

895

REPUBLIQUE DU SENEGAL

MINISTERE DE LA FEMME DE
L'ENFANT ET DE LA FAMILLE

BUREAU DE COORDINATION
TECHNIQUE DES PROJETS

**RESUME DE L'ETUDE DE L'INSPECTION GENERALE D'ETAT SUR
L'ADMINISTRATION DES PROJETS DE DEVELOPPEMENT.**

L'étude se compose de deux grandes parties :

1. Les données générales relatives à l'Administration par projets de développement ;
2. L'évaluation de la gestion par projets de développement.

En introduction, il est rappelé les termes de référence de l'Etude qui découlent d'une lettre N°3016/PR/SG/JUR du 22/04/1991 par laquelle le Président de la République demandait au Secrétaire général de la Présidence de la République de constituer sous l'égide de l'Inspection générale d'Etat, un groupe de travail en vue, d'une part, d'améliorer la connaissance que les pouvoirs publics ont de l'Administration des projets de développement et, d'autre part, de lui permettre d'apprécier l'opportunité d'établir un cadre législatif ou réglementaire.

En effet, il a été constaté qu'aucune étude systématique n'a encore été entreprise pour mieux connaître les modalités d'exécution de ces projets, pour apprécier les méthodes mises en oeuvre pour leur administration et pour mesurer l'efficacité et la rigueur de leur gestion.

De plus, aucun cadre juridique d'ensemble n'a été mis en place pour régir le fonctionnement de ces projets de développement, et définir de façon claire, les responsabilités distinctes de l'Etat et des bailleurs de fonds dans leur exécution.

Il s'agit en dernier ressort, d'arriver à une utilisation optimale des ressources financières, humaines et matérielles.

S'agissant de la première partie sur les données relatives à l'administration par projets de développement, le groupe de travail s'est beaucoup appesanti sur :

- les objectifs des projets et programmes d'activité ;
- la répartition et le financement des projets.

Au titre des objectifs, la démarche analytique consistait à procéder par secteur d'activités.

Ainsi, pour ne citer que cet exemple, au niveau du secteur primaire les objectifs visent essentiellement à susciter et à soutenir les initiatives des communautés rurales, des associations et des groupements divers.

A titre d'illustration, il a été cité le Projet autonome de développement de la Basse Casamance (DERBAC) et le Projet Unités Agro-pastorales.

De même, en dépit de l'absence de critères d'évaluation sûrs, le groupe de travail considère que les programmes d'activités des projets contribuent à l'action des pouvoirs publics à travers leur impact réel sur les conditions de vie des populations - des exemples de projets ont été cités dans les différents secteurs d'activités.

Toutefois, le groupe de travail déplore le déséquilibre dans la répartition régionale des projets qui résulte moins du choix du Gouvernement que de celui des bailleurs de fonds.

Au niveau du financement, et de l'allocation des sources, le groupe de travail, tout en saluant la diversité des sources qui constitue selon lui un atout important pour le Sénégal, considère néanmoins qu'elle n'est pas sans poser de sérieux problèmes d'harmonisation dans la gestion des projets en raison de la variété des procédures d'exécution d'un bailleur de fonds à un autre.

Cette variété se traduit également par des disparités entre secteurs. De ce point de vue, on note que le secteur primaire apparaît comme une priorité avec un financement global d'environ 182 Milliards dont les 82,50 % correspondent à des financements extérieurs, le sous-secteur de l'agriculture étant considéré comme le plus assisté avec un financement extérieur dépassant les 119 Milliards de francs.

A cet effet, le groupe de travail envisage de préparer une carte des projets dans le but de disposer d'un instrument permettant de corriger les

disparités régionales et sectorielles.

En ce qui concerne la deuxième partie relative à l'évaluation de la gestion des projets de développement, le rapport met l'accent sur :

- l'organisation des projets
- les activités au niveau des projets et,
- le point particulier de la gestion des ressources des projets.

A propos de l'organisation des projets, l'inexistence de dispositif juridique rationnel ne facilite pas, selon le groupe de travail, une gestion administrative, financière et comptable de ces derniers.

Par ailleurs, il a été constaté l'absence d'un système fiable d'informations de gestion permettant aux directeurs des projets et aux autorités de tutelle, d'être informés et de pouvoir apporter le cas échéant, les correctifs nécessaires.

En effet, les Accords et Conventions qui régissent les projets tiennent plutôt compte des procédures et réglementations propres aux bailleurs de fonds. La diversité constatée plus haut en raison de la profusion des bailleurs reste aussi valable ici et n'est pas de nature à faciliter une bonne organisation des projets. Il aurait donc fallu prévoir dans la réglementation sénégalaise un système d'organisation adapté.

Or, à ce niveau, la caractéristique principale

demeure l'insuffisance des textes réglementaires.

En effet, les seuls textes réglementaires sur lesquels on peut se fonder pour l'organisation des projets, se résument comme suit :

- le décret 81-885 du 8 Septembre 1981, fixant les modalités d'organisation et de financement des projets autonomes de développement forestier ou piscicole. Il constitue un cadre général et devrait pouvoir s'appliquer à tous les projets concernant les sous-secteurs qu'il couvre.

Pourtant, on note ici que malgré la clarté de l'article 5 dudit décret qui confère la gestion administrative et financière au Directeur du Projet, dans certains cas (Projet de Goniakié de Saint-Louis), la fonction d'administrateur des dépenses est assurée par le Représentant de la F.A.O, agence d'exécution dudit projet.

C'est là un exemple où les dispositions conventionnelles prévalent sur la réglementation sénégalaise.

- le décret N°90-036 du 15 Janvier 1990 qui régit le personnel de l'administration participant à l'exécution des projets.

- le décret N°90-600 du 28 Mai 1990 qui abroge le précédent et qui fixe le régime indemnitaire applicable aux agents publics participant à l'exécution des conventions passées par l'Etat pour la réalisation des projets de développement, constitue une volonté de ce dernier d'asseoir une organisation desdits projets. Toutefois, son application n'est pas toujours respectée.

- la circulaire présidentielle N°18/P4/SP du 10/11/1990 va dans le même sens, dans la mesure où elle prescrit l'obligation pour chaque autorité de tutelle de projets financés sur la base d'Accords de crédit, de prendre des arrêtés ministériels définissant les buts et réglementant les modalités d'organisation et de fonctionnement desdits projets.

Le groupe de travail considère que cette circulaire est très rarement appliquée, les responsables de projets se contentant du cadre offert par les Conventions et Accords.

La non-application de ces différents textes est à la base de l'inorganisation et du manque de cohérence constatés dans la gestion administrative, financière et comptable.

Chaque projet a son propre mode et procédure de gestion financière et comptable et celà au détriment des règles de la comptabilité république.

Dans l'ensemble, le groupe de travail considère qu'il est indispensable malgré cette diversité de procédures de gestion, de promouvoir un bon système d'information à l'intérieur comme à l'extérieur de chaque projet. Les informations importantes concernant l'organisation, le fonctionnement et les contrôles ou évaluations relatifs à un projet devraient être diffusés au sein des organes dudit projet, mais aussi auprès des différents partenaires impliqués.

Le groupe de travail s'est également intéressé aux activités des projets de développement

notamment , la planification, l'exécution, le contrôle et l'évaluation.

La diversité des méthodes d'approche se retrouve également au niveau de ces différentes phases.

Toutefois, le groupe de travail insiste sur l'importance à accorder aux missions de contrôle et d'évaluation qui doivent être exercées régulièrement par les ministères de tutelle et les bailleurs de fonds car de leur réussite dépend largement l'impact des projets sur leurs bénéficiaires.

Enfin, le groupe de travail a tenu à réserver à la question de la gestion des ressources, un chapitre particulier. L'inexistence d'un cadre harmonisé de référence pour tous les projets, encourage à ce niveau , des pratiques qui ne sont pas de nature à faciliter l'atteinte des objectifs visés, notamment en matière de gestion des ressources financières, matérielles et humaines.

En effet, s'agissant des disparités de traitements dans les projets, le groupe de travail considère comme une irrégularité grave et une discrimination injustifiée, le fait que le décret 90-600 soit appliqué exclusivement à certains agents ou responsables de projets , pendant que d'autres fonctionnaires ou agents de l'Etat se voient attribuer des allocations hors normes tout en maintenant leur statut de fonctionnaire. Ces subterfuges n'ont d'autres raisons d'être que le souci de faire percevoir, avec un semblant de régularité, ce que la réglementation a interdit.

Les auteurs de telles déviations devraient selon le groupe de travail être sanctionnés.

A la suite de ces différents constats, le groupe de travail a soumis au Chef de l'Etat, sous forme de recommandations, des fiches analytiques sur les pratiques qui nécessitent des améliorations et des redressements.

En réponse, le Chef de l'Etat, a pris un certain nombre de directives à exécuter par les ministères chargés de la tutelle des projets.

Les copies de ces documents sont joints en annexe.