**CONSTATS/ RECOMMANDATIONS**

**Les constats faits par la mission**

Sur l’atteinte des objectifs assignés à la CAP, la mission a observé que la CAP, à travers les actions de renforcement des capacités, a aidé à créer les conditions pour une meilleure gestion des projets. Elle a ainsi joué un rôle d’impulsion en apportant un appui à la formulation d’une vingtaine de projets dont dix sept sous exécution nationale. L’appui apporté au démarrage et à la mise en place des outils de gestion des projets a permis d’éviter certaines pertes de temps qui s’observaient auparavant, du fait de l’inexpérience de certains coordonnateurs. L’appui apporté par la CAP à la planification des activités des projets a permis aux gestionnaires de projets de mieux recentrer régulièrement la gestion des activités pour l’atteinte des objectifs.

En matière de suivi de l’exécution financière, le placement auprès des projets de responsables administratifs et financiers formés par la CAP, a permis d’améliorer la qualité des demandes de décaissement et d’éviter ainsi des rejets et partant des retards dans la mise en œuvre des projets.

La mission a noté que dans les différents domaines où des formations ont été dispensées, des manuels et des guides ont été produits pour l’utilisation continue des apprenants ; ce qui permet une bonne maîtrise des connaissances dispensées. Il en est ainsi du guide des procédures NEX, du manuel cadre NEX, des manuels de procédures NEX, du cadre conceptuel de suivi/évaluation mis à la disposition des projets qui doivent s’y référer pour concevoir leur dispositif de suivi/évaluation.

S’agissant de l’amélioration de la transparence dans la gestion des projets, l’intervention de la CAP a permis de mettre fin à des pratiques antérieures non conformes à la transparence recherchée. En effet, les projets et programmes choisissaient eux-mêmes les cabinets qui allaient les auditer, avec des risques évidents de compromissions. Désormais, et sous l’impulsion de la CAP, l’audit des projets est fait par des entités sélectionnées de manière indépendante par la commission des marchés de l’Etat. Cette nouvelle procédure garantit une plus grande indépendance des cabinets d’audits et des résultats plus fiables.

Sur l’efficience et l’efficacité de la CAP, la mission s’est appuyée, tant sur des résultats d’analyses documentaires, que sur les perceptions des bénéficiaires, telles que recueillies à travers les interviews menés auprès d’eux.

Il en ressort une reconnaissance unanime par les différents acteurs, tant publics que privés, de la pertinence de l’outil CAP. Son degré d’efficience et d’efficacité se mesure à l’amélioration quantitative et qualitative des taux d’absorption depuis son installation. Ainsi, pour les projets sur financement PNUD et UNFPA, l’objectif de 80% de taux d’exécution pour les projets NEX à l’horizon 2008 est largement atteint et même dépassé pour les projets sur financement UNFPA.

De l’enquête menée auprès de 12 projets ayant bénéficié des appuis conseils de la CAP ainsi que de 7 bailleurs de fonds, la mission retient qu’à l’unanimité les coordonnateurs de projets et les bailleurs de fonds approuvent la création de la CAP, affirment son utilité et surtout la qualité de ses appuis conseils. Ils pensent que cet appui leur a permis de mieux mettre en œuvre les projets et programmes.

Cependant, des contraintes ont été relevées. Elles portent entre autres sur :

- Le problème du champ de compétence de la CAP qui empièterait parfois, à leur avis, sur le champ de compétence des responsables de projets. Il en est ainsi de son intervention dans les recrutements de personnels de projets ; mais les avis sur ce point sont partagés ;

- L’insuffisante diffusion des objectifs du projet, du rôle et des responsabilités de la CAP, lors du lancement du projet a généré des incompréhensions et des suspicions qui ont gêné le bon déroulement du projet, du moins à ses débuts ;

- Le style de communication du coordonnateur de la CAP est jugé heurtant par certains responsables de projets et/ou directeurs nationaux qui, de ce fait limitent leurs contacts directs avec le Coordonnateur de la CAP ;

- Les projets souhaiteraient voir la CAP renforcer ses activités d’appuis conseils en amont, à travers une plus grande interaction entre les chargés de programmes et les personnels de projets. Ils y voient un moyen d’éviter des pertes de temps et des vas et vient coûteux notamment des demandes de décaissements.

- Des retards sont déplorés dans le décaissement des fonds, du fait de certains bailleurs de fonds, soit pour des raisons bureaucratiques, soit à cause de l’introduction de procédures nouvelles non immédiatement bien maîtrisées ;

- Des divergences de vues sur le taux des indemnités de missions à servir au personnel national des projets et au personnel national voyageant pour le compte des projets, a conduit à des difficultés d’exécution de missions sur le terrain, avec comme conséquence un ralentissement dans la mise en œuvre des projets ;

- Le manque de ressources programmées dans certains cas, pour la couverture des frais d’atelier de restitution des rapports d’audit, a parfois empêché l’organisation desdits ateliers dont pourtant l’utilité pour l’apprentissage de leçons n’échappe à personne ;

Sur le degré d’implication et de soutien à la CAP et d’implication des parties concernées, la mission retient l’observation faite par la CAP sur l’instabilité des points focaux désignés par le PNUD et l’UNFPA. L’instabilité relevée a été déplorée, parce que ne permettant pas le renforcement du partenariat avec ces deux institutions. Sur un plan plus positif, la mission a noté, à travers le dépassement de leurs engagements financiers initiaux dans de projet, que tant le Gouvernement que ses les partenaires (PNUD/UNFPA), ont marqué un soutien constant à l’endroit de la CAP.

**Les Recommandations**

La mission a d’abord fait une recommandation d’ordre général, visant la continuation du projet d’appui au-delà de la phase pilote, jusqu’en fin 2011, fin du cycle de programmation en cours. Cette recommandation s’appuie sur les bonnes performances de la CAP et la nécessité de poursuivre et parfaire la formation, notamment en direction des cellules de planification des ministères techniques, dont l’établissement n’est pas encore achevé. Ces cellules de planification, une fois en place et dotées de personnels bien formés, permettraient de diffuser au sein de ces institutions, les connaissances sur les procédures d’exécution ainsi que les bonnes pratiques de gestion des projets. Elles permettraient ainsi une pérennisation des résultats du travail présentement accompli par la CAP.

Les autres recommandations ont trait aux contraintes rencontrées identifiées et précédemment relevées. Elles s’adressent distributivement aux différentes parties en présence. Ainsi :

- A l’adresse du Gouvernement seul ou avec ses partenaires:

- Au regard des conséquences de l’absence d’une large concertation lors de la mise en place de la CAP, la mission recommande au Gouvernement et à ses partenaires de veiller à ce qu’une éventuelle future phase d’assistance soit accompagnée d’une large concertation entre acteurs et utilisateurs, de manière à éviter la répétition des malentendus.

- Sur le mode de sélection des personnels de projets, la mission recommande de maintenir l’implication de comité tripartite CAP/bailleur de fonds/Ministère technique, pour garantir la transparence et l’équité dans les recrutements.

- Vu l’importance des ateliers de restitution des rapports d’audit de projet pour l’apprentissage de leçons par les personnels de projets, la mission recommande à l’Etat de veiller auprès de ses partenaires, à ce que la prise en charge du financement des ateliers fasse partie du financement des projets.

- Pour donner plus de lisibilité aux apports et à leur utilisation, la mission recommande à l’Etat et à ses partenaires d’instaurer une programmation conjointe de l’ensemble des contributions, y compris de la contribution nationale. Elle recommande également à l’Etat de veiller à la libération effective et à temps de sa contribution, non seulement à la CAP mais aussi aux autres projets.

- Ayant observé que des retards de décaissement ont gêné la bonne marche des projets, la mission recommande au Gouvernement et à ses partenaires, notamment le PNUD et l’UNFPA, de prendre chacun en ce qui le concerne, toutes les dispositions nécessaires pour éviter les retards relevant de son fait.

- Ayant noté la persistance d’incompréhensions entre la DPPDH, coordonnateur technique du sixième programme de l’UNFPA et cette institution, la mission recommande une concertation urgente entre le Ministre de tutelle de la DPPDH, la Représentation de l’UNFPA et la CAP/DDI pour lever les incompréhensions et aplanir les difficultés.

- En ce qui concerne le taux des indemnités de mission pour le personnel national des projets, la mission pense que l’alignement sur le taux du gouvernement est conforme aux principes de la Déclaration de Paris dont on cherche à promouvoir l’application. Cependant, en raison des problèmes posés par l’application du taux gouvernemental, la mission recommande au Gouvernement de revoir le taux fixé par décret, pour le rendre compatible avec une bonne exécution des missions. Mais en attendant cette révision, elle recommande aux agences de l’ONU d’éviter des disparités de traitements entre leur personnel et le personnel national engagé dans une même mission  ou se déplaçant pour des missions sur le terrain pour le compte de projets relevant de leur portefeuille.

- Dans la recherche d’un dispositif de pérennisation des acquis de la Cap, la Mission recommande au Gouvernement d’examiner la possibilité d’autoriser la CAP à procéder à des recouvrements de coûts pour des prestations de services à des entités non étatiques.

Aux partenaires techniques et financiers :

- Ayant observé des difficultés de compréhension nées de la juxtaposition de différentes modalités d’exécution notamment le NEX et le DEX, dans un même programme, la mission recommande au PNUD, lorsque cette combinaison s’avère inévitable, de veiller à ce que les clarifications nécessaires soient apportées quant aux rôles et responsabilités de ceux qui y sont impliqués.

- En vue de renforcer leur dialogue et leur partenariat avec la CAP, il est recommandé au PNUD et à l’UNFPA de veiller à la désignation de points focaux stables, voire à l’établissement d’une unité de support au sein du programme pour servir d’interface entre elles et la CAP.

- En raison de l’introduction relativement fréquente de nouvelles procédures ou outils de gestion dont la non maîtrise peut entraîner des ralentissements dans la gestion des projets, la mission recommande au PNUD et à l’UNFPA de veiller à ce que l’introduction de nouveaux outils soit accompagnée de formation appropriée de leur personnel et des personnels des projets dès ladite introduction.

A la CAP :

- Il est recommandé de veiller à ce que les formations fassent l’objet d’une planification sur plusieurs mois, voir sur toute une année, avec implication des bénéficiaires pour éviter des télescopages avec d’autres activités dans les calendriers de travail des personnels de projets ;

- Il est également recommandé à la CAP de veiller à prévoir un dispositif de suivi de l’impact des formations dispensées.

- La CAP devra veiller à ce qu’une plus grande interaction s’établisse entre les chargés de programmes et les personnels des projets, pour des appuis préventifs en amont et non pas en aval.

- Il est enfin recommandé à la CAP, dans le développement de partenariats nouveaux, d’observer une certaine prudence et de ne pas s’engager au-delà de ses capacités, de peur de dévier de ses tâches essentielles.

**Les leçons apprises**

De tout ce qui précède, la mission a tiré les enseignements suivants :

- Le non aménagement d’un espace élargi de discussion du projet lors de son lancement peut générer des incompréhensions et méfiances préjudiciables à la bonne exécution du projet.

- L’exigence de signature des plans de travail annuels (PTA), à un niveau ministériel participe sans doute de la volonté d’impliquer les ministères d’ancrage des projets au plus haut niveau. Cependant, à l’expérience on s’est aperçu que des blocages peuvent s’ensuivre, suggérant la nécessité de revoir le dispositif en faisant signer par le Président du Comité de Pilotage du projet sur délégation du Ministre.

- La création d’un comité tripartite de sélection des candidats à des postes au sein des projets a permis d’instaurer plus de transparence et d’équité dans le processus de recrutement.

- La non harmonisation de leurs positions par les PTF peut créer des goulots d’étranglement préjudiciables à la bonne marche des projets (cas des DSA).

- L’expérience vécue par la CAP avec la Banque Africaine de Développement et la Banque Mondiale en matière d’audit, indique que le renforcement de son partenariat par la CAP passe aussi et surtout par la démonstration de ses compétences. En effet, c’est après avoir pratiqué la CAP que ces deux institutions ont pu être convaincues par les capacités de la structure partenaire à jouer un rôle utile dans la coordination de leurs audits.

- L’expérience vécue avec le programme de l’UNFPA où un taux global d’exécution excédant 90% a pu être atteint en s’appuyant sur les structures pérennes, et sans création de lourdes structures parallèles de gestion des projets, montre que la lourdeur dans la structuration de cellules de projets n’est pas une dimension essentielle de leur bonne exécution. La décentralisation de l’exécution du Programme a également eu des effets bénéfiques sur les taux. Ces constats méritent d’inspirer la réflexion quant à la recherche des voies et moyens d’assurer la pérennisation des acquis des projets.

**Perspectives**

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, sur la base des enseignements tirés de la première phase pilote, de poursuivre l’expérience sur la durée restante du cycle de programmation des agences du SNU, c'est-à-dire jusqu’à la fin de 2011. A cet effet, toutes les dispositions doivent être prises pour à éviter une rupture entre les phases qui pourraient compromettre les acquis.

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.

Durant la phase d’extension, il faudra veiller à ce que les formations dispensées par la CAP ciblent davantage les structures pérennes de l’Etat, notamment les cellules de planification des Ministères techniques, de manière à asseoir les bases d’une pérennisation des acquis. En effet, une large vulgarisation des règles et procédures de l’exécution nationale ainsi que des bonnes pratiques de gestion des projets au sein des services étatiques, notamment les cellules de planification, créeront les bases nécessaires à une prise en charge de projets futurs par les services pérennes de l’Etat. L’expérience a montré suffisamment que lorsque des cellules spéciales sont créées pour la gestion des projets, il n’y a pas de continuité à la fin desdits projets, pour diverses raisons dont notamment le manque d’internalisation.

Il est donc essentiel de poursuivre et d’accélérer la mise en place des cellules de planification dont seulement la moitié est présentement installées. Un protocole d’accord entre la CAP et la Direction de la Planification Nationale serait en cours de finalisation pour la mise en place et la dynamisation desdites cellules. La formation pourrait cibler également des directeurs nationaux et un ou deux chefs de départements dans chaque ministère technique, de manière à élargir la base de connaissances et le pool de personnes exposées aux procédures et règles de gestion à appliquer. Le rôle que la CAP est appelée à jouer dans la formation de ces différents personnels justifie la recommandation d’extension de la phase actuelle du projet, au moins jusqu’à la fin du cycle de programmation en cours.

Du point de vue de la pérennisation des activités de la CAP, la mission a noté avec satisfaction le niveau croissant de l’engagement pris par le Gouvernement dans son soutien à la CAP jusqu’en 2012. Une telle détermination traduit un engagement politique sur laquelle les partenaires peuvent compter pour la poursuite des activités à la fin des assistances externes.

La mission recommande que soit intégrée dans la réflexion sur la pérennisation, la possibilité pour la CAP de procéder à des recouvrements de coûts pour certaines prestations, notamment en direction d’entités non étatiques. Mais cela supposerait qu’à la fin du projet, la CAP soit érigée en entité jouissant d’une certaine autonomie pour percevoir et disposer des ressources qu’elle engrangerait. Compte tenu de ce que les missions assignées à la CAP relèvent des compétences d’une Direction centrale, une telle autonomie pourrait s’avérer difficilement acceptable.

Il resterait la solution de l’absorption de la structure CAP par la Direction concernée, en tant que département, service etc.…. La Direction absorbante, la DDI, hériterait ainsi du personnel et des compétences acquises au cours de la phase d’assistance. Cependant, cette hypothèse requiert que soit prises en compte les conditions qui pourraient être offertes au personnel absorbé, dont certains n’ont pas le statut de fonctionnaire et pourraient rechigner à entrer dans le corps des fonctionnaires. Pour ceux qui sont déjà fonctionnaires, le retour à leur statut d’origine, avec des rémunérations alignées sur celles de leurs collègues de l’Administration, pourrait entraîner une démotivation et partant une baisse de performance non souhaitable. Il serait donc indiqué d’aménager, au moins pour une phase transitoire, des conditions particulières pour ce personnel, à travers notamment des indemnités spéciales pour le personnel ayant statut de fonctionnaire et des contrats spéciaux pour ceux qui viennent de l’extérieur. En tout état de cause, toute décision qui ignorerait les considérations précédemment évoquées, pourrait entraîner des départs et une dispersion du capital humain dans lequel beaucoup d’investissement a déjà été fait.

Une réflexion devra également être menée sur les conditions à mettre en place pour garantir le maintien en place des personnels des cellules de planification qui auront été formés, et qui constituent un élément important du dispositif de pérennisation. La tentation est grande en effet qu’une fois formés, ces personnels cherchent à monnayer leurs compétences hors de l’Administration.

L’évolution à la hausse de l’engagement annuel de l’Etat en soutien à la CAP, précédemment mentionnée, donne à penser que les conditions d’une reprise ultérieure de la cellule sont déjà en germe. En temps opportun, les partenaires du Sénégal dans cette initiative CAP, devraient se montrer disposés à soutenir, si besoin était, la transition vers une totale internalisation de l’outil créé.

A cet égard et lorsque le temps viendra, on pourrait imaginer une stratégie de retrait progressif des partenaires externes à partir de fin 2010, pour donner le temps à la partie nationale d’organiser pleinement la reprise en main de la cellule. Les arrangements pour ce transfert progressif de responsabilités devraient faire l’objet d’une discussion entre les parties prenantes en vue d’une solution consensuelle.