

**MISSION CONJOINTE
DU GOUVERNEMENT DU SENEGAL ET DU PROGRAMME
DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT (PNUD)**

**RAPPORT
DE L'EVALUATION DE L'APPUI DU PNUD
(SEN/02/009/A/01/99) AU PROGRAMME NATIONAL
DE BONNE GOUVERNANCE (PNBG)**

Consultants

- **Mame Cor Sène**
- **Diossy Santos**
- **Ousmane Sy**

Dakar, Novembre 2007

RAPPORT DE MISSION

Préparé par : Mame Cor Sène ; Diossy Santos ; Ousmane SY

1. La mission d'évaluation du Projet PNUD « SEN/02/009/A/01/99 » d'appui au Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) et de formulation d'un nouveau programme d'appui (DAP) s'est déroulée à Dakar du 22 octobre au 24 novembre 2007. La mission était composée des consultants Mame Cor SENE, Diossy SANTOS et Ousmane SY (Chef de mission).
2. Conformément aux termes de référence de la mission, les consultants devaient d'une part évaluer l'ancien appui du PNUD au PNBG et d'autre part, formuler un nouveau projet d'appui du PNUD au PNBG réactualisé en mai 2007. Pour ce faire, il était attendu des consultants de partir d'un examen en profondeur du PNBG pour évaluer le projet d'appui du PNUD en cours en terme de qualité du pilotage, d'efficacité et d'efficience des produits ; de se prononcer sur la pertinence des composantes et leur cohérence avec les objectifs du PNBG et enfin de donner un avis sur le niveau d'achèvement des produits et le fonctionnement des mécanismes de suivi-évaluation. En ce qui concerne la formulation, il était demandé aux consultants, sur la base du document révisé du PNBG et des conclusions de leur évaluation, de proposer un nouvel appui du PNUD.
3. La mission, qui a été conduite sous forme d'entretiens et de séances de travail, s'est entièrement déroulée à Dakar. Après une séance de travail avec les commanditaires de la mission¹ pour une compréhension commune des termes de référence et la revue de la documentation mise à leur disposition, les consultants ont eu une longue séance de travail avec les membres de l'équipe de coordination du PNBG. Les consultants ont successivement eu des entretiens avec des responsables d'institutions nationales et de services publics concernés par le programme, les différentes équipes qui ont travaillé dans les composantes du projet et enfin les divers autres bénéficiaires de l'appui du PNUD. Les consultants se sont aussi entretenus avec des responsables de quelques organisations de la société civile et du secteur privé. Ils ont enfin rencontré des représentants de certaines agences bilatérales et multilatérales de développement évoluant dans des domaines couverts par les activités du PNBG.

¹ La Cellule d'Appui à la mise en œuvre des Projets/Programme (CAP) du Ministère de l'Economie et des Finances et le PNUD

4. La mission remercie toutes les autorités sénégalaises et celles du bureau du PNUD au Sénégal pour leur accueil et leur confiance. Les remerciements vont également en direction des responsables et membres des institutions, des structures des différentes administrations publiques et des organisations privées et associatives qui ont bien voulu les accueillir et leur donner les informations nécessaires. Les consultants remercient aussi les responsables et les membres des équipes de la DREAT, de la DDI, de la CAP. Nous remercions également la Directrice de Programme du PNUD ainsi que tous ses collaborateurs pour la disponibilité et la qualité des informations qui ont été mises à leur disposition.

Ce que nous avons observé

5. Il se dégage de notre évaluation du DAP du PNUD qu'en dehors de la composante judiciaire où les produits relatifs aux médiateurs et au renforcement du fonctionnement de l'Inspection Général de la Justice (IGJ) semblent effectifs aucun des seize (16) produits prévus dans les 5 composantes du DAP n'a pu effectivement être réalisé. De l'analyse des 10 effets attendus, il ressort que sur les 25 indicateurs, seuls 5 peuvent être considérés comme partiellement atteints. Très peu d'activités prévues dans le DAP ont été effectivement mises en œuvre. Par contre, un certain nombre d'activités non prévues dans le DAP ont été exécutées. Ces activités exécutées n'étant pas en concordance avec les produits et les objectifs préalablement fixés, il est difficile de se prononcer sur leur contribution à l'effectivité des résultats du DAP.
6. Dans le domaine de la gouvernance économique, la gestion de la dette semble mieux suivie car l'appui d'un expert a permis la réconciliation des données sur la dette. Pour ce qui est de la lutte contre la corruption et la gestion publique transparente, une étude sur la corruption a été conduite avec l'appui de l'USAID et non du DAP/PNUD. A la place de l'Observatoire sur la lutte contre la corruption qui dont la mise en place était prévu, il a été installé une Commission Nationale de Lutte contre la Non Transparence, la Corruption et la Concussion.
7. En ce qui concerne les NTIC, sans qu'il apparaisse que le DAP/PNUD et le PNBG aient joué un rôle important et que l'on puisse dire qu'une politique en matière de NTIC soit préparée et vulgarisée, il est aisé de constater que les NTIC sont de plus en plus utilisées non seulement dans toutes les composantes du DAP mais aussi par de plus en plus d'acteurs nationaux.

8. Il faut enfin, noter que malgré la non tenue de la table ronde des partenaires, un appui de près de 28 millions d'euros a été mobilisé sur les fonds du 9^{ème} FED de l'Union Européenne.
9. Si les produits prévus n'ont pas été réalisés en dehors de ceux de la composante judiciaire et que, très peu d'activités prévues ont été mises en œuvre, il est difficile de parler d'efficacité et d'efficience en ce qui concerne la mise en œuvre du DAP/PNUD.
10. Nous avons noté une unanimité de l'ensemble des acteurs rencontrés sur les difficultés de mise en œuvre et de suivi que l'appui du PNUD au PNBG a connu. Ces difficultés ont compromis l'atteinte des produits et des effets. Elles ont de ce fait empêché l'atteinte des objectifs assignés au départ. Il faut noter cependant que personne ne met en cause la pertinence de la gouvernance comme une question majeure à laquelle il s'agit de trouver des solutions adéquates et adaptées.
11. Les faiblesses au niveau de la coordination assez largement reconnues n'ont pas facilité la réalisation des produits et l'atteinte des résultats et objectifs attendus. La conception et la formulation du cadre des résultats du DAP nous sont apparues comme trop ambitieuses par rapport aux ressources disponibles. Le suivi technique et financier a connu beaucoup de difficultés en raison de la mauvaise communication entre la coordination du programme, les composantes ainsi que le bureau du PNUD.
12. La non tenue du Comité de pilotage sur toute la durée de l'appui a réduit la visibilité politique du PNBG et du DAP. La faible mobilisation des bailleurs de fonds et des autres acteurs nationaux autour des activités du PNBG est en grande partie due au fait que cette instance d'orientation politique ne s'est pas mobilisée. La non tenue de la table ronde a aussi eu un impact négatif sur la mobilisation et implication des partenaires techniques et financiers.
13. Plusieurs partenaires extérieurs interviennent dans les domaines couverts par le PNBG et l'appui du PNUD. La Coopération Française intervient dans le secteur de la justice. La Banque Mondiale appuie des activités de la composante économique. L'Union Européenne soutient plusieurs composantes. Enfin, l'USAID s'investit dans l'accompagnement de la lutte contre la corruption. Bien que le PNBG soit le point de référence institutionnelle de tous ces appuis et que la DREAT y soit associée, nous n'avons noté ni un souci, ni une volonté réelle de mettre une cohérence ces différentes initiatives qui pourraient être concurrentes.

En conséquence nous recommandons :

14. Que l'appui du PNUD à la mise en place d'une bonne gouvernance soit poursuivi pour la simple raison que cette préoccupation occupe une place centrale dans toutes les stratégies de développement que sont la Stratégie de Réduction de la Pauvreté II et la Stratégie de Croissance Accélérée et qui sont par ailleurs soutenues par tous les bailleurs de fonds. Cependant le nouveau DAP doit se donner des objectifs précis qui appuient le PNBG sans se confondre avec les objectifs de celui-ci, qui sont très larges.
15. Cet appui doit se concentrer sur ce que le PNUD sait faire le mieux, c'est-à-dire le renforcement des capacités des différents acteurs et leur mise en relation. De l'avis unanime de toutes les personnes rencontrées, la faiblesse de la coordination du programme dans sa capacité à faire de la bonne gouvernance un thème de travail commun à tous les protagonistes de l'espace public, a été la contrainte majeure qui a empêché le DAP d'atteindre des résultats attendus. Il faudrait ainsi réduire les domaines d'intervention du DAP et les cibler sur des produits concrets et des activités susceptibles de donner plus de visibilité au PNBG.
16. La mise en place et le fonctionnement régulier des instances politiques et techniques de pilotage et de coordination du PNBG. L'absence du Comité de Pilotage et le fonctionnement irrégulier du Comité de Coordination Technique ont nui à la bonne marche du programme et du DAP/PNUD qui devra pour le prochain appui être doté d'une Unité de Gestion Opérationnel avec un Chef d'Unité appuyant le Délégué qui Présidera le Comité de Coordination.
17. La mise en place d'une coordination entre les partenaires qui travaillent avec le gouvernement sur les questions de gouvernance et l'instauration d'une concertation régulière entre le gouvernement et les bailleurs de fonds qui interviennent dans la bonne gouvernance peut aider à mettre plus de cohérence dans la conduite des multiples initiatives en cours ou à venir. La préparation et la tenue de la table ronde permettraient au gouvernement de mobiliser et surtout de faciliter la coordination des interventions de tous les bailleurs de fonds qui appuient le programme de gouvernance.
18. L'implication effective des acteurs de la société civile et du secteur privé dans la mise en œuvre des activités liées à la promotion de la bonne gouvernance est indispensable. La bonne gouvernance est davantage le résultat d'une bonne interaction entre les initiatives des multiples acteurs de l'espace public que celui de la qualité des initiatives d'un seul acteur, fut-il le plus important, en direction des autres. L'un des défis majeurs à relever dans

la conduite du PNBG réactualisé est la mise en relation des acteurs de la gouvernance au sein de ses différentes composantes.

19. La place de choix donnée au thème de la bonne gouvernance dans les stratégies publiques, l'attente et même l'impatience très forte de tous les acteurs à cet égard font que le programme national réactualisé doit être mis en œuvre à travers une approche qui associe tous les protagonistes de la gouvernance. Cependant à notre constat, la faible mobilisation des capacités de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du programme (relation entre les acteurs, entre les thèmes et même entre les échelles de gouvernance) a été le handicap majeur dans la conduite de l'ancien DAP. C'est essentiellement pour cette raison, que nous proposons de cibler le nouvel appui sur le renforcement des capacités de bonne gouvernance.
20. Le PNBG réactualisé a reconduit les mêmes composantes que l'ancien en donnant plus de visibilité aux aspects financiers dans composante de la gouvernance économique. Un nouveau cadre institutionnel du programme a été construit, en tirant les leçons des difficultés passées. Il sera ainsi mis en place :
 - Un comité de pilotage présidé par le Premier Ministre avec les ministres concernés et des acteurs non-étatiques comme membre.
 - Un comité technique de coordination présidé par le délégué à la Reforme de l'Etat et à l'assistance technique (DREAT).
 - Une unité de coordination du programme avec une autonomie administrative et financière.
21. En conséquence, **l'objectif que nous avons proposé pour le nouveau DAP est de « Renforcer les capacités de bonne gouvernance »**. Ce choix s'appuie sur la vision globale la gouvernance que s'est donnée le programme réactualisé. La concrétisation de cette vision et des principes qui la sous-tendent suppose d'abord une forte capacité de la coordination du programme à aller vers les autres acteurs (secteurs et territoires), mais aussi de l'ensemble des acteurs à interagir et à partager leurs vues et leurs moyens. Il est par ailleurs précisé dans le document du PNBG révisé que le renforcement des capacités de tous les acteurs qui agissent sur l'espace public est une des conditions nécessaires à sa mise en œuvre.

22. Nous proposons de concentrer l'appui du nouveau DAP/PNUD sur 4 composantes que sont :

- Le renforcement des capacités de coordination et de mise en œuvre du PNBG.
- L'amélioration de l'efficacité des dépenses publiques à travers la maîtrise et la généralisation des CDMT.
- Le soutien à une meilleure délivrance du service public à travers un appui à la simplification et une déconcentration des procédures administratives.
- L'amélioration des capacités du Parlement à mieux accomplir ses missions et à informer les populations sur son rôle.

SOMMAIRE

1	<u>L'OBJECTIF DE LA MISSION</u>	3
2	<u>LE DEROULEMENT DE LA MISSION</u>	3
3	<u>LES CONSTATS DE LA MISSION</u>	4
3.1	L'ANALYSE DE L'APPROCHE CONCEPTUELLE DE L'APPUI DU PNUD	4
3.1.1	<i>LE CONTEXTE DE L'ELABORATION DU PNBG</i>	4
3.1.2	<i>L'ANALYSE CRITIQUE DE L'APPROCHE CONCEPTUELLE DU CADRE DE RESULTAT DU PROGRAMME D'APPUI DU PNUD</i>	5
3.1.2.1	Les objectifs du DAP	6
3.1.2.2	Les produits et les activités retenus	7
3.1.2.3	La mobilisation et l'utilisation des ressources	8
3.1.2.4	Les risques et les hypothèses de travail	9
3.1.3	<i>L'ANALYSE DU DISPOSITIF ET DES MODALITES DE MISE DE ŒUVRE DU DAP</i>	10
3.1.4	L'ANALYSE DES COMPOSANTES	12
3.1.4.1	La composante 1 : La gouvernance administrative (amélioration de la qualité du service public)	12
3.1.4.2	La composante 2 : La gouvernance économique (amélioration de la gestion des finances publiques)	16
3.1.4.3	La composante 3 : La gouvernance démocratique	19
3.1.4.3.1	a) Le volet amélioration de la qualité du travail parlementaire	19
3.1.4.3.2	b) le volet réforme du système judiciaire :	22
3.1.4.3.3	c) le volet lutte contre la corruption :	25
3.1.4.4	La composante 4 : Le développement des NTIC	27
3.1.4.5	La composante 5 : le pilotage efficace de la mise en œuvre du PNBG	28
3.1.5	L'ANALYSE GLOBALE DU CADRE DE RESULTATS DU DAP	31
4	<u>LES CONCLUSIONS ET LES RECOMMANDATIONS GENERALES</u>	33
5	<u>ANNEXES</u>	36
5.1	RAPPEL DES OBJECTIFS, PRODUITS ET ACTIVITES DES COMPOSANTES	36
5.2	LA LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	42
5.3	REVUE DOCUMENTAIRE	43

1 L'OBJECTIF DE LA MISSION

La mission d'évaluation de l'appui du PNUD au Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) et de formulation d'un nouveau programme d'appui (DAP) s'est déroulée à Dakar du 22 octobre au 24 novembre 2007. La mission était composée des consultants Mame Cor Sène, Diossy Santos et Ousmane Sy.

Conformément aux termes de référence, les consultants devaient d'une part évaluer l'ancien appui du PNUD (SEN/02/A/01/99) au PNBG et formuler un nouveau projet d'appui du PNUD au PNBG réactualisé en mai 2007 d'autre part. Pour ce faire, il était attendu des consultants de partir d'un examen en profondeur du PNBG ancien pour évaluer le projet d'appui en cours en terme de qualité du pilotage, d'efficacité et d'efficience des produits ; de se prononcer sur la pertinence des composantes et leur cohérence avec les objectifs du PNBG, et enfin de donner un avis sur le niveau d'achèvement des produits et le fonctionnement des mécanismes de suivi-évaluation. En ce qui concerne la formulation, les consultants, sur la base du document révisé du PNBG et des conclusions de leur évaluation, doivent proposer un nouvel appui du PNUD pour les quatre prochaines années.

2 LE DEROULEMENT DE LA MISSION

La mission qui s'est entièrement déroulée à Dakar, a été conduite sous forme d'entretiens et de séances de travail. La mission a eu des entretiens avec les membres de l'équipe de coordination du PNBG, des responsables d'institutions nationales et de services publics concernés par le programme et les différentes équipes qui ont travaillé dans les composantes du projet et enfin les divers autres bénéficiaires de l'appui du PNUD. Les consultants se sont entretenus avec des responsables d'organisations de la société civile et du secteur privé. Ils ont aussi rencontré des représentants de certaines agences bilatérales et multilatérales de développement évoluant dans des domaines couverts par les activités du PNBG (liste des personnes et organisations rencontrées en annexe).

Les consultants remercient les autorités sénégalaises pour leur confiance. Les remerciements vont également en direction des responsables et membres des institutions, des structures de l'administration publique et des organisations privées et associatives qui ont bien voulu les accueillir et leur donner les informations nécessaires. Les consultants remercient aussi les responsables et les membres des équipes de la DREAT, de la DDI, de la CAP, ainsi que le

Représentant Résident du PNUD, son adjointe et tous leurs collaborateurs pour la disponibilité et la qualité des informations qui ont été mises à leur disposition.

3 LES CONSTATS DE LA MISSION

3.1 L'analyse de l'approche conceptuelle de l'appui du PNUD

3.1.1 Le contexte de l'élaboration du PNBG

Face aux difficultés persistantes du secteur public à affronter les effets conjugués des programmes d'ajustements structurels (PAS) et la montée de plus en plus forte des revendications de larges couches de la population, la qualité de la gouvernance a pris de plus en plus d'importance dans les réflexions nationales et internationales pour la recherche de solutions à la crise du développement. Les projets de modernisation des administrations publiques, ayant montré leurs limites, ont fini par céder la place à des programmes plus englobant¹ de promotion de la bonne gouvernance.

Au Sénégal le contexte du développement économique et social en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations, a fait apparaître la nécessité et l'urgence de faire face aux problèmes de gouvernance qui apparaissaient comme une des contraintes majeures. En effet, la mauvaise organisation et l'utilisation non optimale des ressources (naturelles, humaines et financières) sont apparues comme étant les causes des distorsions qui entravent la satisfaction des besoins de base des populations. L'absence d'une approche globale de la gestion publique dans laquelle les stratégies sectorielles pourraient s'articuler, de façon lisible et visible, avait relégué au second plan l'examen des conséquences à long terme des problèmes de gouvernance dont la résolution est nécessaire pour assurer un développement futur soutenu.

Pour répondre au souci d'ouverture que prônait l'approche de la bonne gouvernance, le Programme Intégré de Reforme du Secteur Public (PIRSP) lancé en 2001, en élargissant les perspectives des reformes du secteur public des années antérieures, s'est ouvert aux préoccupations des autres acteurs de l'espace public que sont les ONG, le secteur privé et même les collectivités locales. Tous ces acteurs, en conjonction avec l'Etat, sont appelés à jouer un rôle important dans la définition et la mise en oeuvre des politiques publiques et des stratégies de développement.

¹ En termes de prise en compte des divers acteurs de l'espace public (société civile, secteur privé, collectivités locales, etc.).

Il s'est aussi dégagé du bilan diagnostic fait au cours des discussions qui ont suivi la préparation du PIRSP et qui ont été partagées avec les autres institutions nationales et internationales, que des problèmes de gouvernance entravaient l'évolution du Sénégal. Ces problèmes avaient pour noms un déséquilibre prononcé entre les différentes institutions publiques, l'inadaptation des politiques économiques et sociales due au déficit de communication entre les différents acteurs évoluant dans la société (par exemple l'existence d'une forte défiance des acteurs envers l'Etat). Il a donc été suggéré qu'un des axes d'actions pour corriger ce déséquilibre soit l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme de bonne gouvernance pour l'amélioration de la gestion des affaires publiques. Ainsi, après un long processus de concertation au sein des comités techniques sectoriels, le Programme Intégré de Reforme du Secteur Public (PIRSP) a évolué en 2002 vers le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) avec les composantes² qu'on lui connaît actuellement. C'est ce programme, chargé de rétablir l'équilibre en inscrivant les politiques et actions de bonne gouvernance dans les cadres de référence que sont le Plan d'Orientation Economique et Sociale (POES) et le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) qui a été validé lors d'un atelier national, présidé par le Premier Ministre le 18 juin 2002.

3.1.2 L'analyse critique de l'approche conceptuelle du cadre de résultat du programme d'appui du PNUD

Le PNUD, qui avait déjà accompagné le gouvernement au cours de tout ce processus préparatoire à travers un projet d'appui à la formulation du PIRSP (SEN/99/003/A/01/99), a offert son appui au Gouvernement du Sénégal par le biais du Projet SEN/02/009/A/01/99 pour accompagner la réalisation des objectifs du PNBG. Cet appui a été envisagé non parce que la gouvernance s'inscrivait dans les domaines de concentration du PNUD, mais aussi pour qu'il serve de catalyseur à la mobilisation d'autres sources de financement destinées au programme national. Donc l'appui prévu par le projet du PNUD (DAP) devait se faire en étroite articulation avec les appuis des autres partenaires au développement facilitant ainsi la réalisation des objectifs fixés dans le cadre du Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG).

Il n'y a pas de doute que l'appui du DAP/PNUD devait répondre à des besoins réels de gouvernance. Il faut néanmoins noter que les problèmes de gouvernance diagnostiqués dans le PNBG ne se limitaient pas qu'aux seuls aspects

²L'amélioration de la qualité du service public, la gouvernance économique, la gouvernance locale, la gouvernance judiciaire, l'amélioration de la qualité du travail parlementaire et le développement des NTIC.

techniques, ils mentionnaient des contraintes de type institutionnel, communicationnel, relationnel et même comportemental. Si le diagnostic fait état de l'existence de procédures contraignantes, de redondance dans les missions assignées aux services de l'Etat, etc. comme étant les facteurs significatifs dans l'affaiblissement de la capacité des institutions administratives, il était également question de l'affaiblissement de la référence au cadre légal à travers la défiance par rapport aux lois et aux institutions de la République.

De façon plus implicite, il est suggéré dans le PNBG que l'instabilité du cadre institutionnel était à l'origine des problèmes de gouvernance. Mais le document d'appui du PNUD n'adresse pas suffisamment ces aspects du diagnostic. Il est probable que les activités pour remédier à ces difficultés, de nature plus politiques, dépassent le cadre de l'appui tel que conçu et mis en oeuvre. On remarquera simplement que l'appui du PNUD ne s'est adressé qu'aux aspects techniques de la gouvernance et qu'en ne confrontant pas les aspects relationnel, communicationnel et comportemental, il ne pouvait avoir qu'un impact plus que limité, notamment en ce qui concerne son efficacité et son efficacité sur les problèmes qui entrave la bonne gestion publique au Sénégal.

3.1.2.1 Les objectifs du DAP³

Si l'objectif global du PNBG est clairement énoncé, à savoir : « l'efficacité et la transparence dans la gestion économique et sociale et le renforcement de l'Etat de droit », celui de l'appui du PNUD par contre n'a pas été suffisamment explicite. En effet, il est tout simplement stipulé que cette assistance s'inscrit dans le cadre du PNBG. L'objectif recherché par l'appui n'étant pas explicité, sa réalisation n'est donc pas mesurable indépendamment de celui du PNBG. Or, un objectif clairement défini constitue un préalable à une utilisation optimale des ressources disponibles.

L'appui du PNUD en s'inscrivant dans le cadre de la réalisation de l'objectif global du PNBG a, par contre, identifié neuf (9) objectifs spécifiques. Ces objectifs spécifiques visaient à :

- 1) rationaliser le cadre organisationnel de l'Administration publique ;
- 2) compléter et harmoniser le cadre juridique et statutaire de la fonction publique et consolider la modernisation de la gestion des ressources humaines ;
- 3) assurer la valorisation des ressources humaines de l'Etat ;
- 4) rénover le dispositif de gestion et de coordination des aides pour permettre une maîtrise des flux extérieurs ;

³ Cf. annexe.

- 5) renforcer l'Assemblée nationale pour lui permettre de gérer de manière efficace ses principales missions (fonctions législatives et de contrôle) ;
- 6) mettre en place un Office National contre la corruption et mettre en œuvre un programme cohérent de lutte contre la corruption ;
- 7) renforcer le contrôle de l'institution judiciaire et rendre la justice accessible, allégée et performante ;
- 8) rendre meilleure la coordination des interventions en matière de NTIC et systématiser l'utilisation des NTIC dans la promotion de la bonne gouvernance ;
- 9) assurer une meilleure coordination des interventions en matière de bonne gouvernance.

Les trois premiers objectifs qui concernent la composante « Gouvernance administrative », n'ont pas eu un impact direct et immédiat sur l'amélioration de la gouvernance. Ceci est confirmé par la nature des produits qui sont surtout des actions de renforcement de capacité. D'une manière générale, la formulation des objectifs du DAP/PNUD a été trop ambitieuse comme en témoigne celui du quatrième objectif sur la composante « Gouvernance économique ».

Si les produits retenus paraissent pertinents et les activités qui leur sont associées nécessaires, leurs niveaux de réalisation restent néanmoins très insuffisants pour permettre un taux d'exécution acceptable du programme. Étant donné les ressources mises à sa disposition et l'ampleur des activités, le DAP/PNUD ne pouvait jouer tout au plus qu'un rôle de catalyseur.

D'une manière générale, les objectifs directs retenus outre leur nature ambitieuse, ne semblent pas apporter des réponses précises aux lacunes constatées en matière de gouvernance, mais sont plutôt une reprise partielle et une reformulation indirecte de l'objectif du PNBG.

3.1.2.2 Les produits et les activités retenus

Le plan de travail nous est apparu aussi quelque peu ambitieux étant donné les conditions de départ dans lequel le projet devait opérer. Dix-neuf (19) produits différents qui semblaient globalement susceptibles de contribuer à l'atteinte des objectifs spécifiques ont été prévus. La réalisation de toutes les activités qui sont liées au produit intitulé « un cadre organisationnel de l'administration publique rationalisé et harmonisé » ne permettra pas d'obtenir ce produit. L'examen des critères de succès ne clarifie pas en quoi le quatrième produit « les ressources humaines de l'Etat motivées et formées », qui a une définition peu précise, peut constituer un extrant contribuant immédiatement à l'amélioration de la gouvernance.

Par contre les autres produits de la première composante représentent des étapes réalistes vers la réalisation des objectifs directs. En ce qui concerne la 2^{ème} composante, les libellés des produits ont été suffisamment clairs, mais les difficultés de coordination et de collaboration entre les structures à l'intérieur de la composante ont pesé sur l'obtention des résultats attendus.

Nous avons cependant noté que les objectifs et les produits étaient accompagnés de critères assez clairs pour mesurer leur état d'avancement.

Étant donné le nombre très élevé (64) d'activités prévues dans le projet, leur dispersion dans des domaines techniques assez diversifiés, les problèmes institutionnels et la formulation assez ambitieuse de certains produits, nous pensons que les moyens mis à la disposition du projet ont été trop restreints. Le plan de travail tel qu'il était prévu au démarrage du DAP apparaît quelque peu optimiste en ce qui concerne certaines des activités. Les activités de la « composante démocratique » ayant trait à l'amélioration de la qualité du travail parlementaire peuvent être données en exemple. Leur mise en œuvre a rencontré des difficultés liées à la complexité et à la nature de l'institution ainsi qu'à la rotation des députés.

3.1.2.3 La mobilisation et l'utilisation des ressources

Une des prémisses très fortes de l'appui du PNUD est qu'il devait servir de levier pour la mobilisation de fonds supplémentaires à travers la tenue d'une table ronde des partenaires financiers. La non tenue de cette table ronde n'a pas permis la mobilisation de ressources à hauteur de souhaits. Malgré la non tenue de la table ronde, le PNBG a bénéficié en février 2005 d'un appui de la Commission des Communautés européennes d'un montant de 33,5 millions d'euros qui a été ramené à 26,3 millions. Des initiatives en cours d'autres partenaires comme la Banque Mondiale et l'USAID, s'inscrivent dans le domaine de la gouvernance économique, judiciaire et démocratique sans être directement pilotés par le PNBG.

En ce qui concerne le DAP, en ne comptabilisant pas les paiements directs fait par le bureau du PNUD sur le montant initialement prévus de 3,5 millions USD, seulement un montant 1.773.310.042 FCFA a été effectivement décaissé⁴ à la date d'août 2007. La contrepartie gouvernementale mobilisée jusqu'en 2006 serait de l'ordre 541.844.107 FCFA⁵.

⁴ Entretien avec M. Ibrahima Dieng RAF du DAP/PNBG le 08/11/07.

⁵ Idem 5.

Sur le montant décaissé des ressources mises à disposition par le PNUD de 2004 à 2006⁶, la composante « l'amélioration de la qualité du service public » a bénéficié de 20%, la composante « gouvernance économique » de 15%, la composante « gouvernance judiciaire » de 10% ; les composantes « amélioration de la qualité du travail parlementaire et NTIC » de 2% chacune et la composante « pilotage du PNBG » de 50%⁷.

Il se dégage de tous nos entretiens que les arbitrages budgétaires entre les composantes et la coordination et le suivi du budget entre la coordination et le bureau du PNUD ont été confrontés à plusieurs types de difficultés à l'absence d'initiatives et à la non maîtrise des outils techniques⁸. Dans la répartition globale des ressources financières, les charges de fonctionnement ont été plus élevées (60%) que le financement réel des activités (40%)⁹. En ce qui concerne la répartition des ressources humaines et des moyens matériels (équipements et diverses) les proportions restent approximativement les mêmes que les ressources financières.

3.1.2.4 Les risques et les hypothèses de travail

Les risques liés à la mise en œuvre du DAP ont été bien identifiés à travers les points que sont :

- (i) les difficultés à assurer la cohérence dans un même programme de plusieurs activités de nature différente et avec des interlocuteurs variés ;
- (ii) la nécessité de travailler en symbiose avec des services de l'administration connaissant des problèmes liés à l'organisation du travail, à la disponibilité des ressources humaines et à la motivation des agents ;
- (iii) l'affaiblissement du dispositif de coordination nationale ;
- (iv) l'absence de concertation constante avec les partenaires au développement engagés sur les mêmes chantiers que le programme d'appui ;
- (v) et le développement de projets d'appui en dehors du cadre du PNBG.

Mais dans sa mise en œuvre, le DAP/PNUD a été confronté à la plupart de ces risques comme en attestent les difficultés observées dans la coordination, la faiblesse de la concertation entre les partenaires au développement et l'existence de plusieurs initiatives d'appui à la gouvernance en dehors du PNBG.

⁶ L'achèvement prévu du projet SEN/02/009/A/01/99 était prévu en fin décembre 2006.

⁷ Calcul fait à partir de la situation d'exécution budgétaire de 2004 à 2006 remis par le RAF/PNBG.

⁸ Du PNUD notamment.

⁹ Idem 5.

Dans sa formulation, le document de projet a privilégié les aspects techniques. Il semble que l'hypothèse qui a sous-tendu la conception du programme est qu'une amélioration de la qualité technique des méthodes et du cadre de la gouvernance soit suffisante pour assurer une meilleure gouvernance. Une amélioration technique est sans aucun doute nécessaire, mais on peut raisonnablement se demander si elle est suffisante quand des questions relatives aux comportements, aux attitudes, aux espaces de communication et surtout aux aspects de mise en relation des acteurs ne sont pas abordées.

3.1.3 L'analyse du dispositif et des modalités de mise de œuvre du DAP

Dans le document du PNBG, il est dit que le dispositif de mise en oeuvre repose sur les principes que sont : l'interdépendance des différentes composantes, la bonne coordination des activités des diverses structures et des différentes assistances extérieures, la mise en place d'un système d'information entre les composantes d'une part et entre le programme et les décideurs et enfin l'implication des acteurs de la société civile d'autre part.

Dans le respect de ces principes, le dispositif institutionnel qui devait piloter le programme a été articulé autour d'un niveau opérationnel de mise en œuvre et de deux niveaux de coordination (technique et politique).

Le niveau opérationnel comprend les composantes qui mettent en œuvre les parties du programme qui les concerne avec des responsabilités dans la gestion et le suivi de l'avancement des travaux. Dans chacune de ces composantes, a été désignée une structure chef de file qui coordonne et qui assure le lien avec la coordination générale du programme.

Le niveau de coordination technique consiste en un Comité Technique de Coordination (CTC) composé des responsables des structures chef de file et est présidé par le Coordinateur du programme qui est cumulativement le Délégué au Management Public (DMP), aujourd'hui la Délégation à la Reforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (DREAT). Ce comité est chargé de la programmation et du suivi de l'ensemble des activités du programme. Il arrête les priorités et fait les arbitrages. Il fait aussi le lien avec le niveau politique. Ce comité est assisté d'un personnel d'appui doté de moyens lui permettant de remplir ses tâches.

Le niveau d'impulsion et d'orientation est le Comité Interministériel de Pilotage (CIP) présidé par le Premier Ministre, comprenant les ministres des départements et des représentants des institutions concernées par le programme.

Des personnalités appartenant à des organisations de la société civile sont aussi associées à ce comité. Cet organe d'orientation politique qui doit se réunir au moins une fois par trimestre est tenu régulièrement informé de l'évolution du programme par le Président du CTC. Le Comité de pilotage décide des modifications nécessaires à l'atteinte des objectifs du programme. Il est prévu aussi que ce comité soit en liaison avec un Comité de coordination des bailleurs de fonds qui participent directement ou indirectement au programme.

Cependant, aucun des principes de base sur lesquels la mise en œuvre devait s'appuyer n'a pu être pleinement respecté. Les problèmes internes aux composantes et les difficiles relations entre les composantes et la coordination n'ont pas permis de construire une véritable interdépendance dans la conduite des activités. La coordination des activités au sein des composantes du DAP et avec celles des autres assistances extérieures est restée dans le domaine de l'informel. Aucune des composantes ne nous a donné l'impression d'être informé sur ce que fait les autres. Par contre, l'équipe de coordination semble assez bien informée sur les difficultés du programme dans son ensemble, même si les analyses et les appréciations qu'elle fait des problèmes sont nettement différentes des celles des composantes.

Pour pouvoir donner des appréciations sur le fonctionnement du cadre institutionnel du DAP qui se confond avec celui du PNBG, nous nous sommes interrogés d'abord sur sa fonctionnalité et ensuite sur la reconnaissance que lui portent les bénéficiaires et les autres partenaires du programme.

Au sein des composantes, nous avons noté des difficultés de fonctionnement liées à la faible mobilisation des bénéficiaires et le peu d'engagement des structures qui les composent. Il y a eu aussi dans certains cas comme celui de la composante « gouvernance économique », des controverses sur la légitimité de la structure désignée comme (chef de file). La présence des organisations ou des personnalités de la société civile au sein des composantes qui est mentionnée dans les documents nous est apparue assez marginale. Toutes les composantes, sauf celle qui concerne le Parlement, ne regroupent presque exclusivement que des structures d'Etat concernées par le PNBG.

Si au niveau opérationnel, à savoir les composantes et le comité technique de coordination (CTC), des rencontres ont pu se faire mais avec une certaine irrégularité, il nous a été rapporté par contre que l'instance d'orientation politique qu'est le comité de pilotage ne s'est jamais réunie. La raison évoquée est la difficile mobilisation du Premier Ministre en raison de son calendrier très chargé.

Les implications de l'ancrage du DAP/PNUD et même du PNBG au Secrétariat Général de la Présidence de la République à travers la DMP, structure de coordination, n'ont pas été suffisamment analysés en termes de nécessité pour le programme d'aller vers les autres acteurs. L'ancrage d'un programme de réforme au plus haut sommet de l'Etat est certes un signe politique fort, symbolisant l'attachement des hautes autorités du pays à la résolution des problèmes de la gouvernance, mais la Présidence de la République est en même temps un lieu qui suscite de la retenue, voire quelque fois de la méfiance. D'où l'obligation d'ouverture vers les autres acteurs qui s'imposait à la coordination.

Le cumul de la fonction de Coordinateur du DAP avec celle de Délégué au Management Public s'est avéré à l'expérience être une entrave au suivi régulier du projet. De l'avis unanime de la presque totalité de nos interlocuteurs, la coordination du projet n'a pas bien fonctionné. Le mauvais fonctionnement du dispositif et des modalités de sa mise en œuvre est apparu comme une des raisons importantes des difficultés auxquelles le PNBG en général et le DAP/PNUD en particulier ont été confrontés.

3.1.4 L'analyse des composantes

Pour porter une appréciation sur les composantes du DAP, nous avons particulièrement examiné les points relatifs à :

- la pertinence du cadre de résultats et sa cohérence avec les objectifs du DSRP ;
- le réalisme des produits et le lien entre ces produits, les activités et les apports (en ressources) ;
- la mise en évidence des facteurs qui ont entravé ou favorisé la réalisation des produits et des effets.

3.1.4.1 La composante 1 : La gouvernance administrative (amélioration de la qualité du service public)

Cette composante, qui a trait à la gouvernance administrative, comprend deux volets et a été placée sous la tutelle du Ministère chargé de la Fonction publique. Le premier volet concerne l'organisation de l'administration publique tandis que le second volet est relatif à la modernisation de la gestion de la fonction publique.

Concernant le premier volet, le diagnostic qui a été fait du domaine cible a relevé que l'amélioration de la qualité des prestations de l'administration publique passe par la rationalisation de son cadre organisationnel. Mais ce cadre reste, malgré tous les efforts du passé, encore centralisé et mal approprié par les

usagers. Il a été aussi noté que les structures administratives sont instables et ont des missions et des fonctions confuses avec très peu de cohérence entre elles. C'est la raison qui justifie, depuis quelques années, la création en son sein d'une multitude d'agences qui font souvent doublon avec les structures pérennes préexistantes.

Les activités prévues dans ce volet devraient permettre de disposer d'un diagnostic organisationnel des ministères afin d'aider à la clarification des missions de l'administration centrale. La préparation d'une charte de la réforme administrative a aussi été proposée pour clarifier les missions des ministères et améliorer l'organisation de l'administration. Pour la modernisation de la gestion de la fonction publique, 2^{ème} volet retenue dans cette composante, les activités devaient permettre de compléter le cadre juridique et statutaire, de mettre en place un système de gestion automatisé et de proposer des solutions à la faible motivation des agents publics.

Un accès facile des populations au service public de base, une protection sociale de qualité et une meilleure gestion des risques et catastrophes exigent une administration publique bien organisée, accessible et prévoyante. La réalisation de la charte prévue offre une opportunité d'ouvrir le débat et surtout de trouver des réponses capables de conduire aux mutations organisationnelles et fonctionnelles que l'évolution des contextes nationaux et internationaux impose aujourd'hui à l'administration centrale. Enfin la modernisation de la gestion des ressources humaines et la motivation du personnel commis à la fonction publique, ajoutées aux points précédents peuvent fortement contribuer à la réalisation des objectifs de bonne gouvernance et de lutte contre la pauvreté qui sont au centre des préoccupations du DSRP.

La formulation des quatre (4) produits et des dix-sept (17) activités de cette composante nous a paru assez ambitieuse. Le diagnostic organisationnel de tous les ministères, pour ne s'arrêter que sur cet exemple, ne pouvait être réalisé ni dans le temps imparti ni avec les ressources disponibles. Le changement fréquent de la configuration du gouvernement et donc des ministères n'a pas facilité la réalisation de ce genre d'activité au niveau ministériel. Il aurait été plus réaliste de cibler un certain nombre de structures administratives centrales plus stables et qui ont un rôle plus déterminant dans la fourniture et la qualité du service public.

En termes d'activités, seul l'audit de trois ministères (de l'Agriculture, de l'Environnement et des Infrastructures, Equipements et Transports) a pu être réalisé. La Délégation au Management Public (DMP), qui aujourd'hui est bien

installée, a été réorganisée et une étude sur l'évaluation des agences a été faite. Il ressort aussi de l'examen des rapports d'activités qu'une documentation a été préparée afin de permettre l'audit des structures administratives qui permettrait de disposer du rapport annuel sur la cohérence des structures administratives. Toutes ces activités sont cependant loin d'avoir permis la rationalisation et l'harmonisation du cadre organisationnel de l'administration publique telle que prévu par le cadre de résultats. La non-exécution des activités relatives à l'élaboration et la publication des organigrammes types et à la charte de l'administration publique n'a pas facilité l'atteinte des produits escomptés.

Dans le 2^{ème} volet, les trois études relatives à la réforme de la commission nationale de classement des diplômes, à la rénovation du cadre statutaire de fonction publique et la révision du système rémunération des agents de l'Etat ont été réalisées. Un manuel de gestion du personnel de la fonction publique a été élaboré. Ces activités, quoique importantes, sont loin d'avoir eu des effets escomptés sur la modernisation de la gestion de la fonction publique qui a aussi été retenue comme un aspect important de l'amélioration de la qualité des prestations publiques. La mise à jour du statut général de la fonction publique¹⁰, l'ajustement et l'harmonisation des statuts particuliers et spéciaux, la mise en place d'une base de données qui aurait permis une gestion plus efficace et transparente des effectifs et l'automatisation des procédures et actes de gestion n'ont pu être menées à termes. La justification donnée est la faiblesse des ressources financières de la composante. Par contre, sous le coup de l'urgence et des pressions conjoncturelles, plusieurs autres activités non prévues dans le cadre de résultats ont été réalisées en utilisant le plus souvent les fonds de la contrepartie gouvernementale¹¹ ou en recherchant d'autres sources de financements.

De 2004 à 2006¹², malgré la faiblesse des ressources mises à sa disposition au regard de ses ambitions, la composante n'a absorbé que 47% des ressources qui lui étaient destinées soit un montant de 236.863.808 FCFA représentant environ 20% des fonds totaux dépensés dans le cadre du DAP. La contribution attendue de cette composante à la réalisation des objectifs du PNBG et du DAP demandait qu'on lui consacrerait plus de ressources financières et que le montant budgétisé (503.512.750 FCFA) soit en totalité et mieux dépensé.

¹⁰ L'étude sur la réforme du statut général des fonctionnaires a été faite, mais elle n'est pas encore validée (entretien avec le Directeur de la fonction publique).

¹¹ C'est le cas des études sur l'élaboration d'un schéma directeur de la formation permanente dans l'administration publique et la révision du statut des agents non fonctionnaires de l'Etat.

¹² Les données sur la situation d'exécution budgétaire 2007 ne nous ont pas été fournies.

Près de 50% des ressources financières dépensées dans cette composante ont été allouées à des études. Tandis que les salaires ont absorbé 27% de ces ressources. La composante a bénéficié d'un expert en renforcement de capacité, de personnel de soutien et de matériel bureautique et logistique.

Des cadres travaillant dans la composante ont pu aussi effectuer des voyages d'étude pour s'enquérir des expériences en cours dans certains pays d'Europe.

Malgré sa position centrale dans le dispositif du PNBG, cette composante n'a pas pu atteindre l'objectif qui lui était assigné. Au-delà des ambitions en totale disproportion avec les moyens disponibles, nous estimons que cette composante n'a pas bénéficié de toute l'attention requise lors des arbitrages pour l'affectation des ressources du DAP. Une redéfinition des priorités était nécessaire au niveau de cette composante. Cela aurait pu intervenir si la composante n'avait pas connu des difficultés de concertation avec la coordination.

Nos conclusions

- Les activités réalisées dans cette composante, quoique importantes, n'ont pas permis d'atteindre les produits prévus et n'ont donc pas produit les effets escomptés.
- La formulation des effets et des objectifs à atteindre a été ambitieuse vu la modicité des ressources affectées à la composante.
- La plupart des activités prévues dans le cadre de résultats du DAP n'ont pas été mises en œuvre. D'autres activités non prévues ont été menées à la place. Ceci est le signe d'une faiblesse du suivi qui aurait dû se faire en cours de la mise en œuvre.
- Les questions relatives à la redéfinition des missions et de la vocation des administrations centrales dans un contexte de recherche de facilitation pour l'atteinte des OMD en termes de gestion des ressources publiques n'ont pas été abordées.
- Une fonction publique moderne avec des ressources humaines motivées dans une administration rationalisée peut certes contribuer à l'amélioration de la qualité du service public. Il faut, cependant, que cette administration soit plus accessible et mieux à la portée des usagers. La décentralisation et la déconcentration du service public bien qu'évoquée dans les effets attendus de la composante, sont restées des questions marginales dans la formulation des activités qui ont été toutes focalisées sur les préoccupations de l'administration publique centrale.

Nos recommandations

- Les questions liées à la simplification des procédures et à la mesure de la qualité des prestations ainsi que des appréciations des usagers du service public méritent d'être mieux prises en compte si la préoccupation importante de la bonne gouvernance est la satisfaction des usagers.
- La charte de la réforme administrative doit aider à la promotion d'une déconcentration en harmonie avec la décentralisation en cours pour une meilleure fourniture du service public de proximité. Ce qui améliorerait la cohérence des objectifs de cette composante avec les priorités du DSRP relatif à l'atteinte des OMD dans le sens de la réduction de la paupérisation des populations rurales et périurbaines.

3.1.4.2 La composante 2 : La gouvernance économique (amélioration de la gestion des finances publiques)

La qualité des politiques publiques dépend fondamentalement de celle de la gouvernance. Cette dernière exprime la capacité et surtout la volonté d'une administration à internaliser et à appliquer des mesures ayant pour but d'améliorer le processus de choix et de réalisation des décisions publiques.

La conduite de la gestion du développement nécessite non seulement l'existence d'un cadre cohérent de formulation, d'exécution, de suivi/évaluation mais également le développement d'instruments et d'outils d'analyse de qualité. C'est dans ce sens que pour la formulation de la stratégie de bonne gouvernance, il a été identifié une composante intitulée « Gouvernance économique » placée sous la tutelle de la Direction de la Planification.

Cette composante a été articulée autour de trois thématiques que sont : (i) le renforcement de la capacité de réflexion stratégique ; (ii) l'amélioration de la programmation, de la gestion et du suivi des dépenses publiques ; (iii) et enfin, le renforcement des capacités du secteur privé.

Le PNUD, en conformité avec son plan cadre d'assistance au développement pour le Sénégal, a souhaité concentrer son appui dans ce domaine sur le volet « Amélioration de la gestion publique » et particulièrement sur l'amélioration de la gestion des investissements publics, en vue d'augmenter le taux d'exécution des projets et d'optimiser l'impact des aides extérieures sur les conditions de vie des populations.

Ce volet comprend quatre produits qui sont les suivants : (i) un dispositif institutionnel permettant d'augmenter le taux d'exécution des projets ; (ii) les instruments et procédures relatifs aux investissements publics revus et harmonisés ; (iii) l'organisation et le fonctionnement des projets renforcés ; (iv) un système d'information sur les dépenses publiques améliorées en vue d'une meilleure maîtrise des flux extérieurs. Pour la réalisation de ces produits, 13 activités devaient être menées.

L'amélioration de la gestion des finances publiques pour augmenter l'efficacité des dépenses publiques nécessite, en effet, de revoir aussi bien le dispositif institutionnel mais également les instruments ainsi que l'organisation et le fonctionnement des projets et programmes. Bien que le système de programmation des dépenses d'investissement ait connu d'importants progrès, des lacunes comme l'absence de normes dans l'évaluation des coûts continuent de subsister. Les différents problèmes recensés sont essentiellement dus à la faible capacité des ministères techniques en matière de programmation des investissements. Il était donc pertinent d'identifier des activités allant dans le sens de la régénération des cellules de planification et d'évaluation au niveau des ministères techniques.

La préparation des budgets dans ces ministères est confrontée à un ensemble de contraintes majeures qui persistent. Ces contraintes sont liées : (i) à la faible capacité de présentation de dossiers de projet suffisamment documentés et argumentés ; (ii) au défaut d'une évaluation systématique de toutes les initiatives ; (iii) à la faible qualité des propositions d'investissements ainsi qu'au faible lien de celles-ci avec le budget de fonctionnement des initiateurs de ces projets et programmes. Cette situation entraîne un décalage entre la réalisation des investissements et la prise en charge adéquate de ses investissements par l'Etat, en raison de la mauvaise appréciation des charges récurrentes, ceci malgré l'adoption des budgets par objectifs.

En outre, même si avec la nouvelle nomenclature de l'UEMOA, l'imputation budgétaire donne assez d'informations sur le projet, on note que l'absence d'outils de vérification de données et d'instruments d'appréciation des coûts constitue également une lacune en ce qui concerne l'évaluation des projets. Le DAP a, entre autres, prévu pour corriger tout cela des activités concourant à la constitution de bases de données sur les coûts, de canevas de présentation des projets, d'un manuel harmonisé de procédures pour la préparation, l'évaluation, la programmation, le suivi des projets et programmes.

Quant au niveau de l'exécution des investissements publics, l'origine (interne ou externe) du financement est déterminante. A ce niveau, il y a une exigence d'améliorer le taux de consommation des crédits disponibles par la mise en place d'un dispositif institutionnel performant car l'Etat n'a pas une bonne maîtrise de toutes les procédures édictées par les bailleurs de fonds. D'autant plus que chaque bailleur dispose de sa propre procédure de décaissement. La solution serait donc que les ressources extérieures soient fongibles dans celles du Trésor public. Enfin, bien que le code des marchés publics ait été réformé et que le système budgétaire et financier soit mieux suivi à travers le Plan CFAA-CPAR, l'appui budgétaire se laisse n'est pas encore une réalité en raison de la faible transparence de la gestion des finances publiques.

En outre, la mise en œuvre de la composante « gouvernance économique » n'a pas pris en compte la présence d'autres assistances qui intervenaient sur la gestion des finances publiques pour en rechercher les interactions afin de dégager de larges synergies. Cette situation est largement expliquée par la faiblesse de la coordination du programme aussi bien au niveau de la composante elle-même qu'entre celle-ci et la Coordination.

Nous avons noté que les activités, associées aux produits identifiés dans le document d'appui et qui répondaient assez bien au souci de l'amélioration de la gestion des finances publiques, n'ont connu aucun début de réalisation. Pourtant la réalisation de ces produits aurait pu participer à l'augmentation de l'efficacité des dépenses publiques. La non disponibilité d'un expert spécialiste des questions de dépenses publiques dans cette composante a pu contribuer à la non réalisation des produits.

Le montant budgétisé de 2004 à 2006 au titre de cette composante a été de 305.000.000 de FCFA. Ces ressources financières ont servi à l'exécution d'activités autres que celles qui étaient prévues dans le plan de travail du programme d'appui. Ces activités qui ont consisté pour l'essentiel en des séminaires des voyages d'études n'ont pas résolu les problèmes tels qu'identifiés dans le diagnostic. Pourtant, plusieurs contraintes avaient été identifiées en matière d'appui à une meilleure programmation des investissements tant au niveau de la préparation des dépenses qu'au niveau de leur exécution.

Nos conclusions

- Les activités qui devaient concourir à l'achèvement des produits n'ont pas été exécutées.
- Les objectifs et les effets auraient pu être atteints si un expert spécialiste de dépenses publiques avait été recruté pour assurer le suivi de la mise en œuvre des activités de la composante.
- La réalisation des produits identifiés, surtout ceux qui sont relatifs au renforcement des capacités, reste toujours d'actualité pour l'amélioration de la programmation des dépenses publiques.

Nos recommandations

Pour améliorer la gestion des dépenses publiques en vue de l'atteinte des OMD et des objectifs du DSRP, il convient de donner plus de place à la maîtrise de l'élaboration des CDMT avec tout ce que cela comporte comme préparation d'instruments et d'outils complexes.

3.1.4.3 La composante 3 : La gouvernance démocratique

3.1.4.3.1 a) Le volet amélioration de la qualité du travail parlementaire

Le diagnostic établi lors de l'élaboration du PNBG a relevé plusieurs insuffisances dans le domaine du travail parlementaire. L'administration du Parlement est caractérisée par un manque d'efficacité dû à de mauvaises conditions matérielles de travail, mais aussi à la faiblesse, en qualité comme en quantité, des ressources humaines. La capacité des députés, au regard des missions qui sont les leurs en matière législative et de contrôle de l'exécutif, est également faible. Cette situation, aggravée par des insuffisances en matière de communication, a engendré une absence de visibilité de la contribution de l'Assemblée Nationale à l'amélioration de la gouvernance démocratique. C'est pourquoi le PNBG a eu à retenir comme axes d'amélioration de la qualité du travail parlementaire : (i) le renforcement des capacités d'analyse des députés et du personnel de l'Assemblée Nationale ; (ii) le renforcement des capacités de communication du pouvoir législatif ; (iii) et l'amélioration des conditions de travail des députés.

Cet appui devait contribuer à doter l'Assemblée Nationale des capacités lui permettant d'exercer non seulement le contrôle effectif de l'action gouvernementale, mais aussi toutes les prérogatives du pouvoir législatif.

Pour ce faire, il a été retenu : (i) de procéder à la restructuration de l'AN et de mettre à sa disposition un espace numérique opérationnel ; (ii) de mettre en place un système d'assistance parlementaire ; (iii) de former les députés aux outils juridiques (élaboration et analyse de textes) nécessaires.

Le terme « restructuration de l'AN » utilisé dans le document d'appui paraît inapproprié si l'on sait qu'il s'agit essentiellement de réorganisation du Secrétariat général et de la Questure de l'Institution. S'agissant des activités qui avaient été programmées, à savoir la révision de l'organigramme du Secrétariat Général et de la Questure, elles nécessitaient la conduite d'un audit organisationnel. L'installation de l'espace numérique devait s'accompagner de la mise en ligne du journal des débats parlementaires. En ce qui concerne le renforcement des capacités des députés, la mise en place d'un fonds pour l'assistantat parlementaire devait être conforté par l'élaboration d'un plan de formation, sur la base de l'identification des besoins et de l'élaboration des programmes de formation, notamment en matière d'élaboration et d'interprétation des textes juridiques.

Tous les produits proposés correspondaient à des besoins réels de l'Assemblée Nationale, qu'il s'agisse de l'assistantat parlementaire, de l'espace numérique, de la mise en ligne du journal des débats ou de la formation des députés. Le volume des ressources programmées (138.510.000 FCFA), quoique largement insuffisant, était cependant de nature à produire un impact certain.

De tous ces produits, seul l'espace numérique a pu être réalisé, ainsi que certains travaux relatifs à la mise en ligne du journal des débats parlementaires. Une panne de serveur a cependant empêché l'AN de tirer tous les profits de cet acquis. L'utilité de l'espace numérique qui a notamment consisté en l'installation de 20 micro-ordinateurs a été appréciée par les parlementaires et le personnel de l'AN. Cet espace numérique a permis aux députés dont la grande majorité ne possédaient pas de bureau dans les locaux de l'Assemblée Nationale de bénéficier de services de secrétariat et d'accès à l'Internet.

Les députés et le personnel de l'Institution ont pu bénéficier de formation en informatique. Cependant, tout en restant utile, l'attractivité de l'espace numérique se trouve actuellement amoindrie par le fait qu'à la faveur de la nouvelle législature, tous les députés disposent de bureau, et aussi par le fait que la maintenance qui aurait dû accompagner le fonctionnement de l'espace n'a pas été à la hauteur. Le manque de suivi du contrat qui avait pourtant passé pour la maintenance a aussi été évoqué. Actuellement le matériel informatique a aussi subi une certaine obsolescence. La question de l'assistantat parlementaire, qui est

d'une importance majeure pour l'Institution et pour laquelle des partenaires, autres que le PNUD, mènent des activités appréciables, est toujours pendante.

La faiblesse du suivi des dossiers de la composante, la complexité de l'institution parlementaire, ainsi que la mobilité des députés qui caractérisent le Parlement ont entravé la mise en place des assistants parlementaires. Nous avons cependant noté que plusieurs actions de renforcement de capacités sont en cours au profit des parlementaires, notamment avec l'appui de l'Union Européenne et du PRECAREF (Projet de Renforcement des Capacités de Responsabilité Financière).

En ce qui concerne les ressources humaines, le personnel prévu pour la composante n'a pas été recruté. Pour les dépenses, seul un contrat d'étude financé à hauteur de 6.250.000 F CFA et des équipements liés à l'espace numérique pour un coût de 15.980.000 F CFA ont été exécutés, soit un montant total de 16% du montant global des budgets qui ont été établis pour les 3 années. Ce montant représente environ 7,52% de l'enveloppe de 590.000 dollars qui était programmée au départ pour la composante.

Nos conclusions

- Malgré la modicité de la somme engagée et les insuffisances dans le suivi, l'espace numérique a rendu des services appréciables.
- L'attention que d'autres partenaires (Union Européenne et PRECAREF) portent au Parlement témoigne de l'intérêt que revêtent les besoins de cette institution en vu du renforcement des capacités de dialogue politique et de contrôle de l'action gouvernementale.
- La coordination et l'attention spécifique qu'exigeait la conduite des différentes activités de l'assistance au Parlement ont fait défaut.
- La requête que l'Assemblée Nationale vient de réintroduire auprès du PNUD en ce qui concerne l'assistantat parlementaire, la formation des députés et du personnel ainsi que la mise en place d'une unité de gestion des appuis et des programmes de partenariat, illustre la nécessité de poursuivre l'assistance qui a été initiée.

Nos recommandations

Les besoins de renforcement de capacités du Parlement, surtout avec l'avènement du Sénat, sont immenses et urgents, et le rôle de ces deux institutions est stratégique pour le contrôle de l'exécutif et le bon

fonctionnement de la démocratie. Aussi, le PNUD devrait-il maintenir et mieux organiser son appui au Parlement.

3.1.4.3.2 b) le volet réforme du système judiciaire

Au moment de la préparation du PNBG, la gouvernance judiciaire au Sénégal était caractérisée par : (i) la faible accessibilité de la justice (infrastructures, implantation des cours et tribunaux, coûts exorbitants, assistance judiciaire) ; (ii) la complexité de la justice (le langage, les procédures et le dénouement) ; (iii) la dépendance encore forte du pouvoir judiciaire de l'exécutif ; (iv) une législation inadaptée au contexte socioculturel et économique ; (v) une législation anti-corruption non appliquée et (vi) un besoin d'adaptation de la justice au contexte international.

La justice était donc lente, chère, complexe, inaccessible, inéquitable, et parfois inadaptée à l'environnement socioculturel. Face à cette situation mise en exergue dans le diagnostic qui a servi de base à l'élaboration du PNBG, et en conformité avec les orientations qui figurent dans le plan cadre de l'assistance des Nations Unies au Sénégal (UNDAF), l'appui du PNUD a porté sur la réforme de la justice et sur la lutte contre la corruption, en vue de l'avènement d'une justice accélérée, accessible et un contrôle renforcé de l'institution judiciaire.

Pour contribuer à l'atteinte de cet objectif, l'appui du PNUD devrait permettre de disposer de médiateurs en matière pénale, d'une assistance judiciaire réorganisée, et renforcer le fonctionnement de l'Inspection Générale de la Justice.

Chacun des produits ci-dessus devait résulter de la conduite de plusieurs activités. En termes de mise en œuvre, au plan institutionnel, ce volet a été coordonné au départ par le Directeur de l'Administration Générale et de l'Équipement du Ministre de la Justice, jusqu'à la mise en place en 2005 de la Cellule d'Exécution Administrative et Financière du Programme Sectoriel Justice (PSJ) qui a pris le relais.

Concernant les médiateurs en matière pénale, l'approche retenue a consisté à les installer au niveau du Parquet comme au niveau des Maisons de Justice. L'appui du PNUD était prévu au niveau des Maisons de Justice, et les activités programmées devaient aider notamment à : (i) finaliser l'étude d'opportunité et de faisabilité ; (ii) élaborer et faire adopter le texte instituant les médiateurs (iii) et réorganiser en conséquence les Maisons de Justice au niveau communal et les

rendre opérationnelles. Aucune des actions ci-dessus indiquées n'a été menée. La requête relative à leur mise en œuvre serait restée sans suite.

Les informations collectées conduisent à affirmer que les réalisations menées en matière de promotion de la médiation pénale ont surtout été le fait de l'ONUUDC et de la Coopération Française dans le cadre du Fonds de Solidarité Prioritaire. Des maisons de justice sont installées dans les quartiers HLM, SICAP-Mbao/Diamaguène, Parcelles Assainies et Mbour. Leur fonctionnement est jugé satisfaisant et les prochaines implantations retenues sont au bénéfice de Kaolack et de Saint Louis.

Au titre de l'assistance judiciaire, deux actions majeures étaient programmées : (i) réaliser une étude d'identification des besoins, et (ii) renforcer les capacités des services du Barreau pour prendre en charge la gestion de l'assistance judiciaire.

Ces deux tâches n'ont pas été menées tel que prévu. Il y a lieu cependant de mentionner que :

- le Barreau a saisi la Chancellerie d'une note en date du 29 juin 2007 pour faire état des difficultés liées à la mise en œuvre de l'assistance judiciaire (notamment du fait de la lourdeur de la commission chargée de la gestion de l'assistance et aussi du fait des difficultés dans la mobilisation des crédits alloués) ;
- il existe un arrêté en date du 31/01/2006 définissant les modalités de mise en œuvre de l'assistance judiciaire ;
- un protocole relatif à l'aide juridictionnelle a été signé le 07 avril 2005 entre le Ministre de la Justice, le Ministre Délégué Chargé du Budget et le Bâtonnier de l'Ordre des Avocats ;
- une loi est présentement en cours d'étude sur l'assistance judiciaire.

L'appui du DAP/PNUD à cette composante s'est limité au financement d'une mission d'étude au profit d'un agent de la Direction des Affaires Civiles et des Sceaux (DACS).

Au titre du renforcement de fonctionnement de l'Inspection Générale de la Justice (IGAJ), les tâches suivantes étaient envisagées : (i) réaliser une étude de réorganisation de l'IGAJ ; (ii) identifier les besoins en renforcement des capacités humaines de l'IGAJ et (iii) élaborer et exécuter des programmes de formation à l'intention du personnel de l'IGAJ. A ce niveau également, aucun appui du DAP/PNUD n'a été enregistré.

Des termes de référence ont été préparés pour l'audit organisationnel de l'IGAJ, mais la poursuite de l'opération aurait rencontré quelques réticences que nous

n'avons pas pu élucider. Il existe cependant un projet de mise en place d'un observatoire du fonctionnement des juridictions.

Dans le domaine de la formation, le partenaire le plus actif est le Projet d'Appui du PNBG (PA – PNBG) de l'Union Européenne. Ce projet soutient la CEDAF et l'IGAJ, notamment en matière de formation sur le Cadre de Dépenses Sectorielles à Moyen Terme (CDSMT). Des actions de formation sont également en cours au bénéfice des chefs de juridictions sur les techniques de contrôle. Il existe également un programme de renforcement des capacités en informatique et en géographie avec le soutien de l'IRD.

Concernant l'utilisation des ressources, globalement, le volet « Gouvernance Judiciaire », outre la prise en charge d'une mission d'étude d'un agent de la DACS, l'appui du PNUD a :

- financé un atelier tenu en Juin 2004 pour la validation d'une étude entrant dans le cadre de l'exécution du Programme Sectoriel Justice. Cette étude, qui a été financée par la Banque Mondiale, s'inscrivait dans le programme de travail de l'APIX, au titre de l'allégement des procédures.
- mis à disposition du personnel comprenant :
 - un Expert en Développement Institutionnel et Management de Projets ;
 - trois agents d'appui (un agent administratif, une secrétaire, un chauffeur) qui sont restés au niveau de la DAGE du Ministère ;
- acheté un véhicule et d'autres équipements bureautiques.

Nos conclusions

- La formulation des objectifs, des effets et des produits de cette composante a été relativement cohérente, même si on peut se demander si l'étude sur les besoins de l'assistance judiciaire était une priorité de même que l'assistance au service du barreau.
- En dehors de l'équipement fourni et du personnel mis à disposition et dont une partie est restée au niveau de DAGE du Ministère, les activités prévues dans le DAP n'ont pas été exécutées.
- Des progrès notables ont été accomplis dans le sens de l'atteinte de la plupart des objectifs que poursuivait le DAP, surtout en raison du soutien d'autres partenaires (Banque Mondiale, Coopération française), avec des niveaux de ressources financières assez importants.

Nos recommandations

- En dehors de l'aspect renforcement des capacités grâce au personnel mis en place, l'appui du PNUD à cette composante ne semble plus déterminant à présent. On notera que le PSJ a prévu une enveloppe de 100 milliards sur la période 2005-2015.
- Cependant l'amélioration du fonctionnement de l'assistance judiciaire reste une priorité. Les maisons de justice correspondent aussi à un besoin et leur implantation est à poursuivre. Ces besoins d'appui sont pris en compte dans le PSJ.

3.1.4.3.3 c) le volet lutte contre la corruption

Partant du constat que le dispositif de lutte contre la corruption n'était pas opérationnel, malgré la promulgation d'une loi sur l'enrichissement illicite et la mise en place de la Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite en 1981, l'objectif assigné à ce volet était la mise en place d'un Office National de Lutte contre la Corruption et la mise en oeuvre d'un programme cohérent de lutte contre la corruption.

Pour atteindre cet objectif, l'appui du PNUD devait aider à la réalisation des 8 activités (liste en annexe). De toutes ces activités énoncées dans le DAP/PNUD, seules deux ont été engagées. Il s'agit de la création de la Commission Nationale de Lutte contre la Non transparence, la Corruption et la Concussion et l'étude relative à la lutte contre la corruption.

Créée par la loi N° 2003-35 du 24 novembre 2003, la Commission Nationale de Lutte contre la Non Transparence, la Corruption et la Concussion est une autorité administrative indépendante. Elle exerce ses missions sans préjudice de l'activité des juridictions. Mais lorsqu'elle estime qu'elle dispose d'un ensemble d'indications pouvant justifier l'ouverture d'une procédure judiciaire, elle transmet une note circonstanciée et des recommandations au Président de la République, en précisant l'identification des personnes ou organismes susceptibles d'être soumis à des poursuites. L'indépendance de la Commission est garantie par l'inamovibilité de ses membres pendant la durée de leur mandat qui est de trois ans, et par l'immunité des membres pour les actes accomplis dans l'exercice de leur fonction. Mais cette fonction est exercée gratuitement.

A son installation, la commission a bénéficié de l'appui du DAP/PNUD qui a aussi mis à sa disposition des moyens de fonctionnement, même si cet appui a accusé un certain retard. Au dire de ses membres, la commission est confrontée à un grand problème de fonctionnement lié à la non disponibilité de la dotation

budgétaire prévu par l'Etat et aux faiblesses de son texte de création qui stipule qu'elle ne peut pas s'autosaisir.

Concernant l'étude relative à la lutte contre la corruption, ses termes de référence ont été d'abord élaborés par les services du Ministère de la Justice, avant d'être repris par l'USAID qui a manifesté son grand intérêt pour ce thème. Toutefois, la conduite de l'étude sur la corruption a aussi connu du retard. Le rapport provisoire qui était prévu pour juillet 2007 a finalement été déposé en septembre 2007. Ses recommandations n'ont pu être prises en compte dans la révision du PNBG.

Le vaste programme qui avait été arrêté dans le cadre du volet « lutte contre la corruption » n'a pas connu une mise en oeuvre diligente. Il n'a été démarré qu'en juin 2007.

En fait le DAP/PNUD a appuyé, dans le cadre cette composante, la tenue d'un séminaire de lancement du plan d'action de la Commission de la Lutte Non Transparence, la Corruption et la Concussion. L'existence d'un dispositif de la lutte contre la corruption, opérationnel, qui était le produit unique de la composante, peut être considéré comme un produit partiellement réalisé.

Nos conclusions

- Bien qu'une commission de lutte contre la corruption ait été créée, elle n'est pas encore pleinement opérationnelle et ses prérogatives se trouvent limitées par son incapacité à s'autosaisir.
- L'étude sur la corruption réalisée avec l'appui de l'USAID a connu un certain retard qui a fait que ces recommandations n'ont pas été prises en compte dans le nouveau PNBG.

Nos recommandations

- Le soutien plus marqué à la Commission de la Lutte Non Transparence, la Corruption et la Concussion est nécessaire à l'atteinte des objectifs assignés à cette structure.
- Concernant l'étude sur la corruption, ses conclusions devraient être exploités dans le cadre de la tenue d'une prochaine table ronde des bailleurs de fonds sur la bonne gouvernance, à défaut de pouvoir être intégrés à l'occasion d'une réactualisation prochaine du PNBG.

3.1.4.4 La composante 4 : Le développement des NTIC

Pour une bonne coordination dans la mise en œuvre des multiples initiatives dans le domaine des NTIC, cette composante avait pour objectif de créer une cohérence dans les interventions des structures publiques en la matière et du même coup de faciliter une utilisation plus systématique des nouvelles technologies en vue de rendre l'administration publique plus performante. Les deux produits que le programme devait rendre disponibles sont : (i) une politique nationale en matière de NTIC et (ii) une gestion efficiente et transparente des politiques publiques.

L'utilisation des NTIC est une des voies les plus rapides et les plus sûrs pour rendre transparentes les relations entre l'administration et les usagers. La promotion des NTIC dans les administrations publiques est aussi en cohérence avec les objectifs du DSRP et facilite leur réalisation.

Pour l'obtention des deux produits attendus, une dizaine d'activités devaient être menées dans le cadre de cette composante (voir en annexe le tableau des objectifs, produits et des activités). A notre examen, seules les activités relatives à l'élaboration du cadre législatif et réglementaire sur la validation de document électronique et à la mise en ligne du journal officiel et des démarches administratives sont effectives ou en voie de l'être. Malgré ce constat de non exécution de la plupart des activités prévues dans la composante, c'est paradoxalement dans le domaine des NTIC que les effets ciblés par le DAP semblent les plus probants. La plupart des acteurs nationaux semblent sensibilisés à l'importance et à l'utilisation des NTIC dans leur travail quotidien. L'utilisation des NTIC est courante dans toutes les composantes qui sont appuyées par le programme.

Cette composante pilotée par la Direction de l'Informatique de l'Etat devenue l'Agence de l'Informatique de l'Etat (ADIE) a bénéficié de l'allocation budgétaire la plus faible (60 millions de FCFA) du DAP/PNUD sur laquelle elle n'a dépensé que la moitié pour des contrats et diverses autres dépenses non précisées. Elle a aussi reçu du PNBG du matériel informatique. Mais aucun membre du personnel de cette agence n'a bénéficié de formation dans le cadre du DAP, ni d'aucun appui en personnel venant du PNBG.

Les résultats obtenus dans le cadre de la promotion des NTIC au sein des administrations publiques sont fortement liés à l'intérêt particulier qu'y attache le Chef de l'Etat qui a aidé à la mobilisation d'autres sources de financement. L'ADIE a produit des résultats comme l'intranet gouvernemental et la mise en réseau informatique dans plusieurs administrations. Elle semble assez autonome

des ressources financières mobilisées par le PNBG en raison d'un appui assez important de l'Etat et d'autres partenaires comme la Chine.

Nos conclusions

- Cette composante a mené beaucoup d'activités, mais pas du fait des appuis du DAP car elle a fonctionné d'une manière assez autonome.
- Malgré cela, la politique nationale en matière de NTIC n'est toujours ni préparée ni vulgarisée.

Nos recommandations

Pour la modernisation des administrations publiques et la transparence dans les relations entre les administrations et les usagers, il est important que les activités relatives à l'utilisation des nouvelles technologies soient conduites et suivies dans toutes les composantes au lieu d'en faire une composante distincte dans le PNBG.

3.1.4.5 La composante 5 : le pilotage efficace de la mise en œuvre du PNBG

L'unité de coordination du DAP/PNUD a été placée au niveau du pilotage du programme, c'est-à-dire à la DMP. Pour atteindre l'objectif d'une bonne coordination de la mise en œuvre du programme qui est l'objet de cette composante, il a été prévu :

- Un cadre de suivi et d'évaluation des apports du gouvernement et des partenaires au développement.;
- Un dispositif opérationnel de coordination de la mise en œuvre du PNBG.
- Un cadre d'échanges entre le comité de pilotage et les partenaires impliqués dans la mise en œuvre du PNBG.

L'instance de suivi-évaluation que la coordination était chargée d'animer devait selon le document du DAP :

- faciliter le suivi de la planification, de la programmation de l'ensemble du PNBG ;
- organiser des réunions d'information et de concertation avec les partenaires au développement ;
- mobiliser des moyens nécessaires à la mise en œuvre du programme ;
- mettre en place un tableau de bord d'avancement du PNBG ;
- préparer des rapports annuels de mise en œuvre du PNBG ; et
- faire l'évaluation (mi-parcours et final) et actualiser le PNBG.

Pour rendre tout ceci opérationnel, la coordination avait en charge : (i) l'organisation des réunions du CTC et (ii) l'organisation des réunions entre les différents projets et programmes appuyant la mise en œuvre du PNBG en vue d'harmoniser les interventions et promouvoir une convergence entre les approches et disséminer les meilleures pratiques.

À travers cette composante, c'est une meilleure coordination de l'ensemble des interventions en matière de gouvernance qui était recherchée. La coordination devait donc élaborer et mettre en œuvre les instruments et le dispositif de suivi, organiser les diverses rencontres de coordination interne au programme et de concertation avec les partenaires et programmes alliés, mobiliser des ressources permettant la mise en œuvre du PNBG à travers l'organisation et la tenue d'une table ronde et enfin donner une meilleure visibilité au programme et les préoccupations de gouvernance en général.

Si le CTC a pu se réunir quelques fois pour coordonner la mise en œuvre des activités programmées et procéder à des arbitrages en ce qui concerne la détermination des priorités et la répartition des moyens, le comité de pilotage qui est l'instance d'orientation politique du programme n'a pas pu être réuni pendant toute la durée du DAP. La raison qui en est donnée est la difficulté de mobilisation du Président (Premier Ministre) et des membres (Ministres) de cette instance. Face à cette difficulté, l'initiative d'élargissement des rencontres du CTC aux organisations de la société civile et du secteur privé a été prise. Les orientations politiques du programme qui, par ailleurs, a été lancé par le Chef de l'Etat, ont manqué de visibilité selon tous les protagonistes nationaux et internationaux de la gouvernance.

La table ronde des bailleurs de fonds qui était un des aspects très fort du mandat de la coordination pour la mobilisation des appuis des partenaires financiers pour le PNBG n'a pas pu se tenir. Les raisons évoquées pour justifier la non tenue de la table ronde, une activité de première importance pour la survie du programme, sont : (i) les difficultés liées à la préparation des documents nécessaires et (ii) l'accumulation des urgences au niveau des structures impliquées dans la préparation, qui de ce fait, n'étaient pas faciles à mobiliser.

Des partenaires au développement ont cependant été associés au séminaire de lancement du programme et aux ateliers de validation du nouveau PNBG réactualisé. Comme soutien à certaines composantes du PNBG, la Commission de l'Union Européenne a apporté un appui d'un montant initial de 35 millions d'euros ramené à 26,3 millions d'euros selon des modalités de mise en œuvre différentes de celles du DAP/PNUD.

La stratégie de communication, qui était aussi un outil important pour rendre visible le PNBG, est indiquée dans les rapports d'activité comme élaborée et mise en œuvre. Cependant elle est loin d'avoir produit tous ces effets car le PNBG et la thématique gouvernance en général, malgré que tous les acteurs les sentent comme stratégiques, sont loin d'être familiers à la plupart des acteurs et organisations du pays.

La coordination a bénéficié d'environ 50% des montants dépensés de 2004 à 2006¹³ sur le DAP/PNUD. Sur ce montant, les salaires représentent 34%, les contrats et autres honoraires sont 28%. L'équipe de la coordination a réussi à mobiliser près de 541 millions de FCFA sur la contrepartie du gouvernement. Nous n'avons pas eu de données sur l'affectation de ces ressources financières. En ce qui concerne l'affectation du personnel, la coordination a été la mieux dotée avec près de la moitié de l'effectif toutes catégories confondues. Le coordinateur et certains de ses collaborateurs ont aussi comme dans les autres composantes bénéficiés de voyages d'études et de cours de formations spécialisés au Sénégal comme à l'étranger. La coordination qui a connu des difficultés au démarrage du programme est aujourd'hui bien installée et dotée en équipements bureautiques et logistiques adéquats.

L'équipe de coordination elle-même a reconnu les faiblesses du dispositif de pilotage actuel et pose le problème de sa révision. Le suivi des activités des différentes composantes, la mobilisation de ressources nécessaires à la réalisation des objectifs du PNBG et la communication pour une meilleure connaissance des ambitions du programme ont beaucoup souffert de la faible disponibilité du coordinateur.

Il se dégage des entretiens que nous avons eu que le cumul de la fonction de Délégué et de Coordinateur du DAP a nui à la bonne mise en œuvre du projet. Ceci justifie certainement les difficultés du PNBG et du DAP/PNUD aussi bien auprès des bénéficiaires que des partenaires internationaux. Même si le PNBG est reconnu par tous les partenaires comme un programme politiquement important parce qu'il est ancré au plus haut sommet de l'Etat (Présidence) et que le Président de la République lui témoigne un grand intérêt¹⁴, il gagnerait à être mieux connu des populations sénégalaises et reconnu par tous les acteurs et partenaires qui interviennent sur des questions relatives aux domaines la gouvernance.

¹³ Idem 3

¹⁴ Il a présidé la cérémonie de lancement

Nos conclusions

- La coordination n'a pas bien fonctionné, ni à l'intérieur des composantes, ni entre les composantes et l'équipe de coordination.
- Le cumul de la fonction de Délégué et de coordinateur du DAP n'a pas permis d'atteindre les résultats attendus.
- Le suivi technique et financier du DAP a connu beaucoup de difficultés du côté de la coordination comme de celui du bureau du PNUD.
- La non mobilisation du Comité de pilotage a réduit la visibilité politique du PNBG et du DAP.
- La non tenue de la table ronde a eu un impact négatif sur la mobilisation et l'implication des partenaires financiers.
- Le volet communication n'a pas été développé, ce qui a nui à la visibilité du programme.

Nos recommandations

- Séparer la fonction de coordinateur et de celle de directeur de la DREAT en mettant en place une unité de gestion.
- Mettre la présidence du Comité de pilotage à un niveau plus facile à mobiliser (Ministre, secrétaire général ou délégué).
- Mettre plus d'accent sur la communication et les activités de relations publiques en vue d'une meilleure mobilisation des acteurs (société civile, secteur privé et collectivités locales) et rendre le programme plus visible au niveau de tout le pays.

3.1.5 L'analyse globale du cadre de résultats du DAP

Il se dégage de notre évaluation qu'en dehors de la composante judiciaire où les produits relatifs aux médiateurs et au renforcement du fonctionnement de l'Inspection Général de la Justice semblent effectifs (encore que ces produits ne soient pas le résultat du DAP), aucun des seize (16) produits prévus dans les 5 composantes du DAP n'a pu effectivement être réalisé. De l'analyse des 10 effets attendus, il ressort que sur les 25 indicateurs, seuls 5 peuvent être considérés comme partiellement atteints.

Dans le cadre de la gouvernance économique, la gestion de la dette semble mieux suivie car l'appui d'un expert a permis la réconciliation des données sur la dette. Pour ce qui est de la lutte contre la corruption et une gestion publique transparente, une étude sur la corruption a été conduite avec l'appui de l'USAID et non du DAP/PNUD. A la place de l'Observatoire sur la lutte contre la

corruption qui était prévu, il a été mise en place une Commission Nationale de Lutte contre la Non Transparence, la Corruption et la Concussion.

En ce qui concerne les NTIC, sans qu'il apparaisse que le DAP/PNUD et le PNBG aient joué un rôle important et que l'on puisse dire qu'une politique en matière de NTIC soit préparée et vulgarisée, il est aisé de constater que les NTIC sont de plus en plus utilisées non seulement dans toutes les composantes du DAP mais aussi par de plus en plus d'acteurs nationaux.

Enfin, il faut noter que nonobstant la non tenue de la table ronde des partenaires, un appui de près de 28 millions d'euros a été obtenu sur les fonds du 9^{ème} FED de l'Union Européenne.

Sur la base de l'évaluation faite par l'équipe du PNBG, il ressort que très peu d'activités prévues ont été effectivement mises en œuvre. Par contre, un certain nombre d'activités non prévues dans le DAP, ont été exécutées. Ces activités exécutées n'étant pas en concordance avec les produits et les objectifs préalablement fixés, il est difficile de se prononcer sur leur contribution à l'effectivité des résultats du DAP.

Il peut être conclu que le DAP/PNUD, en omettant de se donner un objectif propre, n'a pas permis la mesure objective de l'atteinte des produits prévus et des effets escomptés. La faiblesse du suivi technique et budgétaire due aux difficultés de coordination évoquées plus haut n'ont pas permis de corriger les difficultés liées au démarrage. Le faible niveau de ressources mobilisées et dépensées donne un sentiment de manque de réalisme lors de la formulation des produits attendus du DAP/PNUD.

Si les produits prévus n'ont pas été réalisés en dehors de ceux de la composante judiciaire et que, très peu d'activités prévues ont été mises en œuvre, il est difficile de parler d'efficacité et d'efficience en ce qui concerne la mise en œuvre du DAP/PNUD.

Même si les raisons données peuvent varier selon les interlocuteurs, il y a une unanimité de l'ensemble des acteurs rencontrés sur les difficultés de mise en œuvre et de suivi que l'appui du PNUD au PNBG a connu. Ces difficultés ont compromis l'atteinte des produits et des effets. Elles ont de ce fait empêché l'atteinte des objectifs assignés au départ. Il faut noter cependant que personne ne met en cause la pertinence de la gouvernance comme une question majeure à laquelle il s'agit de trouver des solutions adéquates et adaptées.

4 Les conclusions et les recommandations générales

Pour répondre aux questions importantes posées dans les termes de référence, nous pouvons conclure :

En ce qui concerne le pilotage et le mécanisme de suivi-évaluation du DAP/PNUD

La coordination de l'appui du PNUD n'a pas bien fonctionné. La raison principale, qui a été évoquée par toutes les personnes rencontrées même au niveau de la coordination, est le cumul de la fonction de Délégué et de coordinateur du DAP/PNUD.

Les faiblesses au niveau de la coordination n'ont pas facilité la réalisation des produits et l'atteinte des résultats et objectifs attendus même si, par ailleurs, la conception et la formulation du cadre des résultats du DAP sont apparues comme trop ambitieuses par rapport aux ressources disponibles.

Le suivi technique et financier a connu beaucoup de difficultés en raison de la mauvaise communication entre la coordination du programme, les composantes ainsi que le bureau du PNUD.

La non tenue du Comité de pilotage sur toute la durée de l'appui a réduit la visibilité politique du PNBG et du DAP. La faible mobilisation des bailleurs de fonds et des autres acteurs nationaux autour des activités du PNBG est en grande partie due au fait que cette instance d'orientation politique ne s'est pas mobilisée. La non tenue de la table ronde a aussi eu un impact négatif sur la mobilisation et implication des partenaires techniques et financiers.

La plupart des activités prévues dans le cadre des résultats du DAP n'ont pas été mises en œuvre. Cependant, d'autres activités non prévues ont été menées à la place. Ceci est le signe de la faiblesse du suivi qui aurait dû être corrigé en cours de mise en œuvre.

En ce qui concerne la pertinence des composantes du DAP/PNUD et leur cohérence avec les objectifs du PNBG

Par rapport aux problèmes de gouvernance qui ont été identifiés dans l'analyse du contexte, il n'y a pas de doute que les objectifs des composantes retenues dans le DAP sont d'une grande pertinence. Elles sont aussi cohérentes avec les

objectifs du PNBG. Dans le souci de ne pas se confondre avec le PNBG, le DAP/PNUD a omis de se donner un objectif global propre. Nous avons pensé que cela a été un choix qui a affaibli la propre cohérence interne du DAP/PNUD.

La formulation des objectifs à atteindre des produits et de leurs effets a été ambitieuse au vu de la modicité des ressources financières disponibles au niveau du DAP ; surtout qu'une proportion importante de ces ressources n'a pu être dépensée en raison des problèmes de suivi entre la coordination du programme et le bureau du PNUD et aussi à cause des contraintes de trésorerie.

En ce qui concerne le niveau d'achèvement des produits, de l'efficacité et de l'efficacité de ces produits

La plupart des produits prévus dans les composantes du DAP n'a pas été réalisée. Dans ces conditions, il est difficile de parler d'efficacité et d'efficacité. Quoique ambitieuse dans leur formulation, la pertinence des produits n'est pas en cause, mais leur réalisation a été entravée par des difficultés de pilotage, de suivi et surtout de faible implication des autres acteurs.

En ce qui concerne la cohérence des activités du DAP/PNUD avec celles des autres partenaires

Plusieurs partenaires interviennent dans les domaines d'interventions couverts par le PNBG et l'appui du PNUD. La Coopération Française intervient dans le secteur de la justice. La Banque Mondiale appuie des activités de la composante économique. L'Union Européenne soutient plusieurs composantes. Enfin, l'USAID s'investit dans l'accompagnement de la lutte contre la corruption. Bien que le PNBG soit le point de référence institutionnelle de tous ces appuis et que la DREAT y soit associée, nous n'avons noté ni un souci, ni une volonté réelle de mettre une cohérence ces différentes initiatives qui pourraient être concurrentes.

En conséquence nous recommandons :

- Que l'appui du PNUD à la mise en place d'une bonne gouvernance soit poursuivi pour la simple raison que cette préoccupation occupe une place centrale dans toutes les stratégies de développement (DSRP II, SCA, etc.) en cours au niveau du gouvernement comme de celui de tous ses partenaires. Cependant cet appui devrait se donner un objectif distinct qui appuie la réalisation de l'objectif du PNBG II sans se confondre avec celui-ci.

- Pour plus d'efficacité, la poursuite de cet appui doit néanmoins se concentrer sur ce que le PNUD sait faire le mieux, c'est-à-dire le renforcement de la capacité des différents acteurs et leur mise en relation. De l'avis unanime de toutes les personnes rencontrées, la faiblesse de la coordination du programme dans sa capacité à faire de la bonne gouvernance un thème de travail commun à tous les protagonistes de l'espace public, a été la contrainte majeure qui a empêché le DAP d'atteindre des résultats attendus. Il faut aussi réduire les domaines d'intervention du DAP en les ciblant sur des produits concrets et des activités susceptibles de donner plus de visibilité au programme. Pour être efficace, le DAP doit aider à la création de synergie entre les acteurs de la gouvernance en investissant sur des espaces et des sujets communs de travail.
- La mise en place et le fonctionnement effectif des instances politiques et techniques de pilotage et de coordination du PNBG. L'absence du Comité de Pilotage et le fonctionnement irrégulier du Comité de Coordination Technique ont nui à la bonne marche du programme et du DAP/PNUD qui devrait pour le prochain appui être doté d'une unité de gestion avec un Chef d'unité distinct du Délégué.
- La mise en place d'une coordination entre les partenaires qui travaillent avec le gouvernement sur les questions de gouvernance et l'instauration d'une concertation régulière entre le gouvernement et les bailleurs de fonds qui interviennent dans la bonne gouvernance, peut aider à mettre plus de cohérence dans la conduite des multiples initiatives en cours ou à venir. La préparation et la tenue de la table ronde permettraient au gouvernement de mobiliser et surtout de faciliter la coordination des interventions de tous les bailleurs de fonds qui appuient le programme de gouvernance.
- L'implication effective des acteurs de la société civile et du secteur privé dans la mise en œuvre des activités liées à la promotion de la bonne gouvernance. La bonne gouvernance est davantage le résultat d'une bonne interaction entre les initiatives des multiples acteurs de l'espace public que celui de la qualité des initiatives d'un seul acteur, fut-il le plus important, en direction des autres. L'un des défis majeurs à relever dans la conduite du PNBG réactualisé est la mise en relation des acteurs de la gouvernance au sein de ses différentes composantes.

5 Annexes

5.1 Rappel des objectifs, produits et activités des composantes

Composante 1 : Amélioration de la qualité du service public (composante A du PNBG)

Volet organisation de l'administration publique

L'objectif : rationaliser le cadre organisationnel de l'Administration publique.

Le produit

Le cadre organisationnel de l'Administration publique est rationalisé et harmonisé.

Les activités

- Finaliser le diagnostic organisationnel des structures administratives.
- Élaborer et publier les organigrammes types.
- Préparer et mettre en application la charte de l'Administration publique.
- Normaliser la création des agences.
- Préparer un rapport annuel sur la cohérence des structures administratives.

Volet modernisation de la gestion de la fonction publique

L'objectif 1 : compléter et harmoniser le cadre juridique et statutaire de la fonction publique et consolider la modernisation de la gestion des ressources humaines.

Les produits

- Le cadre statutaire de la fonction publique rationalisé et harmonisé.
- La gestion des ressources humaines modernisée.

Les activités

- Mettre à jour le statut général de la fonction publique.
- Ajuster et harmoniser les statuts particuliers et spéciaux au regard du statut général rénové.
- Réaliser un audit sur les descriptions de poste dans la fonction publique.
- Mettre en place une base de données des emplois publics.
- Définir un système de gestion prévisionnelle des effectifs.
- Assurer une plus grande mobilité du personnel.
- Introduire progressivement une fonction publique d'emploi.

- Automatiser totalement les procédures et actes de gestion administrative des personnels.
- Mettre en place un nouveau système d'évaluation des agents de la fonction publique basé sur la programmation des activités et les performances.

L'objectif 2 : assurer la valorisation des ressources humaines de l'Etat

Le produit : les ressources humaines de l'Etat motivées et formées

Les activités

- Définir et mettre en œuvre une nouvelle politique de rémunération dans la Fonction publique.
- Élaborer et mettre en place un système de délégation des pouvoirs et des responsabilités au sein des services publics.
- Élaborer et mettre en œuvre un schéma directeur de la formation permanente des agents de l'Etat.

Composante 2 : Gouvernance économique (composante B du PNBG)

Volet : Amélioration de la gestion des finances publiques

L'objectif : rénover le dispositif de gestion et de coordination des aides pour permettre une maîtrise des flux extérieurs.

Les produits

- Un dispositif institutionnel permettant d'augmenter le taux d'exécution des projets.
- Des instruments et procédures relatifs aux investissements publics revus et harmonisés.
- L'organisation et le fonctionnement des projets renforcés.

Les activités

- Étudier la faisabilité de la mise en place d'une structure de suivi et de facilitation de l'exécution des projets.
- Effectuer un audit institutionnel du MEF.
- Mettre en place les cellules « politiques, planification et évaluation » dans les ministères techniques.
- Préparer un statut juridique harmonisé pour les agences d'exécution.
- Élaborer les termes de référence de l'étude sur la création de nouvelles agences d'exécution (éducation, hydraulique).

- Rénover les instruments de préparation des projets, la préparation et le suivi des projets.
- Outiller 1 ou 2 ministères techniques dans les domaines de la préparation, du contrôle et du suivi des projets et des programmes.
- Engager un processus de concertation avec les partenaires au développement en vue d'une harmonisation des procédures.
- Mettre en place un cadre juridique approprié pour les projets d'investissement public.
- Préparer et mettre en œuvre un plan de formation annuel des agents de projets.
- Mettre en œuvre le nouveau cadre comptable et financier des projets.
- Mettre en place un système de gestion de la dette.
- Interconnecter les différents systèmes d'information en vue de réduire les délais de traitement des dossiers.

Composante 3 : Gouvernance démocratique

Volet Parlement : Amélioration de la qualité du travail parlementaire (Composante E du PNBG)

L'objectif : renforcer l'AN pour lui permettre de gérer de manière efficace ses principales missions (fonctions législatives et de contrôle).

Les produits

- Une AN réorganisée et opérationnelle.
- Une AN disposant des capacités nécessaires à l'exécution de son mandat.

Les activités

- Améliorer l'organisation administrative de l'AN (révision de l'organigramme SG et questure).
- Développer et étendre l'espace numérique.
- Mettre en ligne le journal des débats parlementaires.
- Mettre en place, de manière progressive, un système d'assistanat parlementaire.
- Identifier les besoins, élaborer les programmes et exécuter des actions de formation à l'intention des députés en matière d'élaboration et d'interprétation des textes juridiques.

Volet : Lutte contre la corruption, (Gouvernance judiciaire, composante D du PNBG)

L'objectif : un office national contre la corruption mis en place et mettant en œuvre un programme cohérent de lutte contre la corruption.

Le produit : un dispositif opérationnel de lutte contre la corruption.

Les activités

- Réaliser une étude sur le phénomène de la corruption.
- Préparer et adopter une loi anti-corruption par la codification des diverses dispositions légales contre les infractions à caractère économique et financier.
- Amender et mettre à jour la loi sur l'enrichissement illicite.
- Élaborer et adopter une charte de l'éthique dans le secteur public et des codes de conduite et/ou de déontologie pour certains corps (Douanes, impôts, magistrature) et les officiers ministériels.
- Élaborer et faire adopter un texte instituant la déclaration obligatoire de patrimoine en début et en fin de fonction pour les responsables politiques et hauts fonctionnaires.
- Appuyer les activités de formation en faveur des organisations devant œuvrer dans la lutte contre la corruption (organisation de la société civile, médias, chambres consulaires et organisations patronales).
- Organiser et mettre en œuvre des campagnes d'information, d'éducation et de communication sur le phénomène de la corruption.
- Appuyer la coordination des autres initiatives relevant de la lutte contre la corruption et appuyés par d'autres partenaires : code des marchés publics, modernisation de la chaîne des dépenses publiques, renforcement des corps de contrôle (cour des comptes et commissions d'enquêtes parlementaires).

Volet : Gouvernance judiciaire (composante D du PNBG)

L'objectif : une justice accélérée, allégée et accessible et un contrôle de l'institution judiciaire renforcé.

Les produits

- Des médiateurs en matière pénale institués.
- L'assistance judiciaire réorganisée.
- Le fonctionnement de l'inspection générale de la justice renforcé.

Les activités

- Finaliser l'étude de l'opportunité et de faisabilité des médiateurs.
- Elaborer et faire adopter le texte instituant les médiateurs.
- Réorganiser en conséquence les maisons de justice au niveau communal et les rendre opérationnelles.
- Réaliser une étude d'identification des besoins de l'assistance judiciaire.
- Renforcer les capacités des services du Barreau pour prendre en charge la gestion de l'assistance judiciaire.
- Réaliser une étude de réorganisation de l'IGJ.
- Identifier les besoins en renforcement des capacités des ressources humaines de l'IGJ.
- Élaborer et exécuter des programmes de formation à l'intention du personnel de l'IGJ.

Composante 4 : Développement des NTIC (Composante F du PNBG)

L'objectif : une meilleure coordination des interventions en matière de NTIC et une utilisation plus systématique des NTIC dans la promotion de la bonne gouvernance.

Les produits

- La politique nationale sur les NTIC est élaborée.
- Une gestion efficiente et transparente des politiques publiques.

Les activités

- Mettre en place un groupe de travail multisectoriel sur les NTIC.
- Évaluer la situation en matière de NTIC (infrastructures, système de régulation, ressources humaines).
- Identifier les priorités et formuler les différentes stratégies.
- Préparer le schéma directeur sur les NTIC.
- Organiser des ateliers de sensibilisation et de vulgarisation.
- Réaliser des études thématiques :
 - NTIC et modernisation de la gestion de la fonction publique.
 - NTIC, transparence dans la gestion des finances publiques et lutte contre la corruption.
 - NTIC et amélioration de la qualité du travail parlementaire.
 - NTIC et amélioration de l'administration de la justice.
- Préparer un plan d'actions sur l'utilisation des NTIC dans la mise en œuvre de l'assistance du PNUD à la bonne gouvernance.

Composante 5 : Le pilotage de la mise en œuvre du PNBG

L'objectif : une meilleure coordination des interventions en matière de bonne gouvernance.

Les produits

- Une stratégie de communication validée et mise en œuvre.
- Les composantes du PNBG financées par les partenaires.
- Le pilotage du PNBG bien assuré.

Les activités

- Examiner le plan de communication par un groupe de travail.
- Identifier les priorités en matière de cible à atteindre.
- Élaborer le plan d'actions et le mettre en œuvre.
- Finaliser les documents d'appui (DAP) des différentes composantes du programme.
- Valider les DAP avec les partenaires.
- Organiser la réunion des bailleurs de fonds.
- Mettre en place le mécanisme de suivi du financement du PNBG.
- Mettre en place un comité interministériel de suivi du Programme.
- Tenir des réunions trimestrielles sur l'état d'avancement du programme par composante.
- Organiser des réunions semestrielles d'information avec les partenaires au développement.

5.2 Liste des personnes rencontrées

1. M. TALL, Chef de la CEDAF
2. M. Mountaga NDIAYE, Expert en Développement Institutionnel et Management, Chef de Projet à la CEDAF
3. M. Aboubacry Demba LOM, Directeur de la Planification
4. M. Racine KANE, Délégué à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique, entouré de ses collaborateurs
5. M. Mamadou MBACKE, Chargé de Programmes, PNUD
6. M. Mamadou Lamine DIALLO, Directeur de la Fondation Publique
7. Mme Stéphanie BERTHOMEU, Coopération Française
8. M. Boubacar NDAW, Expert National PNGB
9. M. Abdou Karim LO, Conseiller en Organisation à la DRAET, Expert PNGB
10. M. Mohamed SALL SAO, SURF Gouvernance PNUD
11. M. Doudou NDIR, Médiateur de la République
12. M. Abdoul Wahab BA, USAID
13. M. Bakary SIGNATE, Coordonnateur de la CAP, avec ses collaborateurs
14. Mme Marie Joséphine DIALLO, Secrétaire Général de l'Assemblée Nationale, avec ses collaborateurs
15. M. Ibrahima DIENG, Responsable Administratif et Financier du PNGB
16. M. Mohamed MBODJ, Forum Civil
17. M. Philippe THOMAS, Conseiller Economique de la délégation de l'Union Européenne
18. M. DIALLO, Commission de Lutte contre la Corruption
19. Mme Fatou Danielle DIAGNE, Ministre de la Compétitivité et de la Bonne Gouvernance
20. M. Papa Nalla FALL, Président de la Commission Formation et Valorisation des Compétences Professionnelles CNES
21. M. Cheikh LY, Agence de l'Informatique de l'Etat
22. Mme Eugénie SAYEG du Barreau
23. M. Mamadou DIONE, Banque Mondiale
24. M. Cheikh MBENGUE, Chargé de Programmes, PNUD
25. Toute l'équipe de la Composante économique

5.3 Documents consultés

- Document du Projet du Gouvernement « Document d'appui au Programme « SEN/02/009/A/01/99 »
- Rapport Technique du Programme d'Appui du PNUD au PNBG du 01/08/2003 au 31/12/2006, Dakar, Janvier 2007
- Document de synthèse du PNBG, Avril 2003
- Programme National de Bonne Gouvernance, Mai 2007
- Programme Nationale de Bonne Gouvernance, Janvier 2003
- Programme d'appui au PNBG/PAPNBG, Dispositions techniques et administratives d'exécution (DTA)
- Convention de financement entre la Commission Européenne et la République du Sénégal PAPNBG (SE/005/04) IX FED
- Rapport de mission de Mohamed Sall-Sao et de Idrissa Diagne (UNDP/SURF/WA et UNDESA), Dakar, Juin - juillet 2004
- Rapport technique PNBG, Décembre 2003
- Rapport bilan PNBG 2005
- Rapport d'activités coordination du PNBG 2004, 2005, 2006, 1^{er}, 2^{ème} et 3^{ème} trimestre 2007
- Note sur la situation du personnel du DAP/PNBG
- Note sur la liste du matériel fourni aux composantes du DAP/PNUD
- Note sur les formations financées par le DAP/PNBG
- Rapport d'activités 2004 de la composante « Gouvernance économique » DCEF/PNBG Ibrahim Kassé
- Rapport d'activités 2006 de la composante « Gouvernance économique » DCEF/PNBG Ibrahim Kassé
- Rapport d'activités suivi et programmation des projets Janvier 2005 DCEF/PNBG
- Rapport d'activités Septembre 2003/Janvier 2004 – DDI - Ibrahima Dièye
- Les Cahier du Forum Civil « Bonne gouvernance et Refondation de l'Etat » N° 00
- Etude prospective Sénégal 2 à 25 Document de travail, Août 2005
- Bilan Commun Pays (CCA) Sénégal PNUD Système des Nations Unies au Sénégal, Novembre 2006
- Draft du Document du Programme Pays pour le Sénégal 2007-2011, Mai 2006
- Contribution du groupe de partenaires internationaux dans le domaine de la décentralisation sur le DSRP II 2006/2010
- Document de Stratégie pour la croissance et la réduction de la Pauvreté 2006-2010, DSRP II

- Rapport sur le Profil de gouvernance de la République du Sénégal, BAD, Mars 2006
- Forum Civil Gouvernance et Corruption dans le domaine des ressources naturelles et de l'environnement au Sénégal, Novembre 2006
- Plan Cadre d'assistance de Nations Unies au Sénégal UNDAF