



Université Cheikh Anta Diop de Dakar
Laboratoire d'Analyse des Politiques de Développement



International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

ACTES DE LA CONFÉRENCE ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE DE DAKAR (CEID)

*Améliorer le ciblage des politiques publiques pour une économie solide,
inclusive et génératrice d'emplois décents en Afrique*

Université Cheikh Anta Diop de Dakar – Sénégal, 2 et 3 mai 2023

RÔLE DES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES (ISC) DANS L'ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES POUR UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DE L'AGENDA 2030 DES NATIONS UNIES SUR LES ODD

NDEYE NDAK NIANG, Doctorante en économie, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, Sénégal

RÉSUMÉ : La communauté internationale s'est engagée, dans un nouvel agenda visant l'atteinte des ODD à l'horizon 2030. Cet engagement nécessite la mise en place d'un cadre organisationnel et des réformes au niveau de la gouvernance nationale et internationale, afin de promouvoir l'accélération de la croissance, améliorer l'équité et l'égalité des chances, et conserver la viabilité environnementale. Les dix-sept (17) ODD et leurs cent soixante-neuf (169) cibles ou sous-objectifs et près de deux cent quarante (240) indicateurs, forment le cœur de l'agenda 2030. Ces objectifs couvrent l'intégralité des enjeux du développement durable, portant notamment sur le climat, la biodiversité, l'énergie, l'eau, la pauvreté, l'égalité de genre, la prospérité économique, la paix, la sécurité, l'agriculture et l'éducation, la santé. Par conséquent, ces nouveaux engagements doivent, donc, être intégrés aux responsabilités des ISC face à l'échéance de 2030. L'objectif du papier visera à examiner comment les ISC par leur rôle pourraient impacter la vie des citoyens Africains, en général, et des Sénégalais en particulier en jouant un rôle essentiel dans la formulation des politiques publiques, contribuant à la réalisation de l'agenda 2030.

MOTS-CLÉS : ODD, ISC, finances publiques, Cour des comptes, politiques publiques, évaluation

Les idées et opinions exprimées dans les textes publiés dans les actes de la CEID n'engagent que leurs auteurs et ne représentent pas nécessairement celles de l'UCAD ou de ses partenaires. Aussi, les erreurs et lacunes subsistantes de même que les omissions relèvent de la seule responsabilité des auteurs.

INTRODUCTION

Sous l'effet catalyseur de la crise financière, du ralentissement économique et de la priorité donnée par de nombreux gouvernements à la maîtrise de la dette publique, de nouvelles stratégies de gouvernance publique sont apparues qui ont obligé les pays à réévaluer leurs processus administratifs et leurs résultats.

La conjonction d'une perte relative de confiance des citoyens envers leurs gouvernants et d'un creusement des inégalités ont souligné la nécessité pour les programmes publics d'être plus efficaces et de répondre toujours mieux aux besoins de la population.

Une compréhension plus systémique de ce qui est efficace et efficient est indispensable pour relever les défis de politique publique de plus en plus complexes et de long terme en matière économique, sociale et environnementale, tels que le changement climatique ou la morosité de l'économie mondiale.

L'identification des politiques, programmes et outils permettant d'optimiser la dépense publique et d'effectuer les arbitrages stratégiques ne constitue pas un processus ad hoc et devrait reposer sur des analyses et données factuelles.

Toutefois, dans un environnement où les ressources sont limitées, cela peut se révéler difficile face à la grande hétérogénéité des priorités de politique publique et au caractère interministériel de certaines initiatives (OECD, 2017).

Le développement durable est une notion qui, au cours des deux dernières décennies, s'est développée au point de jouir d'une reconnaissance et de constituer désormais un facteur important dans la planification et l'élaboration de politiques dans le secteur public. (INTOSAI, 2015).

Il réconcilie trois champs de l'activité humaine : la société, l'environnement et l'économie, en proposant une acception qui répond aux besoins de la génération actuelle sans compromettre la capacité des générations futures de répondre à leurs propres besoins.

Les dix-sept (17) ODD et leurs cent soixante-neuf (169) cibles ou sous-objectifs et près de deux cent quarante (240) indicateurs, forment le cœur de l'agenda 2030.

Ces objectifs couvrent l'intégralité des enjeux du développement durable, portant notamment sur l'éducation, la santé, le climat, l'énergie, l'eau, la pauvreté, l'égalité de genre, la prospérité économique, la paix, la sécurité, l'agriculture et la biodiversité.

Ces nouvelles exigences doivent, donc, être prises en charge par les ISC puisqu'elles disposent d'un potentiel encore non exploité pour indiquer aux décideurs publics ce qui fonctionne ou non en matière de gouvernance et d'administration de ces objectifs de développement.

Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), également connues sous le nom d'auditeur général (ou vérificateur général au Canada), Cour des comptes, Tribunal de comptes, entre autres, dans différents pays, jouent le rôle le plus important dans la promotion de l'efficacité et de la reddition des comptes dans l'administration publique et contribuent à la réalisation des objectifs de développement durable. Elles sont chargées de l'audit des recettes, des dépenses, des actifs et des passifs publics visant à vérifier la qualité et la crédibilité de l'information financière produite par le pouvoir exécutif, et à aider le parlement dans son rôle de contrôle budgétaire.

L'indépendance est fondamentale pour l'efficacité des ISC en tant qu'institutions clés de reddition des comptes ([Vers une responsabilité accrue grâce à des institutions supérieures de contrôle indépendantes | Banque mondiale Live](#)).

Dans un rapport intitulé « Intégrer la gouvernance au cadre de développement pour l'après-2015 (Integrating Governance in the Post- 2015 Development Framework), les Nations Unies soulignent le lien crucial qui existe entre la qualité de la gouvernance et le développement.

C'est ainsi que l'objectif 16 qualifié communément d'objectif de gouvernance a été intégré dans les Objectifs de développement durable. Cet objectif établit la nécessité de « promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et ouvertes à tous aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous ».

La pérennité des ISC qui repose le plus souvent sur des dispositions constitutionnelles, ne devrait pas aboutir à créer des « zones de confort » limitant le progrès ou l'innovation. (Aroldo Cedraz, Président de la Cour fédérale des comptes du Brésil (TCU).

Comment les gouvernements peuvent-ils mieux tirer les leçons du passé, faire des choix judicieux au moment présent et développer une vision stratégique de l'avenir des générations futures ? Comment convaincre les citoyens que les décisions de politique publique sont prises en tenant compte de leurs besoins ?

Pour répondre à ces questions dans un contexte exigeant et de plus en plus complexe pour la politique budgétaire et l'action publique en général, il est indispensable de tenir compte de la valeur ajoutée de toutes les parties prenantes de l'exécutif, du législatif et de la société civile, y compris des acteurs indépendants comme les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC).

Dans une période où il importe de « faire plus avec moins », les gouvernements doivent répondre non seulement de l'exécution du budget public mais également de l'utilisation efficace, efficiente et économique de l'argent des contribuables. De par leur rôle traditionnel de supervision externe des comptes publics, les institutions supérieures de contrôle constituent un maillon essentiel de la chaîne de responsabilité d'un pays. Ce n'est pourtant pas le seul moyen par lequel elles peuvent contribuer à encourager une meilleure gouvernance.

La gestion des finances publiques est donc devenue un élément clé de l'ordre du jour de bonne gouvernance. En effet, les systèmes de GFP forts sont considérés comme l'un des éléments permettant nécessaires à la réalisation de trois des résultats souhaitables fiscaux et budgétaires cités, à savoir : la réalisation de la discipline fiscale en influençant la taille de la collecte des ressources, la gestion de la dette et les dépenses publiques ; l'allocation stratégique des ressources en influençant la composition des dépenses; et la prestation de services efficace en influençant l'exécution des dépenses et faire en sorte que les recettes prévues au budget sont utilisés pour atteindre les meilleurs niveaux de services publics dans les ressources disponibles.

Dans le présent article il s'agira de manière spécifique d'exposer dans leurs grandes lignes les missions des ISC, passées de la seule supervision au conseil et à la prospective à travers le cycle des politiques publiques. On examine ainsi la possibilité, pour les ISC comme pour l'exécutif et le législatif, d'améliorer leur impact effectif et potentiel sur l'architecture plus large de la *gouvernance publique*, *contribuant fondamentalement à la mise en œuvre de l'Objectif de développement durable n°16.*

I. Qu'est-ce qu'une institution supérieure de contrôle des finances publiques ?

Une institution supérieure ou nationale de contrôle des finances publiques (ISC) exerce la fonction indépendante et technique de contrôle externe du secteur public généralement prévue par la constitution d'un pays ou par son organe législatif suprême. Une ISC partage avec le législateur et d'autres organes de contrôle la responsabilité de contrôler l'action des gouvernements et de les rendre comptables de l'utilisation de l'argent public. Les ISC ont différents modèles et arrangements

institutionnels concernant les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Lorsque plusieurs instances exercent un contrôle externe sur le secteur public, c'est l'ISC qui présente théoriquement les plus fortes garanties constitutionnelles d'indépendance (OCDE, 2011).

Conformément à leur statut d'organes externes indépendants, les ISC doivent être dotées de pouvoirs discrétionnaires et d'un mandat suffisamment large (INTOSAI, 2013), bien que les situations diffèrent sur ce plan selon le contexte national. Pour apporter une expertise et formuler des conclusions crédibles sur l'utilisation et la gestion des ressources publiques, les ISC doivent aussi pouvoir obtenir tous les documents nécessaires, travailler sur place et surveiller les suites données à leurs conclusions par les entités contrôlées (INTOSAI, 1977).

Les ISC ont vocation à être des organismes indépendants et apolitiques, et leurs travaux reposent sur des normes qui doivent être conformes aux standards internationaux. Elles portent des noms différents (Bureau national d'audit, Cour des comptes, Conseil d'audit ou Bureau du vérificateur général, Conseil d'Etat...) et sont dotées de mandats différents.

Elles assument toutefois une responsabilité commune, celle de fournir aux assemblées législatives et aux citoyens l'information nécessaire pour les gouvernements de rendre compte de la gestion des deniers publics.

Les audits que mènent les ISC portent sur la gestion financière des gouvernements, leur respect des lois nationales et des accords internationaux, la mise en œuvre des politiques nationales et internationales, et leur rendement.

Au Sénégal l'ISC contribue, par leur action permanente de vérification, d'information et de conseil, à:

- la sauvegarde du patrimoine public ;
- la transparence et la sincérité de la gestion des finances publiques ;
- l'amélioration des méthodes et techniques de gestion des organismes publics des entreprises du secteur public ;
- l'évaluation des politiques et programmes publics ;
- la rationalisation de l'action administrative. Les contrôles qui leur sont dévolus visent à promouvoir l'obligation de rendre compte ;
- déceler toute irrégularité ou infraction par rapport aux normes juridiques et de gestion en vigueur de manière à permettre, dans chaque cas, de prendre les corrections nécessaires, d'engager la responsabilité des personnes en cause, d'obtenir réparation ou de décider des mesures propres, pour l'avenir, à éviter la répétition de tels actes ;
- mesurer les performances réalisées dans la gestion des services et organismes publics.

La bonne gouvernance, processus de prise de décisions et de mise en œuvre de ces dernières, est essentielle pour garantir que les engagements pour le développement durable donnent des résultats crédibles.

Les ISC, par leurs travaux, jouent un rôle essentiel dans la bonne gouvernance en favorisant la reddition de comptes et la transparence.

Pour ce faire, elles réalisent des examens utiles, objectifs et rigoureux de la gestion, de la mise en œuvre et du suivi, à l'échelle nationale et internationale, de programmes, de lois, de règlements et d'objectifs en matière d'environnement et de développement durable.

Il existe une reconnaissance mondiale croissante et plus importante encore, des attentes des rôles centraux des ISC Africaines dans la promotion d'une bonne gouvernance et de la responsabilisation.

Afin qu'une ISC obtienne du gouvernement qu'il rende effectivement compte de sa gestion des ressources publiques, elle doit opérer selon des principes fondamentaux d'indépendance, de transparence, de responsabilité, d'éthique et de qualité du contrôle (INTOSAI, 2013). Une ISC indépendante et professionnelle doit appliquer elle-même les principes dont elle attend le respect par les entités publiques qu'elle contrôle, de façon à inspirer l'exemple.

L'Assemblée générale des Nations unies a souligné la valeur ajoutée des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans la Résolution 69/228 du 19 décembre 2014 : « Promouvoir et favoriser l'efficacité, le respect du principe de responsabilité, l'efficacité et la transparence dans les administrations publiques en renforçant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques » (ONU, 2014). Elle est fondée sur la Résolution A/66/209 de décembre 2011 et insiste sur le lien entre efficacité, principe de responsabilité et transparence dans les administrations publiques avec la mise en œuvre des objectifs de développement durable fixés au niveau international.

1.1. Les ISC et la mise en œuvre des ODD pour une meilleure formulation des politiques publiques

Le développement durable est un thème important pour les ISC, en raison de leur valeur ajoutée pour les organismes dont elles assurent la vérification. Le rôle constitutionnel ainsi que les mandats de la plupart des ISC ne leur permettent pas d'établir des politiques, mais uniquement d'en vérifier et évaluer la mise en œuvre.

En effet, le plan de mise en œuvre du SMDD, qui a été signé par la communauté internationale précise qu'il ne peut pas avoir de développement durable sans une bonne gouvernance à tous les niveaux.

Les ISC en AFRIQUE jouent un rôle crucial en tenant les Gouvernements responsables de leurs systèmes et, en qualités de vérificateurs, elles sont bien placées pour examiner et commenter les progrès des pays Africains.

La vaste portée du développement durable ainsi que les stratégies et les politiques en découlant offre un large champ d'application aux travaux de vérification.

Les ISC africaines, devront vérifier si elles disposent d'un mandat particulier touchant le développement durable. Si leur mandat le leur permet, elles pourront faire l'examen critique des politiques particulières, par exemple celles portant sur les transports, l'eau, le logement, la forêt etc....

Les vérifications du DD doivent être conformes aux normes habituelles que respectent les ISC comme celles de l'INTOSAI, ISSAI etc... Les normes et les autres critères d'évaluation jouent un rôle important.

Il est en général difficile de vérifier la stratégie du gouvernement surtout dans les pays Africains qui sont souvent instables.

Les ISC africaines riches de leur expérience de la vérification des données financières pourraient jouer un rôle important dans la promotion de l'utilisation des meilleures normes de présentation de l'information.

Les enjeux qui pourraient être pertinents sur la question du DD peuvent porter sur par exemple :

- le besoin de garantir une plus grande cohérence d'une période à une autre dans la manière dont il est fait rapport sur le rendement ;
- le besoin de signaler les écarts au rendement prévu ainsi que toute restriction imposée relativement à l'information dont il faut rendre compte ;

- le besoin de signaler aux assemblées législatives les questions méritant une attention particulière.

Le travail d'une ISC sera d'autant facilité si les Gouvernements Africains disposent d'une stratégie assortie de mesures de rendement et d'un système visant à assurer le rendement désiré.

Toutefois, le travail des ISC ne sera efficace que si elles n'ont pas une bonne compréhension des objectifs du développement durable.

Lors de la conférence sur l'évolution des critères d'évaluation de l'aide publique au développement du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE, qui s'est tenue le 02 octobre 2020) Mme Danièle Lamarque a soutenu que l'évaluation par notamment les ISC, est un indispensable à la mise en œuvre des ODD et elle doit pouvoir s'appuyer sur des données fiables et des preuves solides. Ainsi, les pays doivent mettre en place des programmes et des politiques assortis d'objectifs et d'indicateurs. L'évaluation doit être soutenue par un dispositif institutionnel adapté. Ces facteurs de progrès sont loin d'être présents partout, 10 ans avant l'échéance. D'ailleurs, elle précise qu'en Europe, la prise en compte des ODD et leur mise en œuvre effective connaissent des retards.

La reconnaissance de ces rôles figurait en bonne place dans la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies (ONU) de décembre 2011, « Promouvoir l'efficacité, la responsabilisation, l'efficacité et la transparence de l'administration publique en renforçant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

S'appuyant sur cette reconnaissance, les Nations Unies, dans différentes instances pour et par l'engagement actif de l'INTOSAI, ont souligné le rôle indispensable d'ISC indépendantes et capables dans la mise en œuvre efficace, efficiente, transparente et responsable de l'Agenda 2030 pour le développement durable.

Cette reconnaissance a été soulignée par les Nations Unies dans la résolution de l'Assemblée générale du 19 décembre 2014 « Promouvoir et favoriser l'efficacité, la responsabilisation, l'efficacité et la transparence de l'administration publique en renforçant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques.

Les objectifs de développement durable, auxquels les États membres des Nations Unies se sont engagés conjointement en septembre 2015, s'étendront de 2016 à 2030, et fourniront un agenda ambitieux et à long terme sur un large éventail de questions vitales.

1.2. Réformes institutionnelles sous-tendant la prise en charge des ODD au Sénégal

Au niveau international, des efforts ont été engagés pour rationaliser l'appareil administratif afin d'optimiser la dépense publique, avant la crise financière et depuis lors. Des données probantes montrent que traiter les problèmes financiers à court terme n'empêche pas de gagner en adaptabilité et en souplesse pour relever les défis de politique publique à moyen et long terme (OCDE, 2015e).

L'État le plus apte à relever ces défis est celui qui possède une vision stratégique et une flexibilité lui permettant de passer d'une approche réactive à une approche proactive afin d'appréhender rapidement les problèmes et les risques. Ce type d'État se dote d'une solide base factuelle à partir de laquelle il peut prendre adopter des décisions s'inspirant des programmes et des processus qui fonctionnent, et il est plus disposé à revoir à la baisse ceux parmi ces derniers qui ne fonctionnent pas. Il a la capacité et la volonté de mobiliser les acteurs tout le long d'une chaîne d'offre renforcée, et il reconnaît que la force du secteur public réside dans la somme de ses parties, avec des acteurs connaissant tous précisément leur rôle et ayant les moyens de participer au processus de manière efficace, efficiente et économiquement rationnelle (OCDE, 2015a, 2014b). Mais à quoi ressemble, en pratique, un État plus stratégique et plus ouvert ?

Les gouvernements Africains de nos jours, s'appuyant sur les leçons tirées de la période de nouvelle gestion publique (1990-2005), tentent de simplifier et de réorganiser un État plus cohérent et

rationalisé, au nom de l'optimisation de la dépense publique, d'où l'objectif principal des réformes dans la gestion des finances publiques.

Les grandes tendances observées depuis 2005 sont les suivantes : réduction de la taille des principaux ministères, priorité à la capacité de conseil et d'évaluation, développement des initiatives interministérielles, concentration des organismes au service de l'exécutif (intégration horizontale), fusion des unités de réglementation et de supervision (inspections), supervision fondée sur les risques, concentration au sein d'un ou de deux ministères de la fixation des normes de gestion opérationnelle (finances, audit interne, ressources humaines, marchés publics, TIC, etc.) (OCDE, 2015e ; OCDE, 2014a). L'évaluation seule a évolué et prend désormais en compte la budgétisation axée sur la performance et

la programmation budgétaire pluriannuelle, liées à des objectifs plus larges de politique publique des boucles de rétroaction visant à éclairer les politiques publiques à venir ; une priorité donnée à la transparence pour faire participer les citoyens et répondre à leur demande de reddition de comptes. Ces tendances reflètent la transition vers l'adoption d'une fonction de pilotage renforcée qui donne plus de cohérence à l'ensemble des administrations. Les capacités du centre de gouvernement sont devenues essentielles à l'instauration d'un État plus stratégique et plus souple, dont toutes les composantes œuvrent dans la même direction.

La stratégie des pouvoirs publics devrait s'inscrire dans une vision à long terme du pays, indépendante des cycles électoraux, appliquée et évaluée de manière efficace, efficiente et économiquement rationnelle. Un législateur bien informé vient compléter un État stratégique et ouvert qui s'organise de façon adéquate pour pouvoir exercer un contrôle approprié, au moyen d'un lien fonctionnel entre le parlement et ceux qui ont une appréhension objective des pratiques et des performances de l'État (Santiso, 2013).

Au niveau communautaire de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), par la [directive N° 06/2009/ CM/UEMOA](#) portant lois de finances au sein de l'UEMOA, a consacré un cadre harmonisé des finances publiques dans l'Union et systématisé l'instauration du budget-programme.

Le Sénégal a transcrit cette directive dans son droit interne à travers le vote de la loi n°2011-15 du 08 juillet 2011 portant loi organique relative aux Lois de Finances.

Par cette directive, l'UEMOA a voulu imprimer un bond qualitatif dans la gestion des finances publiques en consacrant, entre autres, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. C'est ainsi, que l'Etat du Sénégal a intégré dans son droit budgétaire interne cette directive en adoptant le 08 juillet 2011, la loi n°2011-15 portant lois de finances.

Cette nouvelle LOLF s'inscrit dans une logique de pilotage par la performance en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de la politique publique. Ainsi, elle promeut une plus grande responsabilisation des ministères dépensiers.

En 2012, le Sénégal a fini d'intégrer [six autres directives](#) en rapport avec l'entrée en vigueur du budget-programme, à savoir:

- Le [règlement général sur la comptabilité publique](#) ;
- La [nomenclature budgétaire de l'État](#);
- Le [plan comptable de l'État](#);
- Le [tableau des opérations financières de l'État \(TOFE\)](#);
- Le [code de transparence dans la gestion des finances publiques](#);
- La comptabilité des matières.

L'élévation du niveau de performance de l'administration publique est pour le Sénégal un levier important dans la perspective de la consolidation de la tendance positive de la croissance économique

notée depuis 2014, début de la mise en œuvre du Plan Sénégal Émergent (PSE), et dans la perspective de l'atteinte de l'objectif d'émergence que s'est fixé le PSE et qui est réaffirmé dans sa deuxième phase.

L'efficacité et l'efficacités de l'administration publique, variables significativement explicatives du développement, figurent ainsi en bonne place des préoccupations du Gouvernement du Sénégal, comme en témoigne l'adoption du Schéma Directeur de Modernisation de l'Administration Publique (SDMAP) qui porte le sceau d'une administration moderne, transparente et performante, au service des usagers.

Le SDMAP repose sur trois axes stratégiques forts à savoir:

1. l'amélioration des services rendus aux usagers,
2. la dynamisation des performances de l'Administration,
3. le renforcement de la qualité de la gestion publique.

L'on note aussi l'adoption d'un Schéma Directeur de la Réforme de l'État (SDRE) dont l'ambition est de promouvoir une administration efficace et moderne, centrée sur les résultats et au service du citoyen ; mais aussi la création, par décret n° 2017-231 du 07 février 2017, du Comité de modernisation de l'Administration publique. C'est ainsi une réelle révolution dans la gestion publique que promeut l'État Cette révolution correspond à une gestion centrée sur l'efficacité et l'atteinte des résultats dans les temps impartis, la performance, la redevabilité et la transparence.

Cette démarche de l'État s'insère globalement dans un contexte international marqué, surtout depuis l'adoption de la Déclaration de Paris en 2005, par l'adoption de plus en plus importante par les pays, d'une démarche de Gestion Axée sur les Résultats (GAR) dans la mise en œuvre des politiques publiques. Elle s'insère également dans les objectifs de la charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration, signée par le Sénégal le 12 juillet 2011, et qui promeut, entre autres, l'adaptation du service public aux besoins des usagers, l'institutionnalisation d'une culture de reddition des comptes, d'intégrité et de transparence dans le service public et l'administration, et l'usage effectif, efficace et responsable des ressources.

La philosophie qui sous-tend les réformes visent essentiellement l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique à travers l'élaboration d'un budget programme et la mesure de la performance de l'action publique ; le budget programme vise à mettre en avant non seulement les moyens liés à l'activité des pouvoirs publics mais également à justifier la répartition des allocations de ressources par rapport à la réalisation d'objectifs prédéfinis et surtout l'amélioration de la transparence à travers le renforcement du contrôle effectué par l'Institution supérieure de contrôle des finances publiques, la Cour des comptes, notamment dans son rôle d'appui au parlement. Ainsi désormais elle sera habilitée contrôler les résultats des programmes et à en évaluer l'efficacité, l'économie, et l'efficacité. Ainsi, ***l'assistance à l'évaluation des politiques publiques constitue désormais une mission à part entière de la Cour, au même titre que l'audit, le contrôle et le jugement des comptes***".

D'ailleurs, cette prérogative est également prévue dans la loi organique-n°2012-23-du-27-decembre-2012-sur la Cour des comptes, indiquant que « la Cour des Comptes contribue, par son action permanente de vérification, d'information et de conseil, à :

- la sauvegarde du patrimoine public ;
- la transparence et la sincérité de la gestion des finances publiques ;
- l'amélioration des méthodes et techniques de gestion des organismes publics et des entreprises du secteur public ;
- l'évaluation des politiques et programmes publics ;
- la rationalisation de l'action administrative.

Elle s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des organismes contrôlés et, le cas échéant, réprime les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations.

Elle vérifie et apprécie le bon emploi des crédits, fonds et valeurs, ainsi que la gestion de l'ensemble des organismes soumis à son contrôle.

1.3.Effets attendus de la réforme : un budget plus lisible présenté par politiques publiques

Devant l'enjeu d'un management public plus efficace, la GAR, devenue une tendance internationale, s'est imposée pour promouvoir l'accroissement des rendements, la rationalisation des choix budgétaires, l'amélioration des performances et un développement à la mesure des ambitions, grâce à une amélioration de la qualité des services publics, une meilleure efficacité et une plus grande transparence des dépenses publiques, ainsi qu'une meilleure gouvernance financière.

Elle est au centre de la réforme devant consacrer dans l'espace de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), le budget-programme qui constatera, pour la gestion publique, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. Le budget-programme consacre une place primordiale aux résultats de développement et s'intègre dans les stratégies de planification. Il fait référence à une exécution budgétaire prenant d'abord en compte les objectifs de développement, pour plus d'efficacité.

La nouvelle gestion publique fondée sur l'autonomie et la responsabilité redonne du sens à l'action publique d'un triple point de vue.

✚ Pour les agents de l'État

La démarche de performance invite les services à définir clairement leurs objectifs. En redonnant du sens aux activités des administrations, elle enrichit les conditions d'exercice des missions des agents et les conforte dans la réalisation de celles-ci.

Elle permet de décloisonner les services de l'État : en les dotant de budgets globaux par politique publique, en mettant la logique de résultats au premier plan et en développant le dialogue de gestion, la Réforme des finances publiques conduit les administrations à travailler en commun pour mettre en œuvre des priorités clairement identifiées.

Elle enrichit le dialogue social en permettant aux organisations syndicales de prendre part à la discussion sur la répartition des moyens et à l'éventuel réemploi des marges dégagées. Les organisations syndicales sont davantage associées à une gestion des ressources humaines rendue plus dynamique grâce au pilotage de la masse salariale au niveau local.

✚ Pour les usagers du service public

La Réforme favorise l'amélioration de la qualité de service : en plaçant dans la démarche de performance des objectifs de qualité de service, en donnant à l'administration une plus grande souplesse pour s'adapter aux spécificités du terrain, la Réforme permet aux services de l'État de mieux répondre aux demandes des usagers.

✚ Pour les contribuables

La réforme permet de dépenser mieux : en faisant confiance aux gestionnaires pour piloter leurs services avec un souci constant de la performance, la nouvelle gestion publique incite à réaliser des économies, des gains de productivité ou des redéploiements pour une meilleure efficacité de la dépenses publique.

II. Comment tirer parti de la valeur ajoutée des ISC pour mieux formuler le cycle des politiques publiques

Un État stratégique et agile utilise des fonctions et des outils d'élaboration de l'action publique pour réaliser au mieux les résultats recherchés. Le cycle d'élaboration des politiques publiques comporte trois étapes : la formulation, l'exécution et l'évaluation. La première consiste à donner au secteur public les moyens de réussir en alignant les projets, les ressources et les règles de façon à augmenter la probabilité d'atteindre les objectifs grâce à une mise en œuvre efficace.

Au cours de l'étape de la mise en œuvre, la machine administrative se met en marche grâce à la communication et la coordination, l'application des règles, l'exercice du contrôle et l'exécution fidèle du budget. Pour pouvoir progresser et pour comprendre comment effectuer des arbitrages difficiles et identifier les actions devant être réalisées pour réussir, des mécanismes de suivi et d'évaluation doivent être intégrés dès l'étape de la formulation et être actionnés de nouveau dans les processus de programmation futurs.

Conjuguer évaluation et transparence reste une responsabilité fondamentale, mais insuffisamment exercée, du gouvernement.

L'évolution vers un État plus agile exige que les acteurs de la gouvernance soient réceptifs aux sources d'information pertinentes qui facilitent une meilleure prise de décision ainsi qu'un ciblage plus fin de la hiérarchisation des priorités et des améliorations. Il peut être pour cela nécessaire de se reporter à des données de référence, des principes internationaux ou des éclairages apportés par des acteurs ne faisant pas partie de l'exécutif.

Sur ce plan, les ISC sont en mesure de jouer un rôle tout à fait unique. Il est indispensable que les gouvernements puissent obtenir des opinions objectives et extérieures quant à la formulation, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques ainsi que sur leurs résultats. Lorsque les responsables de l'évaluation du succès ou de l'échec d'un programme sont les mêmes que ceux qui les conçoivent, le risque existe que l'évaluation se cantonne à une tâche purement administrative, ou donne des résultats biaisés. Les programmes qui ont un grand poids politique ou auxquels les citoyens sont sensibles risquent d'être institutionnalisés, même s'ils sont inefficaces, inefficients et onéreux. Les ISC contribuent à renforcer le socle factuel des programmes en complétant, par des appréciations externes, l'évaluation effectuée par le gouvernement. Leur fonction de supervision, de conseil et de prospective par une entité extérieure s'avère encore plus pertinente dans un contexte de manque de confiance et d'intolérance croissante à l'égard du gaspillage et du mauvais usage des ressources publiques.

III. Faits stylisés sur la mise en œuvre de ODD au Sénégal

A l'instar de la communauté internationale, le Sénégal a fortement soutenu l'adoption en septembre 2015 par les Nations Unies de « l'Agenda 2030 du développement durable », qui fixe 17 objectifs de développement durable afin d'éradiquer l'extrême pauvreté, combattre les inégalités et préserver la planète.

Cette première démarche universelle apporte un cadre inédit aux politiques de développement pour les quinze prochaines années. Elle s'inscrit dans le prolongement des huit objectifs du Millénaire pour le développement qui ont été mis en œuvre depuis 2000. Ces objectifs ont conduit à de réels progrès en matière de lutte contre la faim, la pauvreté, la mortalité infantile, le recul des pandémies, ou en faveur de l'accès à l'eau et l'éducation.

A la différence des objectifs du Millénaire pour le développement, les nouveaux objectifs de développement durable ont une dimension universelle et couvrent l'ensemble des enjeux de développement dans tous les pays. Adossés aux objectifs de réduction de la pauvreté, figurent de nouveaux objectifs auxquels la France est attachée, en matière de préservation de l'environnement,

d'égalité entre les sexes, de couverture médicale universelle, de lutte contre les flux financiers illicites et la corruption, ou encore de bonne gouvernance.

D'emblée, il est relevé qu'au Sénégal, la stratégie nationale de mise en œuvre des ODD à savoir le Plan Sénégal Emergent, est le référentiel en matière de politique économique et sociale. A cet égard, un travail est déjà accompli par rapport à l'articulation et l'alignement du Plan Sénégal Emergent dans les ODD.

Le Sénégal entame la cinquième année de mise en œuvre du Plan Sénégal Émergent, qui constitue le principal référentiel national en matière de politique économique et sociale.

La vision du PSE est celle d'un Sénégal émergent en 2035 avec une société solidaire et dans un Etat de droit ». Ce plan est mis en œuvre à travers un Plan d'Actions prioritaires (PAP) quinquennal adossé aux axes stratégiques, aux objectifs sectoriels et aux lignes d'actions de la Stratégie.

Par ailleurs, l'évaluation du cadre stratégique du PSE, montre une parfaite cohérence de ses orientations avec les 17 Objectifs de développement durable (ODD).

Elle explique que le PSE décline trois grandes orientations pour un développement inclusif :

- Axe 1 : « Transformation structurelle de l'économie et croissance », qui cadre parfaitement avec 5 ODD (ODD 1 ; ODD 2; ODD 7; ODD 8; ODD 9), vise la création durable de richesses et l'éradication de la pauvreté sous toutes ses formes ;

- Axe 2 : « Capital humain, Protection sociale et Développement durable », qui regroupe 9 ODD (ODD 3; ODD 4; ODD 5; ODD 6; ODD 11; ODD 12; ODD 13; ODD 14; ODD 15), doit permettre d'améliorer considérablement l'offre et la demande de services sociaux et la couverture sociale ;

- Axe 3 : « Gouvernance, Institutions, Paix et Sécurité », qui est régi par 3 ODD (ODD 10; ODD 16; ODD 17), répond aux exigences de bonne gouvernance, de développement local, de promotion de la paix, de sécurité et d'intégration africaine.

Globalement, le PSE cadre donc avec les 17 Objectifs de l'Agenda 2030. Cet exercice mené par la DGPPE a permis d'évaluer le niveau de prise en compte des cibles ODD par les actions prioritaires du PSE et également la conformité des indicateurs.

Le rapport sur la VNR fait mention de quatre messages clés notamment le leadership fort alignement des ODD sur les politiques, suivi, une croissance forte inclusive et durable ; le non-respect des engagements financiers par les PTF ; les effets négatifs de la crise sanitaire COVID-19 sur la mise en œuvre des ODD 1, 7, 8, 9, et 17 ; le Ralentissement du rythme de croissance et l'amélioration du suivi régulier du niveau national à celui décentralisé.

La DGPPE, en relation avec le Secrétariat technique du CASE, a conçu les documents ci-après, en novembre 2017 et en 2022 pour une bonne prise en charge des ODD au Sénégal :

- le Rapport sur l'état d'avancement des ODD au Sénégal présenté à titre de contribution du Sénégal lors du forum international des Nations Unies depuis 2018 et 2022 ;

- ainsi que la Revue Annuelle Conjointe de la Politique Economique et Sociale annuelle qui analyse l'évolution des résultats macroéconomiques, et l'analyse des performances du bilan des politiques publiques sectorielles pour chaque axe stratégique du PSE, pour une bonne prise en charge des ODD au Sénégal.

Ces rapports mettent en exergue l'évaluation de l'alignement et l'intégration du PSE (politiques sectorielles aux ODD), et la situation de référence de chaque ODD au Sénégal.

Références bibliographiques

Liens audio et sites internet :

http://www.rcisenegal.com/index.php/fr/?option=com_content&view=article&id=3068

www.courdescomptes.sn

Textes de lois et rapports

Loi n°2012-23 sur la Cour des comptes

Rapport sur la revue nationale volontaire VNR 2 2022 du MEPC

Rapport sur l'état de préparation sur la mise en œuvre des ODD au Sénégal, Cour des comptes

OCDE (2017), Institutions supérieures de contrôle des finances publiques et bonne gouvernance : Supervision, conseil et prospective, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264285613-fr>.

OCDE (2011), Contrôle et audit internes : Assurer l'intégrité et la responsabilité du secteur public, rapport présenté lors d'un séminaire conjoint de l'Audit interne de l'OCDE et de la Direction de la gouvernance publique et du développement territorial de l'OCDE, 13 avril 2011, OCDE, Paris, www.oecd.org/governance/47638948.pdf.

INTOSAI (2013), « Principes fondamentaux du contrôle des finances publiques », Normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISSAI) : 100, Commission des normes professionnelles de l'INTOSAI, Copenhague.

INTOSAI (1997), « Orientations relatives à l'établissement de rapports sur l'efficacité des contrôles internes : Expériences des ISC dans la mise en œuvre et l'évaluation de contrôles internes », Guide de l'INTOSAI sur la bonne gouvernance, 9110, Copenhague, www.intosai.org/fr/issai-executivesummaries/detail/article/intosai-gov-9110-guidance-for-reporting-on-the-effectiveness-of-internal-controlssai-experienc.html.

Assemblée générale des Nations Unies (2014), « Promouvoir et favoriser l'efficacité, le respect du principe de responsabilité, l'efficacité et la transparence dans les administrations publiques en renforçant les institutions supérieures de contrôle des finances publiques », Résolution A/RES/69/228, www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/0_news/2014/FR_Resolution_69_228.pdf.