



REPUBLIQUE DU SENEGAL  
UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI

-----  
MINISTÈRE DE L'ECONOMIE  
ET DES FINANCES

-----  
DIRECTION GÉNÉRALE  
DU PLAN

-----  
DIRECTION DE LA PLANIFICATION  
NATIONALE  
-----

RAPPORT FINAL

**MISSION D'ÉVALUATION DE LA PHASE PILOTE  
DE LA CELLULE D'APPUI À LA MISE EN ŒUVRE  
DES PROJETS ET PROGRAMMES (CAP)**

**Consultant : Oumar DIENG**

**Décembre 2008**

## SOMMAIRE

LISTE DES ABREVIATIONS.....	4
LE RESUME DU RAPPORT .....	6
I. INTRODUCTION ET PROBLEMATIQUE.....	12
II. LA METHODOLOGIE D'APPROCHE .....	21
2.1. Les Observations sur les TDR .....	21
2.2. L'Organisation des activités de la Mission .....	22
2.2.1. La préparation de la Mission .....	22
2.2.2. La collecte de la Documentation existante et son exploitation .....	23
2.2.3. L'établissement de la liste de toutes les cibles impliquées dans le Programme.....	23
2.2.4. La conception des questionnaires d'enquêtes, des guides d'entretien et canevas de recueil des données .....	26
2.2.5. L'administration de ces supports de recueil de données auprès de toutes les cibles impliquées dans la mise en œuvre des activités de la CAP : .....	26
2.2.6. Le dépouillement, l'exploitation et une analyse très fine et très approfondie des données de base et des résultats des enquêtes.....	26
2.2.7. Le Recueil des observations et rédaction des documents finaux.....	26
2.3. Les Produits attendus .....	27
III. L'ORGANISATION DU PROJET .....	28
3.1. La Présentation du Projet .....	28
3.2. La Structuration du projet.....	29
3.2.1. Le Comité de Pilotage .....	29
3.2.2. L'Unité de Gestion du Projet.....	30
IV LES ACTIVITES DU PROJET.....	32
4.1. Le Cadre Logique .....	32
4.2. Le contenu des activités .....	33
4.2.1. Les Objectifs du Projet .....	33
4.2.2. Les Résultats Finaux attendus du Projet.....	34
4.2.3. Les Activités prévues.....	34
V LES RESULTATS OBTENUS .....	36
5.1. L'Appréciation globale.....	36
5.1.1. La Stratégie d'intervention.....	36
5.1.2. L'Appréciation globale des activités déployées et les résultats obtenus, et les Objectifs atteints.....	37
5.2. Les activités déployées, les résultats obtenus et les objectifs atteints ....	38
5.2.1. Le Contenu des Activités déployées par la CAP .....	38

5.2.2. Le Niveau de taux d'absorption des ressources allouées aux Projets et Programmes.....	61
5.2.3. Les Résultats obtenus et les objectifs atteints.....	67
5.3. L'Analyse du Cadre Institutionnel.....	72
5.3.1. La Structuration du projet.....	72
5.3.2. L'Ancrage Institutionnel.....	77
5.3.3. La Capacité d'exercice de ses missions par la CAP.....	77
5.4. L'Appréciation de la CAP par les bénéficiaires et les Partenaires.....	81
5.4.1. L'Appréciation de la CAP par les Projets bénéficiaires de son appui-conseil.....	81
5.4.2. L'Appréciation de la CAP par les bailleurs de fonds partenaires.....	84
5.4.3. L'Appréciation de la DPPDH.....	85
VI LES CONTRAINTES.....	87
6.1. Les contraintes d'ordre général.....	87
6.2. Contraintes liées aux activités.....	88
6.2.1. Le financement des Activités de la CAP.....	88
6.2.2. L'Exécution des activités.....	88
VII LES RECOMMANDATIONS.....	91
7.1. Les Recommandations d'ordre général.....	91
7.2. Les Recommandations liées aux activités.....	91
7.2.1. Le financement des Activités de la CAP.....	91
7.2.2. L'Exécution des activités.....	92
VIII. LECONS APPRISES.....	94
8.1. Sur le plan Stratégique :.....	94
8.2. Sur le plan Opérationnel.....	94
IX LES PERSPECTIVES.....	96
ANNEXES :.....	98
Annexe 1 : Les T.D.R. de la présente Evaluation.....	99
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	105
Annexe 3 : Cadre Logique de la Cellule d'Appui a la mise en œuvre des Projets/Programmes (cap).....	107
Annexe 4 : Situation du portefeuille des projets et programmes sous Execution Nationale en 2008.....	119

## LISTE DES ABREVIATIONS

<b>ACOPROV</b>	Projet d'Appui à la Promotion du Volontariat au Sénégal
<b>AAF</b>	Assistant Administratif et Financier
<b>AGEX</b>	Agence d'Exécution
<b>ANSD</b>	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
<b>APD</b>	Aide Publique au Développement
<b>BAD</b>	Banque Africaine de Développement
<b>BM</b>	Banque Mondiale
<b>CAP</b>	Cellule d'Appui aux Projets/Programmes
<b>CDMT</b>	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
<b>CDSMT</b>	Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme /Justice
<b>CEPS</b>	Cellule d'Etude de Planification et de Suivi du Ministère en charge de l'Environnement
<b>CLEP</b>	Comité Local d'Examen de Projets
<b>CNAMS</b>	Centre National de lutte Anti Mines au Sénégal
<b>CP</b>	Chargé de Programme
<b>CPAP</b>	Cadre commun pour le Plan d'Action du Programme pays
<b>CPD</b>	Document de Programme Pays
<b>CSLCP</b>	Comité de Suivi du programme de Lutte contre la Pauvreté
<b>DAP</b>	Document d'Appui au Projet
<b>DB</b>	Direction du Budget
<b>DCEF</b>	Direction de la Coopération Economique et Financière
<b>DDI</b>	Direction de la Dette et de l'Investissement
<b>DEX</b>	Direct Exécution / Exécution Directe
<b>DGF</b>	Direction Générale des Finances
<b>DPN</b>	Direction de la Planification Nationale
<b>DPPDH</b>	Direction de la Population et de la Planification du Développement Humain
<b>DSRP</b>	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>ENEA</b>	Ecole Nationale d'Economie Appliquée
<b>GAR</b>	Gestion Axée sur le Résultat
<b>GVT</b>	Gouvernement
<b>IDH</b>	Indice Développement Humain
<b>IGF</b>	Inspection Générale des Finances
<b>LUX/DEV</b>	Luxembourg Développement
<b>MEF</b>	Ministère de l'Economie et des finances
<b>MJ/CEDAF</b>	/Ministère de la Justice / Cellule d'Exécution Administrative et Financière
<b>NEX</b>	National Exécution / Exécution Nationale
<b>OMD</b>	Objectifs du Millénaire pour le Développement
<b>ONG</b>	Organisation Non Gouvernementale
<b>PALAC</b>	Projet d'Assistance à la Lutte Anti-mines en Casamance

<b>PAPNGRC</b>	Projet d'Appui au Programme National de Gestion des Risques et Catastrophes
<b>PAREP</b>	Programme d'Appui à la Réduction de la pauvreté
<b>PASEF</b>	Projet d'Amélioration et de Valorisation des Services des Ecosystèmes forestiers au Sénégal
<b>PGIES</b>	Projet de Gestion Intégrée des Ecosystèmes dans quatre paysages représentatifs du Sénégal
<b>PIB</b>	Produit Intérieur Brut
<b>PLCPFTE</b>	Programme de Lutte pour les Pires Formes de Travail des Enfants
<b>PMA</b>	Pays Moins Avancé
<b>PADEL/ PNDL</b>	Projet d'Appui au Développement Economique en encrage au Programme National de Développement Local
<b>PN-PTMF</b>	Programme National Plateformes multifonctionnelles pour la lutte contre la pauvreté
<b>PNUD</b>	Programme des Nations Unies pour le Développement
<b>PRECABG</b>	Projet de Renforcement des Capacités de Bonne Gouvernance
<b>PROGEDIME</b>	Projet de Gestion des Dioxines et du Mercure
<b>PROGERT</b>	Projet de Gestion de restauration des Terres dégradées du Bassin Arachidier
<b>PRP</b>	Projet d'Appui a la Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>PTA</b>	Programme de Travail Annuel
<b>PTF</b>	Partenaire Technique et Financier
<b>PVNU</b>	Programme des Volontaires des Nations Unies
<b>RAF</b>	Responsable Administratif et Financier
<b>RARE</b>	Rapport sur l'Absorption des crédits sur Ressources Extérieures
<b>SCA</b>	Stratégie de Croissance Accélérée
<b>SNU</b>	Systeme des Nations Unies
<b>SR</b>	Santé de la Reproduction
<b>TDR</b>	Termes de Référence
<b>TOFE</b>	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
<b>TOKTEN</b>	Transfert of Knowledge through Expatriate National
<b>UGP</b>	Unité de Gestion de Projet
<b>UNDAF</b>	Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement au Sénégal
<b>UNFPA</b>	Fonds des Nations Unies pour la Population
<b>UNICEF</b>	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
<b>VIH / SIDA</b>	Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome de l'immunodéficience acquise

## LE RESUME DU RAPPORT

Après un diagnostic pertinent de l'Etat et de ses Partenaires (le PNUD et l'UNFPA) sur les difficultés d'absorption des Ressources Financières mises a la disposition du Sénégal, la nécessité de mettre en place un dispositif pour appuyer les Projets et Programmes s'est fait sentir.

\* C'est ainsi que la CAP est mis en place pour :

- Appuyer le renforcement des capacités de gestion des différents acteurs pour la promotion de l'exécution nationale ;
- contribuer a l'amélioration du niveau et de la qualité d'exécution des projets et programmes ;
- améliorer le suivi de l'exécution financière des projets et programmes sous exécution nationale ;
- \* - favoriser une gestion transparente des projets et programmes grâce a des exercices d'audit.

*trop long*

A défaut d'une demande d'Appui-conseil des Projets et Programmes hors NEX au cours de la phase pilote, la CAP a concentré son intervention dans les domaines de l'appui aux projets sous Exécution Nationale financés par le PNUD et l'UNFPA, principalement par un soutien à la formulation de nouveaux programmes, l'appui au démarrage et à la mise en place des outils de gestion, l'appui à la planification des activités, l'appui au suivi-évaluation, l'appui aux opérations et la coordination de l'audit des projets et programmes, l'appui à l'organisation des réunions des organes d'orientation, d'impulsion et de décision, l'appui au renforcement des capacités, la mise en place d'une politique de communication et le développement d'un partenariat technique et financier.

\* Ainsi tous les projets et programmes (NEX) ont, selon leur état d'avancement, bénéficié de l'appui de la CAP :

- pour atteindre un taux de décaissement satisfaisant en 2008 ;
- pour se doter tous d'un manuel de procédures opérationnelles et les amener à l'appliquer ;
- en systématisant l'exercice annuel d'audit des Projets et Programmes suivis par la DDI en 2008.

73 missions d'audits de projets et programmes financés par la Banque Mondiale, le PNUD et l'UNFPA, pour un montant de

*trop long*

324. 208. 995 FCFA ont été coordonnées et suivies par la CAP conformément aux clauses des Accords de Crédits et aux DAP, contribuant ainsi à la qualité de mise en œuvre de l'exécution des projets et programmes. Malheureusement l'absence de financement n'a pas permis la tenue de certains ateliers de partage des résultats pour consolider les acquis.

- en renforçant les capacités de 100% des acteurs (NEX) en matière de mise en œuvre de Projets et Programmes en 2008 ;
- pour l'institutionnalisation de la fonction suivi-évaluation-contrôle au niveau des Projets et Programmes avec la mise en place des outils et une assistance à l'adaptation des supports aux spécificités du Projet à la demande ; un plaidoyer auprès des Ministères Techniques pour se doter d'une cellule de suivi-évaluation en 2008 a été mené.

Ainsi tous les Objectifs spécifiques liés au NEX ont été atteints (voir le 5.2. intitulé Les activités déployées, les résultats obtenus et les objectifs atteints).

Pour tous les autres objectifs spécifiques relatifs aux Projets et Programmes hors NEX en dehors des audits des projets financés par la Banque Mondiale, les objectifs ne sont pas atteints pour la simple raison qu'il n'y a pas eu de demande d'appui-conseil à la CAP. Parfois l'objectif spécifique est sans objet ; par exemple l'objectif spécifique 4 qui consiste à doter d'ici 2008 à 75% des programmes hors NEX de manuels des procédures est sans objet car cela fait partie des conditionnalités.

NON  
Contribut  
ANT

Cependant, dans l'exécution de ces activités, des contraintes ont été relevées au niveau :

- du déphasage entre la durée du cycle de coopération du SNU (2007-2011) et la durée de vie de la CAP.
- Au démarrage de la CAP, il existait une incompréhension entre partenaires sur le bien fondé de la coordination du processus de recrutement. La conséquence a été à un moment donné des blocages avec des retards dans le démarrage de certains projets.
- Cette situation a été provoquée par l'absence d'une large concertation entre tous les acteurs et utilisateurs de la CAP ( Ministères techniques, bailleurs de fonds NEX et hors NEX, Projets potentiels utilisateurs, etc....) dans la phase de formulation et de création.  
La non tenue de ce forum ou Atelier pour l'examen exhaustif de tous les aspects y compris le champ de compétence sans ambiguïté n'a pas favorisé la compréhension et l'adhésion de tous les acteurs.
- On note un gap de 900.000 US \$ (neuf cent mille dollars USA) entre le montant du financement contenu dans le DAP et les contributions des trois Partenaires que sont le PNUD, l'UNFPA, et l'Etat) avec une conséquence sur le déroulement et le financement de certaines activités.
- Des décaissements tardifs entraînent des retards dans l'exécution de certaines activités et des difficultés de fonctionnement.

- Le suivi à posteriori par les CP NEX semble de l'avis des projets être la règle et le préventif l'exception ; cela est reconnu par la CAP dans ses documents ; il est vrai que le préventif nécessite beaucoup plus de moyens, ce qui nous amène encore aux problèmes de moyens financiers à mobiliser.
- L'Absence de financement de l'atelier d'exploitation, de restitution et de partage des résultats des audits du fait que le dispositif actuel de la Banque mondiale ne le permet pas est une contrainte majeure.  
Une telle situation est une entrave à la capitalisation indispensable pour une telle activité.
- Comme cela apparaît à travers la composition et le rôle de ces différentes instances que sont : les Comités de Pilotage, les Comités Locaux d'Examen des Projets (CLEP) et la Tripartite, on note une nomenclature qui provoque des chevauchements et des duplications.
- Au niveau des activités de Renforcement des Capacités de la CAP on a noté des contraintes qui se résument à :
  - La non prise en compte de cette activité dans les allocations budgétaires ; et y découlant ;
  - L'absence d'un diagnostic préalable avec la détermination des besoins en fonction des cibles ;
  - L'absence d'une planification avec un échéancier précis de réalisation pour les cibles concernées et si possible avec elles permettant la prise en compte de leur emploi du temps ;
  - L'absence d'un dispositif planifié de suivi des résultats et de l'impact sur les bénéficiaires.
- La CAP mène une Politique de recherche de Partenariat qui a abouti à l'obtention de plusieurs partenaires.  
Cependant, la nature de certains partenariats entraînant une augmentation du volume de travail sans contrepartie financière ou matérielle (Banque Mondiale, bientôt la BAD, etc....) est contraire à la philosophie de recherche et de rationalisation de ressources matérielles et financières additionnelles.

Cette situation est une contrainte au regard de l'insuffisance des ressources financières allouées à la CAP et pose le problème de l'orientation de la politique de recherche de ce type de partenaires avec des activités supplémentaires sans aucune contrepartie financière couvrant les coûts d'activités et de personnel.

Elle risque de provoquer à terme une charge de travail que son personnel actuel ne pourra exécuter au vu de ses autres missions ;

Elle pourrait également créer des difficultés financières qui remettraient en cause les principales missions pour lesquelles la CAP a été créée.

- L'analyse de l'adéquation entre les moyens nécessaires et ceux mis à la disposition de la CAP laisse apparaître au niveau des moyens financiers dont leur insuffisance au regard du budget prévu (non prise en compte du Renforcement des Capacités), leur difficulté de mobilisation et surtout les retards de décaissements constituent des contraintes préjudiciables à l'exécution par la CAP de ses nombreuses Missions.

- concernant la Coordination technique du 6eme Programme de l'UNFPA, la DPPDH chargé de cette coordination juge qu'elle ne dispose pas d'assez de moyens logistiques (véhicules et chauffeurs) pour effectuer cette mission.

**Pour lever ces contraintes les Recommandations suivantes s'imposent :**

- Le déphasage entre la durée du cycle de coopération du SNU (2007-2011) et la durée de vie de la CAP devra être corrigé à l'issu de la Phase Pilote de manière à permettre à la CAP de prendre en charge l'appui-conseil des Projets et Programmes dans toutes les activités de la Formulation à la clôture.
- Il faudra éviter tout arrêt entre la phase pilote et la reconduction de la CAP que nous recommandons au vu des résultats de cette évaluation.
- Pour cela, il faudrait dès maintenant prendre les dispositions pour une étude de formulation de manière à ce que le dispositif soit en place avant la fin de cette phase pilote du Projet.  
Cela pourrait contribuer à résoudre le problème de l'instabilité du personnel dont l'une des raisons est l'incertitude sur l'avenir de la CAP.
- Pour appuyer la politique de communication de la CAP et favoriser une réappropriation de l'outil CAP par tous les acteurs après la phase pilote, une large concertation entre tous les acteurs et utilisateurs de la CAP (Ministères techniques, bailleurs de fonds NEX et hors NEX, Projets potentiels utilisateurs, etc....) pour faire le bilan et capitaliser l'expérience pour la nouvelle phase en tirant toutes les leçons.
- Le gap de 900.000 US \$ (neuf cent mille dollars USA) entre le montant du financement contenu dans le DAP et les contributions des trois Partenaires que sont le PNUD, l'UNFPA, et l'Etat) devra être rapidement comblé. A ce sujet une concertation urgente entre les trois bailleurs de fonds élargie aux autres bailleurs utilisateurs des services de la CAP comme LUX/DEV, la Banque Mondiale doit être faite pour trouver rapidement une solution.

- Par ailleurs les retards dans les décaissements doivent être évités autant que possible surtout dans cette période délicate de la dernière ligne droite avec les mois restant pour la clôture de cette phase pilote.

- La situation du PROGEDIME dont le DAP a été signé par les différentes parties et qui tarde à démarrer suite à une divergence sur le montant du budget notamment la prise en charge du personnel suite une mission d'experts venus de PNUD New York, doit être débloquée par une concertation à un niveau plus élevé entre l'Etat e le PNUD.

- Au niveau du Suivi de l'Exécution Financière, le suivi préventif devra être la règle et le suivi à posteriori l'exception ; cela permettra un gain de temps sur les procédures en diminuant le nombre de rejets.

- L'Absence de financement de l'atelier d'exploitation, de restitution et de partage des résultats des audits du fait que le dispositif actuel de la Banque mondiale ne le permet pas et que le financement d'une telle opération doit être fait par l'emprunteur en l'occurrence l'Etat, doit être définitivement réglé.

La partie dont revient le paiement devra le faire dans les meilleurs délais pour permettre la capitalisation indispensable pour une telle activité.

- Comme cela apparaît a travers la composition et le rôle de ces différentes instances que sont les Comités de Pilotage, les Comites Locaux d'Examen des Projets (CLEP) et la Tripartite les chevauchements et les duplications doivent être évités pour une meilleure rationalisation avec une nouvelle définition des rôles de chaque organe après une concertation entre toutes les parties.
- Concernant le Renforcement des Capacités, la prise en compte de cette activité dans les allocations budgétaires de la prochaine phase est un impératif ; de façon plus immédiate, il faudra étudier les modalités d'une affectation de ressources soit avec les fonds déjà disponibles par un redéploiement, soit le développement d'un partenariat avec les ONG, Fondations, et Organisations Internationales du SNU pour sa prise en charge.

Compte tenu de l'importance du Renforcement des Capacités dans les activités de la CAP, nous pensons qu'il serait nécessaire de pourvoir ce poste, et a terme d'utiliser le poste budgétaire de l'Expert en Operations (dont l'absence ne s'est nullement fait ressentir de l'avis du Coordonnateur ) pour recruter un Expert en Renforcement des Capacités. Cela permettra de combler la non prévision de ressources financières pour cette activité et surtout les lacunes conceptuelles y découlant (absence d'études des besoins et de planification pour le déroulement et le suivi des résultats sur les bénéficiaires).

- Concernant la Coordination technique du 6eme Programme de l'UNFPA la DPPDH chargé de cette coordination juge qu'elle ne dispose pas d'assez de moyens logistiques (véhicules et chauffeurs) pour effectuer cette mission.

L'UNFPA doit se pencher sur le bien fondé de cette affirmation et résoudre ce problème soit en la dotant de moyens suffisants, soit en clarifiant la situation,

Au vu de la relation d'effet sur la situation problématique de départ, et qu'il est parfaitement en phase avec les priorités, le Projet CAP est pertinent

Dans la mesure où les activités ont obtenu des résultats qui ont contribué à la réalisation de l'objectif global et des objectifs spécifiques du projet, la l'efficacité de la CAP est démontrée.

Au niveau de la perception l'utilité de l'Outil CAP ne faisant plus de doute de l'avis des Projets et Programmes bénéficiaires et des bailleurs de fonds, il convient de jeter les bases d'une reconduite de cette structure après la phase pilotage en tirant tous les enseignements.

A cours terme, le temps restant pour la fin de cette phase doit être mis à profit par la CAP pour renforcer les acquis, corriger les insuffisances.

Au niveau des Autorités étatiques et des Bailleurs de fonds Partenaires tout en maintenant le soutien à la CAP qui n'a jamais fait défaut, il faudra commencer à jeter les bases d'une reconduction de cet outil et de sa pérennisation ; pour cela toutes les dispositions doivent être prises pour la formulation de manière à éviter une rupture entre les phases qui pourraient compromettre les acquis..

## I. INTRODUCTION ET PROBLEMATIQUE

Le Sénégal, pays pauvre est un Pays moins Avancé (PMA). L'économique se caractérise par une situation de pauvreté avec les indicateurs économiques en deçà de normes qui permettent d'atteindre les OMD.

Sans passer en revue la situation économique complète, certains indicateurs nous renseignent là-dessus :

- Le Produit Intérieur Brut (PIB) a cru en termes réels en moyenne de 5,3 % sur la période 1995-2005. Ce taux est inférieur aux prévisions initiales et au rythme minimum de 7% nécessaire à la réduction de moitié de la pauvreté d'ici 2015.
- Avec un Indice de Développement Humain (IDH) relativement faible (0,458), le Sénégal occupe la 157ème place.
- L'incidence de la pauvreté est passée de 67,9% en 1994/95 à 57,1% en 2001/02 avec des disparités géographiques, spatiales mais également sexospécifiques importantes. Les niveaux de pauvreté sont plus élevés en zones rurales qu'en zones urbaines (57,5% contre 43,3%). Ceci affecte plus les femmes qui représentent 52% de la population.
- Le taux brut de scolarisation est de 82,5% en 2005. L'écart entre les garçons (82,4 %) et les filles (77,30 %) est encore important. Dans le domaine de la santé, une certaine amélioration des conditions de survie de l'enfant et de la mère est constatée. Le taux de mortalité infanto-juvénile est à 121‰ en 2005 et le taux de mortalité infantile à 61‰ en 2005.
- des contraintes subsistent dans la lutte contre le paludisme avec des conditions d'hygiène et d'assainissement encore précaires. Environ 72,9 % de la population ont un accès à l'eau potable en 2005 tandis que seuls 56,15 % ont un accès à l'assainissement.
- En matière d'emploi, l'on note que la population active augmente à un rythme supérieur à l'offre d'emploi dans le secteur formel ou moderne. Le taux de chômage est de 9,6%. Plus que l'excès de la demande de travail sur l'offre, c'est le sous-emploi qui constitue le principal problème du marché de l'emploi puisqu'il représente 21,8% de la population active soit près de 2 millions de personnes.
- Les infrastructures physiques restent faiblement développées.
- Le secteur de l'énergie reste marqué par un déficit de la production ; ce qui risque d'entraîner des conséquences négatives sur les prévisions de croissance du PIB.

- Certains progrès ont été notés avec notamment quelques exemples:
  - le taux brut de scolarisation qui est en progrès et se situe à 82,5% en 2005, contre 62% en 1998.
  - dans le domaine de la santé, une certaine amélioration des conditions de survie de l'enfant et de la mère est constatée. Le taux de mortalité infanto-juvénile est passé de 145,3‰ en 1997 à 121‰ en 2005 et le taux de mortalité infantile de 70,1‰ en 1997 à 61‰ en 2005.
  - Concernant la lutte contre le VIH/SIDA, le Sénégal a réussi à maintenir une faible prévalence de 0,7%.

Même si la situation s'est beaucoup améliorée, elle demeure encore en deçà des objectifs du millénaire; c'est pour quoi l'Etat s'est orienté résolument vers la révision de sa stratégie de réduction de la pauvreté par la mise en place d'un DSRPII (2006/2010).

- Le DSRP II repose autour de 4 axes stratégiques fondés sur les priorités des OMD et la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA), à savoir :
  - la création de richesse,
  - l'accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base,
  - la protection sociale ainsi que la prévention et la gestion des risques et catastrophes,
  - la gouvernance et le développement décentralisé et participatif.

Cette stratégie de développement pour la croissance et la réduction de la pauvreté adoptée par le gouvernement pour réduire l'incidence de la pauvreté en deçà de 30 % en 2015 va reposer sur une prévision de croissance annuelle moyenne de 7 à 8% en termes réels entre 2006 et 2010.

La solution à ces défis passe par la réalisation des objectifs du DSRP en vue d'atteindre les OMD. Pour rappel, ils sont:

- i. L'éradication de l'extrême pauvreté et de la faim;
- ii. L'éducation primaire pour tous;
- iii. La Promotion de l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes;
- iv. La Réduction de la mortalité infantile;
- v. L'Amélioration de la santé maternelle;
- vi. Combattre le VIH /SIDA;

vii. Assurer un environnement durable ;

viii. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Depuis la mise en œuvre du DRSP II on a encore noté des améliorations, des stagnations, ou des résultats en deca d'objectifs selon les données de la dernière Revue Annuelle (2006-2010) intitulée « Etat d'avancement de la mise en œuvre du DSRP II en 2007 » élaborée en Juin 2008 :

- **Concernant les taux de Pauvreté**, avec l'absence d'une enquête de suivi de la pauvreté, la revue se contente d'une estimation du niveau d'incidence de la pauvreté pour l'année 2007, qu'il convient de considérer avec beaucoup de réserve, au regard de l'évolution de la situation économique et des tensions inflationnistes qui ne peuvent laisser indifférente l'évolution du niveau de vie. En effet, l'évolution de la situation économique entre 2006 et 2007 permettrait d'estimer une légère baisse de l'incidence de la pauvreté. En 2007, la croissance réelle par tête serait autour de 2,3% contre moins de 1% en 2006. Ainsi, sous l'hypothèse que les inégalités sont restées constantes sur la période, la proportion des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté est projetée à 47,3%, 33,0%, 60,4%, respectivement au niveau national, en milieu urbain, et en milieu rural.

Ces estimations bien que traduisant une légère baisse du niveau de pauvreté, demeure un résultat encore en deçà des prévisions du DSRP-2 et pourraient masquer les disparités réelles entre le milieu rural et le milieu urbain. Avec l'évolution erratique des résultats de l'Agriculture durant ces périodes de 2006 et 2007, le monde rural pourrait connaître une incidence de la pauvreté plus prononcée que ces estimations.

- **Dans le domaine de l'Éducation**, en termes de résultats atteints en 2007, on peut noter que le **taux brut de scolarisation** élémentaire a atteint 86% en 2007 contre un objectif de 88,9%. Cette contre-performance est surtout du côté des garçons avec un niveau de scolarisation sensiblement en deçà de l'objectif. Les efforts dans la scolarisation de filles semblent porter un impact positif permettant d'atteindre 89,2%. Ce taux cache cependant des disparités régionales qui méritent d'être révélées. Les régions qui accusent des performances au dessus du taux national sont les suivants : Dakar (123,5%), Fatick (104,4%) Ziguinchor (100,7%), Kolda (102,2%) et Thiès (93,5%). Les régions qui accusent des performances en deçà du taux national sont : Saint-Louis (84,4) Diourbel (48,8%), Louga (60%), Kaolack (65,1%), Matam (62%) et Tambacounda (82,2%).

**Le taux d'admission** au CI a été satisfaisant en 2007, au regard des objectifs de 100% fixés avec le DSRP-2, il se situe à 103,3 %.

La tendance demeure satisfaisante. Toutefois, au regard des OMD, l'indicateur de suivi est le **taux net de scolarisation** dont le niveau est largement en deçà du **taux brut** (environ dix points).

**Le taux d'achèvement à l'élémentaire** : il a atteint 55,7% en 2007 contre un objectif de 64% fixé dans le DSRP-2, soit un écart de -8,4 points de pourcentage. Cette contre-performance est liée à plusieurs contraintes qui pèsent encore lourdement dans le secteur (écoles à cycle incomplet, difficulté de maintien des filles, forte prévalence de la pauvreté). Par rapport aux autres indicateurs de qualité, le taux de redoublement se situe en 2007 à 9,2% pour un objectif de 7%. A cet égard, des efforts ont été faits entre 2006 et 2007 pour faire baisser le taux de redoublement qui connaît aujourd'hui une chute de 1,8 point par rapport à l'année précédente. Celle-ci est insuffisante. Le taux d'abandon pour l'année 2007 est de 9,2% contre 12% en 2006 soit une baisse 3,2%, variant d'une académie à une autre et devient plus important au fur et à mesure qu'on avance dans le cycle (19,8% au CM2). Les régions les plus touchées sont Matam, Tambacounda, Louga et Fatick.

Pour recouvrer les chances d'atteindre les OMD à l'horizon 2015, des ruptures doivent être opérées dans les trois composantes stratégiques du PDEF (ACCES, QUALITE, GESTION), avec ciblage des régions les plus défavorisées

**- Pour la Santé et la Nutrition**, dans le cadre de la mise en œuvre du DSRP-2, des réformes institutionnelles ont été entreprises au profit des pauvres et des groupes vulnérables, afin d'améliorer leur accès à des services de santé de qualité.

Diverses interventions sont mises en œuvre en 2007, en vue d'améliorer la santé maternelle et infantile juvénile, avec entre autres la gratuité des accouchements/césarienne, le renforcement de capacités du personnel, notamment des structures de santé de référence dans la prise en charge des cas sévères de maladies chez l'enfant et l'extension de la couverture (50%) des activités de nutrition communautaire dans les zones rurales. Le PRN couvre 115 collectivités locales dans 29 districts, appuie à la supplémentation en micronutriments et au déparasitage des enfants de 6 à 59 mois dans 29 districts, et participe à la distribution gratuite de moustiquaires imprégnées à longue durée d'action

En termes de résultats, le secteur de la santé a enregistré de bonnes performances en 2007, au titre de la mise en œuvre de ces actions et mesures.

Le taux de couverture vaccinale DTC3 (PENTA3) chez les enfants de 0 à 11 mois a connu une progression atteignant 94% en 2007 contre un objectif de 80%. Cette performance couvre bien l'ensemble du territoire national avec des résultats dépassant partout l'objectif fixé en 2007. Les taux dans les régions varient de 80% à Ziguinchor à 99% à Fatick, pour l'année 2007. Ceci dénote d'une bonne réalisation des activités de vaccination du PENTA 3 (DTC3). Cependant, ce bon niveau atteint, ne renseigne pas suffisamment sur le taux d'immunisation globale qui, du reste demeure, un bon indicateur de suivi de la santé de l'enfant.

Le taux de consultation primaire curative a atteint 44,6 % en 2007 contre un objectif de 56%. Ce taux n'est pas significatif car la fréquentation peut s'expliquer

à la fois par des besoins de consultation curative, de prévention et de conseils. Pour cette raison, le taux de consultation primaire global (CPG) a été proposé. Ce taux, en 2007, est de 63,9% pour l'ensemble du Sénégal. Ce niveau cache de grandes disparités entre les régions. Il varie de 40% en moyenne à Matam, Kaolack et Louga, à 83% à Saint Louis et à Dakar. Cette disparité traduirait une inégalité dans la répartition des moyens d'accès.

La santé de la mère et de l'enfant constitue la première priorité du Gouvernement et des partenaires techniques et financiers. En termes de réalisation en 2007, le pourcentage d'accouchements assistés par du personnel formé a atteint 62,50%, pour un objectif DSRP-2 de 65% pour la même année. Ce taux également cache des disparités importantes qui devraient être ressorties pour mieux orienter les actions futures. La région de Louga enregistre le taux le plus faible (38%), suivie de Kolda et Fatick qui enregistrent respectivement 40 et 41% de taux d'accouchement assistés. Les régions de Dakar et Thiès ont les taux les plus élevés atteignant respectivement 86% et 78%. Ce taux était de 54% en 2002. Des efforts restent à faire pour l'atteinte des OMD dans ce domaine.

#### **- En ce qui concerne l' Eau potable et l'Assainissement**

De manière générale, la poursuite de la mise en œuvre des différents programmes a permis de constater que tous les indicateurs du secteur ont évolué favorablement au cours de l'année 2007. La production d'eau est passée de 129.218.000 m<sup>3</sup> en 2006 à 135.380.000 m<sup>3</sup> en 2007, soit une progression de 4,7 %. L'eau vendue dont la qualité microbiologique est bonne, est passée de 97,6% en 2006 à 98,8% en 2007 et se situe au dessus de l'objectif de 96%. Il a été réhabilité 61 773 ml de canalisation en 2007 contre 8 221 ml en 2006. Toutefois, ce résultat n'a eu pour effet que de maintenir le taux de rendement du réseau à son niveau de 2006 (80%).

En fin 2007, le taux d'accès global à l'eau potable (par bornes fontaines et par branchements domiciliaires) se maintient au niveau élevé de 98% déjà atteint en 2006.

Il a été réalisé 13 744 branchements supplémentaires en 2007, dont 7 954 branchements sociaux et 5 790 branchements ordinaires. Ainsi, 140 000 personnes de plus ont vu améliorer leur accès à l'eau potable par branchements domiciliaires, soit une progression de 3% du taux d'accès par branchements, ce qui porte le taux à 79 % par rapport à l'objectif de 77%.

Le taux d'accès à l'eau potable en milieu rural est estimé à fin 2007 à 72,4% contre 69% en 2006, ce qui représente environ 462.490 personnes additionnelles desservies durant l'année 2007. Cette progression de trois (03) points permet de dépasser le taux cible de 2007 qui était de 71%. Elle est essentiellement imputable aux réalisations des grandes opérations qui se sont terminées en 2007 et qui ont beaucoup impacté sur l'accroissement global du nombre de personnes desservies. Globalement, le Sénégal devrait être en mesure d'atteindre les objectifs fixés en 2015 en termes d'accès à l'eau potable en milieu rural.

Les taux moyens d'accès au niveau national cachent beaucoup de disparités interrégionales et intra-régionales qui montrent des capacités non uniformes à atteindre les OMD dans toutes les parties du pays. Ainsi certaines régions comme Kolda affichent des taux ne dépassant pas 54%, soit plus de 18 points en dessous de la moyenne nationale. Il en est de même à l'intérieur des régions où les écarts dans le niveau d'accès atteint parfois des proportions importantes.

Dans le domaine de l'assainissement, le taux d'accès des ménages ruraux à un système autonome d'évacuation des excréta et des eaux usées, aurait connu également une nette progression sur la période. Environ 1.600 latrines familiales ont été réalisées durant l'année 2007, soit 5% de l'objectif annuel d'environ 30.000 latrines. L'impact de ces réalisations sur le taux d'accès n'est pas très significatif au niveau national mais les leçons tirées des expériences en cours seront d'une très grande utilité pour dégager les modalités de passage à l'échelle. Le pourcentage de ménages ruraux ayant accès à un système autonome d'évacuation des excréta et des eaux usées a été de 17,06% en 2007, un niveau en deçà des objectifs fixés dans le DSRP-2 (20% en 2007).

Le taux d'accès à l'assainissement en milieu urbain est passé de 62 % en 2006 à 63,9% à fin 2007 et se situe en droite ligne des OMD. Les programmes de branchements sociaux à l'égout y ont largement contribué. Le nombre total de branchements à l'égout en fin 2007 est de 91.583 dont 79.477 à Dakar. Il convient de rappeler que l'assainissement collectif des eaux usées ne concerne que sept centres urbains (Dakar, Rufisque, Louga, Saint Louis, Kaolack, Thiès et Saly) et que dans ces localités, exceptée Saly, seul le centre ville est doté de réseaux. Le taux de traitement des eaux usées est de 31% en 2007 et le taux de dépollution des eaux usées de 18%.

Les résultats montrent des progrès, même si des efforts restent à faire face à l'ampleur des besoins exprimés par les populations pauvres. Ainsi, s'avère-t-il nécessaire de mettre en œuvre des initiatives de renforcement et de consolidation des actions en cours. Ces efforts sont d'autant plus nécessaires que, lors des revues régionales du PEPAM organisées dans la période du 1er au 06 mai 2008, les populations se sont particulièrement exprimées sur l'importance de la demande en Adduction d'Eau Potable. En effet, la proportion de puits et de forages équipés de pompes manuelles, pour l'accès à l'eau potable, reste encore très forte dans des régions telles que Matam, Tambacounda et Diourbel, avec des taux situés respectivement à 32%, 39% et 22%. Ce qui montre que la qualité de l'accès est un élément important dans les analyses afin de prendre en compte la précarité et/ou la pénibilité du puisage de l'eau pour les populations concernées.

#### En conclusion sur la situation avec les débuts de mise en œuvre du DSRP 2

Dans l'ensemble de l'axe « amélioration de la promotion de l'accès aux services sociaux de base », les résultats peuvent être jugés très satisfaisants pour cette première revue 2007 du DSRP. Dans le secteur de l'éducation, seul le taux d'achèvement, qui a connu certes une amélioration pour l'année 2007, n'a pas atteint le niveau fixé pour cette année. Pour la santé, des progrès insuffisants

sont notés dans le taux d'accouchement assisté par du personnel formé. Cependant, pour la santé de l'enfant, on est en droit d'être optimiste avec les tendances d'évolution de la couverture vaccinale et des rythmes de consultations primaire curative. Au niveau de l'assainissement, les tendances sont bonnes même si des efforts importants doivent être faits pour l'accès des ménages à un système autonome d'évacuation des excréta et des eaux usées.

La mesure de l'Indice synthétique d'accès ( L'indice synthétique est calculé à partir de six indices élémentaires d'accès aux services sociaux : électricité, téléphone, route, éducation, santé et lieu de commerce.) aux services sociaux de base en milieu rural, permettrait une appréciation plus nette de l'impact des efforts fournis dans les domaines sociaux et surtout en faveur du monde rural. Toutefois, on peut noter que depuis la mise en œuvre du premier DSRP et avec les débuts de réalisation des actions prioritaires du DSRP-2, le niveau d'électrification rurale a augmenté, le rythme de construction d'écoles a connu une accélération, de même que les structures sanitaires, d'eau potable et d'assainissement. Cela devrait nous permettre de considérer que l'indicateur a bien évolué dans le sens d'une amélioration de l'indice d'accès aux services sociaux de base.

Globalement les résultats atteints en 2007 sont appréciables au regard des objectifs qui ont été fixés. Cependant pour l'atteinte des OMD, des difficultés persistent encore pour trois indicateurs (le taux d'achèvement, la mortalité maternelle et la mortalité infanto-juvénile) qui peuvent compromettre la réalisation des objectifs.

L'atteinte des O.M.D demande la mobilisation des ressources, or celles-ci sont rares dans les PMA qui comptent essentiellement sur une contribution importante de la communauté internationale; or, celle-ci lie de plus en plus son assistance à la mise en application par ces pays des principes de bonne gouvernance, surtout depuis l'accord de Monterrey au Mexique en Mars 2002 et depuis la Déclaration de Paris.

Ainsi le principe de base est que les PMA qui auront fait des efforts soutenus en matière de croissance économique et qui auront satisfait aux principes de bonne gouvernance bénéficieront davantage d'un appui privilégié de la communauté internationale.

Or, cet appoint de ressources extérieures constitue un des principaux moyens de financement du développement du pays. C'est donc dire que la mobilisation et surtout l'organisation de l'utilisation optimale de ses ressources sont déterminantes pour assurer ce développement car il ne sert de mobiliser ces ressources si les taux d'absorption sont faibles et si leur utilisation n'est pas efficiente.

Même si le Sénégal a réalisé ces dernières années des progrès très importants en matière de mise en œuvre de projets de développement, plusieurs initiatives souffrent encore de retards significatifs dans leur exécution limitant ainsi l'obtention des résultats stratégiques.

Les coûts financiers des opérations liées au développement et la lenteur des décaissements justifient clairement la nécessité d'améliorer et de renforcer les systèmes de gestion existants. Cette caractéristique de nombre de pays en développement à travers le monde, n'épargne pas le Sénégal ; elle n'affecte pas seulement l'image du pays et son accès à des ressources financières supplémentaires, mais de façon plus importante, elle limite son potentiel de croissance et ses efforts de réduction de la pauvreté. C'est dans ce contexte que le Gouvernement avait demandé au PNUD de l'appuyer dans ses efforts de redressement de cette situation par la création de la C.A.P.

A travers ce projet, le PNUD et l'UNFPA ont soutenu le Gouvernement pour la mise en œuvre d'un projet d'appui et de renforcement des capacités de gestion en vue d'améliorer l'absorption des fonds sur ressources extérieures ; les résultats recherchés étaient le :

- Renforcement des capacités de gestion et de mise en œuvre des projets et programmes du gouvernement du Sénégal ;
- Renforcement des capacités techniques des points focaux des Ministères de tutelle des projets ;
- Tableau de bord quant à l'évaluation de la mise en œuvre ou l'exécution des différents projets/programmes (suivi de l'exécution ; taux d'exécution par période) .
- Positionnement stratégique du Système des Nations Unies dans le dispositif de mise en œuvre en tant qu'agence technique coopérante.

C'est dans ce contexte que se situe la création et la mise en place de la Cellule d'Appui aux Projets et Programmes (C.A.P.); elle a été instituée pour une phase pilote de deux ans et demi ; elle vise conformément aux résultats recherchés a :

- Appuyer le renforcement des capacités de gestion des différents acteurs pour la promotion de l'exécution nationale ;
- contribuer a l'amélioration du niveau et de la qualité d'exécution des projets et programmes ;
- améliorer le suivi de l'exécution financière des projets et programmes sous exécution nationale ;
- favoriser une gestion transparente des projets et programmes grâce a des exercices d'audit.

**L'objectif de cette Mission d'Evaluation est de passer en revue tous ces aspects des réalisations de la CAP dans la phase pilote de manière a faire ressortir toutes les performances, contraintes et limites de ce programme, tirer les leçons de l'expérience et formuler des recommandations précises.**

Cette Mission s'est faite avec une méthodologie axée sur une revue documentaire, des briefing, débriefing avec le comité ad hoc, des interviews et enquêtes auprès des partenaires et de toutes les cibles impliquées ; une analyse

de la documentation et des données recueillies permettront de réaliser les produits contractuels.

Ce rapport est constitué de neuf Titres :

**I. INTRODUCTION ET PROBLEMATIQUE**

**II LA METHODOLOGIE D'APPROCHE**

**III. L'ORGANISATION DU PROJET**

**IV LES ACTIVITES DU PROJET**

**V LES RESULTATS**

**VI LES CONTRAINTES**

**VII LES RECOMMANDATIONS**

**VIII LES LECONS APPRISES**

**IX LES PERSPECTIVES**

## II. LA METHODOLOGIE D'APPROCHE

### 2.1. Les Observations sur les TDR

Leur contenu est exhaustif avec une liste des tâches de la Mission (cf. en Annexe 1) qui sont les suivantes :

Les tâches conformément aux T.D.R. sont les suivantes :

- l'analyse de manière critique de la conception du cadre de résultats, la formulation des produits, la clarté de leur énoncé et leur cohérence avec le CPAP du PNUD, le 6eme programme de l'UNFPA, le DSRP et les OMD ;
- l'examen si les produits étaient réalisables et si la relation entre les produits et apports étaient claire, logique en relation avec le temps imparti et les ressources allouées ;
- l'appréciation du degré d'atteinte des objectifs assignés à la CAP ;
- l'identification des principaux facteurs qui ont favorisé ou entravé la réalisation des produits et les effets ;
- l'évaluation de l'exécution des actions de renforcement des capacités et les effets sur les bénéficiaires concernés ;
- l'analyse du degré de participation et de responsabilisation des partenaires financiers et techniques ainsi que des mécanismes de collaboration dans le processus de mise en œuvre du programme ;
- le jugement de l'efficacité et de l'efficacite de l'outil CAP et le recueil de l'appréciation des bénéficiaires ;
- difficultés rencontrées ;
- l'étude approfondie du document de projet, des rapports d'activités trimestriels et annuels, des notes techniques ainsi que tous les autres produits de la CAP ;
- l'analyse du cadre institutionnel de la mise en œuvre de la CAP notamment :
  - la structuration et l'organigramme de la CAP ;
  - l'ancrage institutionnel ;
  - la gestion des apports ;

- le pilotage du projet ;
- le degré de soutien et d'implication de toutes les parties concernées.

X Cependant la comparaison entre l'ampleur des tâches et le temps de 4 semaines calendaires prévus pour chacun des consultants et aussi la programmation de l'évaluation de projets et programmes similaires montrent que le temps d'intervention a été manifestement sous estimé.

Avec la non mobilisation du consultant international et l'exécution de ce travail pour 4 semaines environ par le consultant national a accentué cette sous estimation.

L'ampleur de la Mission et sa durée très courte (1 mois environ avec un seul intervenant) et la période (fêtes de Tabaski et de fin d'années, et les fréquentes sessions de formation de Coordonnateurs nationaux a Saly rendant plus difficile la disponibilité des cibles), et la nécessité impérieuse de remettre le rapport avant la fin de l'année séparée de la date de reprise de service par un mois environ ont ajouté aux difficultés pour l'exécution de cette Mission.

Cette situation a nécessité l'élaboration et l'application d'une méthodologie pragmatique et adéquate ; celle-ci reposera sur le listing des tâches et l'organisation des activités.

## 2.2. L'Organisation des activités de la Mission

Sur la base des tâches précédentes, les activités de la Mission ont été organisées de la manière suivante :

Cette méthodologie **initialement** conçue a été **perturbée** par une absence briefing, débriefing avec le comité ad hoc (1ère réunion du Comité de Pilotage consacrée au problème de la mobilisation du Consultant International, ensuite le changement de Directeur de la Planification).

**Mais ces lacunes ont été partiellement corrigées** par des contacts individuels des membres du Comité de Pilotage.

La Mission s'est déroulée du 24 Novembre au 30 Décembre 2008.

Elle a comporté plusieurs phases :

### 2.2.1. La préparation de la Mission

Des contacts ont été effectués avec le Directeur de la Planification, le Coordonnateur de la CAP, le Directeur de la Dette et de l'Investissement, les bailleurs de Fonds et autres partenaires (PNUD, UNFPA, UNICEF, Banque Mondiale, LUX/DEV pour cerner toutes les préoccupations des commanditaires de la Mission,

cette étape a permis de préciser les attentes concernant certaines questions non précisées dans les TDR ou nécessitant des éclaircissements et de recueillir

des appréciations sur les activités de la CAP et l'état de la collaboration avec certaines de ces structures,

### **2.2.2. La collecte de la Documentation existante et son exploitation**

le passage en revue de toute la documentation existante a permis de cerner tous les aspects des activités de la CAP

Cette documentation a concerné notamment le document de projet de la CAP, le cadre logique, les plans de travail annuels, les rapports d'activités, les rapports financiers, les notes techniques, les correspondances avec les partenaires, les instructions et circulaires, etc.

Cette revue a également permis d'analyser les activités menées par la CAP par rapport aux objectifs qui lui sont assignés et la mise en œuvre des diligences dans l'atteinte des objectifs. Il s'est agit d'étudier clairement comment, a partir de la stratégie adoptée, de la démarche entreprise, de l'organisation interne du travail, des rapports avec l'autorité de tutelle et les deux partenaires financiers (PNUD et UNFPA), des rapports avec les projets et programmes sous NEX, du partenariat noué avec les ministères techniques et les autres institutions, la CAP a tenté d'atteindre les objectifs qui lui ont été assignés ?

Chaque objectif attendu de la CAP a été revisité en fonction de ces éléments ci-dessus pour mieux apprécier son degré d'atteinte par rapport aux avantages et contraintes identifiés.

Les résultats obtenus, a partir de cette revue, ont été corroborés avec ceux résultant des rencontres sur les terrain avec les partenaires de la CAP que sont les projets et programmes, les bailleurs de fonds, les ministères sectoriels et le ministère de tutelle (Economie et Finances)

### **2.2.3. l'établissement de la liste de toutes les cibles impliquées dans le Programme**

Le ciblage des partenaires de la CAP a été fait sur la base des objectifs fixés a la CAP (Document de projet, CPAP) et des résultats de l'analyse documentaire. En tout état de cause, il a été nécessaire de rencontrer :

- la CAP a travers son personnel clef (Coordonnateur, Chargés de programmes, Experts en planification, opérations, suivi-évaluation, personnel de soutien administratif et financier, etc..... ;

- les bailleurs de fonds comme le PNUD, L'UNFPA, L'UNICEF, le PAM, la BAD, la Banque mondiale, la BAD etc..... ;

- les Projets partenaires et bénéficiaires des activités de la CAP

Les rencontres avec les partenaires ont pour objectif essentiel de mesurer le taux de pénétration de la CAP, en termes de résultats obtenus dans les domaines suivants :

- Amélioration de la qualité de mise en œuvre des projets et programmes ;

- renforcement des capacités des acteurs ;

- promotion de la modalité « Exécution Nationale ».

- etc.....

Il s'est agi de savoir comment chaque partenaire-clef perçoit l'intervention de la CAP ? Quels sont les changements qualitatifs et les effets induits par les apports de la CAP dans le processus de mise en œuvre des projets (de la formulation à la clôture, en passant par l'exécution, etc.) ? quels sont appuis nécessaires non reçus ?

Quelle est la perception qu'ils ont de la CAP, de ses performances, de ses limites ?

Il serait important de préciser que compte tenu de leur nombre très important, le consultant a été confronté à un problème de temps et de disponibilité des cibles.

Aussi avons nous le choix entre deux possibilités :

- le regroupement de cibles en fonction de la nature de l'appui, des domaines d'intervention, de la nature de l'intervention et du programme, des objectifs, des périodes de réalisation, etc.....

Cependant ce regroupement pouvait faire perdre au Consultant certaines informations confidentielles que certaines cibles peuvent répugner de livrer si elles ne sont pas seules ;

C'est pourquoi une deuxième formule a été examinée :

- Cette deuxième formule a un échantillonnage basée sur ces critères décrits précédemment, en prenant également en compte certaines questions clefs réputées sensibles et confidentielles.

Finalement, malgré le temps limité et la disponibilité des cibles, dans le souci d'avoir toutes les informations fondamentales, nous avons décidé de toucher toutes les cibles essentielles c'est-à-dire :

- tous les Projets et Programmes en cours bénéficiant de l'Appui-conseil de la CAP ;

- tous les bailleurs de fonds et organisations internationales ayant effectivement collaboré avec la CAP, ou même projetant de le faire (exemple de LUX/DEV) ;
- les Directions Nationales et techniques des Ministères ayant des liens institutionnels avec la CAP notamment la Direction de la Dette et de l'Investissement du MEF (DDI son point d'ancrage) ou ayant des compétences directement liées aux missions assignées à la CAP, comme la Direction de la Coopération économique et Financière (DCEF) et la Direction de la Planification Nationale et des Planifications Régionales (D.P.N.P.R.) chargées de l'Evaluation des Projets et Programmes nationaux dont cette présente Evaluation, la Direction de la Population et de la Planification du Développement Humain (DPPDH) chargé de la coordination Technique du 6eme Programme de l'UNFPA.

Toutes ces Directions sont du MEF.

Notre souhait de rencontrer tous les autres ministères techniques et leurs Cellules techniques à l'image de la CEDAF et de la CEPS ayant bénéficié de l'Appui de la CAP, les anciens Projets ayant déjà collaboré avec la CAP mais qui n'existent plus (excepté le PAREP dont l'ancien coordonnateur National est l'actuel coordonnateur du PRP, et le PNBG dont un expert très au fait de ce projets coordonne actuellement le PRECABG), les Projets et Programmes Hors NEX pour savoir pourquoi ils n'ont pas fait de demandes d'appui-conseil à la CAP et d'autres Organisations Internationales comme le P.A.M.. s'est heurté au temps limité.

La BAD sollicité a pensé qu'un entretien n'était pas nécessaire car n'a pas encore collaboré avec la CAP, elle n'est pas en mesure d'émettre des appréciations sur la qualité de la collaboration ; elle a néanmoins précisé qu'elle compte confier les audits de ses Projets à la CAP.

Cependant cette lacune a été tant bien que mal comblée car :

- l'essentiel de la collaboration entre les ministères techniques et la CAP se fait à travers les projets et programmes en cours qui ont tous été enquêtés et aussi à travers la Commission de sélection des candidatures dont les contours ont été abordés lors des entretiens et enquêtes ;
- La collaboration avec d'anciens Projets comme le PARREP et le PNBG a été abordée avec respectivement l'ancien coordonnateur, et un expert clef de cet ancien projet devenu coordonnateur du nouveau projet ;
- La Banque Mondiale,, et l'UNICEF principaux bailleurs des projets hors NEX ont été enquêtés et ont donné leurs appréciations, et la Banque a confié l'audit de ses programmes à la CAP tandis que l'UNICEF a financé une activités de la CAP et est disposée à continuer de le faire pour d'autres activités.

**En conclusion, le fait de n'avoir pas rencontré certaines structures n'altèrent en rien la pertinence des résultats de cette Evaluation.**

#### **2.2.4. La conception des questionnaires d'enquêtes, des guides d'entretien et canevas de recueil des données**

Le contenu de ces supports a été déterminé par les informations contenues dans la documentation existante (DAP, rapports trimestriels et annuels, etc....) et celles obtenues à l'issue des rencontres initiales, (les informations livrées par le briefing, etc....) ; ainsi ces supports ont pris en charge essentiellement le résiduel d'informations non obtenues mais aussi des informations clefs déjà obtenues mais nécessitant un recoupement.

#### **2.2.5. L'administration de ces supports de recueil de données auprès de toutes les cibles impliquées dans la mise en œuvre des activités de la CAP :**

La nature du support a été déterminée par la nature des questions et de la cible ; ainsi, il y a eu des questionnaires d'enquêtes directes, semi directives, des guides d'entretien et de recueils des données.

#### **2.2.6. Le dépouillement, l'exploitation et une analyse très fine et très approfondie des données de base et des résultats des enquêtes**

Cette tâche a été faite de manière à faire ressortir les performances, contraintes et recommandations appropriées aboutissant à la rédaction et au dépôt des documents contractuels.

L'un des défis majeurs de cette Mission a été de pouvoir exploiter judicieusement le nombre important d'informations recueillies dans le délai imparti et l'exploiter ;

La méthode préconisée a été parallèlement à l'administration des supports de recueils de données, de concevoir des fiches de dépouillement et les affiner au fur et à mesure ; ainsi les informations ont été dépouillées progressivement au jour le jour de sorte que la fin de la phase de recueil des données a coïncidé un jour près à la fin du dépouillement des informations recueillies ; le consultant a ainsi disposé du temps nécessaire pour les traiter de manière exhaustive tout en respectant les délais de dépôt des documents contractuels.

#### **2.2.7. Le Recueil des observations et rédaction des documents finaux**

Cette phase dont la réalisation devait commencer par le débriefing avec le comité ad hoc dont la convocation n'a pu se faire pour les raisons déjà

évoquées, a été corrigée par le dépôt du rapport provisoire qui a été exposé devant le Comité de Pilotage.

Les observations formulées ont été prise en compte dans la version finale du rapport,

### **2.3. Les Produits attendus**

Contractuellement la Mission devra livrer sous forme de copies en cinq exemplaires et en fichier sous format Word trois rapports :

- le rapport de mission ;
- le rapport d'évaluation de la CAP ;
- le descriptif visé selon le format requis avec toutes les annexes.

### III. L'ORGANISATION DU PROJET

#### 3.1. La Présentation du Projet

Le Gouvernement du Sénégal a obtenu en 2006 du PNUD et de l'UNFPA, une subvention N° 00051598 destinée à financer la première phase de la Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets et Programmes (CAP). Le projet s'inscrit dans la stratégie de coopération de l'UNDAF : gouvernance et promotion du partenariat pour le développement. Il vise à contribuer à l'efficacité et à la transparence dans la gestion économique et l'état de droit dans une société démocratique.

Le projet CAP devait s'exécuter suivant la modalité exécution nationale (NEX) sur une durée de 30 mois (Juillet 2006 à Décembre 2008) suivant la répartition financière initiale ci-après :

PNUD	: 500 000\$
UNFPA	: 400 000\$
GVT	: 400 000\$

La phase pilote a pour buts :

- (i) de renforcer les capacités de gestion et de mise en œuvre des projets et programmes du Gouvernement,
- (ii) de renforcer les capacités techniques des points focaux des Ministères de tutelle des projets,
- (iii) d'élaborer un tableau de bord quant à l'évaluation de la mise en œuvre ou l'exécution des différents projets/programmes (suivi de l'exécution financière),
- (iv) de contribuer au positionnement stratégique du SNU dans le dispositif de mise en œuvre en tant qu'agence technique coopérante.

Le Document d'Appui au Projet (CAP) a été signé entre le PNUD, l'UNFPA et le Gouvernement du Sénégal le 17 Juillet 2006 et son entrée en vigueur a eu lieu le 23 Août 2006 (arrêté 5645/MEF/DGF/DDI du 23 Août 2006 portant création, organisation et fonctionnement de la CAP) et arrêté 7843/MEF/DGF/DDI du 23 novembre 2006 portant création, composition et fonctionnement du comité de pilotage de la CAP).

A la faveur de l'élargissement des compétences de la CAP à la mission de coordination et de suivi des audits, l'arrêté de création susvisé a été modifié par l'arrêté N°7961/MEF/DGF/DDI/CAP en date du 07 Août 2007.

Le tableau suivant résume les données du Projet

Dénomination du projet	Cellule d'appui à la mise en œuvre des Projets/Programmes
Pays	Sénégal
Secteur/sous secteur	Gouvernance économique
Thème	Financement du développement
Signature DAP	17 juillet 2006
Date d'entrée en vigueur	23 Août 2006
Fin de la phase test	31 Décembre 2008 (finalement fin juin 2009)
Bénéficiaire	République du Sénégal
Agences coopérante	PNUD – UNFPA
Agence gouvernementale (organisme de tutelle)	Ministère de l'Economie et des Finances – DDI
Modalité d'exécution	Exécution nationale (NEX)

Source : Rapport-auto-évaluation de la CAP

### **3.2. La Structuration du projet**

Elle comprend deux (02) niveaux :

le niveau d'orientation représenté par le Comité de Pilotage ;

le niveau de coordination représenté par l'Unité de Gestion du Projet.

Les missions et responsabilités de chacun de ces organes sont décrites dans les deux arrêtés portant création du projet et du comité de pilotage mais aussi dans le document d'appui au projet signé entre le Gouvernement, le PNUD et l'UNFPA :

#### **3.2.1. Le Comité de Pilotage**

Il assure les fonctions d'orientation, d'impulsion et de décision, il constitue un cadre de concertation et de dialogue entre les parties prenantes du projet. Les missions du comité de pilotage sont de :

- veiller au bon déroulement du projet ;
- superviser l'exécution des engagements pris par les différentes parties ;
- approuver les ajustements et /ou modifications éventuelles, des activités et/ou résultats intermédiaires sur proposition du coordonnateur de la CAP, en vue de permettre une plus grande pertinence des interventions pour l'atteinte des objectifs retenus ;

- valider le plan de travail de la CAP ;
- approuver le rapport d'activités annuel de la CAP et
- superviser la clôture et approuver le rapport final.

Le Comité de Pilotage de la CAP est composé de représentants de la Direction de la Dette et des Investissements (DDI), de la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF), du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA) et de la Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets et Programmes ainsi que toutes autres structures ou compétences dont l'expertise peut être utile. La Direction de la Dette et de l'Investissement est la Direction d'ancrage de la C.AP., et à ce titre, le Directeur de la Dette et de l'Investissement, Directeur du projet, assure la présidence du Comité de Pilotage.

### 3.2.2. L'Unité de Gestion du Projet

L'Unité de Gestion du Projet assure la mise en œuvre opérationnelle des activités de la cellule. Elle a pour principales fonctions la gestion des moyens et la réalisation des activités qui concourent à l'atteinte des résultats visés par le projet, dans la limite des accords conclus entre le Gouvernement et ses partenaires et des programmes de travail et budgets approuvés par le Comité de Pilotage.

La CAP est composée de quatre (4) unités :

**Une Unité d'Appui aux Projets/Programmes** qui comprend trois Experts sectoriels correspondant aux domaines d'intervention suivants :

- la Planification / Programmation (préparation, négociation, planification des activités, programmation budgétaire, etc.);
- les Opérations (administration financière et budgétaire, processus de passation des marchés, administration des ressources humaines, renforcement des capacités etc.);
- le Suivi - évaluation - contrôle (élaboration d'un cadre de suivi- évaluation, appui à la-mise en place et l'opérationnalisation de dispositifs de suivi-évaluation- contrôle, système d'information, etc.).

**Une Unité d'Appui à l'Exécution Nationale** qui comprend quatre Chargés de Programmes intervenant dans les domaines suivants :

- la Gestion et le Suivi des ordonnancements (suivi comptable des ressources extérieures, consolidation et intégration des données dans le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE), conciliation des systèmes/logiciels d'administration budgétaire, suivi sur le terrain, etc.);
- le Suivi de l'exécution financière NEX (contrôle et vérification des pièces justificatives, des rapports financiers et des rapports d'activités,

- élaboration des termes de référence de manuels de procédures administratives, financières et comptables, etc.);
- l'Elaboration de tableaux de bord de l'exécution budgétaire et financière des projets et programmes NEX ;
  - le Suivi de proximité des projets et programmes NEX, en vue de la détection précoce des problèmes et/ou difficultés et leur prise en charge conséquente.

**Une Unité d'Appui à l'Audit** (élaboration de termes de références, processus de sélection de cabinets et suivi des audits, partage des résultats et suivi de l'application des plans d'actions, etc.) qui comprend un Expert chargé de la coordination de l'Audit et trois Assistants.

**Une Unité de Gestion et de Coordination** qui comprend un Coordonnateur, une Assistante de Direction, un Responsable Administratif et Financier et un personnel d'appui administratif (Assistant au RAF, Secrétaire, Chauffeurs et Agent de service).

Elle est chargée de l'administration générale, de la gestion des ressources et de la coordination des activités.

## IV LES ACTIVITES DU PROJET

### 4.1. Le Cadre Logique

Il expose de manière pertinente la trame qui permet de bien cerner les objectifs (l'objectif global et les objectifs spécifiques), les logiques d'intervention, les indicateurs, les résultats finaux attendus, les moyens de vérification et les hypothèses de réalisation (cf. en Annexe 3).

Il y a une bonne articulation entre l'objectif global et les objectifs spécifiques et les résultats attendus.

Les résultats finaux attendus sont bien mentionnés. Ceux-ci décrivent les avantages ou les bénéfices que le projet doit générer pour atteindre l'objectif spécifique. La quatrième colonne contient les activités qui seront mises en œuvre par le projet afin d'atteindre les résultats escomptés.

Les quatre niveaux sont intimement liés et la logique de la première colonne se lit comme suit : si les activités sont mises en œuvre, les résultats correspondant seront atteints. Si les résultats sont atteints, l'objectif spécifique du projet aura été réalisé et, ainsi, le projet aura contribué à la réalisation de l'objectif global.

Les hypothèses de réalisation mentionnent bien certaines données qui peuvent influencer négativement le projet, alors que celui-ci peut ne pas avoir une maîtrise directe sur elles ; ces hypothèses se situent dans un environnement plus large avec néanmoins **une attention particulière car tout changement à ce niveau peut remettre en cause les résultats, les objectifs spécifiques et l'objectif global.**

C'est pourquoi, il est important d'identifier ces données liées au contexte durant le suivi. Elles sont bien placées dans la quatrième colonne du Cadre Logique et sont bien formulées sous une forme positive.

Les indicateurs sont bien mentionnés de manière à bien clarifier les objectifs et les résultats. Ils sont placés dans la deuxième colonne du Cadre Logique au même niveau que les objectifs ou les résultats auxquels ils se réfèrent. Ils sont objectivement vérifiables et facilitent les processus de suivi et d'évaluation.

**En conclusion** le cadre logique est bien conçu et permet un bon pilotage du Projet.

Cependant, comparé au déroulement effectif des activités, il est parfois très détaillé et considère parfois certaines tâches comme des activités ; par exemple pour les Audits, la confection des TDR est considérée comme activité alors qu'elle est une tâche.

La corrélation entre les produits et les ressources financières n'est pas indiquée.

Les autres critiques du cadre logique se feront au niveau de l'analyse des Résultats et des Objectifs.

## **4.2. Le contenu des activités**

### **4.2.1. Les Objectifs du Projet**

L'objectif global de la CAP est de contribuer à l'amélioration du niveau (taux d'absorption des crédits sur ressources extérieures) et de la qualité (respect des règles et procédures en vigueur) d'exécution des Projets et Programmes ainsi qu'à la promotion de la modalité Exécution Nationale.

L'atteinte de cet objectif global passera par les objectifs spécifiques suivants :

- 1) appuyer les Projets et Programmes sous Exécution Nationale (NEX) pour atteindre un taux de décaissement au moins égal à 80% en 2008 ;
- 2) doter tous les Projets et Programmes (100%) sous Exécution Nationale d'un manuel de procédures opérationnelles et les amener à l'appliquer ;
- 3) appuyer une dizaine de Projets et Programmes hors NEX (taux de décaissement inférieur à 50%) pour atteindre un taux de décaissement au moins égal à 75% en 2008 ;
- 4) amener au moins 75% des Projets et Programmes (hors NEX) suivis par la DDI à se doter d'un manuel de procédures administratives, financières et comptables en 2008 ;
- 5) systématiser l'exercice annuel d'audit des Projets et Programmes suivis par la DDI d'ici 2008 ;
- 6) renforcer les capacités de 100% des acteurs (NEX et les dix (10) projets tests) en matière de mise en œuvre de Projets et Programmes d'ici 2008 ;
- 7) appuyer l'institutionnalisation de la fonction suivi- évaluation- contrôle au niveau des Ministères Techniques d'ici 2008.

#### 4.2.2. Les Résultats Finaux attendus du Projet

En rapport avec ces objectifs, les résultats finaux attendus sont :

- 80 % de taux de décaissement réalisés par les Projets et Programmes NEX en 2008 ;
- un manuel de procédures élaboré et mis en place au démarrage de chaque projet NEX ;
- aucune observation majeure sur les rapports d'audit des projets et programmes en 2008 ;
- 75% de décaissement enregistré par chacun des dix projets hors NEX suivis par la CAP ;
- un manuel de procédures élaboré et mis en place pour 75% des projets hors NEX suivis par la D.D.I. ;
- un rapport d'audit annuel disponible pour tous les Projets et Programmes suivis par la D.D.I. pour les exercices 2007 et 2008 ;
- 100% des acteurs cibles (NEX et 10 Projets hors NEX) formés d'ici a fin 2008 en :
  - Modalités NEX,
  - Planification/Programmation,
  - Exécution des dépenses publiques (Passation des marchés, engagement, liquidation, ordonnancement, paiement, comptabilité)
  - Suivi/Evaluation/Contrôle
- une Structure (Cellule, Bureau ou Unité) chargée de la
- Planification et du Suivi/Evaluation/Contrôle, mise en place au sein des Ministères de tutelle des Projets et Programmes.

#### 4.2.3. Les Activités prévues

Pour atteindre ces résultats finaux, les activités suivantes doivent être exécutées:

- l'Appui au processus de formulation
- l'Appui au démarrage et à la mise en place des outils de gestion des Projets et Programmes
- l'Appui a la Planification des Activités
- le Suivi de l'exécution financière
- Appui en Suivi-Evaluation

- Appui aux missions d'Audit
- Appui à la tenue de réunions d'organes d'orientation et d'impulsion des Projets et Programmes ; il s'agit de la tenue :
  - de Comités de Pilotage.
  - de CLEP (Comité Local d'Examen des Projets), et
  - des réunions de la Tripartite regroupant l'Etat, les bailleurs de fonds, et le Projet ou Programme.
- Appui au Renforcement des Capacités
- La Politique de Communication de la CAP

La Réalisation de toutes ces activités sera appréciée dans le titre suivant.

## V LES RESULTATS OBTENUS

### 5.1. L'Appréciation globale

Cette appréciation sera faite au regard de la Stratégie d'intervention de la CAP, des activités déployées, et des résultats obtenus en rapport avec les objectifs spécifiques et l'objectif global.

#### 5.1.1. La Stratégie d'intervention

La CAP, après l'identification de toutes les difficultés relatives aux Projets et Programmes par une étude sur leur mise en œuvre a adopté une stratégie de plaidoyer et de sensibilisation auprès des partenaires techniques d'exécution des Projets et Programmes avec comme principe directeur la franche collaboration fondée sur la compétence, la solidarité et la détermination pour atteindre ensembles les objectifs assignés.

Le mode d'intervention de la CAP repose sur :

##### - Le Partenariat

Il s'agit d'un élément important dans l'atteinte des objectifs dans cette période de rareté des ressources ; aussi les apports techniques et financiers permettront de réaliser les activités prévues, d'étendre le champ d'action pour mieux atteindre les objectifs assignés.

Pour cela, une politique de communication devra être menée pour une meilleure connaissance de la structure.

##### - L'approche par la demande

La CAP intervient dans ses relations avec les Projets et Programmes Hors NEX par la demande.

Au delà de la communication pour se faire connaître, l'accent devra être mis sur la valeur ajoutée que peut procurer le recours à ses services.

##### - La stratégie d'impartition

Elle consiste à faire faire par d'autres partenaires certaines activités pour lesquelles la compétence de la CAP ou sa disponibilité n'est pas assurée.

### 5.1.2. L'Appréciation globale des activités déployées et les résultats obtenus, et les Objectifs atteints

Au cours de la phase pilote, la CAP a concentré son intervention dans les domaines de l'appui aux projets sous Exécution Nationale financés par le PNUD et l'UNFPA, principalement par un soutien à la formulation de nouveaux programmes, l'appui au démarrage et à la mise en place des outils de gestion, l'appui à la planification des activités, l'appui au suivi-évaluation, l'appui aux opérations et la coordination de l'audit des projets et programmes, l'appui à l'organisation des réunions des organes d'orientation, d'impulsion et de décision, l'appui au renforcement des capacités, le développement d'un partenariat technique et financier, la mise en place d'une politique de communication.

Ainsi tous les projets et programmes (NEX) ont selon leur état d'avancement bénéficié de l'appui de la CAP :

- pour atteindre un taux de décaissement satisfaisant en 2008 ;
- pour se doter tous d'un manuel de procédures opérationnelles et les amener à l'appliquer ;
- en systématisant l'exercice annuel d'audit des Projets et Programmes suivis par la DDI en 2008 ;
- en renforçant les capacités de 100% des acteurs (NEX) en matière de mise en œuvre de Projets et Programmes en 2008 ;
- pour l'institutionnalisation de la fonction suivi-évaluation-contrôle au niveau des Projets et Programmes avec la mise en place des outils et une assistance à l'adaptation des supports aux spécificités du Projet à la demande ; un plaidoyer auprès des Ministères Techniques pour se doter d'une cellule de suivi-évaluation en 2008 a été mené.

Ainsi tous les Objectifs spécifiques liés au NEX ont été atteints (voir le 5.2. intitulé Les activités déployées, les résultats obtenus et les objectifs atteints).

**Au vu de la relation d'effet sur la situation problématique de départ, et qu'il est parfaitement en phase avec les priorités, le Projet CAP est pertinent**

**Dans la mesure où les activités ont obtenu des résultats qui ont contribué à la réalisation de l'objectif global et des objectifs spécifiques du projet, la l'efficacité de la CAP est démontrée**

Pour tous les autres objectifs spécifiques relatifs aux Projets et Programmes hors NEX en dehors des audits des projets financés par la Banque Mondiale, les

objectifs ne sont pas atteints pour la simple raison qu'il n'y a pas eu de demande d'appui-conseil à la CAP. Parfois l'objectif spécifique est sans objet ; par exemple l'objectif spécifique 4 qui consiste à doter d'ici 2008 à 75% des programmes hors NEX de manuels des procédures est sans objet car cela fait partie des conditionnalités, sauf pour les projets a financement bilatéral.

## 5.2. Les activités déployées, les résultats obtenus et les objectifs atteints

### 5.2.1. Le Contenu des Activités déployées par la CAP

#### 5.2.1.1. L'Appui au processus de formulation

Le tableau suivant expose la liste et le nombre de Projets ayant bénéficié de l'Appui de la CAP à la Formulation des Projets avec les appréciations des bénéficiaires et celles de la CAP.

Tableau des Projets bénéficiaires d'un Appui à la Formulation

PROJETS BENEF EN 2007	PROJETS BENEF EN 2008	OBSERVATIONS DES BENEFICIAIRES	OBSERVATIONS DE LA CAP
PROGERT PN-PTMF Grippe Aviaire Bétail Endémique PPFTE PGIES 2 6 <sup>ème</sup> Prg UNFPA ACOPROV PARGCN PALAC Micro Finance (12 Prjoets)	PRECABG PRP PADEL/PNDL ACRI PROGERT PROGEDIME PASEF TOKTEN II ACCC PN-PTMF ANCR ART GOLD (12 Projets)	+ appui utile de la CAP + gain de temps	+ réticences par rapport aux prérogatives de la CAP dans les arrangements de gestion contenus dans les DAP + non prise en charge du processus de formulation par les ministères techniques + faible maîtrise de la modalité NEX par certains acteurs + absence de ressources spécialement dédiées au processus de formulation des projets et programmes + Problème de statut du CLEP en tant que dernière instance de validation du DAP dans une modalité appelée Exécution Nationale

Source : documentation complétée par des enquêtes auprès des Projets et Programmes.

Cette activité de la CAP a évité les pertes de temps constatées auparavant dans cette phase des projets ; certains Coordonnateurs ont souligné le rôle d'impulsion joué par cette structure.

De novembre 2006 à novembre 2008, la CAP a appuyé la formulation de près de 20 projets du gouvernement dont 17 projets sous Exécution Nationale couvrant la presque totalité des régions pour une subvention de près de 136 476 869 \$. Le tableau suivant nous donne les Projets, le montant de leur financement, la répartition par ministère de tutelle.

Tableau des financements et de la répartition des Projets par Ministère

N°	Nom du projet	Montant \$US	Ministère de Tutelle	Modalité d'exécution
1	PADEL/PNDL	10 000 000	Décentralisation	NEX
2	ACCC	1 344 000	Environnement	NEX
3	PASEF	5 000 000	Environnement	NEX
4	PROGEDIME	1 608 570	Environnement	NEX
5	PRP	10 145 000	Famille	NEX
6	PRECABG	4 700 000	DREAT/SGP	NEX
7	CRI	250 000	Eco Maritime	NEX
8	TOKTEN II	900 000	Affaires Etrangères	NEX
9	PROGERT	14 187 649	Environnement	NEX
10	PN-PTFM	23 372 661	Mines et industrie	NEX
11	PLCPFTE	3 934 000	Famille	Hors NEX
12	PGBétail Endémique	11 646 509	Élevage	Hors NEX
13	Prévention Grippe Aviaire	60 000	Elevage	NEX
14	PALAC	19 800 000	Affaires Etrangères	NEX
15	PAPNGRC	750 000	Intérieur	NEX
16	PGIES	11 429 000	Environnement	NEX
17	ACOPROV	5 000 000	DREAT/SGP	NEX
18	Microfinance	2 000 000	Microfinance	NEX
19	ANCR	250 000	Environnement	NEX
20	ART GOLD	8 000 000	Aménagement du Territoire	Non encore Confirmée

Source : Rapport auto-évaluation CAP Novembre 2008

Les ministères techniques ayant bénéficié de l'appui de la CAP sont : l'Environnement (6), la Famille et Développement social (2), les Affaires Etrangères (2), Réformes du secteur public (2), Décentralisation (1), Intérieur

(1), Micro finance (1), Elevage (2), Mines et Industrie (1), Economie Maritime (1) et Aménagement du Territoire (1).

### 5.2.1.2. L'Appui au démarrage et à la mise en place des outils de gestion des Projets et Programmes

Tableau des Projets bénéficiaires

PROJETS BENEF EN 2007	PROJETS BENEF EN 2008	OBSERVATIONS DES BENEFICIAIRES	OBSERVATIONS DE LA CAP
PROGERT Grippe Aviaire Bétail Endémique PFTE PGIES I PGIES II 6 <sup>ème</sup> Prg UNFPA ACOPROV PARGCN PALAC Micro Finance (12Projets)	PRECABG PRP PADEL/PNDL PROGERT PASEF PN-PTMF PGIES II PAPNGRC MICROFIN ACOPROV PALAC (11Projets)	+ bonne appréciation de l'appui de la CAP + contestation de la coordination du processus de recrutement par la CAP + contestation de l'implication de la CAP dans le processus de recrutement.	+ réticences par rapport aux prérogatives de la CAP dans les arrangements de gestion contenus dans les DAP +rôle de coordination du processus de recrutement des personnels de projets et programmes confirmé par des lettres du Ministre d'Etat chargé de l'E. et des F. envoyées aux bailleurs de fonds e ministères. + Actualisation du manuel cadre NEX + Généralisation des manuels de procédures + Elaboration du guide NEX + Définition du cadre conceptuel de suivi évaluation contrôle et + Appui à la mise en place d'un dispositif SEC au niveau des projets et programmes

Source : documentation complétée par des enquêtes auprès des Projets et Programmes.

L'appui de la CAP dans cette activité s'est fait à travers les tâches suivantes :

- l'Acte de création du Projet
- la Coordination processus de sélection du personnel
- l'ouverture d'un compte bancaire
- la préparation du PTA
- la préparation de la 1<sup>ère</sup> demande de fonds
- l'élaboration d'un manuel des procédures administratives et comptables

Auparavant beaucoup de temps était perdu dans cette phase du cycle d'un Projet pour différentes raisons dont :

- l'inexpérience de certains coordonnateurs de projet compétents dans leurs domaines techniques mais novices pour ces opérations et surtout leur manque de temps au démarrage de leur projet avec les nombreuses tâches techniques ;
- la méconnaissance du circuit du Ministère de l'Economie et des Finances et des procédures NEX ;
- la dispersion des actions, chaque projet entreprenant isolément ses propres démarches.

L'appui-conseil de la CAP dans ces activités avec son expérience et sa proximité avec le MEF a permis de gagner du temps et de soulager les coordonnateurs et ministères techniques. Son rôle dans ce domaine est bien apprécié par les projets et les bailleurs de fonds.

Une vingtaine de Projets a pu bénéficier d'un appui-conseil dans ce domaine.

Cette phase a permis la mise à la disposition des Projets :

- d'un guide des procédures NEX,
- d'un manuel cadre NEX actualisé avec la généralisation des manuels de procédures,
- de la définition d'un cadre conceptuel de suivi / évaluation / contrôle et l'appui à la mise en place d'un dispositif SEC au niveau des projets et programmes.

Ainsi la Promotion de la modalité « Exécution Nationale » a été faite par la CAP auprès de ces Projets et de tous les acteurs impliqués.

Ces deux documents ont été validés au cours d'un atelier de partage, tenu du 12 au 14 août 2008, avec la participation des services du Ministère de l'Economie et des Finances impliqués dans la mise en œuvre des projets, les partenaires (PNUD et UNFPA) et les responsables des unités de gestion des projets et programmes.

~~La coordination du processus de recrutement par la CAP est considérée comme ne relevant pas de ses attributions.~~

En fait nous sommes en présence de plusieurs thèses antagoniques :

- le MEF pense que la mise en œuvre des projets et programmes qui relève des attributions de la CAP lui confère le rôle de coordonnateur du processus de recrutement du personnel, car une bonne mise en œuvre d'un projet suppose un personnel de qualité. Ce qui est en phase avec son objectif de continuer à l'amélioration du taux d'absorption et de la qualité exécution des projets et programmes.

Cette situation a été réaffirmée par le Ministre d'Etat chargé de l'Economie et des Finances dans trois lettres dont les destinataires ou ampliataires sont les bailleurs de fonds (PNUD et UNFPA) et les ministères techniques.

Le M.E.F. pense que la coordination du processus de recrutement des personnels des projets et programmes par la CAP lui permet de s'assurer de la transparence et du respect des procédures.

- Les Coordonnateurs de Projets ont des avis partagés:
  - Certains coordonnateurs de projets soutiennent que le recrutement du personnel des projets relève des prérogatives de leur Ministre de tutelle qui du reste est le signataire de leurs contrats.  
Ils affirment craindre que des rapports de collaboration pouvant engendrer des relations conflictuelles avec le coordonnateur de la CAP, n'entraînent «un subjectivisme» en cas de nouveau recrutement du Coordonnateur dans une nouvelle phase ou en cas de candidature dans un autre projet .  
  
Ils pensent aussi que la CAP n'est pas outillée techniquement pour apprécier la compétence d'un personnel technique dans un domaine qui lui est généralement étranger.  
Ces Coordonnateurs concluent que la CAP doit se limiter tout au plus a siéger pour veiller au respect des procédures et de la transparence sans pouvoir de notation.
  - D'autres coordonnateurs pensent que l'intervention de la CAP est la bienvenue et permet d'éviter « certains abus » de leurs ministères techniques en matière de recrutement.  
  
Ils pensent que la Coordination du processus de sélection par la CAP garanti la transparence. Pour eux, cette intervention n'altère pas les prérogatives des ministères techniques qui participent aux commissions de sélection.

Selon eux, le choix définitif du recrutement revient au Ministre de tutelle qui choisit parmi les trois candidats proposés par une commission tripartite (CAP, PNUD, Ministère technique de tutelle du Projet ou Programme) en vertu de son pouvoir discrétionnaire.

Sur ce dernier point, ils pensent que pour parfaire le système, la commission doit aller plus loin pour recommander explicitement le recrutement du candidat classé 1<sup>er</sup> pour plus d'équité car la formule actuelle peut permettre le recrutement par le Ministre de tutelle du candidat classé 3<sup>ème</sup>.

- Les bailleurs de fonds ont également deux avis différents compte tenu de la différence des situations :

- le PNUD pense que pour avoir participé au processus de mise en place et de financement de la CAP, il n'a jamais été question dans un document de formulation ou dans leur esprit que la CAP soit coordonnatrice du processus de recrutement du personnel des projets et programmes NEX.

Selon le PNUD, il existe une commission des marchés publics compétente pour le choix des candidats dans les marchés relatifs aux Appels d'offres ou candidatures ; la CAP ne devait pas selon eux être impliquée dans le recrutement.

Cependant, cette Institution déclare souscrire à la position de l'Etat depuis qu'elle a connaissance des lettres du MEF confiant la coordination du processus de recrutement à la CAP pour les Projets et Programmes à modalité NEX.

- L'UNFPA dont le 6<sup>ème</sup> Programme est concerné, recrute directement le personnel technique, tandis que pour le personnel financier et celui de soutien il est recruté par la CAP avec un droit de regard du bailleur qu'est l'UNFPA. Celle-ci déclare approuver parfaitement cette formule. et la CAP.

- La CAP quant à elle parle plutôt de sélection et déclare que le processus qu'elle coordonne est tripartite.

A cet effet, la CAP lance les appels à candidatures et recueille celles-ci ; une commission de sélection et non de recrutement dans laquelle siège elle-même comme Président composée du ministère de tutelle et du bailleurs de fonds (le PNUD) choisit les présélectionnés.

Après des entretiens avec chaque présélectionné, la commission discute des candidatures et chaque partie procède à une notation à égalité de voix et de coefficient .

Sur cette base, trois candidats sont classés par ordre de mérite dans un compte rendu approuvé par les trois parties qui est transmis au Ministre de tutelle du Projet qui en dernier ressort choisit librement un des trois candidats en vertu de son pouvoir discrétionnaire et procède à son recrutement et à la signature de son contrat.

Pour les autres catégories de personnel, le choix est fait après l'examen des dossiers de candidatures par la CAP, le Coordonnateur du projet nouvellement recruté et le PNUD.

Après l'appréciation de même poids de chacune des trois parties, le « meilleur » candidat est recruté ; son contrat est signé par le Coordonnateur du projet.

La CAP fait remarquer que jusqu'à présent, aucune partie n'a relevé ou fait état de non transparence ou de non respect des procédures dans les choix de la liste des 3 candidats classés par ordre de mérite et proposée au recrutement par le Ministre de tutelle.

### 5.2.1.3. L'Appui à la Planification des Activités

Tableau des Projets bénéficiaires

PROJETS BENEFC EN 2007	PROJETS BENEFC EN 2008	OBSERVATIONS DES BENEFICIAIRES	OBSERVATIONS DE LA CAP
PAPNGRC PROGERT I (2 projets)	PGIES II PROGERT PRP PRECABG MICROFINANCE PADEL/PNDL PLATEFORMES PLATEFORMES 6eme PROG UNFPA (10 projets et programmes)	+ lacune comblée par la CAP +bonne qualité de l'appui	+ non programmation des ateliers de manière à permettre la participation de la CAP à tous les ateliers + non implication de la CAP par le PNUD dans la planification Budgétaire

Source : documentation complétée par des enquêtes auprès des Projets et Programmes.

L'Appui-conseil de la CAP dans le domaine de la planification s'est fait à travers les tâches suivantes :

- la Planification initiale dans la phase de préparation des documents de projets ;
- la généralisation de l'utilisation du cadre logique ;
- la Planification annuelle d'activités (Plan de travail annuel) requise par la DDI pour les besoins des demandes de fonds ;
- la Planification budgétaire annuelle (requise par la DDI) pour les besoins de demande de fonds ;
- la Planification trimestrielle d'activités (requise par la DDI) pour les besoins de demande de fonds ;
- la Programmation trimestrielle budgétaire (requise par la DDI) pour les besoins de demande de fonds ;
- le Plan de passation de marchés ;
- la Charte des responsabilités ;
- l'échéancier général.

La maîtrise de ces aspects est fondamentale dans la gestion d'un projet ; elle permet de baliser le chemin, de mesurer les progrès ou retard par rapport aux résultats prévus et permet de recentrer régulièrement la gestion des activités pour l'atteinte des objectifs.

La CAP a permis aux Projets et Programmes NEX financés par le PNUD et l'UNFPA de maîtriser et d'utiliser ces outils de planification indispensables.

#### 5.2.1.4. L'Appui au Suivi de l'exécution financière

Tableau des Projets bénéficiaires

PROJETS BENEF EN 2007	PROJETS BENEF EN 2008	OBSERVATIONS DES BENEFICIAIRES	OBSERVATIONS DE LA CAP
PAREP PNBG PAPNGRC PGIES I et II TOKTEN I PROGERT PDF PROGERT I (7 Projets)	PAPNGRC PAREP (période de clôture) PGIES II PROGERT I PALAC MICROFINANCE ACOPROV (7 Projets)	+bonne qualité du suivi de la CAP +non application du dispositif de suivi de proximité par les CP +absence de suivi préventif +allongement du temps et altération de l'ambiance par des correspondances à la suite d'erreurs comptables	+ non application du dispositif de suivi de proximité par les CP + temps de traitement dépassant souvent deux (02) jours + faible qualité des documents comptables + retard dans la soumission des demandes de fonds par les projets/programmes

Source : documentation complétée par des enquêtes auprès des Projets et Programmes.

Cette activité regroupe les tâches suivantes :

- le Contrôle et vérification des pièces justificatives des dépenses encourues par les projets/programmes ;
- la Vérification des rapports financiers et des rapports d'activités produits par les projets/programmes ;
- la Structuration des demandes d'avance de fonds et de paiement direct ;
- l'Elaboration de manuel de procédures administratives comptables et financières des projets/programmes sous Exécution Nationale ;
- l'Organisation d'ateliers d'échanges et de mise à niveau sur le NEX ;
- l'Application des procédures consignées dans le manuel des procédures ;
- la Coordination du recrutement du personnel des projets/programmes sous Exécution Nationale en particulier des assistants administratifs et financiers ;
- le contrôle de conformité des rapports financiers et demande d'avances de fonds ;
- la véracité des activités planifiées par rapport au P.T.A.

Le suivi de l'exécution financière est fondamental dans l'absorption adéquate des ressources qui est indispensable pour la réalisation à temps des activités techniques. En effet, combien de fois des activités ne sont pas réalisées à temps, ou un personnel est payé très tardivement parce qu'une demande d'avance a été rejetée parce que mal conçue ou ne respectant les procédures ou formulée en retard, entraînant ainsi une rupture dans la trésorerie du Projet.

Les Projets ont bien apprécié l'appui-conseil de la CAP mais déplorent que le contrôle a posteriori soit plus souvent utilisé plutôt qu'un contrôle préventif et surtout le non recours au suivi de proximité; ils déplorent aussi parfois en cas d'erreurs, la rédaction de correspondances avec ampliations aux ministères, directions et bailleurs de fonds, allongeant ainsi la procédure, alors qu'une simple communication directe aurait pu régler le problème.

La CAP tout en reconnaissant parfois la non application du dispositif de suivi de proximité par ses Chargés de Programme, précise que le recours à des correspondances n'est utilisée qu'exceptionnellement lorsqu'il y a certaines réticences à tenir compte de ses observations après plusieurs rappels.

### 5.2.1.5. L'Appui en Suivi-Evaluation

Cette activité est faite à travers les tâches suivantes :

- la Confection du Format de rapport d'activités conforme aux exigences des bailleurs de fonds ;
- l'Elaboration de mécanismes de suivi et d'évaluation et définition d'indicateurs ;
- la Définition de méthodologies de collecte d'information
- la Définition du format des données ;
- l'Evaluation des informations collectées et l'identification d'écarts par rapport aux plans ;
- l'Analyse des écarts identifiés ;
- la Mise en place de Mesures correctives immédiates (contrôle) et
- des Recommandations (concernant les mesures correctives à moyen et long terme).

La CAP a procédé au diagnostic de la situation dans les Projets et Programmes et mis en place un format cadre global validé par les acteurs. Ces documents ont été mis à la disposition de tous les Projets qui doivent s'y référer pour concevoir leur dispositif de suivi-évaluation.

A leur demande, la CAP assistera chaque Projet pour faciliter cet exercice particulièrement difficile car la plupart de ces projets n'ont pas d'expert en suivi-évaluation.

Par ailleurs, les différents points focaux des ministères techniques doivent en collaboration avec la Direction de la Planification mettre en place une cellule de suivi-évaluation ; la CAP participe au plaidoyer et facilitera, à la demande, la mise en place de cet instrument.

### 5.2.1.6. L'Appui aux missions d'Audit

Tableau de récapitulation de l'Appui aux missions d'Audit

BAILLEURS	NOMBRE DE PROJETS AUDITES POUR L'EXERCICE 2006	COUT EN MILLERS DE FCFA	NOMBRE DE PROJETS AUDITES POUR L'EXERCICE 2007	COUT EN MILLERS DE FCFA
Banque Mondiale	18	118 732,718	17	109 999,277
PNUD	7	35 990,000	11	34 987,000
UNFPA	12	18 000,000	8	6 500,000
TOTAL	37	172 722,718	36	151 486,277

Le contenu de l'appui de la CAP concerne les tâches chronologiques suivantes :

- la Planification des audits annuels ;
- la Préparation des Termes de Référence ;
- la Coordination de la sélection de cabinets d'audit ;
- le Lancement et le suivi des audits ;
- l'Analyse des rapports d'audits (ateliers de partage) ;
- le Suivi des recommandations.

L'intervention de la CAP a mis fin à une situation antérieure non conforme à la transparence; en effet les audits étaient organisés par les Projets et Programmes eux-mêmes avec le choix des cabinets chargés de les auditer ; la restauration de la règle de la prise en charge de cette activité par une structure extérieure indépendante garantit une plus grande indépendance des cabinets d'audit avec des résultats plus fiables.

L'ensemble des Projets et Programmes NEX a bénéficié de cet appui, de même que ceux DEX de la Banque Mondiale.

A la demande de celle-ci, pour une prise en charge de cette activité par l'Etat, le MEF a confié les audits à la CAP.

La finalisation des discussions avec la BAD permettra de l'étendre aux projets de ce bailleur de fonds.

Cependant, certaines contraintes variables selon le bailleur de fonds ont été relevées par la CAP:

**- Pour les Projets NEX financés par le PNUD :**

- un retard dans la validation des termes de référence et la confirmation du portefeuille devant faire l'objet d'audit ;
- un retard dans la restitution et l'exploitation des résultats des audits de l'exercice 2007 faute de financement de l'activité ;
- une insuffisance dans le suivi de l'application des recommandations des audits.

**- Pour les Projets et Programmes NEX financés par l'UNFPA :**

- l'absence de suivi rapproché ;
- le retard dans la restitution et l'exploitation des résultats des audits de l'exercice 2007 faute de financement de l'activité.

**- Pour les Projets et Programmes financés par la Banque Mondiale :**

- la récurrence du problème de financement de l'atelier de restitution et d'exploitation des résultats des audits

- l'absence de dispositif de suivi par la CAP de l'application des recommandations des audits ; en fait la Banque n'a pas prévu ce financement dans son dispositif ; elle pense que le financement d'une telle opération doit être fait par l'emprunteur en l'occurrence l'Etat.

La satisfaction des partenaires par rapport aux résultats a été enregistrée.

- Pour les Projets et Programmes financés par la BAD, il s'agit d'un manque de communication avec la BAD dans le processus de prise en charge du dossier qui est en voie d'être résolu.

#### 5.2.1.7. Appui à la tenue des Réunions d'Organes d'Orientation et de Réflexion sur les Projets et Programmes

##### A) Les Comités de Pilotage

Tableau des Projets bénéficiaires

PROJETS BENEF EN 2007	PROJETS BENEF EN 2008	OBSERVATIONS DES BENEFICIAIRES	OBSERVATIONS DE LA CAP
PGIES I PROGERT CAP (3Projets)	PAPNGRC PGIES II PADEL/PNDL PNBG (CTC) PALAC MICROFINANCE ACROPOV PROGERT PRP PRECABG PLATES FORM (11Projets)	+appui de la CAP apprécié par les Projets + gain de temps appréciable	+ Difficulté à faire respecter les prérogatives du Comité de Pilotage + Prééminence du comité de pilotage sur la tripartite

Cet organe assure les fonctions d'Orientation, d'Impulsion et de décision ; il est un cadre de concertation et de dialogue entre les parties prenantes du Projet ; il est chargé de veiller au bon déroulement du projet, de superviser l'exécution des décisions et engagements, d'approuver les activités et résultats pour l'atteinte des objectifs; il supervise la clôture et approuve le rapport final du Projet.

Il est composé de représentants des ministères de tutelle du projet avec la Direction d'ancrage (qui le préside généralement), des différents ministères et services de l'Etat concernés directement ou indirectement par l'exécution du projet, les bailleurs de fonds du projet, la CAP, et toutes autres structures dont l'expertise peut s'avérer utile.

### B) L'Appui à la tenue du Comité Local d'Examen des Projets (CLEP)

Tableau des Projets bénéficiaires

PROJETS BENEF EN 2007	PROJETS BENEF EN 2008	OBSERVATIONS DES BENEF	OBSERVATIONS CAP
	PAPNGRC PGIES II PADEL/PNDL PAREP (tripartite de clôture) PNBG (CTC) PALAC MICROFINANCE ACROPOV (8Projets)		+ problème de statut du CLEP en tant que dernière instance de validation du DAP dans une modalité appelée Exécution Nationale

Cet organe qui regroupe les mêmes éléments que le Comité de Pilotage est comme son nom l'indique le cadre d'examen des différents projets et Programmes du bailleur de fonds.

### C) L'Appui à la tenue de la Tripartite

Tableau des Projets bénéficiaires

PROJETS BENEF EN 2007	PROJETS BENEF EN 2008	OBSERVATIONS DES BENEF	OBSERVATIONS CAP
PAREP (tripartite de clôture)	PGIES II PROGERT I (2Projets)		+la Tripartite ne devrait être conçue par projet mais pour l'ensemble du Portefeuille

Il s'agit de réunions regroupant l'Etat, les bailleurs de fonds, et le Projet ou Programme pour décider de l'orientation, discuter de problèmes importants sur le déroulement et le devenir des Projets et Programmes.

Comme cela apparaît à travers la composition et le rôle de ces différentes instances, on note des chevauchements et des duplications ; pour la CAP l'Etat, les bailleurs de fonds doivent repenser la nomenclature de ces différentes instances de réunion en vue d'une meilleure rationalisation fondée sur le pragmatisme et l'efficacité.

### 5.2.1.8. Les activités de Renforcement des Capacités de la CAP

Le tableau ci-après résume les réalisations des différentes activités de renforcement des capacités à travers les thèmes, les dates et lieux, les cibles, les objectifs et des observations.

THEMES	DATE ET LIEU	CIBLES	OBJECTIFS	OBSERVATIONS GENERALES
Suivi de l'exécution financière (mise à niveau des chargés de programmes)	1 <sup>er</sup> au 3 novemb 2006 à Dakar	Chargés de programme NEX de la CAP	mise à niveau de ces Chargés de Programme sur les principes, techniques et modalités de contrôle des dépenses encourues par les projets et programmes sous Exécution Nationale	Une évaluation positive par les participants a été faite du contenu qui a été jugée très bénéfique pour le suivi de l'exécution financière des projets et programmes
Procédures NEX	13 au 15 novemb 2007 à Ndiambour	PNUD, DCEF, DDI/CAP,	exposer les réformes en cours au niveau du SNU ; il s'agissait aussi de s'accorder sur le processus de formulation, d'exécution et d'évaluation des projets et programmes ainsi que sur les formats de documents à utiliser par les deux parties	Il s'agissait de présenter à la partie nationale (DDI, DCEF) les nouvelles dispositions relatives à la mise en œuvre des projets et programmes selon la modalité NEX. Elles s'inscrivent dans la dynamique des réformes du Système des Nations Unies
	20 au 24 novemb 2007 à Mbour	Personnel des projets et programmes sous NEX (financés par le PNUD)	un échange sur la modalité « Exécution Nationale ».	Il s'agit de restitution et de partage des résultats de l'atelier de Ndiambour
Atelier Régional sur les politiques d'évaluation du PNUD	28 novemb. au 1 <sup>er</sup> décemb. 2006 en Afrique du Sud	Partenaires du PNUD	recueillir l'expérience de divers acteurs sur les outils d'évaluation et de suivi des projets et programmes	

THEMES	DATE ET LIEU	CIBLES	OBJECTIFS	OBSERVATIONS GENERALES
Gestion axée sur les Résultats	30 novemb. 2007	Cellules de planification des ministères techniques, directions du MEF (DB, DCEF, DDI, DPN), partenaires au développement (PNUD, UNFPA, UNICEF, BM et BAD)	recueillir l'expérience de divers acteurs (Direction du Budget, Direction de la Planification Nationale, Cellule d'Exécution Administrative et Financière du Ministère de la Justice, UNICEF, UNFPA et PNUD) en matière de Gestion Axée sur les Résultats	Cet atelier s'inscrit dans le cadre du partenariat (matérialisé par un protocole d'accord) entre la CAP et l'UNICEF
Procédures des Dépenses Publiques	29/10 au 02/11/ 2007	Personnel des projets et programmes sous NEX (financés par le PNUD)	Renforcer les capacités dans les domaines suivants : <ul style="list-style-type: none"> <li>- la préparation de la loi des finances ;</li> <li>- l'exécution des dépenses publiques ;</li> <li>- la passation des marchés ;</li> <li>- le contrôle des dépenses publiques ;</li> <li>- la comptabilité des matières et</li> <li>- la gestion du personnel.</li> </ul>	Cet atelier a permis une mise à niveau du personnel des projets et programmes sur les procédures de dépenses publiques. Il a été, toutefois, proposé de renouveler des rencontres du genre pour assurer une meilleure appropriation.
Comptabilité et Systèmes Comptables	Janvier 2008 (15jours)	organisée au profit du personnel de la CAP (RAF, Assistants Administratifs et Financiers, Chargés de Programmes et Experts), du PGIES (RAF, Expert) et du PROPERT (RAF, Expert).	Initier ce personnel dans l'utilisation du logiciel TOMPRO	Le logiciel TOMPRO permet de structurer les informations financières et comptables et de générer les états financiers et comptables de fin de période.

Procédures NEX	14 au 17 mai 2008 à Mbour	personnel du PROGERT, le Directeur des Eaux et Forêts, des conseillers techniques du Ministère et les Inspecteurs Régionaux des Eaux et Forêts	Informers les acteurs et partager les règles et procédures applicables aux projets / programmes NEX, de l'identification à la clôture en passant par la définition et la réalisation.	l'atelier a permis aux différents participants de mieux saisir les tenants et aboutissants de la modalité NEX ; ce qui ne manquera pas d'influer dans le sens d'améliorer l'exécution du projet.
Procédures NEX	16 au 25 septemb. 2008 à la CAP	Personnel (RAF et AAF) des nouveaux projets et programmes NEX	Mettre à niveau les acteurs sur les règles et procédures de gestion administrative et financière selon la modalité NEX	l'atelier a permis aux différents participants de mieux saisir les tenants et aboutissants de la modalité NEX ; ce qui ne manquera pas d'influer dans le sens d'améliorer l'exécution du projet.
Procédures Opérationnelles NEX	20 au 25 octobre 2008 à Mbour	CAP, PNUD, Inspection Régionale du Travail et de la Sécurité Sociale, Personnel des projets et programmes NEX	Echanger sur les règles et procédures NEX et sur la législation du Travail	l'atelier a permis une mise à niveau des participants sur la modalité NEX et sur la législation du Travail.
Atelier sur le contrôle interne et les procédures de passation des marchés publics	Du 15 au 19 déc. 2008	CAP, Agence de régulation des marchés publics, Direction du contrôle des marchés publics, Cellule de passation des marchés du MEF, les Projets en cours, un cabinet de gestion et d'expertise	Echanger sur le contrôle interne et les procédures de passation des marchés publics	L'Atelier a permis Aux Projets de mieux maîtriser le thème et faciliter ainsi leur maîtrise des procédures de passation des marchés

Source : Rapport auto-évaluation CAP Novembre 2008 réactualisé en décembre par le Consultant auprès de la CAP.

La prise en charge efficace du renforcement des capacités nécessite :

- une prévision, une planification rigoureuse en fonction des besoins et a une date antérieure à la réalisation des activités pour lesquelles on dote le bénéficiaire des capacités nécessaires pour leur bonne exécution avec un Plan de Formation et de Renforcement des Capacités ;
- un plan de suivi des résultats, de leur correcte démultiplication et l'application effective et durable des connaissances ;
- une bonne prise en charge de tous ces aspects suppose la disponibilité de ressources financières suffisante pour avoir les moyens matériels et humains d'une bonne mise en œuvre.

Aussi, les contraintes majeures de ce volet sont :

- la non prise en compte de cette activité dans les allocations budgétaires ;
- l'absence d'un diagnostic préalable avec la détermination des besoins en fonction des cibles ;
- l'absence d'une planification avec un échéancier précis de réalisation pour les cibles concernées et si possible avec elles ;
- l'absence d'un dispositif planifié de suivi des résultats et de l'impact sur les bénéficiaires.

Néanmoins, malgré toutes ces contraintes dont la plupart découlent d'une insuffisance des ressources financières, la CAP a réussi comme le montre ce tableau a déployer avec les moyens du bord des ateliers de renforcement des capacités auprès de cibles avec comme résultat une bonne maîtrise par les bénéficiaires de l'exécution des activités et tâches ayant fait l'objet de ces thèmes.

Les bénéficiaires ont bien apprécié les renforcements des capacités déployés par la CAP et la conformité avec certains de leurs besoins tout en souhaitant :

- une meilleure étude des besoins, nécessairement à la carte car il arrive qu'une cible déjà formée sur un thème soit reconvoquée pour le même thème,
- une meilleure planification pour le déroulement des activités de manière a permettre une meilleure prise en compte dans leur calendrier pour éviter des chevauchements à certains moments avec d'importantes tâches des unités de gestion des projets ; pour ce point, il s'agit plutôt d'un problème de délai de prévision car il existe effectivement des prévisions faite par la CAP sur 1 mois au moins. Il serait souhaitable que la planification se fasse sur plusieurs mois, à défaut d'être annuelle.

#### 5.2.1.9. Les Activités d'Appui-conseil auprès de Directions et Services du M.E.F.

La CAP est une cellule ancrée à la DDI du MEF, aussi mène-t-elle certaines activités d'Appui auprès de structures de ce ministère.

Son implication à travers ces activités a permis à ces structures de profiter de son expérience et son expertise; les résumés du contenu de ces Appuis sont exposés ci-après :

- La CAP cooptée dans le Groupe de travail sur les indicateurs de performance de la Direction Générale des Finances (DGF) a proposé une note méthodologique d'identification des indicateurs de performance qui a été validée par le groupe de travail.
- Dans le cadre du Suivi de l'exécution financière des projets et programmes sous tutelle technique du MEF : La CAP, en rapport avec l'Inspection Générale des Finances (IGF), est chargée de définir la notion de projet et programme devant faire l'objet de suivi et le schéma de suivi à adopter. En outre, le groupe de travail a confié à la CAP, en rapport avec l'IGF, la coordination et le suivi de l'exécution financière des projets et programmes sous tutelle technique du MEF. La CAP est appelée, à terme, à piloter l'exercice.
- Élaboration d'un code d'éthique et de déontologie de la DGF : La CAP fait partie du groupe de travail chargé de rédiger le code d'éthique et de déontologie de la Direction Générale des Finances (DGF). A cet effet, le code de bonne conduite de la CAP a servi de base de travail et il lui a été demandé de proposer un texte pour le préambule dudit code ; ce qui a été fait et validé.
- Le Suivi des diligences relatives aux orientations budgétaires 2008 : La CAP est régulièrement conviée aux rencontres sur le suivi des plans d'actions issus des exercices CFAA et CPAR. Ces plans d'actions constituent la feuille de route pour la mise en œuvre des réformes financières et budgétaires menées au Sénégal.
- Le Suivi de la mise en œuvre du Plan d'actions conjoint pour l'Efficacité de l'aide au Sénégal 2008/2010 : la CAP fait partie du groupe de travail chargé de conduire l'activité 9.4 consistant à « procéder à l'état des lieux, à l'harmonisation des systèmes de reporting et de suivi-évaluation utilisés par les PTF au niveau des secteurs et les harmoniser ». A cet effet, la CAP est chargée de proposer au groupe de travail une première version des termes de référence de ladite activité qui fera l'objet d'étude à confier à un cabinet de consultance.

#### 5.2.1.10. L'Activité de communication

La CAP, institution nouvellement créée avait besoin de se faire connaître de ses partenaires. Ainsi, elle a eu à mener les activités suivantes :

- Des rencontres de prise de contact avec les différents acteurs (Ministères techniques, bailleurs de fonds, UGP);
- L'élaboration d'une plaquette de présentation de la CAP, tirée en 300 exemplaires ;
- L'Elaboration du guide des procédures NEX, tiré en 300 exemplaires ;
- La réalisation de trois numéros (03) d'un périodique « CAP info », édité en 200 exemplaires ;
- La confection d'agendas pour les années 2007 et 2008 en 300 exemplaires ;
- La mise en ligne d'un site web « Portail des projets et programmes du Sénégal » ;
- L'Institution d'un prix de distinction du Meilleur Coordonnateur de projet / programme et
- L'Etude et diffusion du Rapport sur l'Absorption des Crédits sur Ressources Extérieures (RARE).

Ces actions ont permis aux acteurs de bien connaître la CAP et de déboucher sur certains Partenariats.

#### 5.2.1.11. L'Activité de développement d'un Partenariat technique et financier

Il s'agit d'un élément important dans le succès de tout Projet et Programme car on assiste à la rareté des ressources accentuée par la crise du pétrole et surtout par le début d'une crise financière dont les conséquences sont incalculables mais dont l'une des premières pourrait être une baisse de l'A.P.D. Aussi, la rationalisation des ressources et le cadrage des activités sur l'essentiel s'impose.

A cet effet, la CAP doit mener une Politique de maintien et de renforcement du Partenariat existant et surtout rechercher d'autres Partenaires techniques et financiers.

### A) La situation du Partenariat

A travers ses activités, nous relevons plusieurs types de Partenariat.

#### a) Le Partenariat avec le PNUD et l'UNFPA

Ce partenariat avec ces deux institutions et l'Etat sénégalais existe dès le départ avec la mise en place de la CAP en même temps qu'un financement conjoint avec une modalité NEX.

**Le Partenariat avec le PNUD** : dans le cadre de la mise en place de la CAP, cette institution s'est engagée pour un financement d'un montant de 500.000 dollars USA. Cette contribution a été portée à 800.000 \$ USA.

Des relations de collaboration et d'appui sur les plans technique et financier se sont instaurés dans la mise en œuvre des Projets NEX financés par le PNUD.

Cependant des contraintes ont été notées au niveau de la mise en œuvre de ce partenariat ; il s'agit :

- de retards dans les décaissements des fonds alloués par le PNUD à la CAP entraînant des retards dans l'exécution de certaines activités ;
- divergence fondamentale au départ entre le M.E.F. et le PNUD sur les attributions et le champ d'intervention de la CAP dans le recrutement du personnel des projets.  
Cette divergence est aujourd'hui dépassée, les deux parties interviennent en collaboration dans ce domaine.

**Le Partenariat avec l'UNFPA** : ce partenaire finance la CAP à hauteur de 400.000 dollars USA ; l'ensemble de son 6<sup>ème</sup> programme est exécuté sous la coordination de la CAP dans le domaine de l'exécution financière et des audits, et la coordination technique est assurée par la Direction de la Population et de la Planification du Développement humain (DPPDH).

Le partenariat se déroule très bien même s'il existe quelques problèmes :

- l'absence de financement pour les Ateliers de partage des audits que la CAP doit coordonner ;

- des divergences sur le montant des perdiems du personnel du 6eme programme et de la DPPDH.

Malgré ces problèmes mineurs, les deux partenaires et la CAP, main dans la main sont entrain de faire un travail remarquable dans la mise en œuvre des projets et surtout la promotion de la modalité NEX. Ainsi, partageant en commun l'essentiel une entente devrait pouvoir être trouvée.

#### **b) Le Partenariat avec la Banque Mondiale**

L'Historique du Partenariat avec la Banque Mondiale tel qu' exposé par cette dernière lors de notre entretien montre que c'est lors d'une réunion avec l'Etat du Sénégal que cette Institution a fait part au Gouvernement la nécessité de prendre en charge la coordination des audits pour les projets au Sénégal pour des raisons de transparence. Auparavant, cette activité, y compris le choix de l'auditeur étaient du ressort du coordonnateur audité ; hormis la transparence, cela posait un problème de conflit d'intérêts.

La Banque pensait à la Cour des Comptes, ou à l'Inspection des finances ; c'est le gouvernement qui après réflexion l'a confié à la CAP. L'Opinion de la Banque est que la CAP a fait un excellent travail et qu'elle a été impressionnée par la maîtrise des délais.

Concernant le financement des Ateliers d'audit dont la réalisation est fondamentale, la B.M. dit qu'elle ne peut pas le faire du fait de l'inexistence d'un mécanisme de financement à son niveau et au niveau de ses projets ; à son avis cela relève de charges de fonctionnement qui doivent être prise en charge par l'Etat du Sénégal qui est l'emprunteur.

La Banque a également émis des réserves sur les possibilités techniques actuelles (disponibilité du Profil adéquat et expérimenté) de la CAP d'analyser les rapports d'audit et de piloter un tel atelier de partage.

Cette information si importante est à prendre en compte dans les négociations avec la Banque. Cette question ne saurait constituer une contrainte car comme cela se fait partout, la CAP peut mobiliser à tout moment un expert consultant capable de bien faire ce travail.

#### **c) Le Partenariat technique et financier développé par la CAP**

La caractéristique de ce type de partenariat est qu'il est le résultat du dynamisme de la communication et des démarches entreprises par la CAP pour la recherche de partenaires.

Le tableau synoptique de la page suivante extrait de la documentation fournie par la cap nous expose les structures rencontrées, les axes de collaboration et des observations sur l'état d'avancement de la collaboration.

**Tableau synoptique des Partenariats développés**

STRUCTURE RENCONTREE	AXES DE COLLABORATION	OBSERVATIONS
Cellule d'Exécution Administrative et Financière du Programme Sectoriel Justice (MJ/CEDAF)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Appui à la mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation</li> <li>- Appui à l'élaboration de manuel de procédures ;</li> <li>- participation aux ateliers l'élaboration du CDSMT Justice</li> <li>- appui à l'élaboration de termes de référence de personnel</li> </ul>	Le processus est déjà entamé avec un échange de courriers et des rencontres ont suivi entre techniciens de la CEDAF et la CAP. Les termes de référence du manuel de procédures leur ont été déjà envoyés pour observation. La poursuite des activités liées au manuel de procédures dépend de l'audit Organisationnel en cours au niveau du Ministère de la Justice. Même si un protocole d'accord n'est pas signé, la CAP et la CEDAF entretiennent de bonnes relations de collaboration
Direction de la Planification Nationale (DPN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise à jour du Système National de Planification</li> <li>- Développement d'outils d'aide à la décision</li> <li>- Mise en œuvre de la double planification</li> <li>- dynamisation des cellules de planification</li> </ul>	Après une série de rencontres et d'échanges de correspondances sur les axes de collaboration, un protocole de partenariat a été signé entre la CAP et la DPN. Par ailleurs, la DPN est régulièrement associée aux activités de la CAP ayant trait à ses missions. La mise à jour du système de planification, le renforcement des capacités des cellules de planification sont les deux axes majeurs de collaboration.
Cellule d'Etudes, de Planification et de Suivi du Ministère en charge de l'Environnement (CEPS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Echange d'outils et d'instruments d'aide à la décision</li> <li>- Renforcement de capacités</li> </ul>	La CAP associe la CEPS aux ateliers qu'elle organise. Les deux structures envisagent d'approfondir cette collaboration notamment dans la capitalisation de l'expérience de la CEPS dans l'intégration des projets/programmes dans le processus CDSMT.

UNICEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institutionnalisation de la Fonction « Evaluation »</li> <li>- Echange d'outils et d'instruments d'aide à la décision</li> <li>- Renforcement de capacités (Gestion axée sur les résultats)</li> </ul>	<p>Les deux structures sont liées par un protocole de partenariat signé en Août 2007. Un atelier sur la Gestion axée sur les Résultats a été organisé en Novembre 2007. La promotion de la culture de gestion axée sur les résultats qui en est un axe majeur se réalisera à travers la formation des formateurs (enseignants de l'ENEA et CAP) et l'organisation de sessions de formation au profit des agents des cellules de planification des ministères techniques.</p>
Ecole Nationale d'Economie Appliquée (ENEA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Intégration de la gestion axée sur les résultats au niveau des enseignements</li> <li>- Conception d'outils et d'instruments d'aide à la décision</li> </ul>	<p>La CAP et l'ENEA vont signer un protocole d'accord dans le cadre des activités retenues avec l'UNICEF pour introduire la culture de la GAR dans les modules de formation</p>
LUX DEVELOPPEMENT	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suivi de l'exécution financière d'un volet du programme de coopération</li> </ul>	<p>Lux-Développement a souhaité confier à la CAP le suivi, selon les dispositions de l'Exécution Nationale, la gestion d'une enveloppe de deux millions d'euros pour le volet « Appui institutionnel » aux partenaires d'exécution du PIC 2007-2011</p>

Source : Rapport auto-évaluation CAP Novembre 2008.

### B) Les Orientations de la Politique de recherche d'un Partenariat

Comme mis en relief dans l'introduction de cette rubrique, le rôle du partenariat est de drainer des ressources financières supplémentaires et/ou un assistant technique ; à cet effet, le Partenariat avec le PNUD, L'UNFPA et bientôt LUX/DEV sont les bienvenus.

Par contre, le Partenariat avec la Banque mondiale s'est traduit par des activités supplémentaires de la CAP sans contrepartie financière; il en est de même de l'assistance apportée par la CAP a ces nombreuses structures.

Même si nous pouvons mettre en avant la mission de service publique et de solidarité de la CAP pour ces structures ministérielles (cf. tableau précédent), il

n'en est pas de même pour les activités entreprises dans les projets financés par la Banque Mondiale pour les audits actuellement .

Ultérieurement si le financement des ateliers est réglé pour le suivi des recommandations de ces audits avec l'exploitation des rapports et l'organisation d'ateliers de partage, la poursuite d'activités sans contrepartie financière va se poursuivre.

L'insuffisance des ressources financières allouées a la CAP étant avérée, celle-ci devrait se concentrer sur la recherche de partenaires fournissant davantage de moyens matériels et/ou financiers sans contrepartie ou en contrepartie d'activités réalisées par la CAP.

La piste des ONG et Fondations doit être explorée pour le financement des renforcements de capacité.

S'il est compréhensible que cette structure en phase pilote cherche à étendre ses interventions pour se faire connaître, la multiplication de ce type de partenariat avec des activités supplémentaires sans aucune contrepartie financière couvrant les coûts d'activités et de personnel risque de provoquer à terme une charge de travail que son personnel actuel ne pourra exécuter au vu de ses autres missions ;

Cette situation pourrait même créer des difficultés financières qui remettraient en cause les principales missions pour lesquelles elle a été créée.

### **5.2.2. Le Niveau de taux d'absorption des ressources allouées aux Projets et Programmes**

Cette dimension de l'Evaluation est très importante car l'**Objectif Global** contenu dans le cadre logique est de contribuer à l'amélioration du niveau (taux d'absorption des crédits sur ressources extérieures) et de la qualité (respect des règles et procédures en vigueur) d'exécution des Projets et Programmes.

L'**Objectif spécifique 1** est également d'appuyer les Projets et Programmes sous Exécution Nationale (NEX) pour atteindre un taux de décaissement au moins égal à 80% en 2008.

Dans le même ordre, le **résultat final 1.1.** est la réalisation de 80% de décaissement réalisés par les Projets et Programmes NEX en 2008.

Ainsi toutes les activités d'Appui-conseil de la CAP ont pour finalité de faciliter l'atteinte de ce Résultat et de ces Objectifs. C'est un problème complexe avec l'implication d'autres facteurs non maîtrisés par la CAP qui peuvent influencer les résultats.

Il s'agit des Hypothèses de réalisations contenues dans le cadre logique que sont :

- une franche collaboration des acteurs ;
- la constance de la volonté politique des autorités ;
- une stabilité des ressources humaines de la CAP ;
- la constance de l'engagement des Partenaires financiers ;
- une parfaite appropriation de la CAP par les différents acteurs.

Cependant, la CAP de par une politique de communication et de partenariat peut influencer partiellement la réalisation de ces hypothèses.

Il y a deux autres facteurs que sont :

- la compétence des Coordonnateurs et du personnel d'appui des Projets et Programmes NEX ;
- la compétence du personnel de la CAP.

La CAP, par son implication avec la coordination du processus de sélection des candidats est partie prenante dans la réalisation de ces conditions.

Le deuxième facteur sur la compétence du personnel de la CAP fait partie des conditions préalables et des risques du Projet contenus dans le DAP (ces éléments sont le recrutement d'un personnel de qualité pour la conduite de la CAP, la disponibilité de locaux fonctionnels, la volonté politique du Gouvernement de mener à terme cette expérience, la politisation de la Cellule, et la mobilité du personnel cadre de la CAP).

Toutefois, il y a dans tous ces facteurs et hypothèses des paramètres que la CAP ne maîtrise pas.

Les autres acteurs contribuant à la réalisation des taux d'absorption sont les bailleurs de fonds, l'Etat, et les Personnels des Projets et Programmes.

Les bailleurs de fonds le PNUD et l'UNFPA et l'Etat sont directement responsables de la constance de l'engagement des Partenaires financiers, la disponibilité de locaux fonctionnels et contribuent à une franche collaboration des acteurs, à une parfaite appropriation de la CAP par les différents acteurs, au recrutement d'un personnel de qualité pour la conduite de la CAP, la compétence des Coordonnateurs et du personnel d'appui des Projets et Programmes NEX (en intervenant dans le processus de recrutement).

L'Etat est responsable de la constance de la volonté politique des Autorités et de la non politisation de l'outil qu'est la CAP.

Les Coordonnateurs et les personnels d'appui des Projets et Programmes NEX ont une responsabilité dans l'atteinte des taux d'absorption par leurs rôles

directes dans la gestion technique et financière de leur projet et un rôle indirect dans la franche collaboration des acteurs, et une parfaite appropriation de la CAP par les différents acteurs.

Enfin, la Direction de la Population et de la Planification du Développement Humain (DPPDH) du MEF qui est directement responsable de la coordination technique du 6<sup>ème</sup> Programme de UNFPA, contribue indirectement comme les autres partenaires et collaborateurs de la CAP, dans la franche collaboration des acteurs et à une parfaite appropriation de la CAP par les différents acteurs.

Ainsi, chacun des acteurs peut contribuer directement ou indirectement dans l'atteinte des taux à des degrés différents ou à un échec selon les différents facteurs qui concourent à l'obtention de ces résultats.

Les tableaux suivants nous donnent les différents taux d'exécution financière de la CAP, des Projets et Programmes NEX financés par le PNUD d'une part et ceux de l'UNFPA d'autre part.

En effet, au regard des différents taux, celui de l'exécution financière nous paraît le plus pertinent à ce stade parce que permettant de voir la capacité du Projet de consommer effectivement l'argent que le bailleur a déjà décaissé et mis dans son compte.

#### **5.2.2.1. Les taux d'exécution financière de la CAP**

Comme le montre le tableau de la page suivante, les taux sont très satisfaisants.

## Coûts et financement de la CAP

La Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets et Programmes est cofinancée par (i) le PNUD, (ii) UNFPA et (iii) l'Etat du Sénégal.

## SITUATION D'EXECUTION FINANCIERE DE LA CONVENTION DE FINANCEMENT CAP

BAILLEURS	ENGAGEMENTS INITIAUX	EXERCICE	TRIM	DEMANDE	LIBERE	TAUX	DEPENSES	TAUX DEC	PAIEMENT DIRECT	ABSORPTION
PNUD		2006	4	99 000 000	71 851 854	72,58%	71 720 681	99,82%	non disponible	
		2007	1	83 714 827	37 930 725	45,31%	36 265 704	95,61%	non disponible	
			2	29 263 806	24 763 806	84,62%	21 467 367	86,69%	non disponible	
			3	10 000 000	10 000 000	100,00%	12 856 534	128,57%	non disponible	
		2008	4	23 122 500	23 122 500	100,00%	25 010 132	108,16%	non disponible	
			1	99 844 232		0,00%				
			2	42 876 000	74 851 533	174,58%	74 297 022	99,26%	non disponible	
			3	60 854 100	70 604 022	116,02%	64 133 252	90,84%	non disponible	
TOTAL PNUD	250 000 000			448 675 465	313 124 440	69,79%	305 750 692	97,65%		125%
		2006	4						25 000 000	
		2007	1	77 800 000		0,00%			16 000 000	
			2							
			3		77 800 000		53 771 877	69,12%		
			4	112 888 169	41 778 581	37,01%	65 579 409	156,97%		
		2008	1	45 881 453	13 299 718	28,99%	11 361 031	85,42%		
			2	15 275 553	9 850 422	64,48%	11 224 457	113,95%		
			3	16 297 911	18 683 211	114,64%	12 914 637	69,12%		
TOTAL UNFPA	200 000 000			268 143 086	161 411 932	60,20%	154 851 411	95,94%	41 000 000	81%
ETAT		2007		100 000 000	100 000 000	100,00%	93 990 604	93,99%		
		2008		300 000 000	50 000 000	16,67%	55 950 000	111,90%		
TOTAL ETAT	200 000 000			400 000 000	150 000 000	37,50%	149 940 604	99,96%		75%
TOTAL GENERAL	650 000 000			1 116 818 551	624 536 372	55,92%	610 542 707	97,76%	41 000 000	96%

### 5.2.2.2. Les taux d'exécution financière des Projets et Programmes NEX financés par le PNUD

Le tableau suivant nous donne les taux d'exécution financière arrêtés au 15 décembre 2008

PROJET/PROGRAMME	BUDGET	DEMANDES	RECUS	DEPENSES	TEF	TEB
CAP	297 826 928	268 000 000	226 105 455	225 892 399	99,91%	75,85%
PROGERT	517 111 000	459 933 000	459 980 953	372 690 371	81,02%	72,07%
PGIES	825 054 000	562 778 802	562 778 805	492 778 000	87,56%	59,73%
PRECABG	181 793 400	181 793 400	181 793 400	110 874 589	60,99%	60,99%
Prévention Catastrophes	294 085 000	271 282 801	245 991 433	214 880 150	87,35%	73,07%
Micro-finance	58 290 000	57 512 000	57 512 000	37 593 000	65,37%	64,49%
ACOPROV	312 457 000	55 974 000	37 012 000	11 070 486	29,91%	3,54%
PRP	545 000 000	571 313 000	545 000 000	55 700 000	10,22%	10,22%
PADEL/PNDL	135 000 000	73 344 954	73 344 954	43 476 273	59,28%	32,20%
Plateformes	312 699 000	236 699 000	207 725 000	109 405 295	52,67%	34,99%
TOTAUX	3 479 316 328	2 738 630 957	2 597 244 000	1 674 360 563	64,47%	48,12%

La lecture des taux montre que la moyenne des taux d'exécution financière est de 64,47% avec pour la CAP, le PROGERT, le PGIES, la Prévention des Catastrophes, soit 4 des 10 Projets ont un taux supérieur à 80%.

Certains Projets comme le PRECABG (60,99%), le Projet Micro-finances (65,37%), Plates Formes (52,67 %) et le PADEL/PNDL (59,28%) ont un taux supérieur à 50% mais inférieur à 80%.

L'autre catégorie est constituée de Projets avec des taux relativement bas ; il s'agit du PRP (10%) et de l'ACOPROV (29,91%).

Les raisons des résultats en deçà des 80% varient selon les Projets.

Pour la 2<sup>ème</sup> catégorie (entre 52,67 et 65,37%) et même la dernière catégorie (entre 10 et 29,91%), il s'agit de Projets qui viennent de démarrer.

Il y a d'autres raisons spécifiques comme les problèmes que les Projets PADEL/PNDL et Micro-finances qui ont des problèmes dans leurs activités relevant de leurs Modalité DEX qui influent sur leur NEX ; et aussi pour ce dernier Projet ainsi que l'ACOPROV le pilotage de leur coordination par des Directeurs nationaux a beaucoup retardé leur état d'avancement et influer négativement sur les taux selon la CAP.

### 5.2.2.3. Les taux d'exécution financière des Projets et Programmes NEX financés par l'UNFPA

Le tableau suivant indique les taux d'exécution financière pour le 6<sup>ème</sup> Programme de l'UNFPA

COMPOSANTES	LOCALISATION	PRODUITS	MONTANT RECUS		TAUX
SANTÉ DE LA REPRODUCTION	NIVEAU CENTRAL	SR 201	15 758 284	15 020 659	95%
		SR 205	23 890 797	20 092 293	84%
		SR 208	17 343 229	13 520 420	78%
	TOTAL SR NIVEAU CENTRAL		56 992 310	48 633 372	85%
	TAMBACOUNDA	SR 201	48 802 433	48 591 011	100%
		SR 205	30 331 682	29 863 069	98%
		SR 208	38 606 901	38 329 401	99%
	TOTAL SR TAMBA		117 741 016	116 783 481	99%
	KOLDA	SR 201	51 763 117	48 618 494	94%
		SR 205	21 377 498	19 091 998	89%
SR 208		21 417 346	19 124 846	89%	
TOTAL SR KOLDA		94 557 961	86 835 338	92%	
TOTAL SR		252 241 287	212 222 191	84%	
POPULATION ET DEVELOPPEMENT	NIVEAU CENTRAL	P101	29 067 200	16 022 000	55%
		P102	15 892 640	15 470 275	97%
		P203	44 800 461	31 934 811	71%
		P103	54 507 429	52 540 199	96%
	TOTAL POP NIVEAU CENTRAL		144 267 730	115 967 285	80%
	TAMBACOUNDA	P101	6 217 875	6 217 875	100%
		P102	14 298 800	6 263 800	44%
	TOTAL POP TAMBA		20 516 675	12 481 675	61%
	KOLDA	P101	8 787 800	8 787 800	100%
		P102	5 456 915	5 456 915	100%
TOTAL POP KOLDA		14 244 715	14 244 715	100%	
TOTAL POP		179 029 120	142 693 675	80%	
GENRE	NIVEAU CENTRAL	G201	40 801 532	39 506 250	97%
	TAMBACOUNDA	G201	10 190 371	10 190 371	100%
	KOLDA	G201	15 216 420	15 110 420	99%
	TOTAL GENRE		66 208 323	64 807 041	98%
TOTAL GENERAL			514 528 730	459 752 907	89%

Source: CAP (comptes arrêtés au 15 décembre)

Le tableau indique un taux moyen de 89 % avec pour la Composante sante de la Reproduction 94 % en moyenne avec un seul taux inferieur a 80% au niveau central (SR 208), la Composante Population et Développement avec une moyenne de 80% avec au niveau central des taux inferieurs à 80% au niveau central (P101 avec 55% et le P203 avec 71%) ; au niveau régional, seul le P102 de Tambacounda (44%).

Pour la Composante Genre avec une moyenne de 96%, l'ensemble des démembrements ainsi que le niveau central ont un taux supérieur à 80%.

En conclusion les Appuis-conseils de la CAP ont eu des effets positifs sur les taux de décaissement même si les autres acteurs y ont joué une partition. Les cas de taux relativement en deçà de 80% relèvent de facteurs expliqués qui sont dus à un démarrage récent ou à d'autres causes sans liaisons directes avec la qualité de l'appui-conseil.

### **5.2.3. Les Résultats obtenus et les objectifs atteints**

Il s'agira de voir après avoir apprécié les activités déployées par la CAP, la situation des taux d'exécution financière, si les résultats finaux attendus et les objectifs ont été atteints.

Le tableau des résultats ci-après nous expose les données.

Résultats finaux attendus	Indicateurs objectivement vérifiables	Résultats finaux obtenus	observations
1.1. 80% de décaissement réalisés par les Projets et Programmes NEX en 2008	Taux de décaissement	La plupart des Projets et Programmes ont atteint des taux d'exécution financière égaux à 80% sauf pour les Projets qui viennent de démarrer	
2.1. Un (01) Manuel de procédures élaboré et mis en place au démarrage de chaque Projet et Programme NEX	Un manuel de procédures disponible pour chaque projet et programme	Un manuel de procédures est effectivement disponible pour chaque projet et programme	
2.2. Zéro observation majeure sur les rapports d'audit des Projets et Programmes en 2008	Aucune faiblesse majeure relevée dans les rapports d'audits	Aucune faiblesse majeure n'a été relevée dans les rapports d'audits	A ce niveau l'une des contraintes majeures est le non financement des ateliers d'audit
3.1. 75% de décaissement enregistré par chacun des dix projets hors NEX suivis par la CAP	Taux de décaissement	Sans objet car aucune demande de Projets hors NEX n'a été reçue	Il faudra encore persévérer dans la communication pour Emmener ces projets à faire appel à la CAP
4.1. Manuel de procédures élaboré et mis en place pour 75% des projets et programmes hors NEX suivis par la DDI	Pourcentage de Projets et Programmes disposant d'un manuel de procédures	Sans objet car pour ce type de projet le manuel fait partie des préalables	

5.1. Rapport d'audit annuel disponible pour tous les Projets et Programmes suivis par la DDI pour les exercices 2007 et 2008	Nombre de Projets et Programmes audités	73 Projets programmes et audits	tous les projets ayant épuisé une année d'exercice ont été audités
<p>6.1. 100% des acteurs ciblés (NEX et 10 Projets hors NEX) formés d'ici à fin 2008 en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Modalité NEX</li> <li>- Planification/Programmation</li> <li>- Exécution des dépenses publiques (Passation des marchés, engagement, liquidation, ordonnancement, paiement, comptabilité)</li> <li>- Suivi/Evaluation/Contrôle</li> </ul>	<p>Nombre d'acteurs formés</p>	<p>Tous les projets ont bénéficié de ces formations ;</p>	
<p>7.1. Une structure (Cellule, Bureau ou Unité) chargée de la Planification et du Suivi / Evaluation / Contrôle mise en place au sein des Ministères de tutelle des projets et programmes</p>	<p>Nombre de structures créées</p>	<p>Tous les projets ayant déjà démarré disposent des documents de soutien au suivi-évaluation ; Le plaidoyer a été fait auprès des ministères techniques et les demandeurs sont entraînés d'être appuyés</p>	

Au cours de la phase pilote, la CAP a concentré son intervention dans les domaines de l'appui aux projets sous Exécution Nationale financés par le PNUD et l'UNFPA, principalement par un soutien à la formulation de nouveaux programmes, l'appui au démarrage et à la mise en place des outils de gestion, l'appui à la planification des activités, l'appui au suivi-évaluation, l'appui aux opérations et la coordination de l'audit des projets et programmes, l'appui à l'organisation des réunions des organes d'orientation, d'impulsion et de décision, l'appui au renforcement des capacités, le développement d'un partenariat technique et financier, la mise en place d'une politique de communication.

Il serait important de souligner que compte tenu du déphasage entre la période de déroulement de la CAP et celle des Projets, aucun Projet ou Programme n'a été suivi du début à la fin par la CAP, ce qui fait que l'ensemble des appuis n'a pu être administré à l'ensemble de ces cibles ; cela a posé un problème par rapport aux indicateurs contenus dans le cadre logique.

Le tableau en Annexe3 nous donne la situation du Portefeuille des Projets suivis par la CAP

En raison de cette réalité, pour chaque appui administré, la CAP n'a pu toucher que les Projets et Programmes ayant atteint un stade permettant cet appui ; par exemple, un Programme n'ayant pas encore démarré ne peut pas bénéficier d'un appui au démarrage et à la mise en place des outils de gestion tout comme un projet ayant une durée de quelques mois ne peut pas avoir bénéficié de l'appui aux opérations et à la coordination de l'audit des projets et programmes..

La revue globale des objectifs spécifiques indique clairement que le projet CAP a atteint l'essentiel des objectifs qui lui étaient assignés en ce qui concerne les Projets NEX.

Ainsi tous les projets et programmes (NEX) ont selon leur état d'avancement bénéficié de l'appui de la CAP :

- pour atteindre un taux d'exécution financière satisfaisant en 2008 ;
- pour se doter tous d'un manuel de procédures opérationnelles et les amener à l'appliquer ;
- en systématisant l'exercice annuel d'audit des Projets et Programmes suivis par la DDI en 2008 ;
- en renforçant les capacités de 100% des acteurs (NEX) en matière de mise en œuvre de Projets et Programmes en 2008 ;
- pour l'institutionnalisation de la fonction suivi-évaluation-contrôle au niveau des Projets et Programmes avec la mise en place des outils et une

assistance à l'adaptation des supports aux spécificités du Projet à la demande ; un plaidoyer auprès des Ministères Techniques pour se doter d'une cellule de suivi-évaluation en 2008 a été mené.

Le contenu détaillé des tâches relatives à ces activités figurent au 5.2.1. traitant du contenu des activités déployées par la CAP

Pour tous les autres objectifs spécifiques relatifs aux Projets et Programmes hors NEX en dehors des audits des projets financés par la Banque Mondiale, les objectifs ne sont pas atteints pour la simple raison qu'il n'y a pas eu de demande d'appui-conseil à la CAP. Parfois l'objectif spécifique est sans objet ; par exemple l'objectif spécifique 4 qui consiste à doter d'ici 2008 à 75% des programmes hors NEX de manuels des procédures est sans objet car cela fait partie des conditionnalités.

73 missions d'audits de projets et programmes financés par la Banque Mondiale, le PNUD et l'UNFPA, pour un montant de 324. 208. 995 FCFA ont été coordonnées et suivies par la CAP conformément aux clauses des Accords de Crédits et aux DAP, contribuant ainsi à la qualité de mise en œuvre de l'exécution des projets et programmes ; malheureusement l'absence de financement n'a pas permis la tenue de certains ateliers de partage des résultats pour consolider les acquis.

**Au vu de la relation d'effet sur la situation problématique de départ, et qu'il est parfaitement en phase avec les priorités, le Projet CAP est pertinent**

**Dans la mesure où les activités ont obtenu des résultats qui ont contribué à la réalisation de l'objectif global et des objectifs spécifiques du projet, la l'efficacité de la CAP est démontrée**

### **5.3. L'Analyse du Cadre Institutionnel**

Il s'agira dans cette rubrique, conformément aux TDR de passer en revue la structuration et l'organigramme du Projet, son ancrage institutionnel, la gestion des apports, le pilotage du projet, sa capacité à faire face à ses Missions au vu de ses aspects et des moyens mis à sa disposition et le degré de soutien de toutes les parties concernées..

Le Projet d'Appui à la mise en œuvre des Projets et Programmes (CAP) est un Projet structuré à deux niveaux :

#### **5.3.1. La Structuration du projet**

Elle comprend deux (02) niveaux :

- Le niveau d'orientation représenté par le Comité de Pilotage et le niveau de coordination représenté par l'Unité de Gestion du Projet.
- Les missions et responsabilités de chacun de ces organes sont décrites dans les deux arrêtés portant création du projet et du comité de pilotage mais aussi dans le document d'appui au projet signé entre le Gouvernement, le PNUD et l'UNFPA :

##### **5.3.1.1. Le Comité de Pilotage**

Il assure les fonctions d'orientation, d'impulsion et de décision, il constitue un cadre de concertation et de dialogue entre les parties prenantes du projet. Les missions du comité de pilotage sont :

- de veiller au bon déroulement du projet ;
- de superviser l'exécution des engagements pris par les différentes parties ;
- d'approuver les ajustements et/ou modifications éventuelles, des activités et/ou résultats intermédiaires sur proposition du coordonnateur de la CAP, en vue de permettre une plus grande pertinence des interventions pour l'atteinte des objectifs retenus ;
- de valider le plan de travail de la CAP ;
- d'approuver le rapport d'activités annuel de la CAP et
- de superviser la clôture et approuver le rapport final.

Le Comité de Pilotage de la CAP est composé de représentants de la Direction de la Dette et des Investissements (DDI), de la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF), du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA) et de la Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets et Programmes ainsi que toutes autres structures ou compétences dont l'expertise peut être utile.

La Direction de la Dette et de l'Investissement est la Direction d'ancrage de la C.AP, et à ce titre, le Directeur de la Dette et de l'Investissement, Directeur du projet, assure la présidence du Comité de Pilotage.

#### 5.3.1.2. L'Unité de Gestion du Projet

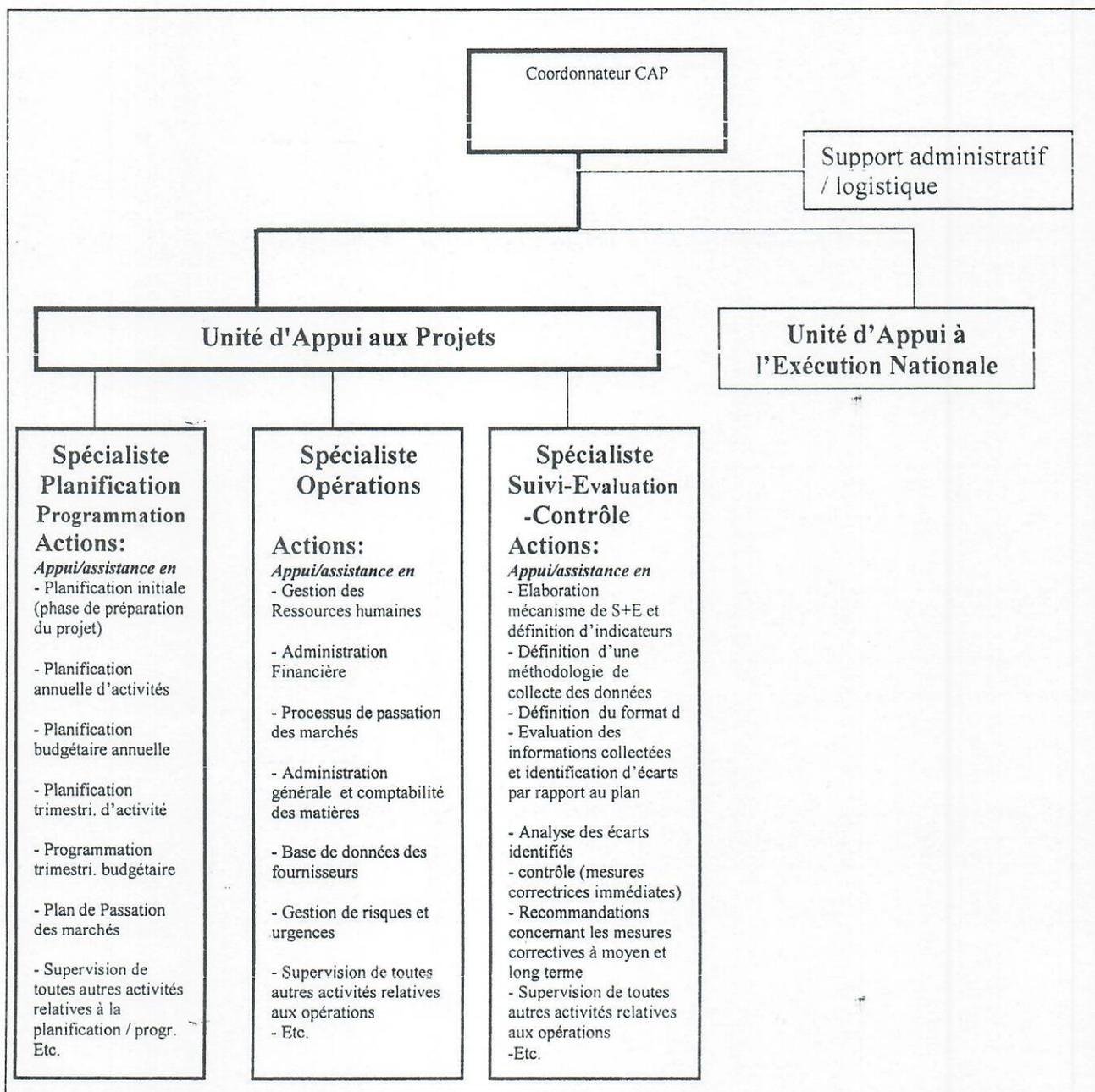
L'Unité de Gestion du Projet assure la mise en œuvre opérationnelle des activités de la cellule. Elle a pour principales fonctions la gestion des moyens et la réalisation des activités qui concourent à l'atteinte des résultats visés par le projet, dans la limite des accords conclus entre le Gouvernement et ses partenaires et des programmes de travail et budgets approuvés par le Comité de Pilotage.

La CAP est composée de quatre (4) unités :

**Une Unité d'Appui aux Projets/Programmes** qui comprend trois Experts sectoriels correspondant aux domaines d'intervention suivants :

- la Planification/Programmation (préparation, négociation, planification des activités, programmation budgétaire, etc.);
- les Opérations (administration financière et budgétaire, processus de passation des marchés, administration des ressources humaines, renforcement des capacités etc.);
- le Suivi - évaluation - contrôle (élaboration d'un cadre de suivi-évaluation, appui à la mise en place et l'opérationnalisation de dispositifs de suivi-évaluation- contrôle, système d'information, etc.).

## Organigramme de l'Unité d'Appui aux Projets/Programmes

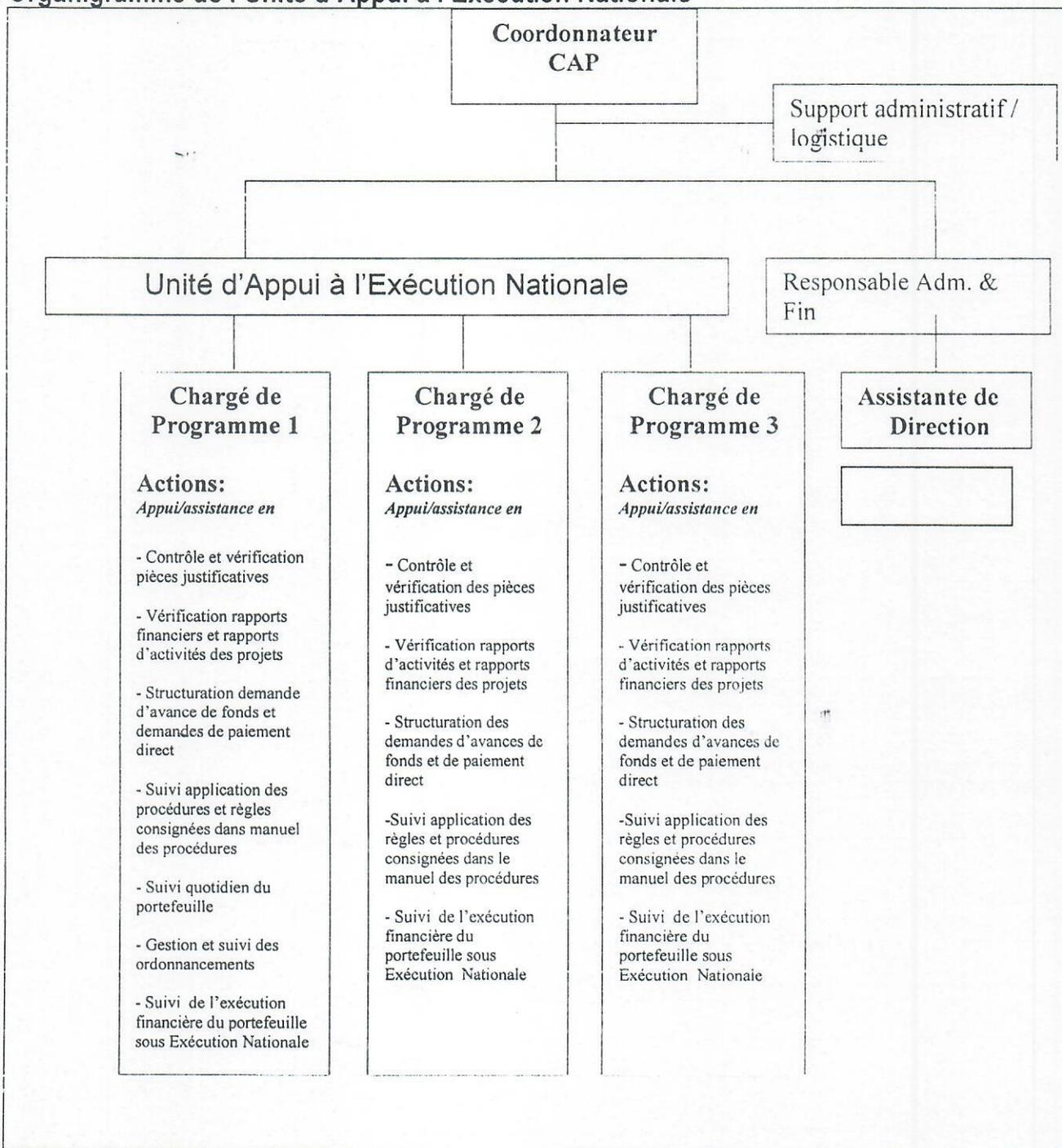


Source : DAP

**Une Unité d'Appui à l'Exécution Nationale** qui comprend quatre Chargés de Programmes intervenant dans les domaines suivants :

- la Gestion et le Suivi des ordonnancements (suivi comptable des ressources extérieures, consolidation et intégration des données dans le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE), conciliation des systèmes/logiciels d'administration budgétaire, suivi sur le terrain, etc.);
- le Suivi de l'exécution financière NEX (contrôle et vérification des pièces justificatives, des rapports financiers et des rapports d'activités, élaboration des termes de référence de manuels de procédures administratives, financières et comptables, etc.);
- l'Elaboration de tableaux de bord de l'exécution budgétaire et financière des projets et programmes NEX ;
- le Suivi de proximité des projets et programmes NEX, en vue de la détection précoce des problèmes et/ou difficultés et leur prise en charge conséquente.

### Organigramme de l'Unité d'Appui à l'Exécution Nationale



Source : DAP

**Une Unité d'Appui à l'Audit** (élaboration de termes de références, processus de sélection de cabinets et suivi des audits, partage des résultats et suivi de l'application des plans d'actions, etc.) qui comprend un Expert chargé de la coordination de l'Audit et trois Assistants.

**Une Unité de Gestion et de Coordination** qui comprend un Coordonnateur, une Assistante de Direction, un Responsable Administratif et Financier et un personnel d'appui administratif (Assistant au RAF, Secrétaire, Chauffeurs et Agent de service).

Elle est chargée de l'administration générale, de la gestion des ressources et de la coordination des activités.

Les pages suivantes mentionnent L'organigramme contenu dans le DAP décomposé en deux unités :

### 5.3.2. L'Ancrage Institutionnel

La CAP a son point d'ancrage à la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI), elle-même logée à la Direction Générale des Finances (DGF) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

Les Attributions de la DDI sont contenues dans le Décret no 2008 642 du 16 juin 2008 portant organisation du MEF au Paragraphe 5 de l'Article 37 qui mentionne: sous l'autorité du Directeur Général des Finances, la DDI, en liaison avec les ministères et les directions concernés, est chargée :

- d'appuyer le renforcement des Capacités ainsi que la mise en œuvre des projets et programmes ;
- de faire procéder aux audits d'exécution des projets d'investissement, d'en évaluer les résultats et d'en assurer le suivi des recommandations.

Ainsi, la DDI est chargée, entre autres, de ces deux attributions.

Celles-ci recourent parfaitement les deux missions de la CAP.

Son point d'ancrage est donc tout à fait naturel et conforme aux textes juridiques.

Aussi, le Directeur de la DDI exerce t-il la fonction de Président du Comité de Pilotage de la CAP et celle de Directeur du Projet.

Cette situation facilite grandement à la CAP l'exercice de ses Missions.

### 5.3.3. La Capacité d'exercice de ses missions par la CAP

La Cap exerce ses missions avec ses moyens humains, logistiques et financiers. Il conviendra de voir l'Adéquation entre les missions et les moyens

### 5.3.3.1. Les moyens humains

La mise en œuvre du projet repose sur une équipe d'une vingtaine de personnes répartie ainsi :

- un Coordonnateur ;
- un responsable administratif et financier;
- un assistant administratif et financier ;
- une assistante de direction,
- une secrétaire de direction
- un personnel d'appui (un agent de service et trois (03) chauffeurs) ;
- quatre (04) experts (3 experts en Planification / Programmation, Operations, Suivi/évaluation contrôle, chargé des Audits) ;
- trois (03) assistants à l'Audit ;
- quatre (04) chargés de programmes.

L'Organigramme et la structuration de la CAP est bien conforme aux missions qui lui sont confiées ; ces supports s'inspirent des deux domaines d'intervention au niveau de :

- l'Unité d'Appui aux Projets ;
- l'Unité d'Appui à l'Exécution Nationale qui exerce ses missions aux niveaux de la Gestion et suivi des ordonnancements, du Suivi de l'Exécution financière des projets/programmes sous Exécution Nationale

Les activités de la CAP pendant la phase Pilote ont surtout concerné les Projets et Programmes à modalité NEX.

Cette concentration dans les activités NEX résulte d'une double situation : d'abord l'essentiel du portefeuille initial est constitué d'activités NEX, ensuite faute de demande, il n'existe pratiquement pas de portefeuille hors NEX sauf les audits des Projets Banque Mondiale.

A la lumière du niveau d'occupation du Personnel, cette structuration et cet effectif correspond aux besoins. Pour exemples chacun de 3 chargés de Programme (CP) NEX suit en moyenne 5 à 6 Projets ; d'après le Coordonnateur de la CAP, même avec le démarrage prochain de près d'une dizaine de Projets, ils pourront y faire face ; le 4<sup>ème</sup> Chargé de Programme est détaché à la DDI pour effectuer les tirages comptables et financiers. —

Cependant, la mission a noté une certaine instabilité au niveau du personnel avec les départs des Experts en opérations, en audit et en Suivi-évaluation et l'instabilité au niveau du Poste du CP3 avec plusieurs départs et remplacements ; le dernier en date est en instance de départ.

Ce point de la mobilité du Personnel fait partie des risques mentionnés dans le DAP (titre VIII) : « La mobilité du personnel cadre de la CAP est aussi un risque important en ce sens que la création d'une telle structure suppose un investissement politique, du temps et des ressources que l'instabilité ou les changements de l'équipe de travail ne permettront pas de rentabiliser encore moins de consolider le modèle. »

Le recrutement d'un personnel de qualité pour la conduite de la CAP fait aussi partie des conditions préalables contenues dans le titre IX du DAP.

Des raisons familiales ont été évoquées par l'Expert en suivi-évaluation pour la non reconduction de son contrat, il est certain que l'ambiance de l'époque avec l'approche de la fin de la Phase Pilote et toute l'incertitude sur le devenir de la CAP ont poussé certains à chercher un emploi plus « stable ».

Si avec une solidarité d'équipe, ce manque de personnel ne s'est pas fait sentir dans l'exécution correcte des activités, à terme l'Expert en Suivi-Evaluation qui est très important dans le dispositif de mise en place des cellules de suivi dans les ministères techniques et l'assistance au devra être remplacé.

Il en est de même pour l'Expert en Audit lorsque le financement des Ateliers sera obtenu.

Par contre, compte tenu de l'importance du Renforcement des Capacités dans les activités de la CAP, nous pensons qu'il serait nécessaire de pourvoir ce poste, et à terme d'utiliser le poste budgétaire de l'Expert en Operations (dont l'absence ne s'est nullement fait ressentir de l'avis du Coordonnateur) pour recruter Expert en Renforcement des Capacités.

Cela permettra de combler la non prévision de ressources financières pour cette activité et surtout les lacunes conceptuelles y découlant (absence d'études des besoins et de planification pour le déroulement et le suivi des résultats sur les bénéficiaires.

#### **5.3.3.2. Les moyens logistiques**

Les locaux sont fonctionnels ; la logistique permet à la CAP d'effectuer ses missions sans problèmes.

#### **5.3.3.3. Les moyens financiers**

Les Moyens financiers sont exposés dans le tableau de la page suivante

• Coûts et financement de la CAP

SITUATION D'EXECUTION FINANCIERE DE LA CONVENTION DE FINANCEMENT CAP

BAILLEURS	ENGAGEMENTS INITIAUX	EXERCICE	TRIM	DEMANDE	LIBERE	TAUX	DEPENSES	TAUX DEC	PAIEMENT DIRECT	ABSORPTION
PNUD		2006	4	99 000 000	71 851 854	72,58%	71 720 681	99,82%	non disponible	
		2007	1	83 714 827	37 930 725	45,31%	36 265 704	95,61%	non disponible	
			2	29 263 806	24 763 806	84,62%	21 467 367	86,69%	non disponible	
			3	10 000 000	10 000 000	100,00%	12 856 534	128,57%	non disponible	
			4	23 122 500	23 122 500	100,00%	25 010 132	108,16%	non disponible	
		2008	1	99 844 232		0,00%				
			2	42 876 000	74 851 533	174,58%	74 297 022	99,26%	non disponible	
			3	60 854 100	70 604 022	116,02%	64 133 252	90,84%	non disponible	
TOTAL PNUD	250 000 000			448 675 465	313 124 440	69,79%	305 750 692	97,65%		125%
		2006	4						25 000 000	
		2007	1	77 800 000		0,00%			16 000 000	
			2							
			3		77 800 000		53 771 877	69,12%		
			4	112 888 169	41 778 581	37,01%	65 579 409	156,97%		
		2008	1	45 881 453	13 299 718	28,99%	11 361 031	85,42%		
			2	15 275 553	9 850 422	64,48%	11 224 457	113,95%		
			3	16 297 911	18 683 211	114,64%	12 914 637	69,12%		
TOTAL UNFPA	200 000 000			268 143 086	161 411 932	60,20%	154 851 411	95,94%	41 000 000	81%
		2007		100 000 000	100 000 000	100,00%	93 990 604	93,99%		
ETAT		2008		300 000 000	50 000 000	16,67%	55 950 000	111,90%		
TOTAL ETAT	200 000 000			400 000 000	150 000 000	37,50%	149 940 604	99,96%		75%
TOTAL GENERAL	650 000 000			1 116 818 551	624 536 372	55,92%	610 542 707	97,76%	41 000 000	96%

La Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets et Programmes est cofinancée par (i) le PNUD, (ii) UNFPA et (iii) l'Etat du Sénégal.

A partir de la première année d'exécution, l'Etat a relevé sa contribution passant non seulement de 100 000 000 francs à 300 000 000 francs ; c'est-à-dire de US\$ 250 000 à US\$750 000 mais surtout il s'agit de contribution annuelle.

Ainsi, sur la phase pilote, l'Etat sénégalais aura contribué pour un million (1 000 000) de dollars américains, ce qui traduit éloquemment sa volonté de s'approprier l'outil CAP en vue de sa pérennisation.

Il en est de même pour le PNUD qui a porté sa contribution à 800.000 \$ USA, manifestant ainsi toute sa détermination pour appuyer pleinement la CAP pour une réussite dans ses Missions.

La libération des ressources financières a posé beaucoup de problèmes avec des retards de décaissement avec comme conséquences des retards dans l'exécution des activités et le paiement des salaires.

Néanmoins par rapport aux engagements de départ, avec les efforts de l'Etat et de ses partenaires (PNUD et UNFPA), les ressources mobilisées ont été beaucoup plus importantes. De ce fait, la CAP a pu faire face à ses engagements.

#### ***5.4. L'Appréciation de la CAP par les bénéficiaires et les Partenaires***

L'Enquête sur la Perception de la CAP par les bénéficiaires a été faite auprès de 19 cibles représentant les 12 Projets qui ont bénéficié d'un appui-conseil de la CAP, les 6 bailleurs de fonds, et la Direction de la Population et de la Planification du Développement Humain (DPPDH) du MEF chargée de la coordination technique du 6eme Programme de l'UNFPA.

Les tableaux suivants nous donnent la liste des Projets et celle des bailleurs de fonds.

##### **5.4.1. L'Appréciation de la CAP par les Projets bénéficiaires de son appui-conseil**

Le tableau de la page suivante nous indique les résultats des enquêtes menées auprès des Coordonnateurs de projets.

Tableau des Projets NEX enquêtés

No	Liste des Projets	Quelle appréciation faites-vous de l'utilité de la CAP ?	En plus des domaines Dans lesquels la CAP vous a appuyé, y a il d'autres domaines ou activités dans lesquels vous auriez souhaité un appui de la CAP ?	Quelles sont les contraintes à votre collaboration ?	Quelles sont les solutions que vous préconisez ?...	observations
1	PADEL/PNDL	A l'unanimité les Projets	+ un appui dans le domaine de la mobilisation de financements	+ certains coordonnateurs pensent que la CAP ne doit pas s'occuper de recrutement	+ laisser le recrutement aux ministères de tutelles et aux projets	+ d'autres coordonnateurs pensent que la CAP sécurise et garantit la transparence des recrutements
2	PROGEDIME	approuvent la création de la CAP, son utilité, et la qualité de son appui-conseil	+ un renforcement des capacités dans des domaines pointus relatifs a chaque Projet	+ inexistence d'un plan de déroulement et de suivi du renforcement des capacités	+ mise en place d'un plan déroulement et de suivi du renforcement des capacités	
3	PRP					
4	PAREP					
5	PRECAIBG					
6	PROGERT					
7	PN-PTFM					
8	PAPNGRC					
9	PGIES					
10	ACOPROV					
11	Microfinances					
12	PALAC					

Source : Résultats des entretiens avec ces cibles

Les résultats de l'enquête montrent que à l'unanimité les coordonnateurs des projets approuvent la création de la CAP, son utilité et surtout la qualité de son appui-conseil. Ils pensent que cet appui leur a permis de mieux mettre en œuvre les Projets et Programmes

Au niveau des contraintes, nous retrouvons :

- le problème du champ de compétence de la CAP avec des avis partagés sur son intervention dans le recrutement des personnels des Projets ;
- l'absence d'un plan de formation et de renforcement des capacités et d'un suivi.

En fait c'est une résurgence du débat sur le champ de compétence de la CAP ; compte tenu de l'imprécision ou plutôt en l'absence d'une précision explicite de l'intervention de la CAP dans le recrutement (le terme appui à la mise en œuvre des projets ouvrant la voie à des interprétations), certains pensent qu'elle ne doit pas y intervenir.

Ce problème a nécessité trois lettres du Ministre d'Etat à l'intention des bailleurs et des ministères techniques réaffirmant les coordinations du processus du recrutement des personnels par la CAP pour garantir le respect des procédures et de la transparence.

De fait, la sélection est faite par la CAP, les ministères techniques et le bailleurs de fonds à égalité de voix et de poids; sur la base d'une liste de trois noms par ordre de mérite, le recrutement est fait par le Ministre de tutelle avec le libre choix d'un des trois candidats proposés.

Le soubassement de tout ce débat est que avec la rareté des emplois, le recrutement est devenu un enjeu social que chaque partie voudrait contrôler ; l'introduction de la coordination du processus par la CAP est un changement; auparavant les recrutements étaient du ressort exclusif des ministères techniques et des projets ; comme tout changement, il est naturel qu'il y ait des résistances.

A notre avis, le recrutement ne doit être laissé à aucune structure prise individuellement ; il doit continuer à être pris en charge par les trois parties. A ce sujet, même la prérogative laissée au Ministre de tutelle de choisir parmi les trois premiers n'est pas conforme à l'équité ; la commission doit pouvoir mettre en place un dispositif contraignant pour le recrutement du premier sauf avis contraire du à des problèmes de mœurs ; dans ce cas, cet avis doit être porté à l'attention de la commission qui juge preuves à l'appui du bien fondé. Si cela est avéré, le candidat suivant doit être recruté, et ainsi de suite.

La contrainte relative à l'absence de plan de renforcement des capacités et de suivi précédé par une étude exhaustive des besoins, est partagée par la CAP ; elle résulte d'un manque de moyens financiers non prévus pour cet appui.

L'appui de la CAP souhaité par les projets dans le domaine de la mobilisation financière pose un problème d'ancrage et de champ de compétence; en effet cette prérogative relève de la Direction de la Coopération Economique Financière (DCEF) du MEF.

La CAP pourrait donc répercuter l'information à la DDI qui pourra solliciter le concours de la DCEF pour mettre davantage l'accent dans certains aspects spécifiques à certains domaines.

#### 5.4.2. L'Appréciation de la CAP par les bailleurs de fonds partenaires

Le tableau suivant nous expose les résultats

Tableau des Bailleurs de Fonds enquêtés

No	Liste des Projets	Quelle appréciation faites-vous de l'utilité de la CAP ?	Quelles sont les contraintes a votre collaboration ?	Quelles sont les solutions que vous préconisez ?...	observations
1 2 3 4 5	PNUD UNFPA UNICEF BANQUE MONDIALE LUX/DEV	A l'unanimité les bailleurs de fonds approuvent la création de la CAP, son utilité, et la qualité de son appui-conseil	+ la Banque mondiale pense que le financement des audits ne doit être fait par elle ; la Cap n'a pas un personnel technique disponible pour piloter les ateliers d'exploitation et de résultats des audits	+ pour le PNUD doit renforcer davantage son intervention dans le domaine stratégique + l'Etat doit financer les ateliers d'audits pour le partage et le suivi des recommandations + la CAP devra le moment venu étoffer son personnel pour faire correctement cette fastidieuse tâche.	

Source : Résultats des entretiens avec ces cibles

Le résumé des réponses contenues dans le tableau est explicite.

**LUX/DEV** a décidé sur la base d'une appréciation de la CAP, de confier des missions pour :

- élaborer des conventions tripartites entre les ministères techniques, la DDI et l'Agence pour mettre des fonds à la disposition des Directions techniques partenaires afin qu'elles puissent jouer pleinement leurs rôles d'agences d'exécution nationales ;
- fournir un appui administratif à ces Directions techniques durant toute la durée du Programme pour s'assurer que les dossiers d'appels de fonds (mémoires de dépenses, pièces justificatives, etc..) transmis à la DDI afin de s'assurer de leur conformité avec les standards nationaux en vigueur.

Comme nous l'avons déjà dit, la CAP devra veiller à ce que ce partenariat se traduise par des retombées financières couvrant au moins les charges supplémentaires induites par cette activité.

Par ailleurs, l'**UNICEF** après avoir financé la formation sur la GAR dans le cadre d'un partenariat avec la CAP est prête à compléter le dispositif en finançant une formation commune des formateurs (CAP, et ENEA) ; après des observations sur l'éligibilité de certaines dépenses, le montant de 52 millions a été ramené à 12 millions environ (25.000 dollars) ; avec un meilleur suivi de ce dossier par la CAP, nous sommes disposés à assurer le financement.

**En conclusion**, les Projets bénéficiaires pensent que la CAP est utile à travers les Appui-conseils qui leur permettent de mieux gérer leurs projets. Il en est de même des bailleurs de fonds d'une manière générale.

Les contraintes généralement relevées sont liées au champ de compétence de la CAP, notamment son intervention dans le recrutement.

#### **5.4.3. L'Appréciation de la DPPDH**

Cette Direction du M.E.F. est chargée de la coordination du 6eme Programme de l'UNFPA, la CAP étant chargé du suivi de l'exécution financière procède au recrutement du personnel financier (gestionnaire).

Actuellement, elle pense qu'elle n'a pas suffisamment de moyens pour faire la supervision technique notamment en véhicules et chauffeurs.

En principe, son champs de compétence et celui de la CAP étant bien défini, il ne devrait y avoir aucun problème entre ces deux structures.

Au résultat, cette intervention technique entravée par le manque de moyens déclaré par la DPPDH (fondé ou non ) risque de se répercuter sur la bonne marche du 6eme Programme.

Dores et déjà, l'absence de tableaux communs relatant l'état d'avancement technique et financier du 6eme Programme déclarée par l'UNFPA lors de notre entretien pourrait découler de cette absence de collaboration nécessaire entre les deux intervenants que sont la CAP et la DPPDH.

Il est urgent pour le bailleurs de fonds de se pencher sur cette question et la résoudre au plus vite pour éviter des conséquences néfastes sur la bonne marche du Programme.

## VI LES CONTRAINTES

L'Evaluation a fait ressortir un certain nombre de contraintes

### 6.1. Les contraintes d'ordre général

- Il existe un déphasage entre la durée du cycle de coopération du SNU (2007-2011) et la durée de vie de la CAP.

Aussi certains projets et programmes qui bénéficient de son l'Appui conseil ont démarré avant la naissance de la CAP et se termineront bien après la phase pilote entraînant ainsi une non prise en charge du démarrage, de l'évaluation finale et de la clôture.

Ainsi, la situation de distorsion entre le niveau d'avancement des projets, entraîne la non prise en charge de certaines activités d'appui conseil et la duplication de modules de Formation et de Renforcement des capacités avec une augmentation des coûts.

Cela n'a pas facilité dans le cadre de cette évaluation l'interprétation correcte de certains indicateurs de résultats dans la mesure où le nombre de projets ayant atteint ce stade peut être très inférieur au nombre total de projets actuellement pris en charge parce qu'un certain nombre d'entre eux n'ont pas encore atteint le stade où ils doivent bénéficier de cet appui.

- Au démarrage de la CAP, il existait une incompréhension entre partenaires sur le bien fondé de la coordination du processus de recrutement. La conséquence a été à un moment donné des blocages avec des retards dans le démarrage de certains projets.

Après l'envoi de lettres du MEF aux bailleurs de fonds et ministères techniques réaffirmant cette prérogative confiée à la CAP pour garantir le respect des procédures, de la transparence et de la compétence du personnel recruté, ce problème est aujourd'hui dépassé.

Cette situation a été provoquée par l'absence d'une large concertation entre tous les acteurs et utilisateurs de la CAP ( Ministères techniques, bailleurs de fonds NEX et hors NEX , Projets potentiels utilisateurs, etc....) dans la phase de formulation et de création.

La non tenue de ce forum ou Atelier pour l'examen exhaustif de tous les aspects y compris le champ de compétence sans ambiguïté n'a pas favorisé la compréhension et l'adhésion de tous les acteurs.

Cette activité préalable à la naissance de la CAP était fondamentale pour une appropriation de l'outil par tous les acteurs et utilisateurs ; cette lacune n'a pas

favorisé une collaboration spontanée et une grande demande de programmes hors NEX pour un appui-conseil de la CAP.

## **6.2. Contraintes liées aux activités**

### **6.2.1. Le financement des Activités de la CAP**

- On note un gap de 900.000 US \$ (neuf cent mille dollars USA) entre le montant du financement contenu dans le DAP et les contributions des trois Partenaires que sont le PNUD, l'UNFPA, et l'Etat) avec une conséquence sur le déroulement et le financement de certaines activités.
- Des décaissements tardifs entraînent des retards dans l'exécution de certaines activités et des difficultés de fonctionnement.

### **6.2.2. L'Exécution des activités**

#### **6.2.2.1. Le démarrage et la mise en place des outils de gestion :**

- Le PROGEDIME dont le DAP a été signé par les différentes parties tarde à démarrer suite à une divergence le montant du budget notamment la prise en charge du personnel (une mission du bailleur de fonds venu de New-York).
- Des divergences sur le recrutement (relatif à qui doit le faire) ont retardé le démarrage de certains projets.

#### **6.2.2.2. Le Suivi de l'Exécution Financière**

Le suivi à posteriori par les CP NEX semble de l'avis des projets être la règle et le préventif l'exception ; cela est reconnu par la CAP dans ses documents ; il est vrai que le préventif nécessite beaucoup plus de moyens, ce qui nous amène encore aux problèmes de moyens financiers à mobiliser.

#### **6.2.2.3. L'Appui aux missions d'Audit**

L'absence de financement de l'atelier d'exploitation, de restitution et de partage des résultats des audits du fait que le dispositif actuel de la Banque mondiale ne le permet pas est une contrainte majeure.

Elle pense que le financement d'une telle opération doit être fait par l'emprunteur en l'occurrence l'Etat.

Une telle situation est une entrave à la capitalisation indispensable pour une telle activité.

#### **6.2.2.4. L'Appui à la tenue des Réunions d'Organes d'Orientation et de Réflexion sur les Projets et Programmes**

Comme cela apparaît à travers la composition et le rôle de ces différentes instances que sont : les Comités de Pilotage, les Comités Locaux d'Examen des Projets (CLEP) et la Tripartite, on note une nomenclature qui provoque des chevauchements et des duplications.

#### **6.2.2.5. Les activités de Renforcement des Capacités de la CAP**

On a noté des contraintes qui se résument à :

- La non prise en compte de cette activité dans les allocations budgétaires ; et y découlant ;
- L'absence d'un diagnostic préalable avec la détermination des besoins en fonction des cibles ;
- L'absence d'une planification avec un échéancier précis de réalisation pour les cibles concernées et si possible avec elles permettant la prise en compte de leur emploi du temps ;
- L'absence d'un dispositif planifié de suivi des résultats et de l'impact sur les bénéficiaires.

#### **6.2.2.6. La Politique de Partenariat développé par la CAP**

La CAP mène une Politique de recherche de Partenariat qui a abouti à l'obtention de plusieurs partenaires.

**Cependant, la nature de certains partenariat entraînant une augmentation du volume de travail sans contrepartie financière ou matérielle (Banque Mondiale, bientôt la BAD, etc....) est contraire à la philosophie de recherche et de rationalisation de ressources matérielles et financières additionnelles.**

Cette situation est une contrainte au regard de l'insuffisance des ressources financières allouées à la CAP.

S'il est compréhensible que cette structure en phase pilote cherche à étendre ses interventions pour se faire connaître, la multiplication de ce type de partenariat avec des activités supplémentaires sans aucune contrepartie financière couvrant les coûts d'activités et de personnel, risque de provoquer à

terme une charge de travail que son personnel actuel ne pourra exécuter au vu de ses autres missions.

Même si nous pouvons mettre en avant la mission de service public et de solidarité de la CAP pour les structures ministérielles étatiques, il ne saurait en être de même pour les activités entreprises dans les projets financés par exemple par la Banque Mondiale pour les audits actuellement et ultérieurement si le financement des ateliers est réglé, pour le suivi des recommandations de ces audits avec l'exploitation des rapports.

**Cette situation pose le problème de l'orientation de la politique de recherche de ce type de partenaires avec des activités supplémentaires sans aucune contrepartie financière couvrant les coûts d'activités et de personnel.**

**Elle risque de provoquer à terme une charge de travail que son personnel actuel ne pourra exécuter au vu de ses autres missions ;**

**Elle pourrait également créer des difficultés financières qui remettraient en cause les principales missions pour lesquelles la CAP a été créée.**

#### **6.2.2.7. L'Adéquation entre les missions et les moyens**

Il s'agit de voir au vu des moyens, quelles sont les contraintes relevées. Le problème se situe au niveau des moyens financiers dont leur insuffisance au regard du budget prévu (non prise en compte du Renforcement des Capacités), leur difficulté de mobilisation et surtout les retards de décaissements constituent des contraintes préjudiciables à l'exécution par la CAP de ses nombreuses Missions.

#### **6.2.2.8. La Coordination technique du 6eme Programme de l'UNFPA**

La DPPDH chargé de cette coordination technique juge qu'elle ne dispose pas d'assez de moyens logistiques (véhicules et chauffeurs) pour effectuer cette mission.

## VII LES RECOMMANDATIONS

### 7.1. Les Recommandations d'ordre général

- Le déphasage entre la durée du cycle de coopération du SNU (2007-2011) et la durée de vie de la CAP devra être corrigé à l'issu de la Phase Pilote de manière à permettre à la CAP de prendre en charge l'appui-conseil des Projets et Programmes dans toutes les activités de la Formulation à la clôture.
- Il faudra éviter tout arrêt entre la phase pilote et la reconduction de la CAP que nous recommandons au vu des résultats de cette évaluation.
- Pour cela, il faudrait dès maintenant prendre les dispositions pour une étude de formulation de manière à ce que le dispositif soit en place avant la fin de cette phase pilote du Projet.  
Cela pourrait contribuer à résoudre le problème de l'instabilité du personnel dont l'une des raisons est l'incertitude sur l'avenir de la CAP.
- Pour appuyer la politique de communication de la CAP et favoriser une réappropriation de l'outil CAP par tous les acteurs après la phase pilote, une large concertation entre tous les acteurs et utilisateurs de la CAP (Ministères techniques, bailleurs de fonds NEX et hors NEX, Projets potentiels utilisateurs, etc....) pour faire le bilan et capitaliser l'expérience pour la nouvelle phase en tirant toutes les leçons.

### 7.2. Les Recommandations liées aux activités

#### 7.2.1. Le financement des Activités de la CAP

- Le gap de 900.000 US \$ (neuf cent mille dollars USA) entre le montant du financement contenu dans le DAP et les contributions des trois Partenaires que sont le PNUD, l'UNFPA, et l'Etat) devra être rapidement comblé. A ce sujet une concertation urgente entre les trois bailleurs de fonds élargie aux autres bailleurs utilisateurs des services de la CAP comme LUX/DEV, la Banque Mondiale doit être faite pour trouver rapidement une solution.
- Par ailleurs les retards dans les décaissements doivent être évités autant que possible surtout dans cette période délicate de la dernière ligne droite avec les mois restant pour la clôture de cette phase pilote.

## **7.2.2. L'Exécution des activités**

### **7.2.2.1. Le démarrage et la mise en place des outils de gestion :**

- La situation du PROGEDIME dont le DAP a été signé par les différentes parties et qui tarde à démarrer suite à une divergence sur le montant du budget notamment la prise en charge du personnel suite une mission d'experts venus de PNUD New York, doit être débloquée par une concertation à un niveau plus élevé entre l'Etat e le PNUD.

### **7.2.2.2. Le Suivi de l'Exécution Financière**

Le suivi préventif devra être la règle et le suivi à posteriori l'exception ; cela permettra un gain de temps sur les procédures en diminuant le nombre de rejets.

### **7.2.2.3. L'Appui aux missions d'Audit**

L'absence de financement de l'atelier d'exploitation, de restitution et de partage des résultats des audits du fait que le dispositif actuel de la Banque mondiale ne le permet pas et que le financement d'une telle opération doit être fait par l'emprunteur en l'occurrence l'Etat, doit être définitivement réglé.

La partie dont revient le paiement devra le faire dans les meilleurs délais pour permettre la capitalisation indispensable pour une telle activité.

### **7.2.2.4. L'Appui à la tenue des Réunions d'Organes d'Orientation et de Réflexion sur les Projets et Programmes**

Comme cela apparaît à travers la composition et le rôle de ces différentes instances que sont les Comités de Pilotage, les Comités Locaux d'Examen des Projets (CLEP) et la Tripartite les chevauchements et les duplications doivent être évités pour une meilleure rationalisation avec une nouvelle définition des rôles de chaque organe après une concertation entre toutes les parties.

### **7.2.2.5. Les activités de Renforcement des Capacités de la CAP**

Le Renforcement des Capacités est une des bases fondamentales pour la pérennisation des activités de la CAP ; avec cet outil, toute une génération de Coordonnateurs est en train d'être formée sur la maîtrise de la modalité NEX et sur les techniques de gestion modernes de Projet ; l'avenir de la gestion des Projets, qui constituent la base de notre développement en dépend ; pour une meilleure prise en charge de cette activité, nous recommandons :

- la prise en compte de cette activité dans les allocations budgétaires de la prochaine phase ; de façon plus immédiate, il faudra étudier les modalités

d'une affectation de ressources soit avec les fonds déjà disponibles par un redéploiement, soit le développement d'un partenariat avec les ONG, Fondations, et Organisations Internationales du SNU pour sa prise en charge.

- un diagnostic préalable avec la détermination des besoins en fonction des cibles ;
- une planification avec un échéancier précis de réalisation pour les cibles concernées;
- un dispositif planifié de suivi des résultats et de l'impact sur les bénéficiaires.

Compte tenu de l'importance du Renforcement des Capacités dans les activités de la CAP, nous pensons qu'il serait nécessaire de pourvoir ce poste, et a terme d'utiliser le poste budgétaire de l'Expert en Operations (dont l'absence ne s'est nullement fait ressentir de l'avis du Coordonnateur ) pour recruter un Expert en Renforcement des Capacités.

Cela permettra de combler la non prévision de ressources financières pour cette activité et surtout les lacunes conceptuelles y découlant (absence d'études des besoins et de planification pour le déroulement et le suivi des résultats sur les bénéficiaires).

#### **7.2.2.6. La Coordination technique du 6eme Programme de l'UNFPA**

La DPPDH chargé de cette coordination juge qu'elle ne dispose pas d'assez de moyens logistiques (véhicules et chauffeurs) pour effectuer cette mission. L'UNFPA doit se pencher sur le bien fondé de cette affirmation et résoudre ce problème soit en la dotant de moyens suffisants, soit en clarifiant la situation,

## VIII. LECONS APPRISES

De nombreuses leçons apprises dans le cadre de cette expérience ont été retenues.

### 8.1. Sur le plan Stratégique :

- La résolution des problèmes de développement passe d'abord par l'identification de nos propres faiblesses et compter d'abord sur nos propres forces pour les résoudre :
  - ✦ L'identification de nos faiblesses a été de constater
    - une insuffisance de nos ressources financières ;
    - une absence de rationalisation des ressources disponibles ;
    - des difficultés d'utiliser les ressources mises à notre disposition
  - ✦ L'identification de nos forces a permis de relever :
    - la Qualité de nos ressources humaines ;
    - la détermination de nos Partenaires pour nous Appuyer.
- A partir de ces deux paramètres un dispositif stratégique a été mis en place pour une réflexion sur la manière de permettre à nos forces de résoudre nos faiblesses et il est apparu la nécessité de mettre en place des instruments permettant d'absorber les ressources financières mises à notre disposition et les utiliser de manière pertinente, efficace et efficiente par la mise en place de Projets et Programmes de développement pour exploiter nos potentialités économiques et naturelles. Pour les aider à réussir cette mission un dispositif d'appui-conseil au niveau de tous les facteurs de réussite de la gestion technique et financière de Projets a été mis en place avec la création de la CAP.
- Un engagement de l'Etat et de nos partenaires a permis de traduire en acte cette réflexion stratégique en dispositif opérationnel

### 8.2. Sur le plan Opérationnel

- La nécessité d'une large concertation préalable de tous les acteurs et utilisateurs potentiels de la CAP lors de sa création pour éviter des

clivages et conflits d'intérêts objets de blocages préjudiciables à la bonne exécution des missions ;

- la nécessité d'une adhésion de tous les acteurs pour une appropriation collective de l'outil ;
- la nécessité de doter la Cellule de moyens financiers adéquats pour une bonne prise en charge de ses missions dont l'exécution correcte d'activités fondamentales comme le Renforcement des Capacités et les Ateliers de partage et de capitalisation des résultats d'audit.
- La nécessité d'une bonne Politique de Communication pour une meilleure connaissance de la CAP et la mobilisation d'un Partenariat ;
- Le choix d'une bonne orientation de politique partenariale axée sur un apport de ressources matérielles et financières

## IX LES PERSPECTIVES

Dans nos Pays Moins Avancés, les ressources financières sont rares ; pour une bonne partie elles sont fournies par l'Aide extérieure.

Le paradoxe est qu'une bonne partie de ces ressources déjà mises à notre disposition ne sont pas utilisées, faute d'un dispositif adéquat au niveau des procédures pour leur décaissement.

Il ne sert à rien de développer une Politique de Coopération dynamique si les ressources mises à notre disposition retournent au donateur parce que nous n'avons pas su les absorber.

C'est conscient de cette dimension que l'Etat du Sénégal, soutenu par le PNUD et l'UNFPA a, après avoir identifiée tous les goulots d'étranglement qui entravent cette absorption des ressources, mis en place un dispositif pour y remédier.

La CAP ainsi créée a pour objectif global l'augmentation des taux d'absorption. L'atteinte de cet objectif passe par la maîtrise de procédures, et paramètres de gestion de projets comme :

- la formulation de nouveaux programmes,
- le démarrage et la mise en place des outils de gestion,
- la planification des activités,
- le suivi-évaluation,
- l'organisation des opérations et la coordination de l'audit des projets et programmes,
- l'appui à l'organisation des réunions des organes d'orientation, d'impulsion et de décision,
- le renforcement des capacités.

Pour mener à bien cette mission la CAP s'appuie sur une politique de communication pour une adhésion des acteurs et pour le développement d'un partenariat technique et financier.

Si le bilan est globalement satisfaisant de nombreuses pistes d'amélioration existent.

L'utilité de l'Outil CAP ne faisant plus de doute de l'avis des Projets et Programmes bénéficiaires et des bailleurs de fonds, il convient de jeter les bases d'une reconduite de cette structure après la phase pilotage en tirant tous les enseignements.

A court terme, le temps restant pour la fin de cette phase doit être mis à profit par la CAP pour renforcer les acquis, corriger les insuffisances.

*Recommandat  
fin de*

Au niveau des Autorités étatiques et des Bailleurs de fonds Partenaires tout en maintenant le soutien à la CAP qui n'a jamais fait défaut, il faudra commencer à jeter les bases d'une reconduction de cet outil et de sa pérennisation ; pour cela toutes les dispositions doivent être prises pour la formulation de manière à éviter une rupture entre les phases qui pourraient compromettre les acquis..

**ANNEXES :**

- 1) TDR
- 2) Liste des Personnes rencontrées
- 3) Le Cadre Logique de la CAP
- 4) La situation du Portefeuille des Projets NEX

**ANNEXE 1 : Les T.D.R. de la présente Evaluation**

TERMES DE REFERENCE DE LA MISSION  
D'EVALUATION DE LA PHASE PILOTE DE LA  
CELLULE D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DES  
PROJETS ET PROGRAMMES (CAP)

Juin 2008

## I. Contexte Général

Le gouvernement du Sénégal a adopté en 2006 un nouveau Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP II) articulé autour de 4 axes stratégiques fondés sur les priorités des OMD et la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA).

Le Système des Nations Unies (SNU), pour appuyer le Gouvernement du Sénégal a retenu dans son nouveau Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement au Sénégal (UNDAF 2007-2011) trois domaines prioritaires qui font référence au DSRP II en prenant en compte l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) : (i) La création de richesses ; (ii) l'accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base ; (iii) protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes ; (iv) bonne gouvernance et développement décentralisé et participatif.

Pour la période 2007-2011, le gouvernement et le PNUD ont élaboré le Document du Programme du Pays (CPD) sur la base d'un dialogue continu avec les partenaires nationaux et internationaux axé sur : (i) les conclusions/recommandations de la revue du Cadre de Coopération du Pays 2002-2006, (ii) le document révisé de la stratégie de réduction de la pauvreté fondé sur les OMD, (iii) le nouveau Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement au Sénégal (UNDAF 2007-2011).

L'assistance du PNUD dans le domaine du renforcement de la bonne gouvernance a été concrétisée par la mise en place de la Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets et Programmes (CAP) qui répond à un impératif d'efficacité et d'efficience dans l'allocation mais aussi l'absorption des ressources pour une satisfaction plus diligente de la demande sociale.

Cette Cellule qui est instituée pour une phase pilote de deux ans et demi, a, comme ancrage institutionnel, la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF).

Elle vise à :

- Appuyer au renforcement des capacités de gestion des différents acteurs pour la promotion de l'Exécution Nationale;
- Contribuer à l'amélioration du niveau et de la qualité d'exécution des projets et programmes ;
- Améliorer le suivi de l'exécution financière des projets et programmes sous Exécution Nationale ;

- Favoriser une gestion transparente des projets et programmes grâce à des exercices d'audit.

En sus de l'Etat du Sénégal, la CAP est cofinancée par le PNUD et l'UNFPA. Elle est une structure d'appui conseil et de facilitation pour une mise en œuvre plus diligente et plus efficiente des projets et programmes. Elle se veut une réponse sûre à des questions techniques certaines (planification/programmation, suivi – évaluation – contrôle et gestion des opérations).

La CAP comprend quatre unités :

- une Unité d'Appui aux Projets/Programmes ;
- une Unité d'Appui à l'Exécution Nationale ;
- une Unité d'Appui à l'Audit ;
- une Unité de Gestion et de Coordination.

## II. Objectif de la mission

L'objectif de la mission est d'évaluer la phase pilote de la Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets et Programmes (CAP) en appréciant la performance du programme (examen du niveau d'achèvement des produits, des capacités des acteurs renforcées, efficacité des agences de coopération, exercices d'audit fiabilisés et capitalisés...).

## III. Tâches de la mission

La mission d'évaluation de la CAP aura à exécuter les tâches suivantes :

- analyser de manière critique la conception du cadre de résultats, la formulation des produits, la clarté de leur énoncé et leur cohérence avec le CPAP du PNUD, le 6<sup>e</sup> programme de l'UNFPA, le DSRP et les OMD ;
- examiner si les produits étaient réalisables et si la relation entre produits et apports était claire, logique en relation avec le temps imparti et les ressources allouées ;
- se prononcer sur le degré d'atteinte des objectifs assignés à la CAP ;
- identifier les principaux facteurs qui ont favorisé ou entravé la réalisation des produits et des effets ;
- évaluer l'exécution des actions de renforcement des capacités et les effets sur les bénéficiaires concernés ;

- analyser le degré de participation et de responsabilisation des partenaires (financiers et techniques) ainsi que des mécanismes de collaboration dans le processus de mise en œuvre du programme ;
- juger de l'efficacité et de l'efficacite de l'outil CAP et recueillir l'appréciation des bénéficiaires ;
- analyser les différents partenariats développés, les résultats obtenus et les difficultés rencontrées.
- procéder à une étude approfondie du document de projet, des rapports d'activités trimestriels et annuels, des notes techniques ainsi que tous autres produits de la CAP ;
- analyser le cadre institutionnel de la mise en œuvre de la CAP notamment :
  - la structuration et l'organigramme de la CAP ;
  - l'ancrage institutionnel ;
  - la gestion des apports ;
  - le pilotage du projet ;
  - le degré de soutien et d'implication de toutes les parties de concernées ;
- tirer les leçons de la mise en œuvre de la CAP et formuler des recommandations précises.

#### IV. Produit attendu

Il est attendu de la mission la délivrance en cinq (5) copies et fichier sous format word, des produits suivants :

- (i) un rapport de mission reflétant notamment l'exécution des principales tâches susmentionnées ;
- (ii) le rapport d'évaluation de la CAP ;
- (iii) le descriptif visé selon le format requis avec toutes les annexes.

#### V. Méthodologie ou approche de la mission

La mission procédera à la revue de la documentation pertinente. Des rencontres (interview, séances de travail) seront organisées avec les différents acteurs (structures gouvernementales, partenaires au développement, projets et programmes...). La mission devra tenir compte, des recommandations générales et des procédures d'évaluation et de formulation du Gouvernement selon la modalité NEX.

La mission aura toute la latitude d'organiser des concertations avec les différents acteurs et partenaires mais, elle n'est nullement autorisée à prendre des engagements au nom du Gouvernement, du PNUD et de l'UNFPA.

#### VI Critères de sélection

Les candidats seront sélectionnés sur la base de leurs offres techniques et financières.

#### **L'offre technique, notée sur 80 points, faisant apparaître :**

- Une méthodologie claire et précise permettant d'apprécier la compréhension du mandat en faisant ressortir les activités à mener pour la réalisation de l'étude ainsi que l'approche préconisée,
- Un calendrier de réalisation de l'étude faisant ressortir l'articulation entre les différentes étapes du travail dans le cadre d'un chronogramme clair et précis

**L'offre financière, notée sur 20 points, faisant apparaître** un budget de l'étude formulé de façon à assurer une certaine adéquation avec les activités prévues dans l'offre technique. L'offre financière devra comprendre tous les coûts directs et indirects relatifs à la mission.

La durée de la mission est de quatre semaines à compter de la date de signature de contrat. L'exécution du marché ne fera pas l'objet d'avance de démarrage. Une grande enveloppe avec la Mention « Soumission à l'Evaluation de la Phase test de la Cellule d'Appui à la mise en œuvre des projets et Programmes » contiendra les deux parties de l'offre présentées dans deux enveloppes différentes.

#### VII. Composition de la mission

- un consultant international spécialiste en développement institutionnel et justifiant d'une solide expérience en administration et gestion publique et gestion de l'APD. Il devra aussi avoir une bonne connaissance de la modalité NEX tel que défini par le Système des Nations Unies. Enfin, il devra avoir une bonne pratique de Suivi / Evaluation tel que harmonisé par le Groupe des Nations Unies sur l'Evaluation (UNEG).
- Un consultant national spécialiste en management de projets avec une bonne connaissance de l'environnement institutionnel de la gestion de l'économie et des politiques DSRP/OMD/SCA. Des connaissances en Organisation et Méthode seraient un atout.

### VIII. Modalités de Financement et durée d'exécution de la mission

La CAP mettra à disposition les ressources nécessaires à l'exécution de la mission.

La mission travaillera sous la supervision d'un Comité de Pilotage présidé par la Direction de la Planification Nationale et de la Planification Régionale du Ministère de l'Economie et des Finances et comprenant la DDI, la DCEP, le PNUD et l'UNFPA.

La mission se déroulera sur une période de quatre (04) semaines. Au moins six sessions seront organisées entre le Comité de Pilotage, les Bénéficiaires et la mission selon le planning ci-après :

Activités	Périodes
Réunion de briefing-revue documentaire et rencontres partenaires	1 <sup>ère</sup> semaine
Visites projets/programmes	2 <sup>ème</sup> semaine
Réunion avec le comité ad hoc sur l'évaluation de la CAP	3 <sup>ème</sup> semaine
Production d'un rapport provisoire, finalisation des documents et réunion de débriefing avec le comité ad hoc	4 <sup>ème</sup> semaine

Un bureau sera mis à la disposition de la mission au niveau de la DPNPR. Toute la documentation utile sera mise à la disposition de la mission par la CAP et les autres partenaires financiers ou techniques. Le ministère de l'Economie et des Finances ainsi que les bureaux du PNUD et l'UNFPA faciliteront à la mission tout contact avec les partenaires au développement, les ministères sectoriels et les projets/programmes. L'appui administratif et logistique sera couvert par le budget de la CAP prévu pour la réalisation de la mission.

## ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées

N° ordre	Personnes rencontrées & fonctions	Structures / Projets	Contacts Tel.
1	Mr Ousmane Ka Coordinateur National	PAREP	33 889 25 90/80 77 637 44 57
2	Mr Adama Ly Coordinateur National	PGIES	33 832 13 86 77 339 46 53
3	Mr Ibra Sounkarou Ndiaye Coordinateur National	PROGERT	33 832 78 74 76 581 66 91
4	Mr Cheikh Sadibou Ly Coordinateur National	Micro-finance	33 860 26 52 77 638 16 02
5	Mr Abdou Karim Lo Coordinateur National	PRECABG	33 889.96 76 77 636 32 71
6	Mr Lamine Ndiaye Coordinateur National	Catastrophe	33 889 39 00 77 554 78 97
7	Mr Pape Oumar Ndiaye Coordinateur National	PALAC	33 991 69 38 77 529 79 00
8	Bacary SIGNATE Coordonnateur Tidiane KOUNTA RAF Les 3 Charges de Programmes NEX	CAP	33 849 90 20 77 555 05 91
9	Mr Oumar Wade Coordinateur National	PADEL/PNDL	33 889 50 60 77 637 89 05
10	Mr Pape Biram Thiam Coordinateur National Moussa BA oordonnateur Adjoint	ACOPROV	33 823 67 92 77 639 23 32
11	Mr Ousmane Sow Coordinateur National	PROGEDIME	33 823 89 82 77 570 04 69
12	Mr Simon Diah Coordinateur National	PLATEFORMES s/c M. Industrie	76 668 33 33
13	Mr Laba Touré Assistant Représentant Résident	PNUD	33 849 90 50 77 569 36 78
14	Mr Cheikh Fall Assistant au Représentant	UNFPA	33 889 67 83 77 639 43 25
15	Mme Sarr (RAF)		
16	Mr Diop (CP)		
17	Mr Abdoulaye Gueye consultant	UNICEF	33 889 03 00
18	Mr Saïdou Diop	BANQUE MONDIALE	77 358 93 92
20	Mr Quentin Bourdeaux	LUXDEV	33 938 26 52 77 793 75 95
21	Mr Mamadou Faye Directeur DDI	DDI	

22	Mr Makhar Ndoye Directeur DPPDH	DPPDH	
23	Mr Mamour Ousmane Bâ representant la DCEF	DCEF	
24	Mr Aboubacry D. Lom Directeur National MME Sira SECK Chef Division Evaluation DPNPR	DPNPR	

**ANNEXE 3 : CADRE LOGIQUE DE LA CELLULE D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS/PROGRAMMES (CAP)**



REPUBLIQUE DU SENEGAL  
UN PEUPLE - UN BUT - UNE FOI

-----  
MINISTERE DE L'ECONOMIE  
ET DES FINANCES

-----  
DIRECTION GENERALE  
DES FINANCES

-----  
DIRECTION DE LA DETTE

-----  
ET DE L'INVESTISSEMENT

-----  
CELLULE D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE  
DES PROJETS/PROGRAMMES (C.A.P)

**CADRE LOGIQUE DE LA CELLULE  
D'APPUI A LA MISE EN ŒUVRE  
DES PROJETS/PROGRAMMES  
(CAP)**



Programme des Nations  
Unies pour le Développement  
Sénégal



Sénégal