

**SEMINAIRE DE LA BANQUE MONDIALE SUR LA GOUVERNANCE AU
SENEGAL, TENU LE 25 JUN 2008 AU MERIDIEN PRESIDENT A DAKAR**

**COMMUNICATION DE MONSIEUR ABDOULAYE RACINE KANE, DELEGUE A
LA REFORME DE L'ETAT ET A L'ASSISTANCE TECHNIQUE**

**THEME : « QUEL CADRE INSTITUTIONNEL POUR UNE MISE EN SYNERGIE
DES ACTEURS ETATIQUES DE LA GOUVERNANCE AU SENEGAL ? »**

INTRODUCTION

Je voudrais d'abord me réjouir de la tenue de cet important atelier portant sur la bonne gouvernance au Sénégal. Vous me permettrez également de féliciter les autorités de la Banque Mondiale, pour cette heureuse initiative, qui participe du renforcement des capacités de gestion des affaires publiques dans notre pays.

Comme vous le savez, la question de la gouvernance se situe au cœur des problèmes de développement qui préoccupent la communauté internationale. Aussi, est-elle essentielle pour un avenir viable et prometteur pour le Sénégal.

Par son caractère polysémique, le concept de GOUVERNANCE revêt aujourd'hui de multiples significations et se prête à de multiples usages. Ce vocable est utilisé dans des disciplines aussi diverses que la science politique, l'administration publique, l'économie institutionnelle, le développement durable et les relations internationales. Il est également associé à des types de politiques publiques ou privées et se décline en fonction de différentes échelles territoriales d'intervention : de la gouvernance locale à la gouvernance mondiale. On parle même de gouvernance globale !

La gouvernance fait l'objet de conceptions diverses de la part des Etats, du secteur privé, de la société civile et des partenaires au développement. De façon générale, on peut la définir comme la manière dont les gouvernements gèrent les ressources sociales et économiques d'un pays. La « bonne gouvernance » est l'exercice du pouvoir par les divers paliers de gouvernement, de façon efficace, honnête, équitable, transparente et responsable. Les programmes de gouvernance touchent une grande variété de domaines, entre autres, le renforcement des compétences dans le secteur public, l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique, les réformes budgétaires et financières, les réformes organisationnelles, administratives et stratégiques.

La décentralisation et la déconcentration, à la fois principes et modes organisationnels de l'Etat, accroissent l'efficacité et l'obligation de rendre compte, en faisant en sorte que le gouvernement soit présent à tous les niveaux de l'administration. La lutte contre la corruption permet d'exercer tous les attributs susmentionnés de la bonne gouvernance. Un système juridique et judiciaire indépendant, accessible et impartial est la base même d'une gestion honnête et équitable. Un gouvernement local efficace, capable de satisfaire la plupart des besoins fondamentaux des populations à la base, permet aux autres paliers de gouvernement, de s'occuper d'autres tâches non moins importantes.

Sous ce rapport, le Sénégal a défini une stratégie de gouvernance, comme quatrième axe du Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (DSCR). De façon spécifique, cette stratégie fait l'objet d'un « Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) », élaborée en 2000, validé en 2002 et mis en œuvre à partir de 2003. En avril 2004, une cérémonie de lancement de ce programme a été organisée, sous la très haute présidence du Chef de l'Etat et en présence de toutes les parties prenantes, notamment les représentants des organismes publics, du secteur privé, de la société civile et des partenaires au développement.

Cette stratégie se réalise avec plus ou moins de bonheur dans un cadre institutionnel où plusieurs acteurs étatiques jouent des rôles différenciés. Notre communication va ainsi porter sur la problématique liée à la mise en synergie de ces acteurs. Aussi, notre propos va-t-il s'articuler autour des axes suivants : (i) l'évolution de ce cadre institutionnel de mise en œuvre de la stratégie de gouvernance ; (ii) les dysfonctionnements de ce cadre, liés à la mise en synergie ; et (iii) les propositions de mise en synergie des différents acteurs étatiques, pour une meilleure gouvernance au Sénégal.

I. L'EVOLUTION DU CADRE INSTITUTIONNEL DE LA GOUVERNANCE

Depuis les années 60, l'Etat du Sénégal s'est engagé dans un processus de réformes administratives. Certes, on ne parlait pas de gouvernance à cette époque, mais le souci d'améliorer la performance du service public a toujours animé les autorités politiques et administratives.

Le Bureau Organisation et Méthodes (BOM) créé en 1968, a initié en son temps plusieurs actions de rationalisation des structures administratives, en entreprenant des études de réorganisation des ministères et des entreprises publiques. Il a été remplacé en 1992 par la Délégation au Management Public (DMP), à un moment où la tendance était d'appliquer dans l'Administration publique, des techniques et méthodes de gestion ayant fait leur preuve d'efficacité dans le secteur privé.

Le concept de « bonne gouvernance » est apparu en 1989, dans une étude majeure de la Banque Mondiale, consacrée à l'Afrique sub-saharienne, à la suite des politiques d'ajustement structurel dont les résultats étaient mitigés.

S'agissant du PNUD, il a lancé en 1990, son premier rapport sur le développement humain. Le concept de gouvernance a été mis en exergue dans ce rapport. Mais il importe de souligner que ce document comportait une critique du paradigme classique du développement basé sur la croissance en valeur absolue. Dans cette optique, il apparaît que des efforts sont nécessaires pour éviter que la croissance se fasse sans création d'emplois, sans droit à la parole et sans racines culturelles.

Aussi, l'équité, la priorité accordée aux dépenses sociales, une bonne gestion des affaires publiques, l'implication d'une société civile active dans la formulation des politiques publiques, sont-elles importantes pour le développement. Le PNUD a ainsi eu le mérite de se poser la bonne question de savoir, « quel objectif convient-il de se fixer : la croissance économique ou le développement humain, sous-tendu par la bonne gouvernance » ?

Cette nouvelle vision de la communauté internationale sur le développement et la gestion des affaires publiques, a inspiré l'Etat du Sénégal, à organiser un séminaire gouvernemental en octobre 1990, pour définir une politique de modernisation de l'Etat. A l'issue de ces assises, un comité de modernisation de l'Etat a été créé. Cette structure visait à proposer au Président de la République, les orientations de la politique de réforme de l'Etat et en suivre l'exécution.

En 1991, ce comité a fait place au Ministère de la Modernisation de l'Etat, qui en a hérité l'essentiel des missions. En plus des attributions en matière de gestion du personnel de l'Etat et de l'assistance technique, ce ministère était, par ailleurs, chargé d'assurer la présidence du comité d'allégement et de simplification des formalités et procédures administratives (CASFPA). Ce comité, en 1996, a posé les premiers jalons de la réforme des marchés publics, qui connaît aujourd'hui une avancée significative, avec un nouveau cadre organisationnel et institutionnel.

Dans le but d'améliorer la qualité des prestations du secteur public, le Ministère de la Modernisation de l'Etat a également mis en œuvre en 1998, entre autres projets, la réforme du système d'évaluation des performances des agents de l'Etat, ainsi que les enquêtes sur la qualité du service public.

Au cours de la même période, il a coordonné le Projet d'Appui à la Gestion du Développement (PAGD), dont l'objectif était de renforcer les capacités de mise en œuvre des réformes administratives et de pilotage du développement économique et social. Le manque de synergie entre ce ministère et celui de l'Economie et des Finances, justifie dans une certaine mesure, l'absence d'impact significatif sur l'amélioration de la qualité du service public.

Globalement, il convient de noter que les résultats atteints par le Ministère de la Modernisation de l'Etat ont été jugés faibles par les différents acteurs du développement. Il a été ainsi supprimé au lendemain de l'alternance. Son manque de performance pourrait se justifier d'une part, par l'absence d'une vision et d'une coordination de toutes les initiatives de réformes, qui étaient en cours dans l'Administration publique, et d'autre part, par l'absence d'un pilotage stratégique.

Pour remédier à ces contre-performances, la Banque Mondiale et le PNUD ont appuyé le Gouvernement en 1999, sous la coordination de la Délégation au Management Public, à la formulation d'un Programme Intégré de Réforme du Secteur Public (PIRS). A la fin du processus de formulation de ce programme, le PIRS a connu une évolution institutionnelle et idéologique, pour devenir « Programme National de Bonne Gouvernance », sous l'impulsion du PNUD.

Ce programme vise essentiellement à contribuer à l'efficacité et à la transparence dans la gestion économique et sociale et à conforter l'état de droit dans une société démocratique. Il cherche également à contribuer à ancrer dans l'esprit de chaque citoyen que l'accès au pouvoir et aux ressources s'opère de manière équitable et transparente. La stratégie de gouvernance est ainsi mise en œuvre dans un cadre institutionnel dont l'efficacité et la cohérence continuent de susciter des interrogations.

II. L'ANALYSE DES DYSFONCTIONNEMENTS LIES A LA MISE EN SYNERGIE DES ACTEURS ETATIQUES DANS UN CADRE INSTITUTIONNEL DE LA GOUVERNANCE

Dans cette section, nous allons dans un premier temps, nous employer à décrire le cadre institutionnel de la gouvernance et dans un second temps, à analyser ses dysfonctionnements liés à la mise en synergie des acteurs.

2.1. La description du cadre institutionnel

Le PNBG, première génération, mis en œuvre de 2003 à 2006 comporte six composantes thématiques, notamment :

- l'amélioration de la qualité du service public ;
- la gouvernance économique et financière ;
- la gouvernance judiciaire ;
- la gouvernance locale ;
- l'amélioration de la qualité du travail parlementaire ;
- le développement des technologies de l'information et de la communication.

Au cours de cette phase, le PNBG a été coordonné par la Délégation au Management Public, devenu récemment Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (DREAT). Cette coordination s'impose au Gouvernement comme une exigence pour garantir la mise en synergie des acteurs étatiques, mais aussi comme un impératif vis-à-vis des bailleurs de fonds en vue d'améliorer la cohérence et l'efficacité de leurs interventions.

La mise en synergie des acteurs de la gouvernance repose sur les principes de base suivants :

- l'interdépendance des différentes composantes ;
- l'autonomie administrative et financière des projets et programmes ;
- la responsabilisation des administrations bénéficiaires ;
- la transparence ;
- la collégialité dans la prise de décisions ;
- la mise en cohérence des projets et programmes spécifiques.

Cette mise en synergie s'opère dans un cadre institutionnel qui s'articule autour de trois niveaux :

- le niveau opérationnel à la base du programme ;
- le niveau intermédiaire de coordination technique ;
- et le niveau supérieur d'impulsion, d'orientation et de suivi politique.

Au niveau opérationnel, chaque composante constitue une première étape de recueil de l'information et de coordination et comprend un groupe de structures bénéficiaires d'actions de renforcement de capacités. Les composantes sont ainsi des unités autonomes décentralisées de réalisation des activités. Chaque unité est responsable de la gestion de la composante, du suivi de l'avancement des travaux, de l'harmonisation des approches et plans de travail, de la détection des obstacles, de la recherche des solutions techniques et de la saisie de l'échelon supérieur de coordination, pour régler les problèmes qui n'ont pas trouvé de solutions à son propre niveau.

Au niveau intermédiaire, un Comité Technique de Coordination (CTC) a été mis en place. Il est composé des responsables des différentes structures « chefs de file » et présidé par l'ex Délégué au Management Public, point focal désigné pour la Gouvernance. Ce CTC est chargé de la planification, de la programmation et du suivi de l'ensemble des activités du programme. Il règle à son niveau les problèmes pouvant intervenir entre deux ou plusieurs composantes. Il est tenu d'informer le niveau supérieur de l'avancement du programme et lui transmet les dossiers ne pouvant être réglés à son propre niveau. Il est chargé de tenir le tableau de bord d'avancement du programme.

Au niveau supérieur se trouve le Comité Interministériel de Pilotage élargi, placé sous la présidence du Premier Ministre et composé des Ministres des départements concernés, des Présidents ou représentants des bailleurs de fonds impliqués et de quelques personnalités appartenant à des organisations de la société civile et du patronat.

Le Comité Interministériel de Pilotage élargi devait être en contact permanent avec un « Comité de Coordination des Bailleurs de Fonds » participant directement ou indirectement au programme.

Mais dans les faits, ce cadre théorique bien structuré a connu des dysfonctionnements ayant limité l'efficacité des différentes actions qui étaient programmées.

2.2. L'analyse des dysfonctionnements du cadre institutionnel

Ces dysfonctionnements sont multiformes et relèvent des différents niveaux de pilotage.

Au plan opérationnel, force est de constater un manque de dialogue et de concertation entre les administrations appartenant à une même composante. Les chefs de file convoquaient rarement les structures impliquées, en sorte que les plans de travail et les budgets trimestriels ne faisaient pas l'objet de validation interne. Ce déficit de communication a ainsi réduit les effets de la mise en synergie et par conséquent de l'efficacité des composantes.

En ce qui concerne le cas de la composante « gouvernance économique et financière », la situation a été beaucoup plus complexe. En effet, le rôle de chef de file incombait à la Direction de la Planification Nationale. Mais à la suite d'un remaniement ministériel, la fonction de planification a été détachée du Ministère de l'Economie et des Finances, pour devenir un département ministériel autonome. Ce changement institutionnel, à notre avis, a quelque peu bloqué le fonctionnement de cette composante, où d'autres initiatives étaient prises, dans le cadre de la mise en œuvre des conclusions des rapports CFAR et CPAR.

A cet effet, le Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF) a été mis en place, sous l'impulsion des partenaires techniques et financiers, notamment la Banque Mondiale et la BAD. Ce projet de gouvernance économique et financière est efficace, si on en juge de par ses résultats. Il a réussi la mise en synergie des acteurs, au sein du Ministère de l'Economie et des Finances, mais il n'a pas été

suffisamment articulé au dispositif de coordination du PNBG. Ce dernier n'est même pas représenté dans son comité de pilotage. Il n'a pas ainsi, à notre avis, fonctionné en parfaite intelligence avec les autres acteurs du cadre institutionnel de la gouvernance.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la gouvernance économique et financière, il importe également de noter que le Projet de Renforcement des Capacités de Responsabilisation Financière (PRECAREF) a été mis en place, avec l'appui de l'ACBF. Ce projet appuie la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale, la Cour des Comptes et le Trésor dans l'exercice de leur responsabilité financière. Le PNBG est représenté dans son comité de pilotage et reçoit régulièrement ses plans de travail et ses rapports d'activités, mais force est de constater que sa mise en cohérence avec les autres acteurs du cadre institutionnel reste à parfaire.

Cependant, il est à noter la bonne articulation entre le PNBG et le Programme d'Appui au PNBG (PA-PNBG) financé par l'Union Européenne. Ce programme comporte une composante « gouvernance économique et judiciaire » d'une part, et une composante, « renforcement des capacités des acteurs non étatiques », de l'autre.

La DMP, puis la DREAT chargée de coordonner le PNBG a été désignée, maître d'ouvrage délégué de ce programme, alors que la DDI en assure le rôle d'ordonnateur. Ce dispositif est en parfaite cohérence avec le cadre institutionnel de la gouvernance, mais la mise en œuvre technique et financière a été déléguée à des unités autonomes de gestion de projet, après un processus de recrutement de cabinets privés. La pertinence et l'efficacité de ce mode de gestion seront analysées et appréciées au moment de l'évaluation finale. Mais à l'heure actuelle, nous pouvons nous réjouir du bon fonctionnement de ces unités de gestion de projet.

S'agissant de la composante « gouvernance judiciaire », elle a conçu et mis en place, sous l'égide du Ministère de la Justice, un Programme Sectoriel Justice (PSJ), avec l'appui du PNBG qui en a financé les activités de formulation, ainsi que les séminaires de validation. La mise en œuvre de ce programme est coordonnée par la Cellule d'Exécution Administrative et Financière (CEDAF) dont les liens avec le cadre institutionnel de la gouvernance ne sont pas clairement définis. Cependant, cette structure est associée à toutes les initiatives de la coordination du PNBG.

Concernant la composante « gouvernance locale », elle est mise en œuvre, pour l'essentiel, dans le cadre du Programme National de Développement Local (PNDL). Or, il n'existe aujourd'hui aucun lien entre ce programme et la coordination du PNBG. L'absence de synergie entre ces deux entités est donc une réalité irréfutable.

Globalement, il importe de souligner l'existence de dysfonctionnements dans le cadre institutionnel de la gouvernance. Les acteurs étatiques concernés en sont responsables à des degrés divers. Mais l'on ne saurait passer sous silence, l'insuffisance des capacités de pilotage et de coordination, que le PNUD envisage de renforcer, dans le cadre de son document d'appui au PNBG révisé, pour la période 2008-2011. Le déficit de communication entre coordination, composantes et projets spécifiques constitue ainsi un facteur d'inefficacité de la mise en synergie des acteurs.

Dans le cadre du processus de préparation de la revue 2007 du DSRP, organisé selon une démarche participative, le PNBG a assuré la présidence du groupe de travail

« Bonne gouvernance, développement décentralisé et participatif ». Une telle initiative participe de l'amélioration du fonctionnement du dispositif institutionnel de mise en synergie des acteurs de la gouvernance. Des perspectives prometteuses se dessinent également à travers le nouveau système de pilotage proposé dans le document d'orientation du PNBG révisé.

III. PROPOSITIONS POUR UNE MISE SYNERGIE DES DIFFERENTS ACTEURS ETATIQUES DE LA GOUVERNANCE

Le PNBG révisé a reconduit les mêmes principes d'action pour la mise en synergie, des acteurs, des composantes et projets spécifiques de gouvernance. Il s'agit notamment de :

- l'autonomie dans la mise en œuvre des programmes de travail ;
- la responsabilisation ;
- l'interdépendance et la coordination et ;
- la transparence.

Il y a synergie entre les acteurs d'une équipe de travail, si la performance de l'équipe est supérieure à la somme des performances individuelles. Les facteurs ci-après sont ainsi considérés comme facteurs d'efficacité d'une équipe dont les membres travaillent en synergie. Il s'agit notamment :

- de la définition d'objectifs clairs et précis ;
- d'une bonne répartition des rôles et responsabilités des différents acteurs ;
- de la solidarité entre les membres ;
- de la compétence des membres ;
- de l'exercice d'un leadership efficace ;
- de moyens suffisants pour la réalisation des objectifs ;
- d'un bon système d'information et de communication ;
- d'un sentiment d'appartenance à l'équipe, autrement dit, d'un esprit d'équipe ;
- de membres motivés et engagés à réaliser les objectifs ;
- de contrôles périodiques pour apporter des mesures correctives.

Le nouveau cadre institutionnel de coordination, de pilotage et de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de gouvernance a pour missions générales :

- assurer un suivi régulier de l'exécution des projets et programmes ;
- veiller à une articulation cohérente des politiques et programmes ;
- veiller à la cohérence entre les objectifs et les moyens définis pour la mise en œuvre des projets et programmes ;
- aider à la prise de décision, dans le sens de recentrer de façon permanente, les activités des projets et programmes ;
- encourager des échanges entre les acteurs concernés.

Sous ce rapport, le dispositif de coordination et de pilotage du PNBG révisé, prévoit un nouveau design organisationnel, avec beaucoup plus de clarté dans la définition des rôles et responsabilités.

Au niveau opérationnel, tous les projets contribuant à la mise en œuvre de la stratégie de gouvernance, bénéficieront d'une autonomie administrative et financière, mais seront articulés à la coordination, pour plus de synergie et de cohérence, dans les interventions.

Au niveau intermédiaire de pilotage, le Délégué à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique reste coordonnateur du PNBG, mais cesse de jouer un rôle de gestionnaire de projet d'appui. A cet effet, un comité technique de coordination (CTC), composé des représentants de la Présidence de la République, de la Primature, des chefs de file des composantes, des coordonnateurs des projets et programmes sectoriels, des acteurs non étatiques et des partenaires institutionnels du Ministère de l'Economie et des Finances, sera mis en place et se réunira deux fois par an, pour un partage d'expériences et la mise en cohérence des interventions.

A cet effet, un dispositif de suivi-évaluation sera mis en place, pour la collecte de l'information au niveau de tous les projets et programmes, en vue d'éditer périodiquement un rapport qui rendra compte de la situation de la gouvernance. Aussi, la participation de la coordination du PNBG à tous les comités de pilotage des projets constitue-t-elle un moyen de communication, de dialogue et de suivi, pour plus de synergie entre acteurs.

Au niveau d'orientation stratégique, il est prévu, la tenue annuelle d'un comité interministériel sur la gouvernance, sous la présidence du Premier Ministre en présence de tous les membres du gouvernement concernés. Cette démarche permettra aux autorités politiques de s'approprier la stratégie de gouvernance. Un rapport sur la gouvernance sera également publié annuellement, pour informer l'opinion publique nationale et internationale sur les acquis, les enjeux et les défis de la gouvernance au Sénégal.

Les partenaires techniques et financiers concernés par la gouvernance, seront également organisés dans un comité des bailleurs, dans le respect des principes d'alignement et d'harmonisation définis dans la Déclaration de Paris sur l'Aide publique au Développement. Un dialogue fructueux entre partenaires au développement et acteurs étatiques permettrait ainsi d'identifier les difficultés à surmonter et les types de solutions à leur apporter.

En conclusion, il apparaît de façon claire que la promotion de la bonne gouvernance nécessite une mise en cohérence dans les interventions et une mise en synergie des acteurs, pour plus d'efficacité.

A cet effet, il convient de formaliser le nouveau dispositif de coordination, par un texte réglementaire, qui en fixe les missions, la composition et les modalités de fonctionnement.

Aussi, invitons-nous tous les acteurs étatiques en général, ceux du Ministère de l'Economie et des Finances en particulier, à renforcer leur collaboration avec la coordination du PNBG, pour qu'ensemble, nous puissions relever les défis de la gouvernance dans notre pays.

Dans cette perspective, nous demandons à la Banque Mondiale de nous apporter tout son soutien technique et financier, dans le sens d'un renforcement de nos capacités de coordination et de pilotage.

Je vous remercie