirects sont, d'une part les Institutions du Ministère de la Santé (appui institutionnel) et d'autre part les prestataires de services au programme : ONG, institutions de formation, etc.).

4.1.5 Acteurs du programme

Les acteurs de la réalisation de ce programme sont, outre les bénéficiaires directs, l'Etat, les Populations (comités de santé, mutuelles de santé et IPM), les Collectivités locales (transferts des compétences de santé dans le cadre de la décentralisation) et les Partenaires au Développement (aides bilatérales et multilatérales, ONG internationales), sans oublier l'Armée Nationale qui contribue à fournir des ressources humaines qualifiées.

4.2 Planification financière de la mise en œuvre du PDIS

Cette planification se fera sur la base d'un schéma de financement prévisionnel centré sur les prévisions financières du PDIS par nature économique de dépenses ; la répartition du financement et les indicateurs financiers du programme.

4.2.1 Schéma de financement prévisionnel du PDIS (1998-2002)

Les travaux préparatoires de la mise en place du PDIS remontent aux années 1992 à 1997. Le démarrage effectif du PDIS était prévu en 1997 mais diverses mises au point ont repoussé le début à janvier 1998, suite aux conclusions et aux recommandations de la première RAC du PDIS tenue en octobre 1997. Cette réunion avait pour objectif de prendre toutes les dispositions nécessaires pour un démarrage effectif du PDIS dès janvier 1998 et plus spécifiquement de formuler des recommandations pertinentes à mettre en œuvre pour assurer la bonne exécution du programme, notamment en élaborant soigneusement un schéma de financement détaillé du PDIS tenant compte des activités nécessaires à l'atteinte de l'objectif de « santé pour tous » et de l'appui attendu de tous les acteurs en présence :

- gouvernement du Sénégal à travers le budget de l'Etat composé du Budget de fonctionnement non décentralisé (BFND), du budget de fonctionnement décentralisé ou Fonds de Dotations à la Décentralisation (FDD) versé aux Collectivités Locales et du Budget Consolidé d'Investissement (BCI) qui couvre à la fois des dépenses

d'investissements en infrastructures et équipements, des frais de personnel et des charges de fonctionnement ;

- populations par le biais des comités de santé ;
- collectivités locales par leur apport propre hors fonds de dotation reçus de l'Etat ;
- partenaires extérieurs engagés dans l'appui au développement du pays au travers de conventions de financement signées avec l'Etat du Sénégal.

Les prévisions financières initiales du PDIS étaient ainsi basées sur l'évaluation la plus exhaustive et la plus documentée du moment, des besoins de financement du PNDS (1998-2007) et partant, de ceux du PDIS, première phase quinquennale (1998-2002) du PNDS.

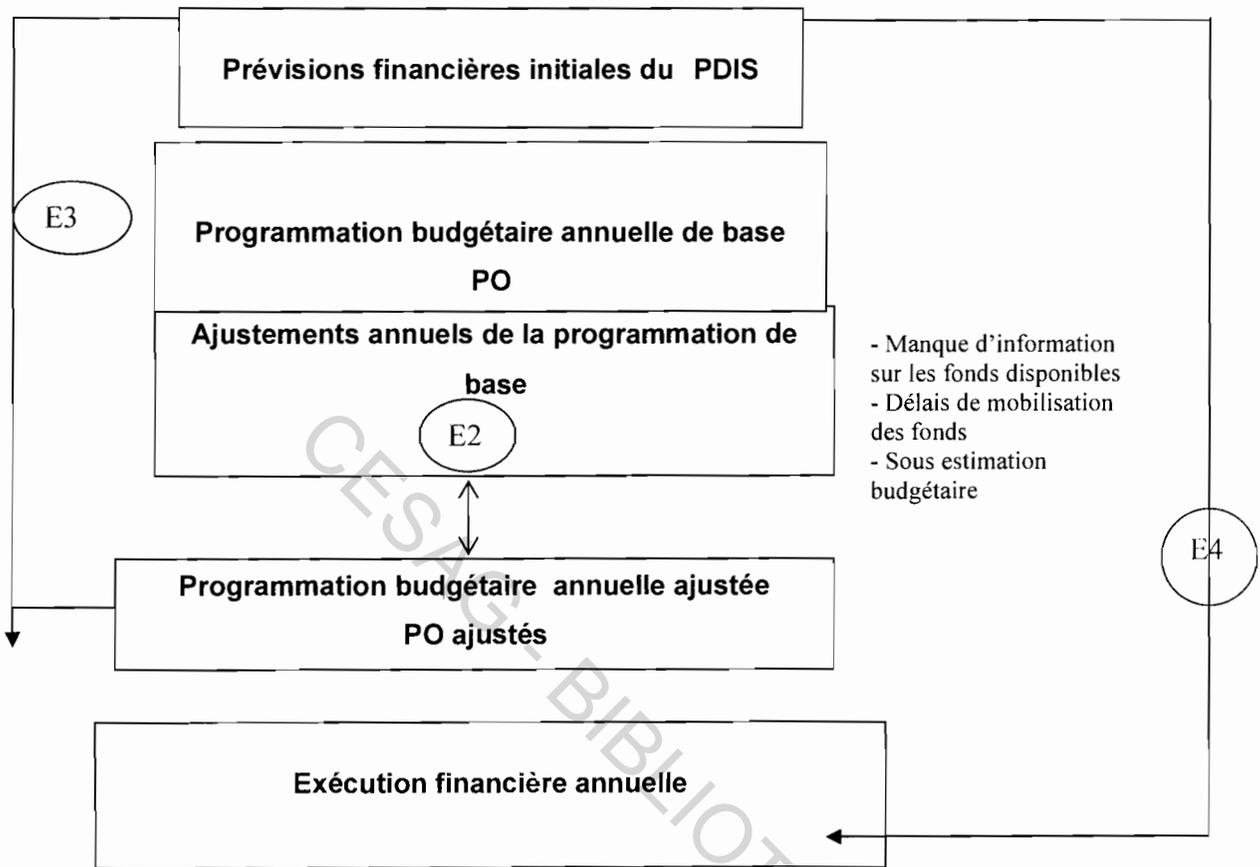
Les besoins identifiés à l'époque (1997) s'élevaient à 229 milliards de FCFA pour la période 1998-2002 et se répartissaient par sources de financement et par nature économique de dépenses.

Tableau n° 8 : Prévisions financières du PDIS par nature économique de dépenses

Prévisions financières du PDIS par nature de dépenses 1998-2002 (millions FCFA)							
Catégories de dépenses	1998	1999	2000	2001	2002	Total	%
Fonctionnement	17 210	18 237	19 106	20 629	22 340	97 522	43 %
Investissement	9 922	14 420	12 878	11 397	11 397	60 014	26 %
Personnel	13 193	13 747	14 308	14 878	15 453	71 579	31 %
Total	40 325	46 404	46 292	46 904	49 190	229 115	100 %

Source : Rapport Financier du PDIS, 1998.

Figure n° 3 : Schéma de financement prévisionnel du PDIS



Source CEFORP (2003)

4.2.2 Répartition du financement par niveau d'intervention

Le schéma initial du PDIS prévoyait une allocation des fonds à hauteur de 20 % au niveau central (MS, Directions et services nationaux) et à hauteur de 80 % pour le niveau régional.

4.2.3 Indicateurs financiers du PDIS

Dans le cadre de la couverture adéquate des charges de fonctionnement des structures sanitaires, l'un des objectifs du PDIS est d'accroître de façon conséquente le budget de fonctionnement du Ministère de la Santé fourni par l'Etat. Cet accroissement sera mesuré par les indicateurs suivants :

- la progression de 0,5% par an de la part du budget de fonctionnement de la santé dans le budget de fonctionnement de l'Etat, afin d'arriver, en 2002, au taux de 9 % recommandé par l'OMS ;
- l'accroissement annuel de 10% des crédits de fonctionnement de la santé hors dépenses de personnel ;
- l'accroissement de 4% par an des dépenses de personnel de la santé pour assurer le recrutement de 250 agents par an, de 1998 à 2001, afin de résorber le déficit de personnel constaté en 1997 ;
- accroissement de 25% par an des dépenses de maintenance pour assurer l'entretien des infrastructures et équipements de santé particulièrement frappés de vétusté très avancée dans la majorité des cas.

4.3 Présentation et mandats de la structure de gestion du PDIS

(cf. organigramme en annexe 3)

Pour une approche beaucoup plus opérationnelle, répondant au mieux aux préoccupations du PDIS, la DAGE dans ses nouvelles attributions comprend, outre la Direction et ses services rattachés, les trois divisions suivantes :

la Division des Affaires Administratives Financières et Comptables (DAAFC) ;

la Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire (DPSB) ;

la Division des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance (DIEM) ;

Chacune de ces divisions est organisée en bureaux avec des attributions respectives.

4.3.1 La Direction de l'Administration Générale et de l'Equipement (DAGE)

4.3.1.1 Le DAGE

Il est chargé de superviser l'ensemble des activités des divisions décrites ci-après et d'administrer les crédits confiés à la DAGE, notamment :

coordonner l'ensemble des activités de la DAGE, en assurer le suivi et le contrôle, ainsi qu'informer les services extérieurs concernés ;

- fournir toutes les informations utiles et réglementaires à la tutelle afin d'assurer une correcte supervision de la DAGE ;
- gérer les ressources de la DAGE en veillant à la préparation de tous les documents légaux ou utiles ;
- organiser le recrutement des ressources humaines et assurer la gestion du personnel ;
- s'assurer de la régularité des opérations financières et du respect des procédures, ainsi que veiller à la mise à jour des manuels de procédures internes.

En qualité d'administrateur de crédit, il est aussi chargé de :

- gérer, selon les formes prévues, la comptabilité administrative et financière du budget de la DAGE, en particulier de présider les commissions de dépouillement des marchés et contrats ;
- proposer les engagements de dépenses et procéder à leur liquidation ;
- administrer la comptabilité matière de la DAGE.

Les services directement rattachés à la DAGE sont :

- le Secrétariat et Bureau du Courrier qui est chargé de réceptionner et de distribuer le courrier de la Direction, et d'assurer la bonne tenue des registres prévus à cet effet ;
- le chargé du Suivi des Dossiers.

4.3.1.2 La Cellule du Contrôle Interne

Elle a pour mission d'assister le Directeur, dans ses fonctions de gestion, de supervision et de suivi de l'exécution financière du programme notamment :

assurer par sa mission de contrôle, le respect des procédures administratives, financières et comptables en conformité avec les manuels de procédures élaborés pour l'exécution correcte du programme au niveau central, régional et des districts ;

assister le Directeur pour les arbitrages et les propositions de sanctions, selon les règles en vigueur.

4.3.1.3 La Cellule de Passation des Marchés

Elle est chargée de :

- élaborer, préparer et faire publier les dossiers d'appel d'offres ;
- assurer le secrétariat des commissions nationales de dépouillement et d'adjudication des appels d'offres ;
- participer aux commissions d'évaluation des offres ;
- élaborer et présenter les projets de marchés à l'approbation ;
- assurer le suivi de l'exécution des marchés ;
- participer aux réceptions des travaux et fournitures ;
- ouvrir et tenir à jour les documents de suivi des marchés ;
- mise à jour du plan de passation des marchés.

4.3.1.4 La Division des Affaires Administratives Financières et Comptables (DAAFC)

Au début de l'exécution de PDIS, cette division n'existait pas, mais la BM s'est rendue compte par la suite qu'elle était nécessaire pour un bon suivi avec les termes de références suivantes :

- coordonner l'organisation et la supervision de la tenue au jour le jour de la comptabilité générale, analytique tant au niveau central qu'au niveau régional ;
- coordonner le suivi des comptes spéciaux et des comptes d'avances et veiller à ce qu'ils soient régulièrement approvisionnés ;
- assurer la mobilisation des ressources et le décaissement des fonds financés par les bailleurs extérieurs et ceux de l'Etat qui sont administrés par la DAGE ;
- élaborer aux fins de vérifications internes ou externes, la situation financière du programme, par trimestre et par année, ainsi que la situation des ressources reçues et des dépenses effectuées au cours des exercices clos et aux dates requises ;
- coordonner l'élaboration des états financiers du Programme suivant les normes comptables internationales et les normes SYSCOA.

La DAAFC comprend les bureaux suivants :

- le Bureau Comptabilité et Finances Bailleurs (BFCB) ;
- le Bureau Comptabilité et Finances Etat (BFCE) ;
- le Bureau de la Comptabilité des Matières ;
- le Bureau du Transit ;
- le Bureau Gestion du Personnel.

4.3.1.5 La Division des Infrastructures, des Equipements et de la Maintenance (DIEM)

Sa mission est d'assister le Directeur dans l'acquisition, la gestion et la maintenance des infrastructures et équipements du Ministère.

La DIEM comprend :

- le bureau des infrastructures ;
- le bureau des équipements ;
- le bureau de la maintenance.

4.3.1.6 La Division de la Programmation et du Suivi Budgétaire (DPSB)

Elle est principalement chargée de :

- préparer et mettre à jour en étroite collaboration avec la Cellule d'Appui et de Suivi du PNDS (CAS/PNDS) les budgets des Programmes triennaux et les plans de financement annuels ;
- centraliser les plans annuels d'opération (PO) et superviser leur traduction en prévisions budgétaires, conformément à la nomenclature du PDIS ;
- élaborer les budgets fonctionnels et les budgets des structures du Ministère ;
- mettre en place la programmation financière des activités et fournir à la comptabilité la traduction des P.O. en budget, conformément à la nomenclature comptable du PDIS ;
- étudier les requêtes de financement et veiller à ce que les demandes de financement des activités des structures soient conformes aux PO ;
- suivre l'exécution des activités des plans annuels d'opération suivant les formulaires de programmation mis en place, y compris les budgets exécutés directement par les bailleurs de fonds ou leur gestionnaire délégué ;
- réviser les dotations budgétaires si nécessaire ;
- participer à la négociation budgétaire interne ;
- procéder à l'évaluation à mi-parcours ou ex post des PO annuels ;
- analyser des écarts entre les prévisions et les réalisations financières et physiques ;
- réviser la budgétisation du programme et l'adéquation des catégories de dépenses avec les catégories de déboursement des accords de crédit des diverses sources de financement ;
- établir des rapports d'activités sectoriels.

4.3.2 Le comité interne de suivi du PDIS

Il est chargé de :

- assurer le suivi de l'exécution des plans d'action des services centraux ;
- valider les plans d'action des services techniques des niveaux central et régional ;
- assister la DAGE dans le suivi de l'exécution des budgets alloués aux services techniques ;
- examiner et approuver semestriellement les rapports d'activités des directions techniques et des régions ;
- étudier toutes les questions relatives au PDIS qui lui sont soumises par le Ministre et en faire rapport.

4.3.3 La Cellule d'Appui et de Suivi du PNDS (CAS/PNDS)

La CAS / PNDS est l'interface des bailleurs de fonds et assure la coordination entre les différents volets du PDIS.

La CAS/PNDS dispose d'un bureau de liaison chargé de l'activité des ONG intervenant dans le secteur de la Santé.

Les principales fonctions de la CAS/PNDS sont les suivantes :

- assurer la liaison entre l'entrepreneur, la gestion technique du programme, les entités bénéficiaires et les bailleurs de fonds et les tenir informés de toutes questions importantes relatives au PDIS ;
- coordonner l'intervention de la communauté des bailleurs de fonds et des ONG dans le cadre du PDIS ;
- coordonner l'assistance locale et l'assistance étrangère prévues dans le cadre du PDIS ;
- organiser les revues annuelles conjointes de bilan et de re programmation dans le cadre du PDIS ;
- établir des rapports d'activités périodiques sur l'Etat d'avancement du PDIS ;
- assister les niveaux central et régional dans l'élaboration des plans d'action annuels et le suivi des activités des régions ;
- préparer la revue à mi-parcours et l'évaluation finale du PDIS ;

- coordonner avec la DAGE la préparation de l'audit annuel des comptes ;
- assurer le suivi de l'exécution dudit programme de travail, des engagements et des déboursements des fonds du crédit pour chaque entité d'exécution, consolider les demandes d'avis de non objection et les questions de passation des marchés chaque jour avec la DAGE ;
- veiller à la bonne exécution des clauses de l'accord ainsi qu'à la réalisation des objectifs et au respect des indicateurs de performance.

4.3.4 Rôle MEF/DDI dans le processus d'exécution des projets

La DDI/MEF a pour mission principalement :

- d'ordonnateur délégué des dépenses d'investissement ;
- chargé de la mobilisation des financements destinés aux programmes et projets de développement ;
- financements extérieurs : veiller au respect des dispositions juridiques et financières des accords et Conventions ;
- gestion de la dette publique directe ou rétrocédée ;
- rôle d'ordonnateur : Contrôle des dépenses des projets et Programmes par la :
 - ✓ vérification de la conformité des dépenses aux dispositions conventionnelles ;
 - ✓ vérification de la régularité des dépenses au regard des dispositions réglementaires (passation des marchés, garantie et caution, habilitation des personnes à engager le projet,....) ;
 - ✓ vérification du caractère certain, liquide et exigible de la créance (certification du service fait, PV de réception).

Chapitre 5 : La gestion financière du PDIS

Le système de gestion financière et comptable

Les fonds du PDIS mis à la disposition des régions, des structures socio sanitaires, des services centraux du Ministère de la Santé sont destinés à financer les dépenses de formation, de supervision, certaines dépenses de fonctionnement et d'investissement. A cet effet, un compte spécial et une caisse d'avances ont été ouverts au niveau de la DAGE. Pour les régions et districts, des caisses d'avances ont été aussi créées. Le compte spécial (directement géré par la DDI) désigne un compte de dépôt libellé en francs CFA, ouvert auprès d'une banque commerciale par le Gouvernement et destiné à recevoir les fonds du PDIS versés par les bailleurs.

Les caisses d'avances sont créées par arrêté du Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan. Ouvertes auprès des banques commerciales d'investissement de l'Etat, elles permettront de faciliter et d'accélérer le règlement de certaines menues dépenses dont la nature permet de substituer un contrôle à posteriori au contrôle à priori.

5.1 Modalités de gestion des fonds du PDIS

Les fonds du PDIS obéissent à des règles de gestion. Ces dernières s'appliqueront en fonction du domaine d'intervention. En effet, les modalités diffèrent selon qu'il s'agit de la DAGE ; des services centraux ou des régions et districts.

5.1.1 La Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE)

5.1.1.1 Les ressources externes

Tous les financements externes (existants et futurs) du PDIS sont régis par les conventions signées entre le Gouvernement et ses différents partenaires. Pour ces dépenses les règles de chaque bailleur s'appliqueront pour les appels d'offres internationaux. Les contrats seront financés selon les procédures des différents accords de crédits ou de conventions qui prévoient des décaissements soit par paiements directs effectués par l'institution financière à la demande

du représentant du Gouvernement pour le financement, soit par l'intermédiaire de comptes spéciaux ouverts au niveau central par le Gouvernement afin de recevoir des avances de certains bailleurs pour faciliter l'exécution de l'intervention.

Le Compte Spécial

Le Compte Spécial est une avance de fonds prélevée sur le Compte de Crédit afin de permettre à l'Emprunteur de régler la part des dépenses (catégories de l'accord de crédit) devant être financée par la Banque. Son plafond est calculé en fonction de l'équivalent de quatre mois de dépenses.

Pour le cas du PDIS, le dépôt initial est de 900 millions FCFA et est utilisé pour la part des dépenses prises en charge par la Banque Mondiale.

Le Compte Spécial offre les avantages suivants :

- disponibilité immédiate des fonds ;
- réduction du nombre de documents à transmettre.

Le Compte Spécial alimente le sous compte. Il est administré par la DDI.

Le Sous Compte

Contrairement au Compte Spécial qui trouve sa base juridique dans l'accord de crédit, le Sous Compte du PDIS résulte d'une entente avec la DDI. Son plafond est passé de 100 millions à 300 millions FCFA. Il est administré par la DAGE. Il finance les activités de formation, supervision, fonctionnement etc. niveau central et régional. Le Sous Compte approvisionne les Comptes d'Avance.

Les Comptes d'avance

Dans le cadre de la décentralisation des fonds des Comptes d'avance ont été ouverts au niveau des régions médicales dans des banques commerciales. Les montants sont plafonnés à 10 millions FCFA. Ils sont administrés par les Médecins Chefs de Région et les comptables régionaux recrutés à cet effet. Les comptes d'avance financent des activités de formation, supervision, fonctionnement au niveau des régions.

5.1.1.2 Les ressources internes

Les ressources internes sont composées des crédits alloués par l'Etat à la DAGE dans le budget de fonctionnement et dans le BCI-Etat.

Ces dits crédits sont exécutés suivant la procédure normale des dépenses publiques et celle exceptionnelle des caisses d'avances.

La procédure normale

Tous les crédits inscrits aux budgets (fonctionnement et BCI-Etat) doivent faire l'objet d'une procédure normale dans le cadre de leur exécution conformément au décret n° 66 458 du 17/06/1966.

Toutefois, une procédure exceptionnelle et réglementaire est instituée : les caisses d'avances.

Les caisses d'avances

C'est une procédure exceptionnelle qui permet, compte tenu de sa nature, de substituer au contrôle à priori qui caractérise la procédure normale, un contrôle à posteriori.

Pour le cas du PDIS, une caisse d'avance a été ouverte dans chaque région et dans les districts de Podor et Bakel. Les montants déposés dans ces comptes variaient entre 3 millions et 8 millions de FCFA et servaient au financement des activités au niveau régional.

5.1.2 Les services centraux

L'exécution des activités des services centraux s'opère par transmission d'une demande de financement à la DAGE.

5.1.3 Les régions et districts

L'approvisionnement des caisses d'avances se fait à partir de la DAGE. Les montants qui y sont versés correspondent au coût des activités éligibles dans la caisse d'avance et qui sont programmées dans le plan d'opération de la structure. Le premier approvisionnement sera égal au plafond de la Caisse d'avance.

5.2 Processus de mobilisation des fonds

En dehors des Caisses d'avances jugées insuffisantes pour financer toutes les activités prévues dans les plans d'opérations validés, le système adopté pour la mobilisation des fonds devant servir à financer les activités, est celui d'émission de demandes de financement par un service demandeur qui l'adresse à la DAGE. Cette demande après avoir été consultée selon un processus de mobilisation de fonds, décrit dans le manuel de procédures, est approuvée pour financer toutes activités relatives à une formation, un atelier ou une supervision.

Ce processus dépend de la nature de la dépense (activité ou achat) la demande de financement qui est un préalable à toute exécution de dépense, doit parvenir obligatoirement et respectivement :

- au secrétariat de la DAGE pour enregistrement dans un registre suivant un ordre chronologique (phase primaire) ;
- au suivi budgétaire pour contrôle et suivi des données financières et procéder à l'analyse du Budget (phase de contrôle) ;
- au contrôle interne pour le contrôle du respect des procédures financières et comptables en conformité avec les procédures applicables (phase de contrôle, et phase préparatoire de la décision) ;
- à l'administrateur des crédits pour approbation et autorisation de la dépense (phase de décision) ;
- au service financier et comptable pour exécution de la dépense en mettant son cachet " A exécuter " (phase d'exécution) et de détention. Toute la liasse est transmise au comptable pour la préparation de la liquidation et de la comptabilisation (phase de comptabilisation).

5.2.1 Présentation de la demande de financement

La demande de financement est un outil de gestion permettant aux services demandeurs d'acquérir des fonds pour la bonne exécution des activités approuvées dans leur plan d'opération. Pour solliciter des fonds en vue de financer une activité ou exécuter une dépense (achat) le responsable de l'activité ou l'initiateur de la dépense doit adresser une demande de financement à la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement. Toute demande

doit parvenir au secrétariat de la DAGE selon les délais prescrits pour les différents niveaux (central et régional). Les demandes faites dans des délais plus courts seront moins prioritaires et risquent de ne pas bénéficier d'un financement. S'il s'agit d'une activité, la demande doit être accompagnée :

- d'une liste détaillée de toutes les rubriques d'achat relatives à l'activité ;
- d'un calendrier d'exécution de l'activité ;
- d'une description sommaire de l'activité ;
- de la liste des participants s'il s'agit d'un atelier ou d'une formation ;
- des résultats attendus en réalisant l'activité.

5.2.2 Justification des dépenses

Toutes les avances doivent être justifiées après l'achèvement de l'activité pour laquelle une demande de financement a été effectuée. L'acceptation ultérieure d'une demande de financement, suppose que toutes les pièces justificatives antérieures ont été déposées officiellement au secrétariat de la DAGE ou remises au régisseur de la caisse d'avance (dépense réalisée par la caisse de la DAGE) ou au comptable du bailleur concerné. Toute dépense non conforme au calendrier initial des dépenses énumérées dans la demande de financement devra faire l'objet d'une explication écrite et pourrait se voir rejetée.

Pour apprécier avec exactitude les dépenses relatives à une demande de financement donnée, il est important de discerner les types d'activités concernant cette demande.

- ◆ Séminaires et formations locales
- ◆ Supervision (Frais de mission)

5.2.3 Mode d'utilisation

L'utilisation d'une demande de financement exige impérativement la maîtrise des éléments qui la composent. Ces éléments concernent quelques indications qui sont énumérées dans "l'espace". Il s'agit essentiellement pour le service demandeur de remplir les cages correspondantes à chaque indication :

- activités ;
- la Source de Financement ;

- ❑ fonds alloués ;
- ❑ modification budgétaire ;
- ❑ engagement antérieur ;
- ❑ fonds disponibles ;
 - fonds disponibles après modification ;
 - dates prévues.

5.2.4 Configuration

La demande de financement se présente sous forme de tableau à trois colonnes. (Voir annexe n° 4).

5.2.5 Les niveaux d'utilisation

Deux niveaux d'utilisation peuvent être distingués :

5.2.5.1 Niveau régional

Les structures de toutes les régions médicales à l'exception de la région Médicale de Dakar doivent envoyer leur demande de financement à la DAGE.

- Niveau de financement : toute dépense qui dépasserait le plafond d'un million doit faire l'objet d'une demande de financement adressée à la DAGE pour exécution. Ce principe repose essentiellement sur le désir de rationaliser l'emploi des caisses d'avances, dont les plafonds sont estimés trop bas pour supporter le coût élevé des activités planifiées.
- Délai prévu : Ces dites demandes doivent nécessairement parvenir à la DAGE 15 jours au moins avant la date de démarrage de l'activité.

5.2.5.2 Niveau central

- Niveau de financement : aucun plafond n'est fixé pour les structures périphériques à la DAGE. Les demandes de financement doivent être conformes aux plans d'opérations approuvés.

- Délai : le délai consenti à l'ensemble des services est 10 jours pour l'enregistrement de leur demande de financement au niveau du Secrétariat de la DAGE qui les enregistre avant de les imputer aux différentes divisions impliquées dans leur traitement en vue de la mobilisation de fonds attendue.

5.2.6 Passation des marchés

La mobilisation des fonds s'affirme aussi dans l'acquisition des biens par les prestations de services. Les montants sont en général supérieurs au plafond des caisses d'avance. Elles concernent les dépenses de génie civil, de fournitures, travaux etc.

5.3 Processus de remboursement

La phase de remboursement intervient après celle du paiement. Ce remboursement de fonds consiste à une reconstitution de la dotation initiale à partir de toutes les dépenses effectuées et justifiées pour une période donnée (mois, trimestres etc...). C'est à ce stade que la chaîne de gestion financière et comptable est bouclée et un autre cycle démarre. Ce processus de remboursement permet aux différentes bénéficiaires des fonds de procéder à l'étape de réalimentation ou de récupération des fonds à des degrés différents.

5.3.1 Le compte spécial

Le comptable prépare la demande de remboursement de fonds (DRF) et sélectionne les dépenses devant faire l'objet de remboursement. Ainsi il procède à ce qui suit :

- trier les pièces par catégories de dépense et les transcrire sur l'état certifié pour les contrats inférieurs à 20 000 \$;
- répertorier dans le relevé des dépenses tous les contrats dont les montants sont supérieurs à 20 000 \$;
- procéder au rapprochement bancaire ;
- expliquer toutes divergences par rapport au montant de l'avance ;

- joindre le formulaire 1903 qui indique le montant demandé dans l'état certifié ou dans le relevé des dépenses ;
- transmettre le dossier au Chef Comptable pour vérification avant la signature du DAGE ;
- tout le dossier ainsi ficelé est envoyé à la DDI pour contrôle et signature. La DDI transmet la DRF accompagnée d'un ordre de paiement à la Banque Mondiale ;
- la division des décaissements à la Banque Mondiale vérifie et approuve la DRF et transmet l'avis de crédit à la banque où est domiciliée le compte spécial par l'intermédiaire de la BCEAO. Ainsi l'avis de paiement établi par la division des décaissements est envoyé à la DDI et à la DAGE par l'intermédiaire de la mission résidente de la Banque.

Après réception de l'avis de crédit de la Banque, le comptable vérifie que le montant demandé en remboursement est identique à celui qui figure sur l'avis de paiement de la Banque Mondiale. Il compare le montant de l'avis de paiement avec l'avis de crédit de la Banque Commerciale.

Toute divergence devrait être portée à la connaissance de la Banque Mondiale et de la DDI pour régularisation.

5.3.2 Le sous-compte

- Le paiement

Le mécanisme de fonctionnement du compte spécial s'apparente à plusieurs niveaux à celui du sous-compte. Cependant pour le sous-compte la différence est notée au stade de paiement. A ce niveau le chèque est préparé par le comptable et signé par l'administrateur des crédits.

- La réalimentation du sous-compte

Le comptable analyse les dépenses, les transcrit dans un état récapitulatif (voir annexe 5) et les transmet par bordereau d'envoi à l'administrateur des crédits pour signature.

- Tout le dossier (état récapitulatif des dépenses, bordereau d'envoi, les pièces justificatives) est envoyé à la DDI qui vérifie l'éligibilité des dépenses engagées, le respect des catégories de dépenses et les pièces justificatives. Elle ordonne à la banque commerciale par lettre de procéder au remboursement du montant demandé.

Le sous-compte étant alimenté par le compte spécial la DAGE est ampliatrice de la lettre de virement adressée à la Banque.

5.3.3 Les Comptes d'Avances

Dans le même ordre, le mécanisme de fonctionnement des Comptes d'Avance s'apparente à plusieurs niveaux à celui du sous-compte. A ce niveau le chèque est préparé par le comptable et signé par l'administrateur des crédits.

- Tout le dossier (état récapitulatif des dépenses, bordereau d'envoi, les pièces justificatives) est envoyé à la DAGE qui vérifie l'éligibilité des dépenses engagées, le respect des catégories de dépenses et les pièces justificatives. Elle ordonne à la banque commerciale par lettre de procéder au remboursement du montant demandé.

Le Compte d'Avance étant alimenté par le Sous Compte le MCR est ampliatrice de la lettre de virement adressée à la Banque.

Chapitre 6 : Présentation, analyse des résultats et recommandations

Un projet par essence a une durée limitée dans le temps ; les projets de la Banque Mondiale durent en moyenne maximum cinq années. L'efficacité des projets se calcule par rapport à leur pouvoir d'absorption des fonds alloués. Cette partie sera consacrée à la présentation des résultats, leur analyse et à la formulation des recommandations.

6.1 Présentation des résultats

Les résultats du diagnostic de la gestion financière du PDIS nous ont conduits à distinguer des problèmes de plusieurs ordres : organisationnels, structurels, administratifs et financiers. Ils feront l'objet d'une étude approfondie pour une meilleure visibilité.

6.1.1 Difficultés organisationnelles de la gestion financière du PDIS

Dans le cadre de notre étude, les difficultés rencontrées sont multiples. On distingue ainsi :

6.1.1.1 Problèmes organisationnels du PDIS

Les principaux problèmes d'organisation et de fonctionnement du PDIS se situent d'après nos investigations, principalement à deux niveaux : insuffisance des ressources humaines et de la capacité de la gestion administrative et financière de la DAGE.

a) Disponibilité et qualité des ressources humaines du PDIS

Le PDIS doit réaliser des objectifs qui demandent une forte capacité de gestion administrative, financière et des ressources humaines dont elle ne dispose pas présentement aussi bien au niveau central (DAGE et CAS/PNDS) qu'au niveau opérationnel de terrain. En effet, les bailleurs de fonds ainsi que l'Etat du Sénégal ont beaucoup investi dans le domaine de la formation des agents de la santé. Ces derniers préfèrent s'investir dans le domaine privé qui leur rapporte plus. C'est ce qui explique le désengagement des bailleurs car les agents formés ne répondent plus aux besoins pour lesquels ces formations leurs ont été accordées.

b) Capacité insuffisante de gestion de la DAGE

La DAGE gère toutes les ressources matérielles, humaines et financières du Ministère de la Santé.

A ce jour, la DAGE est organisée sur une base spatiale centrée sur trois niveaux géographiques : le niveau central, la Région médicale et le District de santé.

Chacun de ces trois niveaux est utilisateur des fonds du PDIS et doit rendre compte à la DAGE qui assure la coordination et le contrôle de l'utilisation de ces fonds.

A ce titre, la DAGE a un double rôle :

- elle est une structure d'exécution du PDIS au même titre que les autres directions ;
- elle est chargée de réaliser la planification et la programmation budgétaire du PDIS, en relation avec la CAS/PNDS et les services centraux, en même temps qu'elle est responsable de la gestion budgétaire et financière, de la gestion des achats et des marchés et de la gestion des ressources humaines et matérielles ;

- au plan financier, la DAGE est plus particulièrement chargée de gérer les opérations financières réalisées par les 26 centres de responsabilités stratégiques du PDIS (dont la DAGE elle-même), les agences d'exécution comme l'AGETIP, l'Etat, les Collectivités, les populations et les partenaires au développement, ce faisceau dense d'intervenants ayant chacun ses propres procédures d'intervention.

Comme on le voit, la DAGE doit disposer d'importantes ressources humaines mais aussi matérielles et financières nécessaires pour assurer la gestion de ces nombreuses et complexes relations avec autant d'intervenants. Cette gestion doit s'asseoir sur un organigramme centré sur l'efficacité des relations fonctionnelles avec cet environnement externe difficilement contrôlable surtout dans les relations avec les bailleurs de fonds externes, le Ministère des Finances et les collectivités qui, chacun de son côté, garde une autonomie qui n'apporte pas toujours la synergie nécessaire pour le fonctionnement efficace du système de gestion du PDIS.

6.1.1.2 Problèmes organisationnels de la DAGE

L'organisation décrite ci-dessus a certes fonctionné mais à la pratique, il est apparu beaucoup de goulets d'étranglement dus à plusieurs facteurs :

- insuffisance des ressources humaines internes ;

- flou organisationnel avec l'existence des directions qui se heurtent dans leurs rapports de travail au détriment des usagers qui supportent des délais souvent longs de traitement de leurs dossiers ;
- persistance de l'approche projet au niveau des acteurs :

Ici le constat qui est fait est une absence de relations fonctionnelles avec beaucoup de partenaires extérieurs qui conduisent une gestion financière et comptable de leurs interventions parallèle à celle de la DAGE. Même l'Etat n'est pas exclu de l'origine des dysfonctionnements de la DAGE, avec notamment la non décentralisation du BCI- Etat dont la contribution au financement des activités du PDIS gérées par la DAGE est très importante ;

- problème de la fiabilité de l'information financière qui se pose avec acuité pour l'établissement des rapports financiers du PDIS ;
- manque de décentralisation financière qui oblige la DAGE à gérer tout le travail de mise en œuvre et de contrôle de l'exécution financière de tous les partenaires : collecte de l'information financière et son traitement comptable.

Ces problèmes par ailleurs ont été aggravés par la décision de l'Etat de transférer la DIEM au Ministère de l'Urbanisme, ce qui a contribué incontestablement à allonger les délais de traitement des marchés d'infrastructures et d'équipements où la DIEM était le maître d'œuvre technique du Ministère de la Santé. La réintégration de celle-ci est intervenue en 2005 et son transfert a duré une année.

D'ores et déjà, on peut retenir comme intéressante l'idée d'une nouvelle organisation centrée sur les sources de financement avec la création d'équipes opérationnelles spécialisées par catégories de sources de financement, ce qui assurera notamment un suivi adéquat des décaissements qui manquait dans l'organisation actuelle.

6.1.2 Les problèmes structureux et politiques

Sur ces plans également, le PDIS a connu des blocages. Il s'agit de problèmes de gestion engendrés par la complexité du montage institutionnel du PDIS. Ce sont notamment les problèmes liés à la multiplicité des exigences procédurières et comptables des partenaires extérieurs, des ministères et de la réglementation sénégalaise. Tous les problèmes structurels

ne pouvaient être résolus à court terme (c'est-à-dire au-delà de 2002), mais la décentralisation de la gestion financière et comptable du PDIS devait lever déjà un grand nombre d'obstacles. Les problèmes politiques sont ceux liés au pouvoir que procure la gestion de fonds, la légitimité et le statut social des acteurs, leurs stratégies personnelles et leur position dans la hiérarchie du PDIS. On retrouve dans cette catégorie les difficultés dues à la gestion des budgets de santé des districts par les collectivités locales. Les problèmes politiques sont, dans le cas du PDIS, liés aux processus de décentralisation. La plupart sont malheureusement inévitables, mais on peut toutefois mieux les contrôler en identifiant clairement les responsabilités des individus (dans les institutions) en matière de procédures financières. La multiplication des réunions de concertation très pernicieuse car sous prétexte de consensus, on dilue les responsabilités dans les prises de décisions financières. Il n'est pas certain qu'une concertation permanente entre tous les acteurs impliqués dans la mise en œuvre du PDIS permette de résoudre les problèmes de gestion financière.

6.1.3 Les problèmes administratifs et des ressources humaines

Concernent les problèmes liés au traitement et à la transmission de l'information financière. Ils peuvent être minimisés en simplifiant les procédures, en diminuant le nombre d'intermédiaires et de tampons pour faire avancer les dossiers. Un audit des procédures administratives permettra de localiser les goulots d'étranglement, d'en identifier les causes précises et de proposer les solutions appropriées. La décentralisation de la gestion financière et comptable qui était assurée par la DAGE devrait décharger celle-ci et lui permettre d'être plus efficiente dans sa mission d'intégration.

A ce phénomène, il faut ajouter les difficultés liées à la pénurie de personnel qualifié, à la faible capacité de gestion à tous les niveaux. Il faut mentionner ici le manque de critères d'attribution budgétaire pour arriver à une distribution équitable et pertinente des ressources.

De fait, pour le PDIS le leadership doit être mieux formulé : qui est responsable de quoi -- et, qui peut être tenu responsable des résultats ?

Tableau n° 9 : Origine des différents obstacles en matière de gestion financière

Obstacles à l'allocation des ressources	structurel	administratif	humain	Politique
Lenteur de décaissements	?	+	+	?
Inadaptation des caisses d'avance		+		?
Rigidité des rubriques budgétaires		+		
Faiblesse des capacités de gestion au niveau décentralisé			+	
Difficultés de mobilisation des financements pour les ONG au niveau local		+	+	?
Lourdeur des procédures de justification	+	+		?
Retards des informations financières		+	+	+
Oublis de « feed-back » du centre vers la périphérie		+	?	
Lenteur de la mise en place des équipements	?	+	?	?
Comptabilité imparfaite consolidée		+		?
Absence d'états financiers mensuels		+		?

Source : Saniplan, Evaluation à mi-parcours du PDIS

6.1.4 Le système de gestion financière et comptable du PDIS

6.1.4.1 Fonctionnement du système

L'approche programme adoptée dans la conception et la mise en œuvre du PDIS exige la transparence dans l'information financière des partenaires, d'où la nécessité de disposer d'un système financier et comptable fiable et opérationnel. La gestion financière et comptable du PDIS s'appuie sur un Manuel de Procédures Comptables et Financières.

Cependant, dans la pratique, on peut constater la persistance du réflexe « approche projet » caractérisée par une multiplicité des procédures et l'incapacité du Manuel de Procédures à pouvoir fédérer les diverses pratiques des bailleurs de fonds en présence. Cette situation se rencontre aussi bien au niveau des bailleurs de fonds (problèmes des procédures dictées par le siège) qu'au niveau de l'Etat (centralisation du BCI par exemple). Le sous-système des procédures du PDIS est ainsi caractérisé par les faits suivants :

- multiplicité des procédures : chaque partenaire a ses propres procédures dictées par son siège ;
- le Manuel de Procédure du PDIS ne peut pas fédérer les pratiques des manuels de procédures des divers partenaires.

Dans ce contexte, seuls quelques partenaires utilisent les procédures du PDIS et font traiter les demandes de mobilisation de leur contribution financière par la DAGE.

La plupart des autres partenaires privilégient un système de gestion à travers une unité de projet/agence d'exécution avec la mise en place d'une équipe de gestion au niveau décentralisé. Pour ces partenaires, deux situations sont rencontrées : certains d'entre eux traitent directement les demandes de financement mais informent la DAGE après ; d'autres par contre traitent les demandes de financement et n'en informent pas la DAGE.

Les systèmes de gestion mis en place par les partenaires posent ainsi des problèmes du fait de la multiplicité des procédures de gestion financière et comptable qui ne contribuent pas à la mise en place d'un système d'information financier et comptable fiable et harmonisé.

Par ailleurs, les autres problèmes liés à la gestion financière du PDIS sont d'ordre structurel, politique, administratif et humain.

6.1.4.2 Le système de planification budgétaire par les P.O.

Le PO est la traduction des activités / actions prévues pour l'année à venir.

Jusqu'en 1999, il était élaboré au niveau des utilisateurs (MCR et MCD) avec une totale autonomie et pré-validé par les ARD. Au vu des nombreux problèmes constatés : documents incomplets, surestimation (ou sous estimation) des besoins, non indication des priorités et des urgences, etc., il a été instauré, à partir de l'an 2000, une procédure dite de paquets budgétaires à l'effet d'avoir une planification plus ajustée, plus fine et plus fiable : les problèmes d'éventuels dépassements budgétaires des PO sont résolus sous l'arbitrage du PDIS bien qu'il subsiste encore des délais relativement longs dus en particulier aux procédures méticuleuses des bailleurs.

Un autre problème d'ordre financier concerne le fonds de roulement nécessaire pendant la période des constructions.

Il existe des problèmes d'incompréhension entre les différents acteurs impliqués, ce qui se traduit par une planification (PO) par la base souvent rejetée par le niveau central.

6.1.4.3 Les problèmes liés aux procédures de contrôle

Les procédures financières répondent à une logique de contrôle ex ante des dépenses.

A tous les niveaux, les acteurs donnent l'impression de passer plus de temps à justifier de façon comptable leurs dépenses plutôt qu'à rendre compte de leurs activités. Les procédures de contrôle sont guidées par le souci de la lutte contre les dérapages et la volonté de chacun de se protéger contre toute accusation de détournement ou de laxisme. Les procédures ne sont mobilisées pratiquement que dans ce but, au détriment de l'information et l'analyse financière. Il est bien optimiste de penser que le contrôle de conformité des factures dissuade les détournements.

Les états financiers produits sont mal adaptés à une évaluation ex-post des dépenses. Les informations financières ne sont pas retransmises aux districts, elles ne permettent pas de redressement rapide dans l'allocation des ressources au niveau des unités de coûts, ou entre unités de coûts. Elles ne constituent pas non plus un outil de gestion.

6.1.4.4 Les problèmes de l'analyse financière

La gestion comptable de la DAGE est fortement entravée par les contradictions structurelles du PDIS. En principe, une analyse financière se base sur des états comptables fournis par la comptabilité, mais ce n'est pas le cas pour les données utilisées par l'analyse financière. A l'heure actuelle, la comptabilité et l'analyse financière sont deux processus indépendants mais qui toutefois souffrent des mêmes contraintes : rétention des informations au niveau des structures de santé, comptabilité des financements des bailleurs tenue indépendamment par les bailleurs eux-mêmes, centralisation des données brutes et harmonisation ex-post à la DAGE. Les comptables et les analystes financiers passent un temps considérable à récupérer les données financières dans les districts ou chez les bailleurs.

Les systèmes d'information comptable et financière actuels ne permettent pas aux structures d'établir un plan de rationalisation des dépenses à partir du contrôle budgétaire. L'absence d'analyse des coûts déresponsabilise les personnels chargés des structures et les empêche d'affecter leurs ressources de façon rationnelle.

L'analyse financière est orientée vers les attentes des bailleurs externes et de l'Etat et non vers les besoins de gestion des structures internes au PDIS. Elle vise à contrôler le respect des engagements de l'Etat (budgets de fonctionnement et BCI) et des bailleurs, et à évaluer la contribution des populations et des collectivités locales en comparant l'exécution des financements avec les objectifs du cadrage.

Il n'est pas possible de connaître le taux d'exécution par district. Pour l'instant les médecins chefs de district ne disposent d'aucune information financière concernant leur gestion, ils ne peuvent donc être responsabilisés et évalués sur la qualité de celle-ci.

6.1.4.5 Absence de prise en charge des droits et taxes à travers les pourcentages de dépenses

Dans le cadre du PDIS, l'accord de crédit n° 2985 ne prévoit pas la prise en charge des taxes liées à l'acquisition des biens et services prévus dans certaines catégories de dépenses. Leur prise en charge par l'Etat du Sénégal à travers le Ministère des Finances s'avère difficile dans la mesure où l'estimation de ces charges ne peut pas se faire en début d'exercice. A cette difficulté, il faut ajouter une autre liée à la nature des droits et taxes prise en charge par l'Etat.

6.1.4.6 Absence de paiement des charges fiscales et sociales des personnels des projets payés sur ressources IDA

Les personnels des projets payés sur ressources IDA ont été confrontés à un dilemme. Le bailleur paie le salaire net et laisse les charges fiscales et sociales à la contrepartie de l'Etat. Cette dernière qui considère les personnels comme des consultants n'a pas payé les charges en question.

6.1.4.7 Retard dans la mobilisation des fonds de contrepartie

La contrepartie, est la partie de l'Etat par rapport aux financements extérieurs en tant qu'emprunt remboursable. Le budget de l'Etat couvre deux catégories de dépenses :

- les dépenses de fonctionnement ;
- les dépenses d'investissement couvertes par l'emprunt.

Le processus de programmation, d'exécution et de suivi des investissements publics est un exercice qui fait intervenir plusieurs acteurs surtout dans le cadre de l'avènement du PNDS dont la première phase (PDIS) vient de s'achever.

Conçu comme l'approche programme, il est inscrit dans le Programme Triennal d'Investissement Public (PTIP) instrument d'exécution du Plan national de développement économique et social et dont la première année correspond au Budget Consolidé d'Investissement (BCI). Son exécution pose un certain nombre de difficultés.

6.1.4.8 Les problèmes de passation des marchés

La gestion de la passation des marchés au sein de la (DAGE) du (MSP) n'a pas toujours pu se faire avec efficacité du fait principalement d'une insuffisance d'organisation, de la dispersion des centres d'intérêt autour de l'élaboration des marchés et l'indisponibilité d'un responsable chargé de la coordination d'une cellule de passation des marchés.

Ainsi, pour une meilleure coordination des passations de marchés, un expert a été recruté en décembre 2000 (donc trois ans après le démarrage du PDIS) pour animer une cellule de passation des marchés instituée à la DAGE mais qui n'a pas d'existence formelle.

Il faut rappeler que de 1998 à 2000, il a été constaté un taux d'exécution assez faible des appuis extérieurs. Même si les partenaires au Développement sont conscients des difficultés d'absorption de ces ressources extérieures, ils estiment que des efforts devront être fait pour améliorer la consommation des crédits d'autant plus qu'un manuel de procédure a été finalisé en juin 2000 et que rien ne s'oppose à l'élaboration d'un Plan de Passation des Marchés et d'un Plan de Décaissement (annexe n° 6). En effet, en février 2001 un Plan de Passation et un Plan de Décaissement ont été élaborés pour tous les financements du PDIS maîtrisables par la DAGE.

A ce niveau, différents problèmes ont pu être constatés dans la coordination, la préparation et le suivi des dossiers d'appels d'offres et d'exécution des marchés.

➤ Problème de coordination

Au niveau de la programmation budgétaire, on constate des retards dans l'exécution, de certaines activités comme les investissements en génie civil et en équipements, d'où un taux d'exécution souvent bas, dû aux procédures longues et compliquées de passation des marchés. Cette situation est imputable à un problème de coordination.

➤ Problème des ressources humaines

A ce niveau, il se pose le double problème de la qualification/spécialisation et du nombre des ressources humaines nécessaires pour une bonne administration de la passation des marchés.

➤ Manque de détails de la programmation budgétaire

Les besoins exprimés dans les PO ne correspondant pas aux besoins réels et effectifs constatés au moment de la passation des marchés. En effet, il existe souvent des besoins non budgétisés dans les PO car chaque centre de responsabilité fait sa propre programmation technique et financière sur une base globale et annuelle. Ainsi, les postes budgétaires ne sont souvent pas détaillés en leurs éléments constitutifs, ce qui oblige la DAGE à retourner auprès des services pour obtenir une programmation plus détaillée des besoins. L'absence de budgétisation des PO et l'expression trop automatique des besoins constituent une contrainte majeure dans la mise en œuvre des activités du PDIS.

Cette situation se traduit par l'inefficacité des procédures de mobilisation et d'absorption/décaissements des ressources notamment externes. Ainsi, il existe de gros budgets mais la DAGE n'en gère qu'une partie, du fait de la déconcentration financière et de l'action isolée des bailleurs et des contraintes rencontrées au niveau des procédures budgétaires des partenaires :

- le budget de l'Etat pas entièrement décentralisé : tel est le cas du BCI ;
- les fonds de certains bailleurs sont directement administrés par la DDI comme ordonnateur, d'où l'allongement des délais de leur mise à disposition des utilisateurs finals ;
- seuls les budgets communs (tels que le PEV) et ceux de quelques bailleurs : BCI, deux crédits IDA, les crédits BAD/FAD, le FND et la subvention de Taiwan relèvent de l'administration de la DAGE.

Le reste n'est pas sous le contrôle de la DAGE et la DDI qui en est l'ordonnateur, n'a pas de correspondants dans les régions. En outre, beaucoup de bailleurs de fonds exécutent directement leurs programmes ou en confient l'exécution à des agences techniques.

Pour certains bailleurs qui autorisent l'ouverture de sous-comptes, les montants affectés à ces derniers sont en général très faibles en face des besoins validés par les PO.

Les collectivités aussi gèrent elles-mêmes leurs fonds.

Ainsi, la multiplicité des sources et des modes de gestion des financements engendrent de nombreux délais pénalisants pour l'exécution et le suivi des activités du PDIS.

A cela, il faut ajouter les difficultés pour les bénéficiaires de respecter les procédures, notamment en ce qui concerne la remontée des pièces justificatives vers le niveau central.

6.2 Analyse des résultats

Les résultats obtenus à l'issue des entretiens et de notre propre analyse, nous amènent à présenter les forces, et les risques liés à gestion financière du PDIS.

6.2.1 Forces

Parmi les forces de la gestion financière du PDIS, on peut citer :

6.2.1.1 Existence d'un système d'information et de gestion

Le système d'information du PDIS est un cadre comptable et analytique mis en œuvre à travers un ensemble de procédures et de méthodes pour collecter, traiter et présenter les informations relatives à l'exécution financière du programme.

Pour des besoins de contrôle, de suivi et d'évaluation de l'exécution financière des budgets du programme, un certain nombre d'informations financières et comptables doivent être produites de façon périodique par les différents acteurs du niveau central, décentralisé et par les partenaires extérieurs. Ces informations sont produites à travers un système intégré de comptabilité budgétaire et financière en vue de la production de documents d'analyse et de synthèse regroupés sous le terme générique d'états financiers.

Le système d'information s'analyse en sous systèmes et comprend :

- un sous - système de comptabilité budgétaire ;
- un sous - système de comptabilité analytique ;
- un sous - système de comptabilité financière.

6.2.1.2 Organisation comptable

Le choix d'intégrer les principes comptables dans la normalisation comptable procède de la volonté de faire comprendre les finalités assignées à l'information comptable. Cela provient

du cadre conceptuel du SYSCOA, et de son caractère forcément explicite pour que l'application des règles et conventions se fasse de manière correcte. Il s'agit des principes universellement admis, complétés par l'application d'une norme anglo – saxonne de la « prééminence de la réalité sur l'apparence » :

- le principe de prudence ;
- la permanence des méthodes ;
- la correspondance bilan de clôture - bilan d'ouverture ;
- la spécialisation des exercices ;
- le coût historique ;
- la continuité de l'exploitation ;
- la transparence ;
- l'importance significative ;
- la prééminence de la réalité sur l'apparence.

Le plan comptable inspiré du SYSCOA prévoit un large éventail de nature d'emplois et de ressources.

Le système de gestion basé sur le logiciel TOMPRO, multi bailleurs et multi devises, définit les états de synthèse pour chaque composante et est capable de renseigner sur l'ensemble des engagements, des décaissements et reliquats. En outre, il est intégré de manière à générer les états souhaités à partir d'une saisie unique sur plusieurs tables de références.

6.2.1.3 La décentralisation de la gestion financière

Parmi les avancées de la gestion financière du PDIS, il faut noter la décentralisation vers les régions, à travers la mise en place de caisses d'avance régionales, avec comme objectif :

- d'une part, de rapprocher les ressources du lieu d'exécution des activités de santé et, partant, d'avoir une mobilisation plus efficace des dites ressources ;
- d'autre part, de responsabiliser encore plus les régions dans le cadre de la politique de décentralisation en vigueur au Sénégal depuis 1996.

Ces caisses d'avances sont mises en place pour faciliter l'exécution des activités validées dans les PO au niveau décentralisé.

Aussi, la Banque Mondiale par le biais de la DAGE, a procédé à l'ouverture de sous-comptes IDA plafonnés à 20 millions au niveau des RM.

Par la même lancée, on assiste au renforcement des capacités de gestion financière des Régions par la mise en place de Comptables régionaux.

6.2.1.4 Existence d'un manuel de procédures

Il s'agit d'un manuel de procédures rédigé avec le concours de toutes les parties impliquées dans la gestion du Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS), et qui traduit toute l'attention accordée à une bonne gestion financière, administrative et comptable de ce Programme.

Les politiques et procédures administratives et comptables qui y sont décrites ont été élaborées pour faciliter l'exécution et le bon déroulement des activités du Programme en assurant la production à temps des rapports et documents financiers nécessaires à une bonne gestion.

Le manuel de Procédures a pour objet de :

- fournir des directives dont l'application confère cohérence et crédibilité aux procédures :
- constituer une référence officielle et un guide aux auditeurs chargés du contrôle de l'exécution du programme ;
- servir de manuel pédagogique à la disposition de tous les acteurs impliqués dans l'exécution du programme ;
- mettre les politiques et procédures administratives en adéquation avec les objectifs économiques, financiers et sociaux du PDIS ;
- décrire tous les processus et procédures ainsi que les contrôles internes qui s'y rattachent et qui constituent la base d'une gestion financière saine et rigoureuse.

Ce manuel a été élaboré en tenant compte des exigences de la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE) chargée de la gestion financière du Programme.

6.2.2 Faiblesses

Ces faiblesses qui vont suivre ne sont pas uniquement spécifiques au PDIS. Notre recherche nous a permis de constater que les projets de manière générale rencontrent des difficultés identiques qui participent à leur échec. Pour notre cas, elles sont partagées entre bailleur et l'emprunteur et les plus significatifs sont :

6.2.2.1 Absence d'un système de suivi évaluation

Il est important de souligner pour notre analyse du fonctionnement administratif et financier du PDIS, l'absence d'un système de suivi évaluation. Cette absence s'est manifestée au moment des différents contrôles effectués sur le programme : audits, évaluation à mi-parcours du PDIS, évaluation finale du PDIS, missions de supervision, inspections etc. L'indisponibilité de l'information financière a eu un effet négatif sur les résultats du programme.

6.2.2.2 Lenteur dans les décaissements

La décentralisation financière du programme n'ayant guère fonctionné, la gestion financière est difficile. Les caisses d'avance mises en place dans les régions et quelques districts éloignés ne sont alimentées que vers le mois d'octobre du fait des lourdeurs de la comptabilité du Trésor Public. Le système de collecte de l'information financière est inadapté et coûteux. Les problèmes d'organisation sont réels.

S'agissant des sous comptes IDA, ces derniers ont été effectivement ouverts au niveau de chaque Région Médicale mais n'ont jamais été alimentés à cause d'une clause de la BM demandant à l'Etat d'utiliser les ressources internes pour la première alimentation.

A ce niveau, il se pose en effet un problème d'ordre institutionnel relatif au cadre législatif et réglementaire de la comptabilité publique n'autorisant pas à l'Etat de procéder à l'alimentation de ces sous-comptes.

Mais ici encore, des problèmes causés par l'alimentation tardive des caisses d'avances après la clôture de la gestion, n'ont pas permis d'expérimenter dans la pratique le système de préfinancement à travers les caisses d'avances.

Par ailleurs, ce système de préfinancement bute toujours sur les lenteurs constatées dans les procédures de vérification de fin de gestion et de réalimentation des caisses d'avances.

En outre, quelque soit le système adopté, il est constaté des lenteurs dans les délais de remontée des pièces justificatives des opérationnels de base vers le niveau central où se fait la vérification de ces pièces avant le renouvellement d'autres financements d'activités de terrain.

6.2.2.3 Tous les partenaires n'utilisent pas le manuel de procédures

Au cours de la préparation du PDIS, le ministère de la santé et celui de l'économie et des finances ont commandé une étude en vue de l'élaboration d'un manuel des procédures du PDIS où une harmonisation des procédures était tentée. Des difficultés administratives sont vite apparues et les bailleurs de fonds ont conservé leurs procédures malgré un effort d'assouplissement de la part du gouvernement sénégalais de ses propres dispositions.

Les financements obtenus des bailleurs de fonds dans le contexte de l'approche sectorielle, n'ont pas été faites de manière uniforme. Chacun d'entre eux ayant ses propres procédures, une uniformisation dans le mode de fonctionnement avec chaque partenaire sera très difficile.

Pour preuve :

- Il était prévu dans le manuel de procédures du PDIS que les bailleurs devaient domicilier leurs comptes à la DAGE, mais très peu l'on fait. En pratique, certains bailleurs ont domicilié leur compte au niveau de la région (UE, Belgique) ou au niveau des districts (USAID). La multiplicité des comptes n'est pas un obstacle à l'intégration financière si le PDIS met en œuvre un système comptable unique.

- Les bailleurs de fonds n'acceptent pas tous la gestion du PDIS. La DAGE n'a pas la maîtrise d'ensemble des ressources du programme et certains bailleurs (sept sur vingt deux) ont leurs propres agents gestionnaires, désignés par le cabinet du Ministre.

6.2.2.4 Absence de comptabilité consolidée pour tous les bailleurs

Vingt deux partenaires extérieurs sont impliqués dans le PDIS et chacun a ses projets, ses priorités et ses procédures propres pour la programmation, les appels d'offres, la gestion administrative et financière, le suivi, l'évaluation et la rédaction des rapports. Les partenaires accordent beaucoup d'importance à la justification documentaire des dépenses et participent de ce fait aux lourdeurs administratives. Il ne suffit pas seulement d'une simplification des procédures sénégalaises pour réduire la charge de travail du niveau opérationnel.

Bien qu'habituellement considéré comme utile sans être essentiel à l'approche sectorielle, le panier commun de fonds n'est pas en vigueur dans le PDIS. Il n'est même pas encore inscrit dans les perspectives, les bailleurs hésitent à verser les fonds par l'intermédiaire des canaux

nationaux. Ils sont réticents à intégrer leurs projets dans les procédures comptables et financières du PDIS car sa gestion n'est pas transparente, faute d'un système comptable et de compte –rendus financiers adéquats. Le contrôle ex ante des dépenses ne garantit en rien la bonne utilisation des ressources. La mise en œuvre d'une comptabilité unique et fonctionnelle devrait lever cette réticence.

6.2.3 Risques

En acceptant de travailler sous le « leadership » du gouvernement, les bailleurs de fonds prennent des risques de plusieurs ordres :

6.2.3.1 Les risques liés à la comptabilité

Il n'y a pas de comptabilité générale ou analytique pour l'ensemble du PDIS. La comptabilité est opérée par compte (par bailleurs ou source de financement) plutôt que par unité de gestion. Il existe ainsi plusieurs comptabilités parallèles qui ne sont pas recoupées.

Il s'y ajoute le phénomène majeur qui participe au blocage de cette division et qui concerne le logiciel utilisé. Un mauvais paramétrage dès le départ à suffit pour causer aux comptables des difficultés d'exploitation de leur données.

Les médecins chefs de région administrent les crédits par le biais de leur gestionnaire avec une complicité sans faille. Selon les procédures de l'Etat, les crédits doivent être gérés par un agent de l'Etat. Les régions médicales tiennent une comptabilité publique (des livres) et non une comptabilité générale en partie double. Or, seule une comptabilité en partie double informatisée permettrait à chaque structure de :

- * recouper rapidement une dépense avec une source de financement
- * comparer mensuellement et par rubrique les dépenses réalisées avec le budget
- * consolider trimestriellement les informations financières et budgétaires par niveau (formation sanitaire, district, régional, national).

6.2.3.2 Rupture de fonds du compte spécial

La rupture de fonds du Compte Spécial est due en général à une sur activité manifestée généralement à l'occasion des événements spéciaux : coalition contre la mortalité, caravane

contre le paludisme, revue annuelle conjointe, événements religieux etc. Par ailleurs, les lenteurs constatées dans la remontée des pièces justificatives ont retardé les demandes de réapprovisionnement prévues mensuellement.

6.2.3.3 Risques liés à la faiblesse du contrôle

Les procédures financières répondent à une logique de contrôle ex ante des dépenses. A tous les niveaux, les acteurs donnent l'impression de passer plus de temps à justifier de façon comptable leurs dépenses plutôt qu'à rendre compte de leurs activités. Les procédures de contrôle sont guidées par le souci de la lutte contre les dérapages et la volonté de chacun de se protéger contre toute accusation de détournement ou de laxisme. Les procédures ne sont mobilisées pratiquement que dans ce but, au détriment de l'information et l'analyse financière. Il est bien optimiste de penser que le contrôle de conformité des factures dissuade les détournements.

Les états financiers produits sont mal adaptés à une évaluation ex-post des dépenses. Les informations financières ne sont pas retransmises aux districts, elles ne permettent pas de redressement rapide dans l'allocation des ressources au niveau des unités de coûts, ou entre unités de coûts. Elles ne constituent pas non plus un outil de gestion.

6.2.3.4 Risques liés au logiciel de gestion TOMPRO

Il s'agit du logiciel utilisé par les projets financés par la Banque Mondiale pour la tenue de leur comptabilité ; la gestion des immobilisations ; le suivi budgétaire ; le suivi des conventions et marchés et l'établissement d'états financiers etc.

Ce logiciel présente plusieurs limites liées au fait que :

- les états de rapprochement bancaire et les DRFs se font sur Excel ;
- les états financiers produits ne sont pas générés automatiquement à partir de TOMPRO ;
- toutes les divisions concernées ne l'utilisent pas car ils doutent toujours de sa fiabilité (la division des marchés obtient ses informations à travers la comptabilité) ;
- il se pose toujours un problème de consolidation en fin d'exercice car le recoupement entre bailleurs fait défaut ;

- les mises à jour ne se font pas pour faute de moyens (le PDIS utilise toujours la version 5.6) ;
- aussi la mise à niveau des utilisateurs ne se fait pas régulièrement.

Pour toutes ces raisons, le logiciel de gestion, malgré toutes les possibilités qu'elle nous offre est sous exploité. Toutes les saisies comptables, budgétaires, conventionnelles etc. ne permettent pas de faire une bonne analyse. Les situations transmises aux bailleurs sont faites à travers d'autres programmes alors qu'une reporting extrait du logiciel TOMPRO serait beaucoup plus fiable ; ceci constitue ainsi un risque majeur.

6.3 Recommandations

Après avoir analysé les résultats obtenus dans le cadre de la gestion financière du PDIS, et passé en revue la problématique qu'elle engendre, il est important de formuler des recommandations en vue d'une amélioration de sa performance. Ces recommandations porteront sur les difficultés qui ont été soulevées lors de notre analyse.

6.3.1 Recommandations sur la planification

- La préparation des budgets annuels doit impliquer les services opérationnels du Ministère aux côtés de la DAGE ;
- la circulaire ministérielle, en sus des activités de planification et de budgétisation, doit indiquer les normes de planification, les modes de budgétisation etc. ;
- l'évaluation des PO en fin d'année devrait permettre à une sélection des activités à planifier pour l'année suivante. L'efficacité recherchée peut être trouvée dans la sélection d'activités facilement exécutables. Cette rationalisation permettra au niveau régional de maintenir les comptes actifs pendant une période assez longue ;
- les plans de passation des marchés incluant tous les bailleurs doivent être produits au début de l'année. La DAGE les accompagnera avec un budget détaillé.

6.3.2 Recommandations sur l'organisation

- L'instabilité de l'organisation et de la structure du MSPM rend le suivi particulièrement difficile. La nomination de certains cadres responsables (chefs de divisions, chef cellule

marché, DAAFC, comptables, gestionnaires) doit intervenir au début du programme. Le nouvel organigramme de la DAGE doit être mis en œuvre ;

- la création d'une nouvelle DRH doit participer au suivi des agents formés et qui ne regagnent pas leur lieu d'affectation ;
- à l'instar des agents de la CAS/PNDS, le PDIS devrait motiver les chefs de services. Cette revalorisation participera à une meilleure exécution des activités.

6.3.3 Recommandations sur la RAC

- Les MCD et les MCR doivent être impliqués d'avantage à l'occasion des revues. On leur donnera la parole en priorité pour exposer les résultats obtenus de la mise en œuvre de leur plan d'action.

6.3.4 Recommandations sur la gestion financière

- Le facteur bloquant le renouvellement des avances consenties aux régions se situe au niveau de la lenteur de la remontée des pièces justificatives. Des actions de sensibilisation et de mise à contribution des comptables régionaux sur le sujet pourront aider à accélérer la récupération et l'acheminement des pièces au niveau central ;
- l'exploitation par les comptables de toutes les possibilités du logiciel aboutirait à la production d'Etat Financiers complets ;
- la production d'un plan de passation au début de l'exercice permettra à la DAGE de produire un plan de décaissement qui pourra stabiliser les décaissements sur le compte spécial ;
- le suivi des recommandations contenu dans les rapports d'audits en matière de contrôle interne doit être effectif ;
- la transmission des données sanitaires au niveau des directions et des régions médicales doit se faire de façon régulière aux fins d'analyses destinées à la production de rapports semestriels ou annuels.

6.3.5 Recommandations sur le suivi évaluation

- Le PDIS devrait se doter d'une unité suivi – évaluation. Au lieu de se limiter à la

capitalisation des réalisations physiques, cette unité permettra d'apprécier l'impact de ces réalisations sur les bénéficiaires durant la vie du projet ;

- les missions de supervision, seront organisées selon une périodicité trimestrielle.

6.3.6 Recommandations sur la contrepartie

L'Etat conscient des problèmes doit procéder à la décentralisation du budget d'Investissement avec des Ministères tests : la Santé et l'Education.

La révision du décret 90 600 est devenue une priorité pour tous les acteurs de l'administration. A cet effet, le Ministère des Finances doit réfléchir à une étude devant aboutir à sa révision.

Les difficultés qui surviennent dans l'application des procédures Etat ou bailleurs pourraient trouver une solution dans l'institution d'un guichet unique pour une exécution plus facile des crédits.

Les dossiers de paiement (part Etat ou bailleur) doivent être soumis simultanément à la signature de l'administrateur des crédits. Cette mesure permettra aux prestataires d'être payés du montant total de la facture.

Conclusion de la deuxième partie

L'exécution du PDIS, à l'instar des projets Banque Mondiale, a montré des insuffisances dans beaucoup de domaines. Le taux de décaissement dans la plupart des projets demeure toujours faible à la fin du projet ; il se situe entre 25 et 30% et parfois même moins. Ceci est dû essentiellement à la complexité des procédures de passation des marchés ; les limites en gestion des unités de projet ; à l'absence de formation aux procédures de décaissements du personnel comptable.

Par ailleurs beaucoup de lourdeurs ont été constatées dans la comptabilité des projets à financement conjoint (plusieurs bailleurs) ; dans ce cas chaque bailleur a son chéquier, son système de décaissement et d'audit, situation qui entraîne souvent un retard dans les décaissements.

Les nombreuses étapes auxquelles sont soumises les demandes de paiement allongent les délais de traitement (deux à trois semaines). Pour permettre aux projets d'absorber les crédits, les partenaires et les pays emprunteur gagneraient à rendre moins complexes les procédures de décaissement.

CONCLUSION GENERALE

Les principaux résultats attendus dans l'exécution du Programme de Développement Intégré de la Santé, concernaient d'une part, l'augmentation des principaux budgets dans le domaine de la santé à savoir le budget de l'Etat, des populations, des partenaires extérieurs et des collectivités locales, et d'autre part à l'amélioration de la couverture des indicateurs de santé, des ressources humaines et des infrastructures.

Les attentes dans le domaine de la gestion financière axées sur la capacité de mobilisation, d'absorption, de décaissement et de renouvellement des fonds promis n'ont pu se faire. Or, notre étude qui a pour thème « Diagnostic de la Gestion financière PDIS » nous a permis de déceler quelques éléments ayant entravé le fonctionnement normal du programme et qui concernent :

- la lourdeur des procédures des partenaires au développement ;
- la complexité des procédures de passation des marchés et de décaissement élaborées par la Banque Mondiale (le manuel de procédures est rédigé en anglais de même que l'accord de crédit). Le personnel de gestion financière du projet parfois formé sur le tas, a du mal à comprendre et à appliquer rigoureusement ces procédures : situation qui entraîne très souvent des rejets dans les demandes de remboursement ou retards dans leur traitement ;
- le non respect du manuel de procédures disponible par tous les bailleurs de fonds entraînant une multiplicité de leur mode d'intervention ;
- les fonds de contrepartie sont parfois insuffisants et non mobilisés à temps ;
- le manque d'information des populations, collectivités, MCR, MCD des disponibilités que recèlent les conventions avec les partenaires.

La description du fonctionnement fait apparaître la fonction coordination qu'il convient de souligner. En outre, il est conçu pour également situer les responsabilités et les procédures relatives au projet dans le fonctionnement de ses organes de gestion.

Dès lors il devient aisé pour nous de soutenir qu'il est inadmissible aujourd'hui de mener un programme dénué de procédures ou à procédures multiples.

Cependant il est relevé que dans un projet à approche multisectoriel ou à financement par différents bailleurs, l'harmonisation des procédures reste le seul gage de succès. Ceci est autant à l'ordre de jour que les différents programmes visités dans le cadre de notre étude

cherchent à harmoniser les procédures des différents bailleurs qui interviennent simultanément au sein du même programme.

Il faut retenir que le PDIS connaît des dysfonctionnements liés au manque d'harmonisation des procédures d'acquisitions de biens et de services ou tout simplement de décaissement de fonds.

A cet effet, le manuel préconisé assure la cohérence de l'ensemble des procédures. Il sert également d'outil de référence pour tous les actes de gestion du programme et décrit les relations entre les différents acteurs.

La conclusion retenue est qu'au niveau de tous les programmes visités, il apparaît que les fonctions d'un manuel sont multiples et nous pouvons retenir entre autres qu'elles demeurent un outil de gestion, de communication, de formation et d'information de gestion.

C'est lorsqu'il y a absence de procédures, ou des procédures inappropriées à la mission dévolue au programme ou lorsque les procédures ne sont pas appliquées que des lacunes sont observées au niveau de l'utilisation des ressources financières et des ressources humaines compte tenu des différentes fonctions que nous venons de noter.

Au vu des résultats de notre analyse, nous pouvons aussi dégager une idée quant à la mise en place de l'approche « appui budgétaire » récemment instauré. En effet, l'une des causes de cette nouveauté, peut être située dans la mauvaise gestion des fonds à la disposition du Ministère de la Santé.

Le principal enseignement que l'on peut encore tirer du PDIS durant la période 1998-2002 en ce qui concerne le financement de la santé est l'amélioration progressive de la participation de l'Etat, des populations, des collectivités locales et des partenaires.

Malgré les difficultés au niveau des districts pour exécuter ou recevoir les budgets des activités prévues dans le cadre des planifications annuelles, un effort considérable a été fait avec l'appui de tous les intervenants. Les principales difficultés sont d'ordre communicationnel entre le niveau central, intermédiaire et opérationnel.

En ce qui concerne le processus d'implication des populations, il est encore en deçà des prévisions. Force est de constater qu'une des faiblesses du programme est la non prise en compte des avis des usagers dans la mise en œuvre des activités de santé.

Pour remédier à ces faiblesses, le futur programme devrait être mis en place avec une forte implication des populations et une détermination des objectifs prioritaires à réaliser durant les 5 prochaines années. Il conviendra également d'assurer un ancrage des programmes au niveau des districts.

Une meilleure décentralisation de la gestion financière au niveau des collectivités locales à travers les organes déjà mis en place, contribuera aussi à garantir la performance du prochain programme.

CESAG - BIBLIOTHEQUE

BIBLIOGRAPHIE

Mémoires:

- Moctar A. WANE, *Analyse de la performance des projets exécutés par l'AGETIP et financés par la Banque Mondiale : cas du PDIS*, CESAG 2003, 95 pages
- Moussa Keita, *Analyse de la faiblesse du taux de décaissement des projets/programmes financés par la Banque Mondiale au Mali*, CESAG 2004, 51 pages
- Cheikh Mbacké DIOP, *Diagnostic de la gestion financière et des procédures de décaissements dans les projets de développement financés par la Banque Mondiale : cas du Projet de Promotion des Investissements Privés*, CESAG 2006, 42 pages
- *Gestion participative des projets de développement : Outils et méthodes d'intervention 3^{ème} cycle ENA Meknes*, 2004

Documents juridiques relatifs aux PDIS

- Accord de Crédit de Développement (PDIS) entre la République du Sénégal et l'Association International de Développement en date du 15 septembre 1997 (crédit numéro 2985 – SE)

Documents du MSPM

- DAGE, (mai 2000), *Manuel de procédures financières et comptables du PDIS*, 204 pages
- SANIPLAN, (mai 2001), *Evaluation à mi-parcours du PDIS, crédit IDA n° 2985 –SE*, 107 pages
- Ministère de la Santé Publique et de l'Action Sociale, (juin 1997), *PNDS 1998-2000, Santé pour tous*, 87 pages
- CEFORP, (novembre 2003), *Evaluation finale du PDIS 98-02 et des PRDS/PDDS*, 111 pages
- MSPM, (septembre 2005), *Rapport de fin d'exécution du crédit IDA 2985-SE*, 21 pages
- MSPM, (septembre 2005), *Rapport d'achèvement du PDIS (crédit 2985 –SE)*, 22 pages
- Abdoulaye Mohamet LO, (janvier 2006), *Rapport annuel d'exécution financière du PDIS*
- Cabinet MGP --Afrique, (octobre 2003), *Etude sur la Revue des Dépenses Publiques de Santé au Sénégal 1997 – 2002*
- MSPAS, (octobre 1997), *Rapport de la première réunion annuelle conjointe du PDIS*
- MS, (novembre 1999), *Rapport de la troisième réunion annuelle conjointe du PDIS*

- MS, (janvier 2001), *Rapport de la quatrième réunion annuelle conjointe du PDIS*
- MSHP, (février 2003), *Rapport de la sixième réunion annuelle conjointe du PDIS*
- MSP/DERF, (avril 2004), *Situation sanitaire et démographique : 2001 -2002*, 51 pages
- SIG, *Système d'Information et de Gestion* CABINET CEA (ex. Panaudit), 2000

Documents de la Banque Mondiale

- AFTH 2 / Région Afrique, (août 1997), *Rapport d'évaluation - République du Sénégal – PDIS* (rapport n° 16756 –SE), document of The World Bank
- Mission de Supervision de l'IDA, (20 juillet au 07 aout 2004), *Aide mémoire*, 13 pages

Articles

- Pr Iba Der THIAM, *Malgré les milliards promis par les partenaires, l'argent des bailleurs inaccessible*,
- M^{me} Binta MBOW GUISSÉ, (janvier 2005), *Bilan de la division des statistiques et de la documentation : 2004*

Revue

- *Le Management : Comprendre et utiliser les systèmes de gestion financière pour la prise de décisions*, volume VIII, (numéro 4) : 1999/2000, 34 pages
- *Revue OCDE sur la Gestion Budgétaire*, volume 1 N° 2, 1996

ANNEXES

Annexe n° 1 : Accord de crédit 2985 - SE

Annexe n° 2 : Formulaire d'engagement spécial n° 1931

Annexe n° 3 : Organigramme de la DAGE du MSPM

Annexe n° 4 : Demande de financement

Annexe n° 5 : Etat récapitulatif des dépenses

Annexe n° 6 : Plan de passation des marchés

ANNEXE 1

ACCORD DE CREDIT N° 2985 - SE

ARTICLE IV

Clauses financières

Section 4.01. a) L'Emprunteur tient ou fait tenir les écritures et comptes nécessaires pour enregistrer, conformément à des pratiques comptables appropriées, les opérations, les ressources et les dépenses relatives au Projet des services ou organismes de l'Emprunteur chargés d'exécuter le Projet ou une partie dudit Projet.

b) L'Emprunteur

i) fait vérifier les écritures et comptes visés au paragraphe (a) de la présente Section, y compris les écritures et comptes relatifs au Compte spécial, pour chaque exercice, conformément à des principes d'audit appropriés et systématiquement appliqués, par des auditeurs indépendants jugés acceptables par l'Association;

ii) fournit à l'Association, dès que disponible, et dans tous les cas six mois au plus tard après la clôture de l'exercice auquel il se rapporte, le rapport d'audit desdits auditeurs dont la portée et le degré de détail ont été raisonnablement fixés par l'Association; et

iii) fournit à l'Association tous autres renseignements concernant lesdits comptes et écritures et leur audit que l'Association peut raisonnablement demander.

c) Pour toutes les dépenses pour lesquelles des retraits du Compte du Crédit ont été faits sur la base de relevés de dépenses, l'Emprunteur:

i) tient ou fait tenir, conformément au paragraphe (a) de la présente Section, des écritures et comptes enregistrant lesdites dépenses;

ii) conserve, pendant au moins un an après que l'Association a reçu le rapport d'audit concernant l'exercice au cours duquel

le dernier retrait du Compte du Crédit a été fait, toutes les écritures (contrats, commandes, factures, notes, reçus et autres pièces) justifiant lesdites dépenses;

iii) permet aux représentants de l'Association d'examiner lesdites écritures; et

iv) fait en sorte que lesdites comptes et écritures soient inclus dans l'audit annuel visé au paragraphe (b) de la présente Section et que le rapport dudit audit contienne une opinion distincte desdits auditeurs indiquant si l'on peut se fonder sur les relevés de dépenses présentés au cours dudit exercice, et sur les procédures et contrôles internes ayant servi à les établir, pour justifier les retraits de fonds qui s'y rapportent.

ANNEXE 2

*FORMULAIRE D'ENGAGEMENT
SPECIAL N° 1931*

CES
BIBLIOTHEQUE



DEMANDE D'ENGAGEMENT SPECIAL
Voir instructions au verso

1. Prêt BIRD No. _____ ou
Crédit AID No. _____
2. Cofinancier No. Ref. _____
BIRD/AID No. de Ref.: 05- _____ ou 14- _____
3. Demande No. _____

Attention: Disbursement Division

Nous demandons un Engagement spécial et le retrait de fonds à ce titre sur le(les) Compte(s) ouvert(s) en vertu de l'Accord (des Accords) de Prêt, de Crédit de Développement ou de Cofinancement, et certifions et acceptons par la présente ce qui suit:

- A. Le soussigné demande qu'un Engagement spécial soit émis en faveur de la banque négociatrice, conformément aux dispositions de l'Accord (des Accords), pour rembourser la banque négociatrice attestant qu'un paiement a été effectué ou qu'un paiement est exigible et sera effectué dans le meilleurs délais en vertu de la lettre de crédit et conformément à ses dispositions, y compris les modifications qui peuvent leur être apportées.
- B. Tout modification reportant la date d'expiration de la lettre de crédit au-delà de la date de clôture de l'Accord (des Accords) ou plus de six mois après la date initiale d'expiration de la lettre de crédit (la date la plus proche étant retenue), ou modifiant le montant de la lettre de crédit, la description ou la quantité des fournitures, ou le bénéficiaire, ou le paiement, avant l'expédition des marchandises, d'une avance supérieure à 25% de la valeur de la lettre de crédit, sera soumis à votre approbation préalable. Le soussigné n'acceptera que les modifications à la lettre de crédit qui sont conformes aux dispositions de l'Accord (des Accords) et convient en outre que la banque négociatrice vous transmettra une copie de tous les projets d'amendement, pour information ou pour approbation, selon les cas.
- C. Vous pouvez limiter le montant total que vous engagez à payer en vertu de l'Engagement spécial en insérant une clause restreignant votre engagement à un montant maximum libellé dans la monnaie du Compte et suffisant pour couvrir les fluctuations de change. Le soussigné convient que si, du fait de cette clause restrictive, vous ne pouvez décaisser la totalité du montant nécessaire pour rembourser la banque négociatrice, les fonds manquants pourront être prélevés sur toute fraction du Compte qui n'aura pas encore été engagée. Si la fraction non engagée du Compte est insuffisante pour régler intégralement la banque négociatrice, vous en aviserez le soussigné qui prendra les dispositions nécessaires pour régler le solde dans le meilleurs délais à la banque négociatrice.
- D. Votre obligation en vertu de l'Engagement spécial prendra fin:
- a) à moins que la Banque Mondiale n'en décide autrement, 30 jours après la date d'expiration de la lettre de crédit ou à la date de clôture de l'Accord de Prêt ou de Crédit de Développement (la date la plus proche étant retenue);
 - b) dès que la Banque Mondiale aura payé à la banque négociatrice le montant total de la lettre de crédit;
 - c) dès que la Banque Mondiale aura reçu de la banque négociatrice une notification écrite indiquant que l'Engagement spécial peut être annulé.
- E. Le soussigné n'a jusqu'à présent retiré aucun montant du Compte pour régler ces dépenses. Le soussigné n'a pas obtenu et n'a pas l'intention d'obtenir d'autres fonds à cet effet sur les sommes provenant de tout autre prêt, crédit ou don.
- F. Les fournitures ou services couverts par la présente demande sont achetés conformément aux dispositions de l'Accord (des Accords).
- G. Les dépenses ne sont effectuées que pour des fournitures ou services provenant de sources autorisées.
- H. Au cas où une partie ou la totalité des fonds retirés du Compte au titre de la présente demande seraient retournés à la Banque Mondiale, le soussigné autorise par la présente la Banque Mondiale à porter la valeur courante desdits fonds au crédit du Compte ou, s'il s'agit d'un montant peu élevé, à déduire ce montant du prochain paiement dû par l'emprunteur au titre des intérêts, des commissions d'engagement ou de service, ou du principal.

Renseignements sur la Lettre de Crédit

4. NOM ET ADRESSE DE LA BANQUE NEGOCIATRICE

CODE SWIFT

5. NOM ET ADRESSE DE LA BANQUE EMETTRICE (banque de l'emprunteur)

6. NOM DE CELUI QUI A DEMANDE L'OUVERTURE DE LA LETTRE DE CREDIT (emprunteur ou agent d'exécution)

7. RENSEIGNEMENTS SUR LA LETTRE DE CREDIT

a) NO. DE LA LETTRE DE CREDIT DE LA BANQUE EMETTRICE

b) NOM DE LA MONNAIE

c) MONTANT DANS LADITE MONNAIE

d) DATE D'EXPIRATION DE LA LETTRE DE CREDIT

Renseignements sur les Dépenses

8. NOM ET ADRESSE DE L'ENTREPRISE OU DU FOURNISSEUR (bénéficiaire de la lettre de crédit)

9. RENSEIGNEMENTS SUR LA PASSATION DES MARCHES

a) NO. ET DATE DU MARCHÉ OU DU BON DE COMMANDE (ou autre référence au contrat)

b) DATE DE L'AVIS DE "NON OBJECTION" A LA PASSATION DU MARCHÉ (pour les contrats nécessitant l'approbation préalable de la Banque)

c) BREVE DESCRIPTION DES FOURNITURES, TRAVAUX OU SERVICES

10. RENSEIGNEMENTS SUR LES RETRAITS

a) NO. DE LA CATEGORIE OU DU SOUS-PROJET

b) POURCENTAGE DE DEPENSES FINANCE PAR LA BANQUE MONDIALE

PAR LE COPRETEUR (le cas échéant)

11. INSTRUCTIONS SPECIALES ET REMARQUES

12. _____
(Nom de l'Emprunteur)

14. _____
(Signature du Représentant Autorisé)

13. _____
(Date)

15. _____
(Nom et Titre du Représentant Autorisé - en caractères d'imprimerie)

ENVOYER LA DEMANDE EN DOUBLE EXEMPLAIRE A L'ADRESSE CI-DESSUS

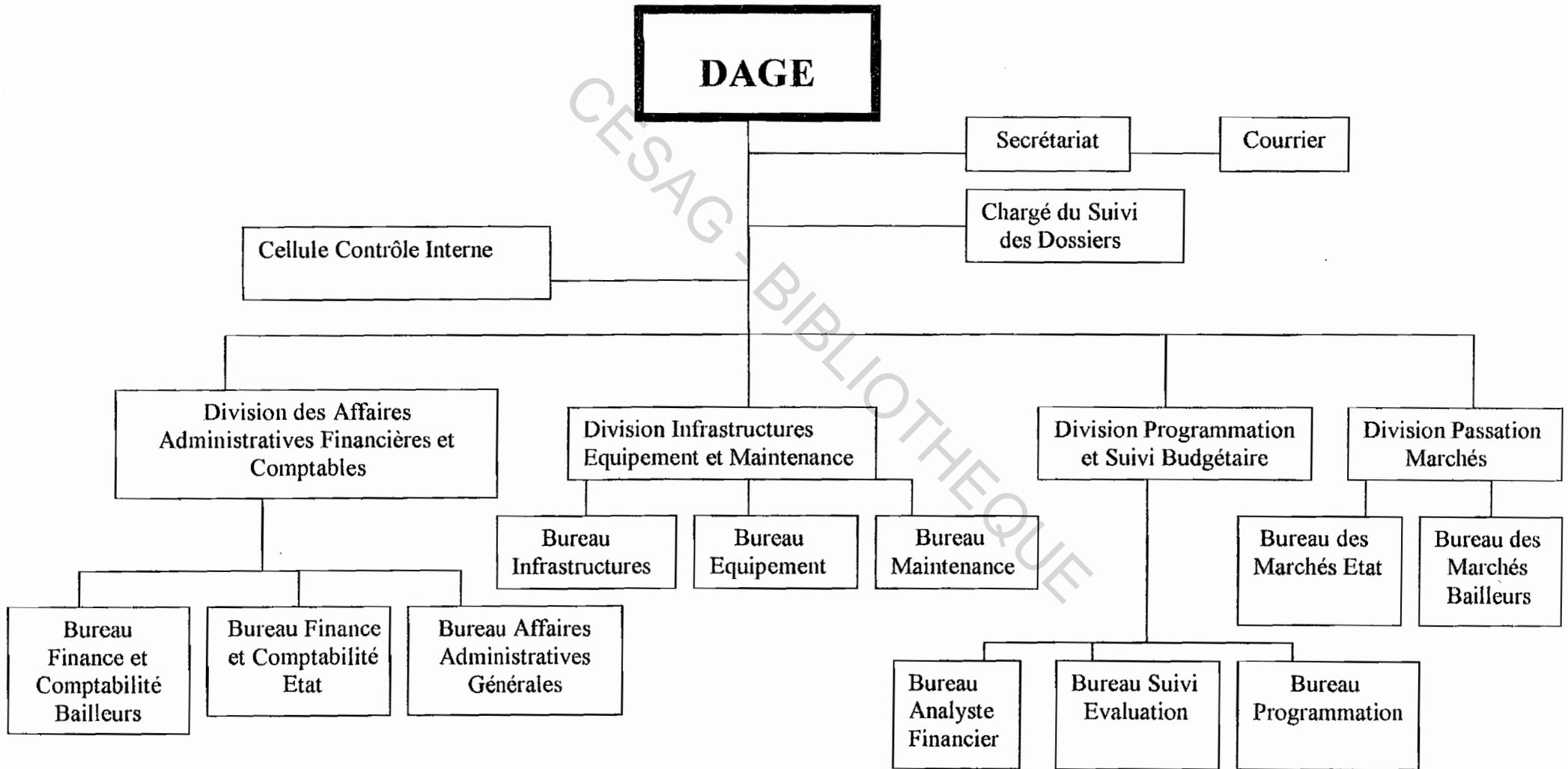
Réservé à la Banque Mondiale

ANNEXE 3

ORGANIGRAMME DE LA DAGE DU MSPM

CERES
BIBLIOTHEQUE

Organigramme DAGE / MSPM



ANNEXE 4

DEMANDE DE FINANCEMENT

CE SIG - BIBLIOTHEQUE

DEMANDE DE FINANCEMENT

Service demandeur :

ACTIVITE

1. Source de financement :

4. Engagements antérieurs :

2. Fonds alloués :

5. Fonds disponibles (FD) :

(2)-(4)

3. Si modification budget :

6. FD après modification :

(5)+1-(3)

Date de démarrage prévue :/...../.....

Descriptions et calculs	Montant en CFA	Imputation budgétaire
TOTAL		

Service demandeur

Visa Suivi Budgétaire

Visa Contrôle interne

Approbation Administrateur des Crédits

ANNEXE 5

*ETAT RECAPITULATIF DES
DEPENSES*

CENTRE DE RECHERCHES
BIBLIOTHEQUE



Attention: Disbursement Division

1. Prêt BIRD No. _____ ou
Crédit AID No. _____
2. Coprêteurs No. Ref. _____
BIRD/AID No. de Ref.: 05- _____ ou 14- _____
3. Demande No. _____

4. Veuillez payer _____ (monnaie) _____ (montant à payer en chiffres)

Nous demandons ce retrait sur le Compte ouvert au titre de l'Accord de Prêt ou de Crédit, et certifions ou acceptons par la présente ce qui suit:

- A. Le soussigné n'a jusqu'à présent retiré aucun montant du Compte pour régler ces dépenses. Le soussigné n'a pas obtenu et n'a pas l'intention d'obtenir d'autres fonds à cet effet sur les sommes provenant de tout autre prêt, crédit ou don.
B. Les biens et les services couverts par cette demande ont été achetés ou seront achetés conformément aux conditions de l'Accord.
C. Les dépenses ont été ou seront effectuées seulement pour des biens et des services dont l'origine a été approuvée.
D. Pour les articles dont le remboursement est réclamé sur la base d'"Etats certifiés de dépenses" (SOE), la documentation complète justifiant ces dépenses sera mise à la disposition d'auditeurs et missions de la Banque Mondiale sur demande. Ces documents seront conservés à l'endroit indiqué sur chaque "Etat certifié de dépenses".
E. Au cas où les fonds ou une partie des fonds retirés du Compte au titre de cette demande seraient retournés à la Banque Mondiale, le soussigné autorise par la présente la Banque Mondiale à porter la valeur courante desdits fonds au crédit au Compte ou, s'il s'agit d'un montant peu élevé, à le déduire du prochain paiement dû par l'Emprunteur au titre des intérêts, des commissions d'engagement ou de service, ou du principal.

DETAIL DE LE DEPENSE

(Utiliser des états récapitulatifs si de la place supplémentaire est nécessaire ou si les dépenses concernent plusieurs fournisseurs, catégories, ou sous-projets)

5. NOM ET ADRESSE DE L'ENTREPRENEUR OU DU FOURNISSEUR (si celui-ci n'est pas le bénéficiaire)

6. RENSEIGNEMENTS SUR LA PASSATION DES MARCHES:

- a) NUMERO ET DATE DU MARCHÉ OU DU BON DE COMMANDE: (ou autres références)
b) DATE DE L'AVIS DE "NON OBJECTION" A LA PASSATION DU MARCHÉ: (pour les contrats nécessitant l'approbation préalable de la Banque)
c) DESCRIPTION SOMMAIRE DES FOURNITURES, TRAVAUX OU SERVICES:
d) MONNAIE ET MONTANT TOTAL DU MARCHÉ:
e) MONTANT TOTAL DES FACTURES COUVERTS PAR LA PRESENTE DEMANDE: (net de retenues et autres déductions)

7. RENSEIGNEMENTS COMPLEMENTAIRES SUR LE RETRAIT

- a) NUMERO DE LA CATEGORIE OU DU SOUS-PROJET:
b) POURCENTAGE DES DEPENSES FINANCE PAR LA BANQUE MONDIALE:
PAR COPRETEUR: (S'il y a lieu)

DIRECTIVES DE PAIEMENT

8. NOM ET ADRESSE DE LA BANQUE DU BENEFICIAIRE ET NO. DE COMPTE:

CODE SWIFT:

9. NOM ET ADRESSE DU BENEFICIAIRE:

10. Si la Banque du bénéficiaire n'est pas située dans le pays de la monnaie dans laquelle le paiement est demandé, indiquer le nom et l'adresse de la banque correspondante dans le pays dont la monnaie va être utilisée pour le règlement.

CODE SWIFT:

11. DIRECTIVES DE PAIEMENT COMPLEMENTAIRES ET FACTURES DE REFERENCE:

12. _____ (Nom de l'Emprunteur)

14. _____ (Signature du Représentant Autorisé)

13. _____ (Date)

15. _____ (Nom et Titre du Représentant Autorisé - en caractères d'imprimerie)

ENVOYER LA DEMANDE EN DOUBLE EXEMPLAIRE A L'ADRESSE CI-DESSUS

Réservé à la Banque Mondiale

ANNEXE 6

PLAN DE PASSATION DES MARCHES

RESAG - BIBLIOTHEQUE

Pays/Organisation:
 Projet/Programme:

Procurement Plan-Travaux

Prêt/Crédit #:		Mis au Point du Contrat			Exécution du Marché		
Description*	Plan vs. Réalisé	Montant du Marché en Dollars EU '000	Date Attribution du Marché	Date Signature du Marché	Réception provisoire	Réception définitive	Coût final
Durée normale des étapes	Plan		1 sem	1.5-3 sem			
	Réalisé						
Liste des Contrats							
	Plan						
	Réalisé						
	Plan						
	Réalisé						
	Plan						
	Réalisé						
	Plan						
	Réalisé						
	Plan						
	Réalisé						
	Plan						
	Réalisé						
	Plan						
	Réalisé						
	Plan						
	Réalisé						
	Plan						
	Réalisé						
Coût Total	Plan	0.00					0.00
	Réalisé	0.00					0.00

Ne remplir que les cellule

Pays/Organisation: _____

Projet/Programme: _____

Procurement Plan-Consultants 2

Prêt/Crédit #: _____

Description*	Plan vs. Réalisé	Propositions de Consultants		Evaluation des Propositions Techniques (T) et Financières (F) et Authorization Négociations (N) pour Projets Approuvés Avant mai 2002				
		Date de l'Invitation	Date Soumission et Ouverture T	Soumission Rapport T	No-objection Rapp. Eval (T) et (N)	Ouverture Propositions Financières	Préparation Rapport Eval (T) & (F)	Negotiations (N)
Durée normale des étapes	Plan	4 à	12 sem	2 - 3 sem	0.5 - 2 sem	2 sem	1 - 2 sem	2 sem
	Réalisé							
Liste des Contracts								
	Plan							
	Réalisé							
	Plan							
	Réalisé							
	Plan							
	Réalisé							
	Plan							
	Réalisé							
	Plan							
	Réalisé							
	Plan							
	Réalisé							
	Plan							
	Réalisé							
	Plan							
	Réalisé							
	Plan							
	Réalisé							
Coût Total	Plan							
	Réalisé							

Ne remplir que les cellules grises!

Pays/Organisation: _____

Procurement Plan-Consultants 2

Projet/Programme: _____

Prêt/Crédit #:

Description*	Plan vs. Réalisé	Projet de Contrat		Mise-au-point du Marché		
		Date Soum. Contrat paraphé	Date Non-objection	Montant du Contrat négocié en \$ EU '000	Attribution du Marché	Signature Contrat
Durée normale des étapes	Plan	1 - 2 sem	1 - 2 sem		1 sem	1 - 3 sem
	Réalisé					
Liste des Contracts	Plan					
	Réalisé					
	Plan					
	Réalisé					
	Plan					
	Réalisé					
	Plan					
	Réalisé					
	Plan					
	Réalisé					
	Plan					
	Réalisé					
	Plan					
	Réalisé					
	Plan					
	Réalisé					
	Plan					
	Réalisé					
Coût Total	Plan			0.00		
	Réalisé			0.00		

Ne remplir que les cellules grises!

Pays/Organisation:

Projet/Programme:

Procurement Plan-Consultants 2

10

Prêt/Crédit #:		Exécution du Marché			
Description*	Plan vs.	Mobilisation Paiement Avance	Projet de Rapport	Rapport final	Coût final
	Réalisé				
Durée normale des étapes	Plan				
	Réalisé				
Liste des Contracts					
	Plan				
	Réalisé				
	Plan				
	Réalisé				
	Plan				
	Réalisé				
	Plan				
	Réalisé				
	Plan				
	Réalisé				
	Plan				
	Réalisé				
	Plan				
	Réalisé				
	Plan				
	Réalisé				
Coût Total	Plan				0.00
	Réalisé				0.00

Ne remplir que les cellules grises!