

292

**Proposition de Services d'appui pour une
mise en œuvre efficace et rationnelle de
projets publics avec financements extérieurs**

République du Sénégal



Juillet 2005

Table des matières

1. A propos du PNUD	1
Promotion de la Gouvernance démocratique	1
Réduction de la pauvreté et accroissement des échanges commerciaux	1
Prévention des crises et relance	1
Energie et environnement	1
VIH/SIDA	1
2. Le PNUD au Sénégal	2
3. Pourquoi le PNUD cherche à appuyer le gouvernement à augmenter l'efficacité de la mise en oeuvre de projets stratégiques	2
4. Obstacles rencontrés pour une mise en œuvre plus efficace	2
5. Vaste expérience internationale d'appui aux gouvernements pour la mise en oeuvre de projets de développement.....	3
6. Description des services d'appui proposés par le PNUD au Gouvernement du Sénégal.....	4
1. Appui à l'exécution	5
2. Renforcement des Capacités	7
3. Plaidoyer	8
7. Exécution nationale (NEX).....	9
8. Structure des coûts.....	10
Appui Général de Gestion (AGG)	10
Services d'Appui Direct à la Mise en Œuvre (SAD)	10
9. Principaux avantages pour le Gouvernement.....	11
ANNEXE : Exemple d'une fiche de suivi de processus	13



1. A propos du PNUD

Le PNUD est le réseau mondial de développement dont dispose le Système des Nations Unies. Il prône le changement, appuie les pays à acquérir les connaissances, expériences et ressources dont leurs populations ont besoin pour améliorer leurs conditions de vie. Le PNUD aide aussi les pays en développement à mobiliser et utiliser efficacement l'aide internationale. Il est présent sur le terrain dans 166 pays qu'il aide à identifier leurs propres solutions aux défis nationaux et mondiaux auxquels ils sont confrontés en matière de développement. Pour renforcer leurs capacités, ces pays peuvent s'appuyer à tout moment sur le personnel du PNUD et son large éventail de partenaires.

Le PNUD s'attache particulièrement à aider les pays à élaborer et partager des solutions aux problèmes touchant les domaines suivants :

Promotion de la Gouvernance démocratique

Le développement démocratique reste un domaine relativement nouveau pour la communauté internationale et les interventions ad hoc prennent souvent le pas sur les évaluations et les analyses. Le PNUD offre aux partenaires au développement la possibilité de promouvoir les meilleures pratiques de gouvernance démocratique et met à leur disposition un corpus d'informations et de connaissances permettant d'offrir une assistance efficace et durable en la matière.

Réduction de la pauvreté/ Accroissement des échanges commerciaux

Le PNUD aide les pays en développement à concevoir, planifier et mettre en œuvre des stratégies nationales et propose des solutions pour réduire la pauvreté. L'objectif visé est de s'attaquer aux racines multidimensionnelles de la pauvreté, notamment par la création d'opportunités économiques ; le renforcement des capacités des femmes ; les approches participatives pour la budgétisation des ressources gouvernementales et une meilleure prestation des services sociaux. Le PNUD travaille également à renforcer les capacités des pays en développement afin qu'ils tirent profit de l'économie mondiale.

Prévention des crises et relance

L'œuvre du PNUD dans les secteurs de la prévention des crises et de la relance bénéficie de l'expertise de l'Organisation dans des domaines d'intervention connexes, y compris le soutien à la gouvernance démocratique et la réduction de la pauvreté. Ses compétences dans la construction, la consolidation et la préservation de la paix sont bien établies.

Energie et environnement

Les populations pauvres sont les plus affectées par la dégradation de l'environnement parce qu'elles sont particulièrement sensibles aux conséquences de la contamination de l'eau, à la détérioration des sols, à la pollution de l'air et aux changements climatiques. Le PNUD joue un rôle important dans la mise en œuvre des activités des Nations Unies consacrées au renforcement des capacités nationales pour un développement écologiquement durable en soutenant des interventions stratégiques.

VIH/sida

Le PNUD est une Organisation coparrainée de l'ONUSIDA, une initiative commune novatrice qui rassemble dix organismes du Système des Nations Unies dans le but d'apporter une réponse coordonnée et étendue à la lutte contre le VIH/SIDA. Le PNUD contribue à ce partenariat en aidant les pays en développement à répondre aux défis que pose l'épidémie. Le PNUD travaille à freiner la maladie et réduire son impact.

Dans chacun de ces cinq domaines d'intervention, l'action du PNUD vise à promouvoir la protection des droits de l'homme et tout particulièrement la promotion de la femme.

2. Le PNUD au Sénégal

Le Sénégal a entrepris ces dernières années une série de réformes politiques, économiques et institutionnelles. L'économie sénégalaise a renoué avec la croissance, le PIB réel ayant progressé de plus de 5% par an en moyenne entre 1995 et 2000, de 6.5% en 2003 et de 6.0% en 2004, (Cf Note de stratégie du PNUD).

Dans le cadre actuel de coopération (2004-2006) avec le Sénégal, le PNUD a essentiellement deux axes d'intervention que sont la Bonne Gouvernance et la Lutte contre la Pauvreté.

Grâce aux efforts conjugués du Gouvernement et des partenaires, le seuil de pauvreté est passé de 57,9% en 1994 à 48% en 2002 (ESAM II). Néanmoins, malgré cette conjoncture favorable, les populations les plus démunies ne ressentent que faiblement les effets de la croissance économique qui est actuellement de l'ordre de 6%.

De nombreux facteurs expliquent le faible impact de ces progrès sur les populations démunies. Au nombre de ceux-ci, on peut citer le bas niveau de mise en œuvre (30% environ) des projets/programmes étatiques comme en témoigne la faiblesse des taux de décaissement.

Afin d'appuyer le Gouvernement dans ses efforts de relèvement des taux d'absorption des fonds, le PNUD propose un ensemble de services destinés à lever les contraintes liées à la planification et à la gestion des programmes de coopération multilatérale.

3. Pourquoi le PNUD cherche à appuyer le gouvernement à accroître l'efficacité de la mise en œuvre de projets stratégiques

Le PNUD a pour mandat d'appuyer les pays à rechercher des solutions aux défis nationaux et mondiaux. En renforçant la capacité du Gouvernement et en l'appuyant dans la mise en œuvre de projets stratégiques, le PNUD contribue de façon décisive à l'atteinte des objectifs suivants :

- a) **Développement des outils de gestion répondant aux besoins nationaux ;**
- b) **Accompagnement des efforts contribuant à l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement ;**
- c) **Promotion de la croissance économique et réduction de la pauvreté et**
- d) **Contribution à l'augmentation des capacités nationales d'absorption de l'aide publique au développement.**

4. Obstacles rencontrés pour une mise en œuvre plus efficace

«...Les avantages de notre alliance stratégique avec le PNUD sont : i) la transparence et la neutralité : nous avons évité la pression politique et les intermédiaires des soumissionnaires ; ii) l'efficacité et la rapidité : HONDUTEL n'aurait jamais pu gérer cette quantité de processus de passations de marchés en parallèle ; iii) réduction des coûts des investissements : jusqu'à ce jour nous avons économisé US\$16 millions ; iv) capacité technique : le PNUD possède des experts de très haut niveau qui ont amélioré considérablement nos spécifications techniques pour acheter une meilleure technologie à un meilleur prix,.....»

*– M. Alonso Valenzuela, Directeur Général, HONDUTEL
(Entreprise Nationale de Télécommunications du Honduras)*

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

Les coûts financiers des opérations liées au développement associés à la lenteur des décaissements illustrent clairement la nécessité d'améliorer et de renforcer les systèmes de gestion existants. Cette situation n'affecte pas seulement l'image du pays et son accès à des ressources

financières supplémentaires, mais de façon plus importante, limite son potentiel de croissance et ses efforts de réduction de la pauvreté.

Les faiblesses directement liées aux problèmes d'exécution que nous pouvons observer concernent entre autres :

- a) la planification opérationnelle,
- b) l'exécution budgétaire,
- c) les passations de marchés,
- d) les systèmes administratifs et financiers,
- e) les capacités des Unités de Gestion et des Ministères compétents à associer les acteurs clés des projets aux efforts de planification opérationnelle,
- f) la qualité des instruments de suivi et d'évaluation,
- g) l'accès aux appuis techniques nécessaires dans les différentes phases clés de mise en œuvre du cahier de charges (consultations, préparation de termes de référence et spécifications techniques, supervision et suivi des contrats, etc.),
- h) la maîtrise des normes applicables pour la passation de marchés, incluant les accords de crédits quand il s'agit de financement provenant des banques multilatérales etc.

Des efforts très importants doivent être faits pour développer une structure d'appui qui permettra d'assurer une gestion plus efficace et rationnelle de l'exécution des projets. Sous-traiter ces services ne permettrait pas le renforcement des capacités à l'intérieur des Institutions et Ministères concernés. C'est ainsi que, pour assurer une amélioration de la performance des projets sélectionnés et renforcer les capacités au sein des Unités de Gestion et des différents départements responsables, le mécanisme le plus indiqué serait de suivre une approche de transfert continu de capacités in situ avec un partenaire au développement familiarisé aux réalités du pays, qui dispose de ressources humaines, de systèmes et procédures ainsi que de l'expérience nécessaire en gestion de projets et passation de marchés.

Le PNUD est le partenaire idéal pour offrir cet appui de par l'expérience internationale acquise dans la fourniture des services de cette nature. Aussi, l'Organisation est engagée à contribuer en Afrique, et au Sénégal en particulier, à une gestion de plus en plus efficace des investissements publics et des ressources dont le pays dispose pour la réduction de la pauvreté et le développement humain durable.

5. Vaste expérience internationale d'appui aux gouvernements pour la mise en oeuvre de projets de développement

Le budget total des projets ainsi appuyés par le PNUD au cours de la dernière décennie se chiffre en milliards de dollars. Le PNUD a notamment aidé les gouvernements d'Amérique latine à décaisser des montants d'environ \$1,1 milliard par an depuis l'année 1999 à travers les services décrits ci-dessous (voir paragraphe 6). A titre illustratif, \$500 millions pour l'accélération du programme d'investissement social pour le Gouvernement de Panama financé par la Banque Mondiale et la Banque Interaméricaine de Développement (BID).

Le PNUD accroît actuellement ses efforts pour appuyer les gouvernements à mettre en oeuvre des prêts comme celui du Guatemala d'un montant de \$30 millions, récemment approuvé par le Fonds International de Développement Agricole (FIDA) ainsi que \$60 millions financés par la Banque Mondiale pour l'administration des terres et l'amélioration de la productivité rurale au Honduras.

La portée de ces succès a amené plus de 30 délégations composées de représentants de gouvernements et de fonctionnaires du PNUD venus d'Afrique, d'Asie et d'Europe à se rendre



dans ces pays pour se familiariser avec ces expériences.

En Afrique, le PNUD a mis en oeuvre des programmes financés par la Banque Mondiale pour les gouvernements des pays comme l'Angola, la République démocratique du Congo, la République du Congo et le Soudan. Le PNUD a aussi appuyé des gouvernements en Europe et en Asie, notamment la Yougoslavie et le Cambodge pour l'utilisation des fonds de la Banque Mondiale et de la Banque Asiatique de Développement.

Le PNUD a beaucoup d'expérience dans la gestion d'opérations financées par les Institutions multilatérales dans le cadre de partenariats soutendus par des accords de coopération spécifiques (en particulier nous pouvons mentionner les accords du PNUD avec la Banque Africaine de Développement, la Banque Mondiale, la Commission Européenne et le Fonds International de Développement Agricole). Ces accords créent des conditions favorables à la mise en oeuvre de projets et contribuent à la réduction des formalités administratives au niveau national et international. Ils accélèrent le processus de gestion des activités et assurent la transparence. De manière spécifique, l'accord entre le PNUD et la Banque Mondiale simplifie et rationalise les procédures institutionnelles requises par les deux parties.

6. Description des services d'appui proposés par le PNUD au Gouvernement du Sénégal

Dans son rôle de partenaire pour le développement, le PNUD a pris des mesures concrètes pour mettre à la disposition du Gouvernement du Sénégal la capacité institutionnelle de l'Organisation et des services d'appui technique pour une gestion efficace et rationnelle de projets stratégiques. Les services d'appui qu'offre le PNUD s'appuient sur les besoins spécifiques des institutions sénégalaises et s'articulent autour des services suivants :

- L'appui à l'exécution des projets/programmes,
- Le renforcement des capacités pendant la mise en oeuvre des programmes,
- Le plaidoyer.

Le détail de ces services est décrit ci-dessous :

1. Appui à l'exécution

a) Appui à la planification stratégique

Le PNUD fournira l'appui requis pour la planification stratégique opérationnelle ainsi que des conseils pratiques destinés à améliorer l'exécution. De même, le PNUD pourra faciliter l'implication des groupes et institutions intéressés et fournir les appuis techniques (quand cela s'avèrera nécessaire)

L'appui sera fourni à travers la participation de chargés de programmes et/ou spécialistes durant les phases de planification et des révisions annuelles. Ces professionnels connaissent les procédures des Institutions Financières Internationales et ont beaucoup d'expérience dans la définition des temps réels nécessaires pour l'exécution des activités des projets ainsi que pour assurer leur concordance avec les stratégies et priorités nationales.

b) Passation de Marchés

Le PNUD agira comme conseiller en planification de passation de marchés basés sur des méthodes mieux rationalisées, efficaces et rapides. L'application des meilleures pratiques internationales en passation de marchés permettra aussi une gestion et un suivi plus efficaces des contrats attribués

Le PNUD recherchera les meilleures pratiques internationales qui seront appliquées par l'intermédiaire d'un Conseiller Principal ou d'un spécialiste en Passation de Marchés. Ils/elles seront donc en mesure d'offrir des conseils pratiques et stratégiques aux Unités de Gestion des Projets de façon à en faciliter l'exécution et à identifier les actions préventives requises.

Sur demande du projet, le PNUD fournira un appui in-situ (au sein du projet) pour la planification des passations de marchés. Durant ce processus, les Unités de Gestion et le personnel clé du PNUD identifieront ensemble les besoins spécifiques de recrutement. Le PNUD pourra alors faire appel au réseau international d'experts dont il dispose pour faciliter l'exécution du plan de passation des marchés.

L'Unité de Gestion, avec l'appui du PNUD, réalisera une révision périodique du cahier des charges de passation de marchés de façon à assurer un suivi étroit et prendre les mesures préventives requises pour éviter des retards durant l'exécution.

Suivi de l'avancement de l'ensemble des processus de passation de marchés contenus dans le cahier de charges convenu avec le bailleur de fonds.

Une fois le cahier des charges approuvé, le PNUD réalisera un suivi permanent de l'avancement de chaque processus et donnera, de façon proactive, des conseils permettant l'élimination d'obstacles potentiels qui empêcheraient une exécution efficace.

Le PNUD recherchera, sur la base de son expérience, les moyens et solutions les plus efficaces qui contribueront à la transparence, à l'efficacité, à l'obtention d'économies significatives ainsi qu'au respect des normes auxquelles le projet se trouve assujéti.

En consultation avec l'Unité de Gestion, le PNUD adaptera des systèmes de suivi qui faciliteront la prise de décision de façon à garantir une meilleure gestion du temps prévu par processus, une meilleure distribution des tâches et des responsabilités (y compris les non objections des banques).