

PROGRAMME DES NATIONS-UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT

Bureau de Dakar

EXPERIENCE DU SENEGAL EN MATIERE D'EXECUTION

DES PROJETS PAR LE GOUVERNEMENT

PAR : Sams Dine SY
Mabingue NGOM

Juin 1991

P R E F A C E

— o —

En consultation avec le Gouvernement du Sénégal, le PNUD organise un séminaire pour examiner des propositions visant à aider au renforcement des capacités de gestion et d'administration des programmes. A cette fin, le PNUD a décidé de confier à deux consultants la mission d'étudier l'expérience au Sénégal en matière d'exécution des projets par le Gouvernement. Le présent document fait suite à cette demande.

Les idées et les propositions contenues dans le présent document le sont exprimées à titre personnel.

L'ensemble du personnel de la mission du PNUD au Sénégal a significativement contribué à sa réalisation.

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION

- 1.1 Objectifs de l'étude
- 1.2 Nature du problème
- 1.3 Nature de l'expérience

2. L'EXPERIENCE DU SENEGAL

- 2.1 Le concept, l'approche et leur compréhension par le Gouvernement
- 2.2 Le Gouvernement en tant qu'agent d'exécution
- 2.3 La formulation, l'examen et l'approbation des projets
- 2.4 L'exécution des projets par le Gouvernement
- 2.5 L'assistance fournie au Gouvernement
- 2.6 L'intervention des organismes coopérants
- 2.7 Les procédures comptables et les rapports financiers

3. LECONS DE L'EXPERIENCE

4. CONCLUSIONS

5. RECOMMANDATIONS

TABLEAUX

- 1. Liste des projets exécutés par le Gouvernement
- 2. Les phases et étapes de l'exécution nationale

ABREVIATIONS

1. INTRODUCTION

A la veille du 40^e anniversaire de la coopération technique et devant les perspectives peu rassurantes pour le développement durant les années 90, la question des dépenses d'appui a été réexaminée par le PNUD pour deux raisons importantes :

- l'arrangement en vigueur remonte aux tous premiers temps de l'assistance technique,
- le monde a énormément changé comme ont changé aussi, la nature de la coopération technique et les rapports entre les partenaires.

Les pays attachent beaucoup de prix à sa neutralité, à son objectivité et à son caractère universel.

Les gouvernements bénéficiaires se demandent souvent s'ils n'auraient pas le droit de se tromper. Pourquoi, en effet, mettre en place un ensemble de règles et règlements trop rigides pour s'adapter aux spécificités de chaque pays ?

Cela les empêche-t-il de se fouveroyer ou n'y a-t-il pas là un risque de ralentir le processus de développement et de le rendre plus coûteux ?

Le groupe d'experts chargés de réfléchir sur les futurs arrangements concernant les dépenses d'appui ont acquis la conviction qu'on tire profit des fautes commises et qu'il est beaucoup plus judicieux de procéder à des adaptations que de ralentir le processus de développement dans un réseau complexe de règles et de procédures.

.../...

Cette analyse de la situation a conduit à l'adoption d'une approche programme pour la fourniture de l'assistance technique, d'une déconcentration au niveau local et d'une promotion de l'exécution nationale.

Le IVème Programme PNUD pour le Sénégal, de la période 87/91 a permis le financement d'une cinquantaine de projets pour 54,754 millions \$ US dans les domaines jugés prioritaires par le Gouvernement. Cette assistance technique est mise en oeuvre selon deux modalités :

- . l'exécution par l'intermédiaire des agences spécialisées ;
- . l'exécution par le Gouvernement ;

Il convient de rappeler que cette dernière modalité vise principalement à renforcer les capacités nationales, à promouvoir la gestion intégrée des programmes et des projets, à assurer leur pérennité et accroître leur incidence sur le processus de développement.

L'exécution des projets par le Gouvernement a concerné 15 projets dont actuellement 7 en cours. Les ressources afférentes à cette modalité représentent moins de 20 % de l'enveloppe du IVème Programme.

Le faible niveau de mise en oeuvre de la modalité d'exécution des projets par le Gouvernement, qui n'est pas singulière au Sénégal, a conduit le Conseil d'Administration du PNUD, lors de sa trente septième session en Juin 1990 de décider d'intensifier l'application de cette démarche à partir de 1992, date de lancement du Vème cycle de programmation.

Dans cette perspective, l'examen à mi-parcours du IVème Programme avait fortement recommandé que les dispositions nécessaires soient prises conjointement par le PNUD et le Gouvernement pour rendre effective l'application de cette modalité dans des conditions qui en assurent le succès.

Le Gouvernement et le PNUD ont convenu d'organiser un séminaire national sur l'exécution des projets par le Gouvernement pour :

- vulgariser les politiques et procédures du PNUD régissant cette modalité ;
- réfléchir sur la stratégie, la mise en oeuvre et le statut de cette nouvelle démarche ; et
- proposer les voies et moyens permettant d'assurer une meilleure mise en oeuvre de cette modalité au Sénégal dans la perspective du Vè cycle de programmation.

La réalisation de cette dernière préoccupation est naturellement liée aux leçons tirées de l'expérience du Sénégal dans ce domaine.

1.1 - Objectifs de l'étude

Face à cette situation le premier objectif de la présente étude est de présenter l'expérience du Sénégal et, de proposer des recommandations.

A court terme, l'étude explore les moyens permettant de soutenir les mesures de nature à garantir la mise en oeuvre efficace de la modalité.

.../...

A long terme, l'objectif serait de réduire le niveau de l'assistance technique du PNUD et de modifier sa structure en faveur d'actions de formation, d'appui institutionnel à long terme, le recours aux services consultatifs nationaux.

Elaborée à la demande du PNUD cette étude illustre exclusivement l'expérience du Sénégal en matière d'exécution des projets qu'il soutient. D'autres institutions de financement de la coopération technique et agences spécialisées du Système des Nations Unies utilisent aussi les entités nationales pour exécuter les projets dont ils assurent le financement et contribuent de ce fait à amplifier l'usage de cette modalité. C'est le cas de la Banque Mondiale, du FIDA, du PAM, de l'UNIFEM et du FNUAP.

Mais leur expérience ne peut être examinée dans le cadre de cette étude ; on espère néanmoins qu'elle servira à attirer leur attention sur les conséquences positives de l'utilisation de cette modalité pour la "capitalisation de l'expérience nationale" en matière d'exécution des projets.

Il est également important de souligner que la présente étude s'intéresse plus à la façon dont la modalité d'exécution des projets par le Gouvernement a été effectivement mise en oeuvre qu'à l'appréciation de l'impact de celle-ci.

L'étude puise ses sources dans les documents des projets concernés, les documents relatifs aux revues du programme PNUD pour le Sénégal, le PODES, les divers documents issus de l'Assemblée Générale des Nations Unies (Résolution 44/211) et du Conseil

.../...

d'Administration du PNUD de Juin 1990, notamment ceux relatifs au débat de haut niveau, le rapport de l'Administrateur sur le projet de définition de l'exécution par les entités nationales (DP/1990/33), le Manuel des Projets et Programmes et le rapport du groupe d'experts chargés de l'étude sur les futurs arrangements.

1.2 - Nature du problème

La contrainte du transfert de l'essentiel de l'exécution des projets au Gouvernement dès 1992 est inscrite dans la décision de Conseil d'Administration du PNUD de 1990.

On ne saurait cependant sous estimer l'ambition et les enjeux que sa mise en oeuvre pratique soulèvent au moment où le processus d'ajustement du secteur public se poursuit.

Située au carrefour du problème de la capacité institutionnelle de l'Etat et de celui de la promotion des investissements, l'exécution nationale cumule tous les problèmes de gestion qui apparaissent de façon séparée dans l'exécution des programmes et des projets de développement pris individuellement.

Il reste aussi à établir la relation entre la décision du PNUD et sa mise en oeuvre concrète au Sénégal ; si elle doit s'inscrire dans le cadre de l'évolution en cours des rôles à l'intérieur du système de coopération tripartite, on doit dès lors prévoir une stratégie et une approche qui prennent en compte les aspects suivants :

- la responsabilité d'ensemble pour l'exécution et la réalisation des programmes et projets par le Gouvernement.

.../...

- la préservation de la responsabilité financière de l'Administrateur pour l'application des règles de comptabilité, et l'établissement des rapports financiers et la vérification des comptes adéquats.
- l'examen de la capacité nationale d'exécution et des mesures visant à garantir l'efficacité de son utilisation.

Le respect simultané de ces trois aspects soulève une difficulté. Dans le cadre de la décision du Conseil d'Administration du PNUD, la distinction entre l'exécution par le Gouvernement et l'exécution par les entités nationales suppose que des entités autres que le Gouvernement puissent intervenir dans ce cadre. Or l'essentiel de l'expérience actuelle s'est effectué au nom et au sein du Gouvernement qui dispose aussi de plus d'expertise interne à travers son administration.

Il faut donc créer un système qui favorise le recours à chaque fois que le besoin se fait sentir, à la réalisation par les ONG, le secteur privé, les organismes et les collectivités publics.

Cette nécessité appelle l'exercice d'une réflexion élargie aux autres entités comme on le verra dans la partie de l'étude consacrée aux recommandations.

Il n'est pas superflu d'insister sur les problèmes que poseront l'application de la décision et qu'il convient d'examiner.

La portée et l'ambition de la décision : il s'agit de poursuivre et de promouvoir l'exécution nationale des projets appuyés par les ressources du CIP dès 1992 ; c'est dire l'importance de la responsabilité gouvernementale qui en découle.

.../...

L'exécution nationale en tant que modalité s'insère dans l'ensemble des modalités d'exécution des projets mais, elle s'inscrit aussi dans un effort global de renforcement de l'autosuffisance nationale. Par ailleurs, en tant qu'outil de gestion de l'aide au développement, elle s'articule dans l'ensemble des instruments de l'ajustement. C'est aux politiques de développement institutionnel et de programmation sectorielle que l'exécution nationale posera aussi des questions.

- L'objectif de l'exécution nationale est de réintroduire les bénéficiaires dans le coeur de l'entreprise de développement. La controverse de l'efficacité et de l'impact des projets ne sera pas réglée par la mise en oeuvre de cette modalité ; mais sa généralisation oblige toute la société sénégalaise à poser le problème dans toute sa dimension.

- Un problème méthodologique surgit dès lors qu'on veut appliquer la décision à partir de 1992 sans avoir au préalable étudié les arrangements requis, adopté les mesures que sa mise en oeuvre entraîne et élaboré toutes les procédures.

Le double rôle du PNUD dans cette initiative prend dès lors toute son importance : procurer au Gouvernement les appuis institutionnels adaptés pour l'exécution nationale des projets et suivre continuellement la mise en place du dispositif qui prendra en charge cette modalité afin de garantir que ses effets seront bien ceux qui étaient attendus à la conception du modèle.

.../...

1.3 - Ampleur de l'expérience nationale

Bien que récente et limitée, l'expérience du Sénégal témoigne de l'évolution de la coopération technique visant à modifier la relation tripartite au profit d'une attention accrue pour les organes nationaux d'exécution.

La modalité a été instituée par le PNUD en 1976 ; c'est seulement à partir de 1984 au cours du III^e cycle que des projets ont commencé à être mis en oeuvre suivant cette modalité.

	CYCLE	III	IV	TOTAL
PROJETS				
Nombre		6	9	15
Montant en		4833	6420	11253
1.000 USD				

Singulièrement l'année de la revue à mi-parcours (1989) a vu la réalisation de 4 projets pour un montant supérieur à la moitié des ressources mobilisées au cours du IV^e cycle.

Deux autres tendances marquantes concernent la forte croissance des projets financés sur ressources extra budgétaires (hors CIP) ainsi que du nombre de projets dont le montant unitaire est inférieur ou égal à 700.000 USD.

	CYCLE	III	IV	TOTAL
PROJET				
CIP		2517	1123	3640
hors CIP		2316	5297	7613

Dans le premier cas, il s'agit de fonds provenant de bailleurs bilatéraux et d'autres Agences du Système des Nations Unies destinés à des activités dont le financement intervient par l'intermédiaire du PNUD.

Les institutions et services d'appui des Nations-Unies y occupent la plus grande place.

Le recours accru à la délégation de pouvoirs par le Représentant Résident joint à la souplesse dans l'utilisation des fonds affectés expliquent sans doute la part croissante qu'occupe la variante de la modalité qui consiste pour le Gouvernement à exécuter des éléments d'un projet pour lequel a été désigné un organisme comme agence coopérante.

Aussi 8 projets sur 15, pour 67,7 % des ressources, ont été exécutés sur les ressources hors CIP. Parmi ces projets, 4 projets ont un coût unitaire supérieur à 700.000 USD.

Les ressources du CIP ont par contre permis d'exécuter 6 projets pour 32,3 % des ressources parmi lesquels 4 projets ont un montant unitaire inférieur à 700.000 USD.

La tendance du développement des ressources hors CIP n'est pas vraiment spécifique au Sénégal puisqu'elle a été constaté au niveau des autres pays bénéficiaires de l'assistance du PNUD.

.../...

L'affectation des ressources en fonction des apports sous forme d'appui institutionnel et de réalisation physique fournit quelques indications sur les préférences respectives du Gouvernement, du PNUD et des donateurs multi-bilatéraux.

Sur la période des deux cycles les ressources sont relativement équitablement réparties entre ces deux types d'apports ; par contre 75 % des fonds issus du CIP ont été utilisés pour des appuis de la logistique du recensement et de l'aide d'urgence, à la coordination des politiques économiques et au pilotage du PALM ; les ressources extra-budgétaires ont eu tendance à fournir plutôt (62,3 %) des apports pour des activités moins institutionnelles, et plus techniques. Cette orientation est conforme au rôle que le PNUD entend faire jouer aux fonds du CIP dans le cadre de la généralisation de la modalité de l'exécution nationale.

La structure du budget des projets exécutés par le Gouvernement permet aussi de bien spécifier l'impact financier comparé des deux modalités et aussi la structure d'ensemble du budgets du PNUD en fonction de la nature des activités des projets.

La part des ressources du personnel est toujours inférieure à 50 % des ressources des projets contre une moyenne de plus de deux tiers pour l'ensemble du PNUD. En effet, ces projets n'utilisent pas d'experts internationaux à long et court terme.

Si à ce différentiel de coût on ajoute les frais d'agence d'environ 13 % ainsi que les frais de voyages internationaux et de communications et autres dépenses liées à l'éloignement du siège

.../...

de l'agence, on constate que les charges sont moins élevées pour la modalité d'exécution nationale.

Bien que récente et limitée, la dynamique de l'exécution nationale obéit déjà à des orientations assez précises, conformes aux préférences du Gouvernement et du PNUD.

2. LE GOUVERNEMENT EN TANT QU'AGENT D'EXECUTION

2.1 - Compréhension du concept et approche

Pour apprécier la compréhension du concept et de l'approche de la désignation du Gouvernement en tant qu'agent d'exécution on peut se référer à la communication de l'observateur du Gouvernement du Sénégal à la 37^e session du Conseil d'Administration du PNUD, telle qu'elle a été transcrite dans le compte rendu analytique de la 26^e séance consacrée au débat général de haut niveau : examen des orientations générales (DP 1990/SR. 26 du 19-06-1990) ; on cite un extrait de cette communications :

"Il conviendrait ... dans le cadre du V^e cycle, d'accroître l'efficacité de la programmation par pays dans un véritable esprit de partenariat. A cette fin, il convient d'axer le programme du pays sur un nombre limité de secteurs prioritaires et de projets destinés à avoir un impact particulièrement fort ; il faut former, à l'échelon régional, des responsables nationaux aux politiques et aux activités du PNUD, recourir à l'exécution directe des projets par les gouvernements, faire plus largement appel aux ONG pour l'exécution des projets et aussi, renforcer le rôle de la coordi-
.../...

nation des représentants résidents ainsi que la capacité opérationnelle et technique des bureaux extérieurs ; il faut enfin de plus en plus faire appel aux compétences nationales".

Ainsi défini dans sa logique de la responsabilité et du partenariat, l'EPG du Sénégal peut être aussi considéré comme un instrument de la stratégie globale à long terme et notamment aux services des initiatives et des projets productifs.

2.2 Le Gouvernement en tant qu'agent d'exécution

La désignation du gouvernement en tant qu'agent d'exécution a été précédé par une appréciation par le Bureau du PNUD des capacités techniques et administratives de l'organisme gouvernemental présentée pour l'exécution d'un projet suivant la modalité c'est peut être l'observation de ce préalable qui explique que les trois quart des projets exécutés par le Gouvernement sont localisés au niveau des départements ministériels ayant une expertise de haut niveau mais également une expérience confirmée en gestion de projets de développement (MEFP, MDRH).

Certaines situations spécifiques ont conduit le PNUD et le Gouvernement à recourir aux services d'Agences coopérantes nationales, rattachées au Système de Nations-Unies ou extérieures.

Quelques projets ont été organisés en activités indépendantes, mais se renforçant mutuellement, avec des éléments mis en oeuvre par l'organisme gouvernemental d'exécution et les autres par une Agence Coopérante (PROBOVIL, FAIB, Fixation des dunes).

.../...

Dans tous les cas, la décision de désigner le gouvernement en tant qu'agent d'exécution a toujours été prise à partir du siège du PNUD sur proposition motivée du Représentant Résident.

2.3 - Formulation, Examen et Approbation

De façon générale, les politiques et procédures afférentes à la formulation, l'examen et l'approbation des projets ont été appliqués notamment en ce qui concerne le cadre de formulation, l'implication des Agences spécialisées et la consultation du siège du PNUD.

Dans ce cadre, trois constats peuvent être faits :

Les difficultés et la lenteur dans la mobilisation de l'expertise qualifiée pour formuler des projets suivant le format et les consultations préalables font que cette partie du cycle du projet se déroule sur une période plus longue que dans l'autre modalité.

Les descriptifs des projets sont suffisamment compréhensibles en ce qui concerne les procédures de financement et les arrangements relatifs à la supervision et aux appuis techniques. Cependant les procédures comptables et les échéanciers indiquant les années de fonds méritent d'être suffisamment explicités pour que des agents administratifs n'ayant pas toujours le niveau comptable requis puissent les assimiler plus facilement.

Enfin, les besoins d'assistance sont toujours bien identifiés alors que l'assistance préparatoire n'a pas encore été utilisée pour appuyer le Gouvernement à préparer des projets soumis à l'exécution nationale, probablement du fait du degré moins élevé de leur complexité.

.../...

2.4 Suivi/Evaluation des projets.

C'est dans ce domaine que les procédures du PNUD s'appliquent quelque soit la modalité d'exécution.

Concernant le suivi :

- . le chargé de programme du PNUD et leurs homologues du Gouvernement se rendent fréquemment sur le terrain pour suivre les réalisations de tous les projets d'exécution.
- . les rapports d'avancement et périodiques et les projets exécutés par le Gouvernement ne sont pas toujours produits dans les délais. Mais dans les rares cas où ils ont été confectionnés à temps, ils n'ont pas toujours satisfait le PNUD et le Gouvernement.

S'agissant des évaluations, il faut noter qu'elles sont menées conjointement par le PNUD et le Ministère Coordonnateur (MEFP) et l'organisme gouvernemental d'exécution.

2.5 Mise en oeuvre des projets exécutés par le Gouvernement

De façon générale, l'agence gouvernementale d'exécution consulte le PNUD sur les questions relatives à l'acquisition et l'utilisation des apports financés par ce dernier.

Personnel de projet

Le personnel des projets dont les services financés par le PNUD ont été recrutés par les agences gouvernementales d'exécution conformément aux procédures en vigueur. La rémunération et les

.../...

indemnités payables à cette catégorie du personnel des projets exécutés par le Gouvernement se sont effectués suivant les normes du PNUD en matière de paiement du personnel recruté sur le plan local.

Le respect des termes de référence des agents recrutés par les projets, se pose souvent quand il s'agit d'un appui direct à une structure donnée.

En effet, certains directeurs nationaux ne sont souvent substitués aux assistants administratifs ou comptables pour effectuer certaines tâches dévolues à ces derniers. Cette situation a conduit dans certains cas aux difficultés que constitue la nécessité de justifier ou tout simplement de faire le point sur des opérations qu'on n'a pas suivi de près.

Une autre conséquence de ce glissement des tâches est la concentration plus ou moins prononcée des efforts du Directeur National sur des aspects de gestion au détriment des considérations d'ordre techniques. Cet état de fait mérite une attention particulière.

Formation

Les rubriques "formation" dans le cadre des projets exécutés par le Gouvernement portent principalement sur des formations de courte durée (séminaires) sur place. Dans les rares cas où elle a été élargie à la formation de longue durée à l'étranger, l'organisme gouvernemental d'exécution a difficilement rempli cette tâche et avec retard.

.../...

Les indemnités et autres allocations financées par le PNUD ont été payées suivant les normes du PNUD, et le Gouvernement, comme dans les autres cas, continue à payer les salaires des boursiers pour leur permettre de subvenir aux besoins des personnes à leur charge.

Prestation de service dans le cadre d'un contrat de sous-traitance

La désignation d'une firme ou organisme pour exécuter sous forme de sous-contrat, tout ou partie d'une activité s'est toujours faite sur proposition de l'agence gouvernementale d'exécution et soumise à l'approbation du Bureau du PNUD.

Equipements

Les équipements achetés par le PNUD et mis à la disposition de l'organisme gouvernemental d'exécution sont restés dans la plupart des cas la propriété du PNUD pendant la durée de vie des projets et transférés au Gouvernement avant leurs clôtures. Les formalités de transfert, comme dans l'autre modalité ont été souvent longues.

Le régime applicable pour la gestion des équipements pose souvent problème lorsque les procédures du gouvernement ne recourent pas celles du PNUD dans un domaine donné.

.../...

2.6 L'assistance fournie au Gouvernement aux fins de l'exécution des projets

La nature des projets mis en oeuvre suivant cette modalité et l'examen préalable par le Représentant Résident du PNUD des capacités du Gouvernement à exécuter lesdits projets expliquent certainement le faible recours à des organismes coopérants.

Néanmoins, pour des raisons spécifiques, le Gouvernement a été assisté dans certains cas par des firmes ou des ONG.

Les possibilités de collaboration avec les agences coopérantes ont été explorées toutes les fois que pour des raisons particulières, le Gouvernement et le PNUD ont convenu de faire recours à leurs compétences ; c'est surtout le cas pour les appuis administratifs et opérationnels aux projets (administration de bourses, sélection des établissements de formation).

Contrairement à ce qui est envisagé dans le cadre des politiques du PNUD régissant cette modalité, les agences spécialisées du Système des Nations Unies, lorsqu'elles n'ont pas été désignées pour exécuter un projet, ont accordé peu d'importance à ce dernier.

2.7 Les procédures financières

Les ressources que le PNUD met à la disposition du Gouvernement pour l'exécution des projets sont libérées en monnaie nationale. Avant le démarrage de chaque projet, un compte individualisé est ouvert dans une banque ; l'assurance est ainsi donnée sur la disponibilité des fonds.

C'est dans la confection des états financiers, des fonds reçus et dépenses, leur vérification et la gestion du taux de change que les problèmes de compréhension des procédures sont les plus aigus.

En principe tous les descriptifs de projet doivent contenir un échéancier des avances : cette règle est de moins en moins respectée.

Les demandes d'avance de fonds établies ensuite par les responsables des projets ne reposent pas toujours sur des documents prévisionnels et ne reflètent pas souvent les besoins effectifs de trésorerie. Le non respect de ce principe complique le suivi des décaissements aussi bien par l'administration du PNUD que par celle du projet.

Le recours au paiement direct par le PNUD s'est souvent effectué pour contourner certaines difficultés liées à des procédures en vigueur au niveau du Gouvernement en ce qui concerne notamment la passation des marchés.

Dans le cas où un organisme coopérant participe à l'exécution du projet, une lettre d'accord entre le Gouvernement et l'agence a été signée par les différentes parties aux fins de l'exécution d'une partie du projet et de façon précise.

L'état de la compréhension des procédures d'avances de fonds et la diffusion des informations influent sur la capacité des projets à confectionner les états financiers.

.../...

Il s'agit du statut des fonds avancés, des rapports sur l'exécution des projets.

Dans la plupart des cas les assistants administratifs ne sont pas habitués à tenir une comptabilité en devises et ne sauvegardent pas l'évolution du cours du dollar.

De la même manière, ils ne disposent pas toujours à temps des justificatifs des dépenses effectuées au nom du projet par le Directeur National. Malgré une volonté réelle de respecter le délai légal (un mois ou 60 jours selon que l'échéance est ou non Décembre) la confection des états souffre de retards considérables pouvant aller jusqu'à trois mois après le délai normal.

Il convient de cependant d'ajouter, à la décharge des projets que le PNUD n'effectue pas toujours les réclamations des états financiers à temps et ne veille pas suffisamment au suivi de leur confection.

Dans le même ordre d'idée, on a constaté qu'il n'existe pas de suivi de fonds de fonctionnement de projet.

La certification et l'approbation des états financiers sont effectuées dans la pratique par le Directeur National en l'absence d'une séparation claire entre les organes chargés de la réception des fonds, l'exécution des projets et la vérification des dépenses.

Le cas des projets achevés méritent une attention particulière puisque aucun d'eux n'a encore fait l'objet d'une évaluation et que les états financiers finaux n'ont toujours pas été transmis au PNUD. On a constaté pour deux d'entre eux l'existence de solde non dépensé.

.../...

Il a souvent été constaté que les formalités de transfert de l'équipement non consommable ne sont pas effectuées pour les projets terminés.

Globalement, les insuffisances notées quant à l'observation effective des principes et procédures financières relatives à l'exécution des projets suivant cette modalité, à entraîner une charge de travail supplémentaire au Bureau du PNUD mais également au niveau des organismes gouvernementaux d'exécution. Elles sont en outre à l'origine des retards souvent enregistrés dans l'obtention des produits.

Une des conséquences de l'efficacité toute relative du dispositif de suivi administratif et financier des projets et l'impossibilité d'apprécier réellement la nature et l'ampleur des appuis que le PNUD pourrait apporter en complément au Gouvernement.

3. LES LECONS DE L'EXPERIENCE

Parce qu'elle est récente et limitée dans son ampleur, l'expérience du Sénégal ne permet pas vraiment de mettre en cause la manière dont le Gouvernement et le PNUD exercent respectivement leur responsabilité dans l'exécution nationale des projets.

On a vu néanmoins que la préférence est bien marquée pour un modèle conforme aux orientations de l'Assemblée Générale du PNUD qui visent à :

- généraliser progressivement le recours à cette modalité dans ses deux variantes,

.../...

- examiner chaque fois la capacité d'exécuter et de réaliser les projets par les entités nationales,
- mobiliser rationnellement les ressources en fonction de leur origine, en jouant sur la souplesse de leur utilisation et la délégation des pouvoirs à l'administrateur,
- développer à long terme les appuis institutionnels grâce aux ressources budgétaires du CIP.
- associer les agences spécialisées chaque fois que leur service technique et leur expérience sur le terrain s'avère nécessaire, dans les conditions les plus économiques.
- développer un potentiel national par le renforcement des capacités et la décentralisation.

Le Gouvernement est appelé à jouer un rôle considérable dans la promotion de cette modalité ; tout en exerçant sa responsabilité d'ensemble sur les projets il devrait aussi favoriser l'expérience d'autres entités nationales dans ce domaine. C'est cette conception que le Programme du pays doit bien spécifier et assurer la cohérence de sa mise en oeuvre.

Sur ce point, il est apparu aussi que jusqu'ici le PNUD et le Gouvernement ont laissé jouer leurs règles et procédures pour sans doute permettre à l'expérience de se dérouler sans trop l'étouffer dès le départ. Les priorités et les sensibilités de ceux qui ont la charge de conduire les projets ont pu aussi s'exprimer en cohérence avec les orientations du programme.

.../...

Cependant, pour que le transfert de l'essentiel des projets du PNUD au Gouvernement s'effectuent convenablement, des conditions de fonds et d'organisation doivent être simultanément remplies.

Les conditions de fonds tiennent au contenu du Programme du Vè cycle et leur examen déborde le cadre de cette étude ; les conditions d'organisation visent à définir les règles du jeu et à assurer leur respect par les différents partenaires, ce sera l'objet des recommandations sur la stratégie, le cadre et les mécanismes régulateurs à mettre en place.

4. CONCLUSIONS

On a évoqué dans cette étude la position du Gouvernement dans son choix de promouvoir la modalité d'exécution nationale, conformément aux orientations de l'Assemblée Générale du PNUD et de la mettre en oeuvre progressivement.

Il convient de noter que les responsabilités respectives du Gouvernement et du PNUD restent fortement embriquées quand elles s'exercent sur le processus de l'exécution, les acteurs et les enjeux. Celles du Gouvernement ont pris de l'importance sans que des dispositions adéquates aient été prises pour bien préparer les organismes gouvernementaux d'exécution et de coordination à maîtriser le cycle des projets, les procédures applicables et la gestion de la modalité.

Du côté du PNUD, des dispositions sont prises au fur et à mesure pour assurer la promotion et le pilotage de la modalité.

.../...

Un comité ad hoc a été mis en place, entre les Agences du Système des Nations Unies ; il convient de l'élargir au Gouvernement ; la tenue du séminaire sur l'exécution nationale est aussi une occasion opportune de formation, de vulgarisation et de réflexion. Une évaluation des lacunes dans le suivi continu et rapproché des projets serait aussi utile pour déterminer les services d'appui à fournir.

S'agissant de la mise en oeuvre de la modalité, il faut souligner que si dans certains domaines tels que la désignation du Gouvernement en tant qu'Agent d'exécution, les consultations préalables avec les Agences, la rémunération du personnel et du paiement des bourses etc..., les politiques et procédures du PNUD ont été effectivement suivies, il n'en a pas été toujours de même pour ce qui est des actions relatives au suivi/évaluation, à l'établissement des rapports, à la vérification extérieure des comptes et au transfert des équipements.

Cet état de fait est souvent dû au manque de connaissances des procédures régissant l'exécution des projets par le Gouvernement, mais aussi et surtout, à l'absence d'un cadre formel et approprié pour une mise en oeuvre correcte de cette nouvelle forme de la coopération tripartite.

L'étude a aussi mis en relief la préférence du Gouvernement et du PNUD dans l'allocation des ressources. En utilisant davantage le CIP pour des appuis institutionnels à long terme et les fonds extra-budgétaires pour des réalisations physiques et des activités

.../...

de terrain, l'exécution nationale contribue plus directement à l'ajustement structurel en même temps qu'elle favorise le climat pour des investissements futurs. Par cette préférence le Gouvernement et le PNUD marque bien qu'il s'agit de passer d'une stratégie d'intervention par projets ponctuels à une démarche par programme.

Pour récente qu'elle soit l'expérience du Sénégal suggère néanmoins assez d'indications sur les arrangements et dispositions à prendre pour rendre effective l'exécution nationale des projets.

5. RECOMMANDATIONS

Une mise en oeuvre efficace des projets par les entités nationales conformément aux orientations de la résolution 44/211 du Conseil Economique et Social et à la décision 90/ du Conseil d'Administration du PNUD de Juin 1990 exige au moins :

- la création d'un cadre administratif adapté, clairement défini et qui lève tous les obstacles à l'exécution des projets dans ce domaine,
- le renforcement de l'organisme gouvernemental chargé de piloter cette modalité et l'adaptation de l'organisation du Bureau du PNUD à cette nouvelle démarche compte tenu des nouvelles tâches et des implications.
- le renforcement des connaissances des entités nationales sur les politiques et les procédures PNUD régissant cette modalité, mais également sur les arrangements spécifiques (voir infra) convenus entre le PNUD et le Gouvernement.

.../...

- une observation plus rigoureuse des politiques et arrangements afférents à cette modalité aussi bien de la part du Gouvernement, du PNUD, que du Gouvernement que des entités nationales impliquées dans la mise en oeuvre de cette modalité.

1 - Comme constaté, en raison de son caractère nouveau et de son ampleur limitée, les dispositions administratives n'ont pas été prises pour assurer une application de cette modalité dans de bonnes conditions qui permettent l'exercice effectif de la responsabilité gouvernementale et les contrôles requis.

Dans le cadre du Vème cycle, il est tout à fait indispensable que le Gouvernement et le PNUD conviennent d'un certain nombre d'arrangements standards permettant une mise en oeuvre claire de la décision. Le cadre administratif suivant lequel les projets du PNUD sont mis en oeuvre actuellement n'est pas en adéquation avec la modalité d'exécution des projets par le Gouvernement.

Aussi, une réflexion sur la question s'impose dès maintenant.

2 - L'adoption et le développement de cette nouvelle démarche implique des tâches additionnelles, souvent significatives, aussi bien au niveau du PNUD que du Gouvernement.

Pour le PNUD, l'organisation du bureau doit tenir compte de cette approche nouvelle qui nécessite non seulement une adaptation de l'organigramme, mais également une redéfinition même du mandat des chargés de programme en raison des nouvelles tâches liées à la mise en oeuvre et au suivi des projets.

.../...

Le Chargé de programme devrait jouer, plus que par le passé, un rôle de Conseiller Technique à côté de ses autres fonctions d'intermédiaire pour combler dans une certaine mesure le vide lié au retrait des agences.

3 - La plupart des insuffisances notées dans le cadre de la mise en oeuvre de l'exécution des projets, par le Gouvernement, tiennent compte du manque de connaissances des politiques et procédures notées au niveau des entités impliquées dans cette affaire.

Un programme de formation ciblé doit être élaboré pour lever cette contrainte. Sur ce point un accent particulier devrait être mis sur les cibles "assistants administratifs et comptables".

4 - Des dispositions doivent être prises aussi bien au niveau du PNUD, du Gouvernement que des autres entités nationales intéressées pour application plus rigoureuse des politiques et procédures régissant la modalité ainsi que le suivi de leur adéquation. Une réflexion pourra être entamée dans ce sens.

5 - La coordination au sein du Système des Nations Unies doit être intensifiée au niveau du comité ad hoc voire institutionnalisé et élargie au Gouvernement.

6 - Le PNUD doit favoriser les échanges d'expérience avec d'autres pays africains comme c'est le cas à l'occasion du séminaire sur l'exécution nationale.

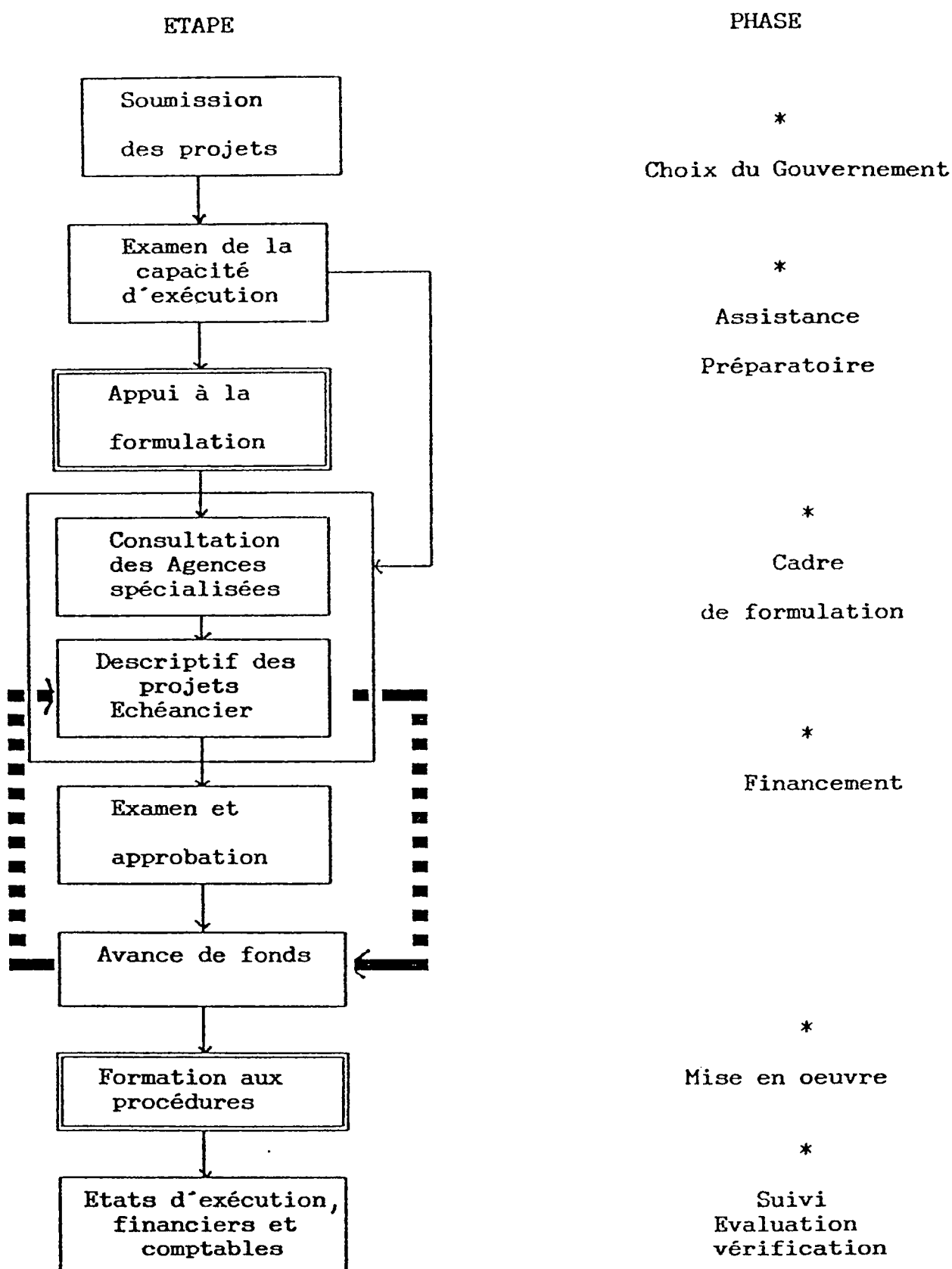
PROJETS EXECUTES PAR LE GOUVERNEMENT

	APPORTS DU PNUD				APPORTS DU GOUVERNEMENT	ORGANE D'EXECUTION	
	Personnel	Formation	Equipement	Divers			
1. Comité de suivi PAML SEN/85/001	XXX	X	X	X	N	MEFP	-
2. Coordination et suivi des programmes de poli- tique économique SEN/89/003	XXX	-	X	X	E	MEFP	-
3. Fonds d'aide aux Initiatives de base SEN/85/002	XXX	X	X	X		MFEF	ONG. N
4. Recensement Général SEN/87/002	X	XXX	X	X	E	MEFP	-
5. Recensement Général SEN/87/B02	X	X	XX	XX	E	MEFP	DTCD
6. Fixation des dunes SEN/84/X07	XX	X	XX	X	N	MDRH	BASP
7. Fixation des dunes SEN/86/X07	XX	X	XX	X	N	MDRH	-
8. Fixation des dunes SEN/89/X01	XX	X	X	X	N	MDRH	OPS
9. Boisement villageois SEN/84/X08	X	X	X	X	N	MFEF	ONGE
10. Valorisation Tourbe SEN/84/X06	XXX	X	X	X	E	MICA	OPS
11. Assistance Rapatriés et Déplacés SEN/89/001	XXX	-	X	X		PRESIDENCE	-
12. Réinsertion Rapatriés SEN/90/002	XXX	-	XX	X	E	SGPR	-
13. Lutte Anti Acridienne SEN/90/002	X	X	XX	X	E	MDRH	OPS
14. Gade et Loboudou SEN/88/W03	XX	XX	X	X	N	MFEF	UNIFEM
15. ISRA SEN/80/T01	XX	X	XXX	XX	N	MDRH	UNESTD

Légende :

XXX	: + de 50 %	E	: Espèces
XX	: + de 25 %	N	: Nature
X	: - de 25 %	ONG N	: ONG Nationale
-	: 0	ONG E	: ONG Etrangère

PROGRAMMATION DES PROJETS EXECUTES PAR LE GOUVERNEMENT



Légende

- Etape effective
- ==== Etape prévue mais non réalisée ou partiellement
- Situation exceptionnelle

ABREVIATIONS

CIP	Chiffre Indicatif de Planification
EPG	Exécution des Projets par le Gouvernement
FAIB	Fonds d'Aide aux Initiatives de Base
DTCB	Département de la Coopération Technique pour le Développement
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
MDRH	Ministère du Développement Rural et de l'Hydraulique
MEFP	Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
MFEF	Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille
MICA	Ministère de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OPS	Bureau des Services des Projets
PAM	Programme Alimentaire Mondial
PAML	Programme d'Ajustement à Moyen et Long terme
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PROBOVIL	Projet de Boisement Villageois à Louga, Bakel et MBacké
PTIP	Programme Triennal d'Investissement Public
SGPR	Secrétariat Général à la Présidence de la République