

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple - Un But - Une Foi



Chambre des Affaires
administratives

**AUDIT DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME
D'URGENCE DE MODERNISATION DES AXES ET
TERRITOIRES FRONTALIERS (PUMA)/Volet
Promotion économique des jeunes et appui à
l'autonomisation des femmes (2019-2021)**

RAPPORT DEFINITIF

Août 2023

TABLE DES MATIERES

DELIBERE	5
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS	6
LISTE DES TABLEAUX	8
LISTE DES GRAPHIQUES	9
INTRODUCTION	10
Contexte	10
Missions et organisation du PUMA	10
Compétences de la Cour	12
Objectifs de la vérification	12
Critères de vérification	13
Portée et étendue de la vérification	13
Méthodologie	13
Plan du rapport	14
SYNTHESE DU RAPPORT	15
CHAPITRE I. - GOUVERNANCE DU PROGRAMME	20
1.1 La léthargie d’organes clés	20
1.1.1 <i>Absence de réunion des comités régionaux de suivi uniques des programmes</i>	20
1.1.2 <i>Défaut de fonctionnement du comité technique</i>	21
1.2 Une absence de prise en charge de la fonction « audit interne »	22
1.3 Un cadre de mesure de la performance lacunaire	23
1.3.1 <i>Des rubriques non renseignées</i>	23
1.3.2 <i>Des colonnes mal renseignées</i>	23
1.4 Un déficit d’études sur les résultats	24
1.5 Une absence de plan de communication	25
CHAPITRE II. - GESTION DES RESSOURCES	26
2.1 Déficience dans la gestion des ressources humaines	26
2.1.1 <i>Des procédures de recrutement du personnel irrégulières</i>	26
2.1.2 <i>Absence d’évaluation du personnel</i>	27
2.1.3 <i>Inexistence d’un plan de formation des ressources humaines</i>	28
2.2 Des difficultés dans la mobilisation des ressources financières	28
2.2.1 <i>Une absence de plan de mobilisation des ressources</i>	28
2.2.2 <i>Faible mobilisation des ressources internes</i>	29
2.2.2.1 <i>Ecarts entre les prévisions de la MAP et les allocations budgétaires</i>	29
2.2.2.2 <i>Des difficultés dans la mobilisation des crédits</i>	30
2.2.3 <i>Un défaut de financement extérieur</i>	31
2.3 Des faiblesses dans le suivi budgétaire	32

2.4	Des zones d'inefficience dans les dépenses de fonctionnement	32
2.4.1	Des dépassements considérables sur les salaires du personnel	32
2.4.2	Des dépassements sur les frais de mission.....	34
2.4.3	Des abus dans la consommation de carburant	35
2.4.4	Des contrats de prestation de service irréguliers et à forte incidence financière	37
2.5	Non-respect de certaines dispositions du code des marchés publics	39
2.5.1	Une composition irrégulière de la commission des marchés	40
2.5.2	Des cas de fractionnements de marchés.....	40
2.5.3	Des retards dans l'exécution de certains marchés, malgré le régime dérogatoire	41
2.5.4	Des commissions de réception irrégulières.....	42
CHAPITRE III. – MISE EN ŒUVRE DES ACTIVITES GENERATRICES DE REVENUS ... 44		
3.1.	Un faible taux de satisfaction des demandes de formation	44
3.2.	Modicité du taux d'accès au crédit	47
3.2.1.	Défaut de mise en œuvre du protocole PUMA/FIMF	47
3.2.2.	Bilan mitigé de la convention PUMA/DER.....	47
3.3	Des investissements physiques insuffisants et inégalement répartis dans l'espace	49
3.3.1	Des réalisations très en-deçà des prévisions de la MAP	50
3.3.2	Une inégale répartition spatiale des investissements	51
	Des disparités, parfois importantes, sont observées dans la répartition spatiale des investissements aussi bien dans la programmation que dans la mise en œuvre.....	51
3.3.2.1	Des disparités spatiales dans la programmation des investissements	51
3.3.2.2	Des inégalités spatiales dans la mise en œuvre des activités prévues.....	52
3.4	Absence d'outils de suivi des projets	53
3.5	Des activités économiques embryonnaires	54
3.5.1	Insuffisance des ressources financières mobilisées.....	54
3.5.2	Des aménagements hydro-agricoles non fonctionnels	55
3.5.3	Des périmètres agro-maraîchers en friche.....	56
3.5.4	Des moulins non sécurisés et financièrement peu rentables	56
3.5.4.1	Des équipements post récoltes exposés aux intempéries	57
3.5.4.2	Des équipements post récoltes à faible rentabilité financière	57
3.5.5	Léthargie des projets piscicoles	58
3.5.6	Des « boutiques à poissons » insuffisamment équipées.....	59
3.5.7	Non maîtrise de l'activité avicole	59
3.5.8	Des cas d'échec de projets d'embouche.....	60
3.5.9	Absence de compétitivité des boulangeries-pâtisseries	61
3.5.10	Gestion informelle des unités de transformation de produits locaux.....	62
3.5.11	Insuffisante valorisation des infrastructures de jeunesse	62
3.6	Absence d'appui spécifique aux jeunes et aux femmes vivant avec un handicap	63

DELIBERE

Conformément aux dispositions de l'article 49 de la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant le loi organique n° 99-70 du 17 décembre 1999 sur la Cour des Comptes, le présent rapport définitif portant sur l'audit de performance du programme d'urgence de modernisation des axes et territoires frontaliers (PUMA)/volet promotion économique des jeunes et appui à l'autonomisation des femmes (2019-2021), a été adopté par la Chambre des Affaires administratives de la Cour des Comptes en sa séance du 25 juillet 2023.

Ont assisté à la séance :

- Monsieur Mamadou THIAO, président de la CAA ;
- Monsieur Papa Gallo LAKH, chef de section ;
- Madame Takia Nafissatou FALL CARVALHO, chef de section ;
- Monsieur Bayal NIANG, conseiller, rapporteur ;
- Monsieur Boubacar MBODJI, conseiller ;
- Monsieur Abdoulaye NDIAYE, conseiller ;
- Madame Aminata BOYE, conseiller.

Avec l'assistance de maître Ngoné DIOP SY, greffier de la Chambre des affaires administratives (CAA).

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ACDI	Agence canadienne de Développement international
AGR	Activités génératrices de Revenus
ANA	Agence nationale de l'Aquaculture
APIX	Agence pour la Promotion des Investissement et Grands Travaux
ARD	Agence régionale de Développement
BAD	Banque africaine de Développement
BADEA	Banque arabe pour le Développement économique de l'Afrique
BID	Banque islamique de Développement
CL	Cadre logique
CMR	Cadre de Mesure du Rendement
CN	Coordination nationale
CP	Comité de pilotage unique des programmes
CRR	Comité régional de Réception des Equipements et Infrastructures
CRS	Comité régional de Suivi
CT	Comité technique du PUMA
DER/FJ	Délégation à l'Entrepreneuriat rapide des Femmes et des Jeunes
DPC	Direction de la êche continentale
DPEDD	Département Promotion économique et Développement durable
FFFPT	Fonds de Financement de la Formation professionnelle eet technique
FIMF	Fonds d'Impulsion de la Micro Finances
FSD	Fonds saoudien de Développement
GAR	Gestion axée sur les Résultats
GIE	Groupement d'Intérêt économique
GNUDD	Groupe des Nations Unies pour le Développement durable
GRH	Gestion des Ressources humaines
IDI	Initiative de Développement de l'INTOSAI Organisation internationale des Institutions supérieures de Contrôle des finances publiques
INTOSAI	
ISFOS	Institut supérieur de Formations spécialisées
ISSAI	Normes internationales des Institutions supérieures de Contrôle des Finances publiques
ITA	Institut de Technologie alimentaire
LFI	Loi de Finance initiale
LFR	Loi de Finance rectificative
MAP	Matrice d'Actions prioritaires
MDCEST	Ministère du Développement communautaire, de l'Equité sociale et territoriale
MEPC	Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération
MFB	Ministère des Finances et du Budget
MP	Manuel des procédures
MPAFC	Manuel des Procédures administratives, financières et comptables
NO	Note d'Orientation
ONFP	Office national de la Formation professionnelle
PNUAD	Plan cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement
PROMOVILLES	de Modernisation des Villes du Sénégal
PSE	Plan Sénégal Emergent

PTBA	Plan de Travail et Budgets annuels
PTIF	Plan triennal d'Investissement frontalier
PUDC	Programme d'Urgence de Développement communautaire
PUMA	Programme d'Urgence de Modernisation des Axes et Territoires frontaliers
RAF	Responsable du service Administration et Finances
SAED	Société d'Aménagement et d'Exploitation du Delta
SHEF	Schéma frontalier d'implantation d'Infrastructures
SYSBUDGEP	Système Support du Budget Programme

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.- Financement de la Matrice d'actions prioritaires par le Budget de l'Etat	29
Tableau 2.- Dépassements sur les salaires du personnel de 2019 à 2021 (en F CFA).....	33
Tableau 3.- Dotation mensuelle de carburant du personnel du PUMA	35
Tableau 4.- Situation des véhicules administratifs affectés au PUMA	36
Tableau 5.- Rémunérations nettes payées aux prestataires de service	37
Tableau 6.- Montant nets d'impôt versés aux chargés de mission (2019 à 2021)	38
Tableau 7.- Rémunérations des chargés de mission du mois d'octobre 2021	38
Tableau 8.- Travaux de mise en œuvre du volet agro – maraicher de l'Île-à-Morphil : Phase 1	40
Tableau 9.- Délais de réalisation de marchés d'infrastructures (en mois)	42
Tableau 10.- Demandes de formation collectives et individuelles (2019-2021)	44
Tableau 11.- Bénéficiaires de formation de 2019 à 2021	45
Tableau 12.- Formations réalisées avec l'appui des partenaires stratégiques du PUMA (2019-2021) .	45
Tableau 13.- Formations réalisées par ISFOS et ADAPTEC de 2019 à 2021	46
Tableau 14.- Répartition des formations par catégories de prestataires (2019-2021).....	46
Tableau 15.- Projets de financement agréés par la DER/FJ au 31/12/2021	48
Tableau 16.- Réalisations d'AGR de 2019 à 2021 (en millions de F CFA)	50
Tableau 17.- Crédits affectés aux activités génératrices de revenus (2019-2021).....	50
Tableau 18.- Plan d'investissement dans les activités génératrices de revenus (2017-2025).....	51
Tableau 19.- Dotations des régions en équipements de 2019 à 2021 (en F CFA).....	52
Tableau 20.- Crédits affectés aux activités génératrices de revenus (2019-2021).....	55

LISTE DES GRAPHIQUES

Figure 1.- Mobilisation des ressources de la matrice d'actions prioritaires (MAP)	30
Figure 2. - Evolution du taux de dépassement sur les montants autorisés des salaires.....	33
Figure 3. – Rémunérations versées aux prestataires de service et aux chargés de mission	38
Figure 4. - Population et Budget AGR de la zone d'intervention du PUMA	51

INTRODUCTION

Contexte

Au milieu des années 2010, il a été adopté des documents de référence relatifs au développement dans le Monde, en Afrique et au Sénégal.

En 2015, les Nations Unies ont adopté 17 objectifs de développement durable (ODD) dont l'atteinte devrait permettre d'éradiquer la pauvreté, de protéger la planète et de faire en sorte que les êtres humains vivent dans la paix et la prospérité à l'horizon 2030.

Au cours de la même année, l'Union Africaine (UA) a adopté l'Agenda 2063 articulé autour de 07 aspirations dont la réalisation permettrait d'asseoir des sociétés africaines florissantes, inclusives et prospères.

Un an auparavant, le Gouvernement du Sénégal avait présenté avec succès au Groupe consultatif 2014 pour le Sénégal, dans le cadre d'une table ronde organisée à Paris, le Plan Sénégal Emergent (PSE), référentiel unique des politiques publiques, articulé autour de trois axes stratégiques et visant « *un Sénégal émergent en 2035 avec une société solidaire dans un Etat de droit* ».

Dans le cadre de la mise en œuvre dudit plan, il est mis en place plusieurs instruments, parmi lesquels le programme des domaines agricoles communautaires (PRODAC), le fonds de financement de la formation professionnelle et technique (3 FPT), le programme d'urgence de développement communautaire (PUDC), le programme d'urgence de modernisation des axes et territoires frontaliers (PUMA), le programme de modernisation des villes du Sénégal (PROMOVILLES) et la délégation à l'entrepreneuriat rapide des femmes et des jeunes (DER/FJ).

Le PUMA comprend trois composantes : Désenclavement, Développement durable et Sécurité. Partie intégrante de la composante 2 du PUMA, le volet *promotion économique des jeunes et appui à l'autonomisation des femmes* s'inscrit spécifiquement dans un contexte de lutte contre la pauvreté et ses corollaires, notamment l'exode rural, l'émigration, l'influence des pays limitrophes et, potentiellement, la menace des groupes terroristes.

Ainsi, la Cour des Comptes a décidé de faire la revue de la performance du PUMA en matière de création d'activités génératrices de revenus au profit des jeunes et des femmes des territoires et axes frontaliers.

Missions et organisation du PUMA

Le PUMA est créé par le décret n° 2016-1543 du 03 octobre 2016 qui en fixe également les règles d'organisation et de fonctionnement. Aux termes dudit décret, le programme est « *un projet* » administré par un coordonnateur national et placé sous la supervision d'un comité de pilotage, lequel est présidé, à partir de 2019, par le ministre chargé de l'équité territoriale.

Missions

Les missions du PUMA consistent en la réalisation, pour le compte du Gouvernement, de projets multisectoriels destinés à assurer la sécurité des zones et axes frontaliers et à améliorer durablement les conditions de vie des populations par la promotion d'activités économiques et la mise à disposition d'infrastructures et d'équipements sociaux adéquats.

La matrice d'actions prioritaires (MAP), qui couvre la période 2017-2025, comprend 14.966 actions pour un budget prévisionnel de 609 milliards FCFA.

Organisation

Le programme comprend le comité de pilotage, la coordination nationale, le comité technique et le comité régional de suivi.

- Le Comité de pilotage unique des programmes

Créé en 2019 et placé sous la présidence du ministre en charge du développement communautaire, de l'équité sociale et territoriale (MDCEST) ou de son représentant, le comité de pilotage unique des programmes nationaux (PUMA, PUDC, PROMOVILLES) a pour missions principales de fixer les orientations stratégiques des programmes et leurs cadres opérationnels d'intervention, de valider les budgets annuels et de veiller à l'efficacité et à l'efficience de la mise en œuvre des actions retenues.

- La coordination nationale

La coordination nationale du PUMA comprend, en sus du « cabinet », un secrétaire permanent, des cellules et des départements, dont celui de la promotion économique et du développement durable.

Au titre de la période sous revue, la coordination nationale est dirigée par monsieur Moussa SOW, inspecteur principal des impôts, nommé par le décret n° 2016-1850 du 23 novembre 2016.

- Le comité technique

Rattaché au comité de pilotage unique des programmes nationaux relevant du MDCEST, le comité technique est chargé (i) de proposer des actions, (ii) d'assurer le suivi de la mise en œuvre des actions, (iii) de superviser les opérations sur le terrain, en rapport avec les comités régionaux de suivi et les directions régionales du développement communautaire et de la promotion de l'équité et (iv) d'élaborer des rapports adressés au comité de pilotage.

- Le comité régional de suivi

Les comités régionaux de suivi sont présidés par les gouverneurs de région. Ils ont pour mission d'élaborer les schémas frontaliers d'implantation d'infrastructures (SHEF). Ils sont remplacés en 2020 par les comités régionaux de suivi uniques des trois programmes qui sont chargés (i) d'assurer le suivi et d'évaluer la mise en œuvre des programmes au niveau régional, (ii) de proposer toute mesure de correction et de réorientation destinée à assurer la cohérence territoriale et la garantie de la réussite desdits programmes dans les régions et (iii) d'harmoniser les interventions et le partenariat dans les zones d'intervention.

Compétences de la Cour

Les compétences de la Cour dans le domaine de vérification retenu sont prévues par la loi organique n° 2012-23 du 27 décembre 2012 abrogeant et remplaçant la loi organique n° 99-70 du 17 décembre 1999 sur la Cour des Comptes, notamment en ses articles 4, 31 et 43.

Les dispositions combinées desdits articles habilite la Cour à :

- contrôler la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques ;
- mesurer les performances réalisées dans la gestion des services et organismes publics ;
- apprécier la qualité de la gestion et à formuler, éventuellement, des suggestions sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes et d'en accroître l'efficacité et le rendement.

En outre, l'article 8 du décret n° 2013-1449 du 13 novembre 2013 fixant les modalités d'application de la loi du 27 décembre 2012 précitée habilite la Chambre des Affaires administratives de la Cour des Comptes à « *contrôler la gestion [...] des services de l'Etat autres que les services financiers* ».

Ainsi, en application de l'arrêté n° 004/2022/CC/SG/GC du 25 mars 2022 fixant le programme annuel de contrôle 2022 de la Cour des Comptes, le Président de la Chambre des Affaires administratives a, par ordonnance n° 07/2022/CC/CAA/G du 05/04/2022, désigné monsieur Bayal NIANG, Conseiller, à procéder à cet audit. Madame Aida DIOP, messieurs Malick DIENG et Papa Sambou NDIAYE, assistants de vérification, sont désignés, par l'ordonnance précitée, pour participer audit contrôle.

Objectifs de la vérification

L'objectif général de la mission consiste à s'assurer que le PUMA a mis en œuvre des processus et des actions lui permettant de contribuer de façon significative à la promotion économique des jeunes et à l'autonomisation des femmes dans les territoires et axes frontaliers.

Cet objectif général est décliné en trois objectifs spécifiques.

Objectif spécifique 1 : s'assurer du fonctionnement des organes clés du programme, du caractère approprié des outils de mesure de la performance et de l'existence d'un plan de communication favorisant la mobilisation des ressources extérieures.

Objectif spécifique 2 : s'assurer que le PUMA a géré ses ressources humaines et financières selon les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacité.

Objectif spécifique 3 : vérifier que les activités génératrices de revenus, mises en œuvre par le PUMA, sont efficaces.

Critères de vérification

L'audit s'est opéré au moyen de critères de vérification élaborés à partir non seulement des lois et règlements en vigueur au Sénégal, mais également des documents de pilotage du PUMA, notamment la note d'orientation (NO), la matrice d'actions prioritaires (MAP), le modèle logique (ML), le cadre de mesure du rendement (CMR) et le manuel des procédures (MP).

Portée et étendue de la vérification

Le volet *promotion économique des jeunes et appui à l'autonomisation des femmes* concerne l'ensemble des activités génératrices de revenus (AGR) des secteurs primaire, secondaire et tertiaire, notamment l'agriculture, l'aquaculture, l'embouche, l'aviculture, l'artisanat, la boulangerie-pâtisserie, la transformation de produits locaux et les loisirs. Il intègre également des activités connexes, tels que la formation technique et professionnelle ainsi que l'accès au crédit.

En sus des investissements réalisés dans les activités génératrices de revenus, l'audit couvre l'organisation et le fonctionnement ainsi que la gestion des ressources humaines et financières. Ce choix est sous-tendu par le fait que l'efficacité et l'efficience du PUMA dans les AGR dépendent en grande partie de la qualité de la gouvernance ainsi que des modalités de gestion du personnel et des ressources financières.

Au plan chronologique, l'audit couvre la période 2019-2021, choisie en raison de son actualité.

Méthodologie

La démarche méthodologique s'est appuyée sur les principes, normes, approches, techniques de collecte et de traitement des données édictés par l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI).

Normes d'audit applicables

L'audit a été mené suivant les principes et normes de l'INTOSAI, notamment le code de déontologie (ISSAI 30), les principes fondamentaux de l'audit de performance (ISSAI 300), les normes relatives à l'audit de performance (ISSAI 3100-3899) et les lignes directrices sur l'audit de performance (GUID 3900 - 3999).

Approche d'audit

Compte tenu de la nature du sujet considéré, l'équipe d'audit a utilisé une approche intégrée combinant celles basées respectivement sur les systèmes, les problèmes et les résultats.

Ainsi, l'organisation et le fonctionnement sont audités au moyen, principalement, de l'approche basée sur les systèmes. S'agissant de l'examen de la gestion des ressources humaines et financières, l'approche dominante est celle axée sur les problèmes. Quant à la mise en œuvre des activités de promotion économique des jeunes et d'autonomisation des femmes, l'équipe d'audit a utilisé l'approche par les résultats.

Le fil conducteur des analyses est l'identification des conditions de performance du programme, notamment une organisation efficace ainsi que la mobilisation optimale et l'utilisation efficiente des ressources.

Procédés de vérification

En vue d'étayer les constatations, il a été utilisé des éléments probants d'ordre testimonial, matériel, documentaire ou analytique.

Les éléments probants testimoniaux ont été recueillis au cours d'entretiens en présentiel, par visioconférence ou au téléphone, avec les responsables du PUMA, les services financiers de l'Etat, les partenaires, les comités régionaux de suivi, les commissions régionales de réception, les points focaux et les bénéficiaires des interventions du programme.

Les éléments probants matériels consistent en l'observation directe, en des photos ou vidéos prises par les membres de la mission d'audit ou extraites du fonds documentaire du programme.

L'argumentaire s'est également fondé sur des textes législatifs et réglementaires, des documents produits par le programme, les services du ministère des finances et du budget ainsi que ceux du ministère de l'économie, du plan et de la coopération.

Les données chiffrées recueillies ont servi à l'élaboration de tableaux statistiques, la construction de graphiques ainsi qu'au calcul des écarts, des proportions et des variations.

Les corroborations des témoignages, éléments documentaires, matériels ou analytiques permettent d'avoir un niveau d'assurance raisonnable quant à la réalisation des objectifs de vérification.

Plan du rapport

Le rapport s'articule autour des trois chapitres suivants :

Chapitre 1.- Gouvernance du Programme

Chapitre II.- Gestion des ressources

Chapitre III.- Mise en œuvre des activités génératrices de revenus

SYNTHESE DU RAPPORT

Objectif de l'audit

L'objectif général de la mission consiste à s'assurer que le PUMA a mis en œuvre des processus et des actions lui permettant de contribuer de façon significative à la promotion économique des jeunes et à l'autonomisation des femmes dans les territoires et axes frontaliers.

Résultats de l'audit

Créé par décret n° 2016-1543 du 03 octobre 2016, le PUMA s'est doté d'une organisation et de documents de pilotage censés lui assurer l'atteinte des objectifs de développement économique et social qui lui sont assignés.

Toutefois, l'audit mené sur la performance du « *volet promotion économique des jeunes et appui à l'autonomisation des femmes* » au titre de la période 2019-2021 a fait ressortir de nombreux goulots d'étranglement.

L'efficacité de l'organisation et du fonctionnement du programme n'est pas assurée en raison de l'absence de « *fonction audit interne* », de la léthargie d'organes clés tels que le comité régional de suivi unique des programmes et le comité technique ainsi que des lacunes du cadre de mesure de la performance. Ajoutés à la réception des infrastructures et équipements par des commissions régionales non habilitées, ces manquements se traduisent par le défaut de transparence des procédures de sélection des actions, l'accumulation des cas de non-conformité des livraisons, le déficit de suivi des investissements et la faible rentabilité des activités génératrices de revenus.

L'examen des dépenses de personnel et d'acquisition de biens et services a fait ressortir de nombreux cas d'inefficience dans l'emploi des ressources financières. Les salaires versés au personnel ont connu une augmentation très rapide qui s'est traduite, en 2021, par un des dépassements de 42% sur les prévisions. Des dépassements ont également été notés sur les frais de mission à l'intérieur et, dans une moindre mesure, à l'extérieur du territoire national. S'agissant de la consommation de carburant, il est ressorti des travaux des dotations à des personnes n'y ayant pas droit et le dépassement des quantités prévues par la réglementation. En outre, les rémunérations versées aux prestataires de service, notamment les chargés de mission, grèvent les ressources fort limitées du programme. D'un montant de 61.740.000 FCFA en 2019, lesdites rémunérations s'élèvent à 236.620.000 FCFA en 2021, soit une augmentation de 174.880.000 FCFA en valeur absolue, et 283,3% en valeur relative.

La mobilisation des ressources pour le financement des activités inscrites au PTBA est sans doute le point névralgique du programme. Au titre de la période sous revue, sur les 260.707.038.681 FCFA attendus, il n'a été mobilisé qu'un montant de 14.744.773.500 FCFA, soit 5,6%. Cette situation s'explique pour l'essentiel par l'absence de financement sur ressources extérieures, laquelle procède, en substance, de la réticence des bailleurs de fonds à financer des activités de même nature et ayant la même localisation géographique que celles du programme d'urgence du développement communautaire (PUDC). En conséquence, les activités prévues pour le *volet promotion économique des jeunes et appui à l'autonomisation des femmes* ne sont financées qu'à hauteur de 2.202.852.455 FCFA contre une prévision de 37.066.700.000 FCFA, soit un taux de réalisation de 5,9%.

En ce qui concerne la mise en œuvre des activités génératrices de revenus, il a été noté des contraintes de plusieurs ordres. Les activités de formation ont enregistré des impairs liés aux défaillances des partenaires. L'office national de la formation professionnelle (ONFP), par exemple, s'était engagé à assurer la formation de 2000 jeunes et femmes par an, mais n'a réussi à en former, au titre de la période sous revue, que 70 personnes dont 51 femmes. Il en est de même du fonds de financement de la formation professionnelle (3 FPT) et de l'institut de technologie alimentaire (ITA). Aussi, compte tenu des difficultés notées dans la mise en œuvre des accords de partenariat, le PUMA s'est-il retrouvé dans l'obligation de recourir aux services des prestataires privés, notamment ADAPTECH ET ISFOS. Les factures des formations délivrées par ces entreprises sont plus coûteuses, mais les prestations fournies ont permis au PUMA de faire des avancées en matière de formation. Au total, sur 3203 demandes de formation, le PUMA n'a pu satisfaire que 632, soit un taux de 19,7%.

La même tendance est observée dans le domaine du micro crédit où, au regard des objectifs fixés dans la convention PUMA/DER et du montant versé au crédit mutuel du Sénégal (CMS) à fin décembre 2021, le taux de réalisation s'établit à 14,5%. Si, dans le département de Podor, des sommes importantes sont affectées aux aménagements hydro-agricoles et aux périmètres agro-maraîchers, les résultats sont limités par l'absence de mécanisation, l'érosion des sols, les coûts de production, la divagation des animaux et les difficultés d'écoulement des produits. En ce qui concerne les équipements post récoltes, tels que les moulins et décortiqueuses, destinés à l'allègement des travaux des femmes, il est relevé une rentabilité insignifiante liée aux dépenses d'entretien, de maintenance et de carburant ainsi qu'à l'absence d'abris sûrs. Il en est de même des cages flottantes dont la rentabilité n'est pas assurée. Malgré la mise à disposition de l'infrastructure, la pisciculture peine à se développer en raison notamment de l'insuffisance de cages flottantes, des ruptures d'alevins, de l'éloignement des sites d'approvisionnement en aliments de poisson, des difficultés de ravitaillement des alevins pendant la crue, des pertes de poissons et du manque d'expérience. Les quantités de poissons récoltées sont très limitées et ne sauraient prétendre assurer l'approvisionnement du marché local.

Au regard de ce qui précède, la rentabilité des équipements et infrastructures mis à disposition par le PUMA n'est pas assurée et les moyens d'appréciation sont diffus, faute de comptabilité transparente.

En substance, les processus et les actions mis en œuvre par le PUMA pour contribuer à la promotion économique des jeunes et à l'autonomisation des femmes dans les territoires et axes frontaliers au titre de la période 2019-2021 se sont avérés inefficaces.

Relevé des recommandations

Recommandation n° 01 : La Cour demande au ministre chargé de l'équité territoriale d'inviter les gouverneurs de région à mettre en place les comités régionaux de suivi uniques prévus à l'article 7 du décret n° 2020-603 du 02 mars 2020 et d'assurer leur fonctionnement.

Recommandation n° 02 : La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de prendre les dispositions nécessaires pour la tenue régulière des réunions du comité technique.

Recommandation n° 03 : La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à prendre les dispositions nécessaires pour la prise en charge de la fonction « *audit interne* ».

Recommandation n° 04 : La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à réviser le cadre de mesure de la performance en :

- précisant, notamment, les valeurs de référence et les cibles ;
- veillant à renseigner de manière adéquate les rubriques « unité de mesure » et « moyen de vérification ».

Recommandation n° 05 : La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à veiller à une évaluation du programme sur la base du cadre de mesure de performance.

Recommandation n° 06 : La Cour demande au ministre chargé de l'équité territoriale de se conformer aux dispositions de l'article 7 du décret n° 2016-1543 du 03 octobre 2016 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du PUMA.

Recommandation n° 07 : La Cour demande au coordonnateur national du PUMA d'assurer l'évaluation annuelle des performances du personnel.

Recommandation n° 08 : La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à élaborer un plan de formation des ressources humaines en lien avec les objectifs de performance du programme.

Recommandation n° 09 : La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à élaborer un plan de mobilisation des ressources permettant de prévoir et de suivre les actions à entreprendre pour favoriser les financements extérieurs.

Recommandation n° 10 : La Cour invite le ministre chargé de l'équité territoriale, président du comité de pilotage unique des programmes, de concert avec le coordonnateur national du PUMA, à prendre les dispositions idoines pour la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre effective de la matrice d'actions prioritaires (MAP).

Recommandation n° 11 : La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à veiller à l'élaboration régulière de rapports de suivi de l'exécution budgétaire en vue, notamment, d'éviter les dépassements sur certaines rubriques de dépenses.

Recommandation n° 12 : La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de veiller au respect du caractère limitatif des crédits alloués aux dépenses de personnel.

Recommandation n° 13 : La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de s'abstenir d'exécuter les dépenses liées aux frais de mission au-delà des autorisations du comité de pilotage.

Recommandation n° 14 : La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de se conformer aux dispositions réglementaires relatives aux dotations de carburant.

Recommandation n° 15 : La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de :

- s'abstenir d'engager des chargés de mission ;
- mettre un terme à la rémunération des chargés de mission du cabinet du ministre.

Recommandation n° 16 : La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de respecter les dispositions de l'article 54.5 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics, interdisant de fractionner les dépenses ou sous-estimer la valeur des marchés de façon à les soustraire aux règles qui leur sont normalement applicables.

Recommandation n° 17 : La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de veiller à la composition régulière des commissions à l'occasion des réceptions d'infrastructures et équipements.

Recommandation n° 18 : La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à veiller au respect, par l'office national de la formation professionnelle (ONFP), le fonds de financement de la formation professionnelle et technique (3 FPT) et l'institut de technologie alimentaire (ITA), de leurs obligations contractuelles.

Recommandation n° 19 : La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à veiller au respect, par la délégation à l'entrepreneuriat rapide des femmes et des jeunes (DER/FJ) et le fonds d'impulsion de la micro finance (FIMF), de leurs obligations.

Recommandation n° 20 : La Cour invite le ministre chargé de l'équité territoriale à veiller au respect de la répartition des ressources du PUMA entre les régions, telle que fixée dans la matrice d'actions prioritaires (MAP).

Recommandation n° 21 : La Cour invite le coordonnateur national à :

- veiller à la signature de contrats de gestion avec les comités de gestion des équipements et infrastructures mis à disposition ;
- prendre les dispositions nécessaires au renforcement des capacités des bénéficiaires dans les domaines financier et comptable en vue de la tenue régulière d'une comptabilité des activités génératrices de revenus.

Recommandation n° 22 : La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer l'achèvement des travaux du périmètre hydro-agricole de 40 ha réalisés au profit du village d'Alwar.

Recommandation n° 23 : La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de prendre les dispositions nécessaires pour le fonctionnement durable des périmètres agro-maraîchers de l'Île-à-Morphil.

Recommandation n° 24 : La Cour invite le coordonnateur national du PUMA, de concert avec les maires, à veiller à l'hébergement des équipements post récoltes dans des locaux adaptés.

Recommandation n° 25 : La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à :

- éviter de doter de moulins à moteur thermique les groupements de promotion féminine habitant des localités électrifiées ;
- prendre les dispositions nécessaires pour assurer la mise en service des équipements post récoltes non utilisés.

Recommandation n° 26 : La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de s'assurer de la viabilité des cages flottantes à l'issue de la phase pilote du grand projet de repeuplement du fleuve Sénégal avant son extension à d'autres localités

Recommandation n° 27 : La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à encadrer et à appuyer les jeunes et les groupements de promotion féminine pour la pérennisation des projets avicoles.

Recommandation n° 28 : La Cour recommande au coordonnateur national du PUMA de faire les diligences nécessaires en vue de faciliter l'augmentation des capacités de production des boulangeries-pâtisseries mises à la disposition des groupements d'intérêt économique et l'acquisition de moyens logistiques de livraison des produits.

Recommandation n° 29 : La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à éviter de doter de boulangeries-pâtisseries à moteur thermique des bénéficiaires habitant des localités électrifiées.

Recommandation n° 30 : La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à prendre les dispositions idoines pour un meilleur encadrement des gestionnaires de projets de transformation de produits locaux en vue, notamment, de l'obtention d'autorisations de mise sur le marché.

Recommandation n°31 : La Cour recommande au coordonnateur national du PUMA d'intégrer, dans sa stratégie d'intervention économique au niveau des axes et territoires frontaliers, des mesures d'inclusion spécifiques en faveur des jeunes et des femmes vivant avec un handicap.

CHAPITRE I. - GOUVERNANCE DU PROGRAMME

L'examen de la gouvernance vise à s'assurer du fonctionnement des organes clés du programme, du caractère approprié des outils de mesure de la performance et de l'existence d'un plan de communication favorisant la mobilisation des ressources extérieures.

Pour ce faire, il a été procédé non seulement à l'exploitation des textes réglementaires relatifs au PUMA, du manuel des procédures et des rapports annuels, mais également à la réalisation d'entrevues avec les responsables de l'entité et les autorités de l'administration territoriale.

Les diligences menées ont permis de constater une léthargie d'organes clés (1.1), une absence de prise en charge de la fonction « audit interne » (1.2), un cadre de mesure de la performance lacunaire (1.3), un déficit d'études sur les résultats (1.4) et l'inexistence d'un plan de communication (1.5).

1.1 La léthargie d'organes clés

Institués à l'effet d'assurer la sélection, l'exécution et le suivi des activités du PUMA de manière à garantir l'atteinte des résultats escomptés, le comité régional de suivi unique des programmes et le comité technique, malgré leur position stratégique dans l'organigramme, n'ont pas fonctionné conformément aux dispositions réglementaires qui leur sont applicables.

1.1.1 Absence de réunion des comités régionaux de suivi uniques des programmes

Après l'élaboration des schémas frontaliers d'implantation d'infrastructures (SHEF), les comités régionaux de suivi des activités du PUMA ont été remplacés, aux termes du décret n° 2020-603 du 02 mars 2020 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du comité de pilotage unique des programmes nationaux relevant du ministère du développement communautaire, de l'équité sociale et territoriale (MDCEST), par des comités régionaux de suivi uniques des programmes qui ont pour missions (i) d'assurer le suivi et d'évaluer la mise en œuvre des programmes au niveau régional, (ii) de proposer toute mesure de correction et de réorientation destinée à assurer la cohérence territoriale et la garantie de la réussite des programmes dans les régions et (iii) d'harmoniser les interventions ainsi que le partenariat dans les territoires et axes frontaliers.

Toutefois, il est ressorti de la revue documentaire et des entrevues que, contrairement aux dispositions de l'article 7 du décret n° 2020-603 du 02 mars 2020 cité supra, les arrêtés prévus pour fixer les règles d'organisation et de fonctionnement des comités régionaux de suivi uniques des programmes n'ont pas été pris par les gouverneurs de région.

Le coordonnateur national du PUMA considère que les comités régionaux de suivi de la mise en œuvre du PUMA prévus par le décret n° 2016-1543 du 03 octobre 2016 ont été mis en place par les gouverneurs de régions qui en assurent la présidence. N'ayant pas été abrogées par le décret n° 2020-603 du 02 mars 2020, les dispositions relatives auxdits comités sont, selon le coordonnateur national, toujours en vigueur.

La Cour estime que l'objet du décret n° 2020-603 est de rationaliser le suivi des trois programmes nationaux relevant du MDCEST au travers d'un comité de suivi unique. En outre, le comité de suivi de la mise en œuvre du PUMA prévu à l'article 8 du décret n° 2016-1543 du 03 octobre 2016 avait des missions très restreintes, car circonscrites à la validation du schéma frontalier d'implantation d'infrastructures (SHEF).

En conséquence de ce qui précède, il y a lieu de mettre en place les mécanismes nécessaires pour assurer le fonctionnement des comités régionaux de suivi uniques des trois programmes en vue de leur permettre d'accomplir les missions qui leur sont assignées.

Recommandation n° 01:

La Cour demande au ministre chargé de l'équité territoriale d'inviter les gouverneurs de région à mettre en place les comités régionaux de suivi uniques prévus à l'article 7 du décret n° 2020-603 du 02 mars 2020 et d'assurer leur fonctionnement.

1.1.2 Défaut de fonctionnement du comité technique

L'arrêté n° 007773 du 13 mars 2020 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du comité technique du programme de modernisation des axes et territoires frontaliers (PUMA) dispose que le comité technique se réunit au moins trois fois par an sous la présidence du coordonnateur national ou, en cas d'empêchement, par une personne désignée par lui à cet effet. Cette périodicité est alignée sur celle des réunions du comité de pilotage unique des programmes dont il est chargé, en ce qui concerne le PUMA, de préparer les décisions.

L'importance du comité technique dans la gouvernance du PUMA peut être appréhendée au travers des missions qui lui sont assignées. En effet, l'article 2 de l'arrêté précité dispose que le comité technique est chargé, entre autres, (i) de proposer au comité de pilotage unique un programme d'actions, (ii) d'assurer, pour le compte du comité de pilotage unique, le suivi de la mise en œuvre des actions, (iii) de superviser les opérations sur le terrain, en rapport avec les comités régionaux de suivi et les directions régionales du développement communautaire et de la promotion de l'équité et (iv) d'élaborer des rapports adressés au comité de pilotage unique.

En sus des missions qui lui sont conférées, le comité technique a une composition très large (25 membres) qui dénote la volonté de l'autorité d'en faire un creuset de compétences techniques couvrant tous les domaines d'intervention du programme et habilité à donner des avis éclairés ainsi que des propositions pertinentes.

S'agissant du volet promotion économique des jeunes et appui à l'autonomisation des femmes, les membres suivants peuvent être cités :

- le délégué général à l'entrepreneuriat des jeunes et des femmes (DER/FJ) ;
- le directeur général du budget ;
- le directeur général de la société d'aménagement et d'exploitation des terres du delta (SAED) ;
- le directeur général de l'agence nationale de l'aquaculture ;
- le directeur de l'équité et de l'égalité de genre ;

- le directeur de la microfinance et de l'économie sociale et solidaire.

Malgré son positionnement stratégique dans la structure organisationnelle du programme, il ressort des entretiens réalisés avec les responsables et de la revue des comptes-rendus des réunions du comité de pilotage que le comité technique ne s'est jamais réuni.

Le coordonnateur national explique cette situation par le fait de la non désignation des membres dudit comité ainsi que d'un empiètement de celui-ci sur les missions du comité de pilotage.

Il résulte du non fonctionnement du comité technique, d'une part, des carences au niveau de la sélection, de la supervision et du suivi des investissements, et, d'autre part, une concentration des activités dans la région de Saint-Louis.

Recommandation n° 02

La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de prendre les dispositions nécessaires pour la tenue régulière des réunions du comité technique.

1.2 Une absence de prise en charge de la fonction « audit interne »

Le PUMA s'est doté d'un manuel de procédures administratives, financières et comptables (MPAFC) qui formalise les principales procédures de gestion et garantit, entre autres, un contrôle interne fiable¹.

Toutefois, les procédures décrites par le manuel doivent faire l'objet d'une surveillance permanente assurée par la fonction « *audit interne* » qui s'appuie, entre autres outils, sur une cartographie des risques. Selon la version 2017 du cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne (CRIPP), *l'audit interne est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée.*

Or, il ressort de l'examen de la structure organisationnelle et des fiches de poste des responsables du PUMA que la « *fonction audit interne* » n'est pas prise en charge au sein du programme.

Le coordonnateur national indique que le PUMA dispose d'un manuel de suivi évaluation dans lequel figurent le tableau des risques et des mesures de mitigation.

La Cour estime que la remarque ne porte pas sur le dispositif de contrôle interne, mais sur l'absence d'organe chargé de l'audit interne.

La non prise en charge de la fonction « *audit interne* » est susceptible de compromettre l'atteinte des objectifs assignés au PUMA.

Recommandation n° 03

La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à prendre les dispositions nécessaires pour la prise en charge de la fonction « *audit interne* ».

¹ Manuel de procédures, chapitre 1, page 9

1.3 Un cadre de mesure de la performance lacunaire

A la page 36 de la note d'orientation, il est indiqué que *le dispositif de suivi et évaluation adopté par le PUMA est adossé au mode de gestion choisi en l'occurrence la gestion axée sur les résultats (GAR)*. Aussi, le programme a-t-il élaboré un cadre de pilotage de la performance matérialisé par un modèle logique (ML) et un cadre de mesure du rendement (CMR).

Lesdits documents ont été examinés à la lumière des bonnes pratiques promues par le groupe des Nations Unies pour le développement durable (GNUDD)² et l'agence canadienne pour le développement international (ACDI)³ en vue de s'assurer que la performance du programme est évaluée au moyen d'instruments appropriés.

Il est ressorti des analyses que les outils de mesure de la performance développés par le PUMA recèlent plusieurs insuffisances, notamment la présence de rubriques non renseignées ou mal renseignées.

1.3.1 Des rubriques non renseignées

Le cadre logique recèle des lacunes qui rendent difficile l'évaluation des performances du programme. En effet, les situations de référence des indicateurs ne sont pas établies ; les cibles à atteindre à date échue ne sont pas définies (*annexe 1.1.- Extrait du modèle logique*).

Le coordonnateur national du PUMA soutient que la mesure de la performance étant biaisée par le gap entre les budgets alloués et les cibles planifiées dans le plan triennal d'investissement frontalier (PTIF), les cadres de référence sont constitués des plans de travail et budget annuels (PTBA) qui reflètent le budget effectivement alloué. Un suivi rapproché des indicateurs renseignés dans le PTBA et une gestion optimale des activités sont assurés par l'équipe de suivi évaluation au moyen du logiciel MS Project.

1.3.2 Des colonnes mal renseignées

Il ressort de l'analyse d'un extrait du cadre de mesure du rendement, présenté en annexe 1.2, que l'unité de mesure devrait être le pourcentage et non « *les enquêtes, les études de base, les évaluations, les différents rapports, les témoignages et les focus groupe* ». Les éléments énumérés constituent plutôt des sources ou moyens de vérification de la réalisation des indicateurs. Par ailleurs, le moyen de vérification retenu est inapproprié : le « *nombre de régions* » ne peut, en aucun cas, constituer un moyen de vérification ; il correspondrait plutôt à « *unité de mesure* ».

Il résulte du caractère lacunaire du cadre de mesure de la performance du PUMA la difficulté, pour les managers, à assurer un suivi rapproché des indicateurs et une gestion optimale des activités.

² Groupe des Nations Unies pour le Développement, « Théorie du changement : Note d'orientation complémentaire », juin 2017

³ Agence canadienne de Développement international, « Les outils de la GAR à l'ACDI : Guide pratique »

Compte tenu des insuffisances relevées, le coordonnateur doit procéder à la révision du cadre de performance du programme.

Recommandation n° 04

La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à réviser le cadre de mesure de la performance en :

- précisant, notamment, les valeurs de référence et les cibles ;**
- veillant à renseigner de manière adéquate les rubriques « unité de mesure » et « moyen de vérification ».**

1.4 Un déficit d'études sur les résultats

La note d'orientation indique que des évaluations à mi-parcours, des études, des visites de terrain (...) fournissent les informations nécessaires pour, entre autres, mesurer les effets, documenter les meilleures pratiques et renseigner sur l'impact⁴. Aux termes du CMR, ladite évaluation devrait être menée tous les trois ans.

Toutefois, il ressort de la revue des documents stratégiques du programme et des entrevues avec les responsables, qu'à ce jour, aucune évaluation n'a été réalisée.

L'étude sur les effets des réalisations du programme par régions, faite en 2019, n'est pas adossée au cadre de mesure de performance (CMP) en ce que l'analyse des acquis s'est opérée en dehors des indicateurs définis dans le modèle logique et le cadre de mesure de rendement. Aussi, n'a-t-elle pas permis de mesurer les performances du programme au terme du premier plan triennal d'investissement frontalier (PTIF1). S'agissant du volet *promotion économique des jeunes et appui à l'autonomisation des femmes*, les rapports régionaux se sont limités à mettre en relief les acquis, les contraintes et les recommandations.

L'absence d'évaluation des résultats du programme conformément au cadre de mesure de performance s'est traduite par la difficulté à apprécier le niveau d'atteinte des objectifs assignés au programme.

Le coordonnateur national du PUMA a soutenu que les termes de référence (TDR) de l'évaluation du programme au titre de la période 2017-2022 sont élaborés et que les procédures de recrutement d'un consultant sont en cours. Mais, ledit document n'a pas été transmis à la Cour.

Recommandation n° 05

La Cour invite le coordonnateur national à veiller à une évaluation du programme sur la base du cadre de mesure de performance.

⁴ PUMA, « Note d'orientation », juin 2017, p.36.

1.5 Une absence de plan de communication

La note d'orientation fait état, à la page 36, entre autres instruments, d'un plan de communication qui fournit les informations nécessaires pour mesurer les effets, documenter les meilleures pratiques et renseigner sur l'impact du programme. Il s'agit donc d'un document stratégique censé consigner la politique du programme en matière de communication en vue de rendre compte des réalisations et de renseigner les différents acteurs sur les acquis, mais également sur les contraintes.

A l'issue des entrevues réalisées avec le responsable de la cellule communication, il a été noté l'inexistence d'un plan de communication bien qu'il ait été établi des termes de références (TDR) pour le recrutement *d'un consultant en communication à l'effet d'élaborer la stratégie et le plan de communication du PUMA (2020-2024)* ».

S'agissant du volet *promotion économique*, l'exploitation des documents audiovisuels produits par ladite cellule au cours de la période sous revue a fait ressortir une faible couverture des activités y relatives. Le rapport annuel de 2019 n'a fait cas d'aucune production audiovisuelle dans ce domaine ; celui de 2021 mentionne un « *publi-reportage sur la formation et l'employabilité des jeunes dans les régions de Saint-Louis et Tambacounda* ». En 2021, des progrès importants sont notés à travers la diffusion de 11 éléments de communication institutionnelle concernant les activités génératrices de revenus, la formation et les loisirs

Toutefois, le deuxième volet des missions phares de la cellule communication, à savoir l'appui aux activités de plaidoyer pour la mobilisation des acteurs et des bailleurs de fonds, n'est pas encore pris en charge alors qu'il devrait être au cœur de la stratégie de communication.

L'absence de plan de communication constitue donc l'une des faiblesses de la stratégie du PUMA en matière de mobilisation des ressources financières.

Le coordonnateur national informe, dans la phase contradictoire, qu'un plan de communication existe depuis décembre 2022. A l'appui, il a transmis à la Cour un document, non daté, intitulé « PUMA : Document de stratégie et Plan de communication ».

CHAPITRE II. - GESTION DES RESSOURCES

Il s'agit, dans ce chapitre, de vérifier si le PUMA a géré ses ressources humaines et financières selon les principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités.

A cet effet, il a été procédé à la revue des textes réglementaires, du manuel des procédures, des données du système support du budget-programme (SYSBUDGEP) du ministère des finances et du budget, des ordres de virement et du compte de dépôt ouvert dans les livres du Trésorier général.

De l'exploitation des documents précités, il est ressorti des procédures de gestion des ressources humaines non efficaces (2.1), des difficultés dans la mobilisation des ressources financières (2.2), des faiblesses dans le suivi budgétaire (2.3), des zones d'inefficacité dans les dépenses de fonctionnement (2.4) et un non-respect de certaines dispositions du code des marchés publics (2.5).

2.1 Déficiency dans la gestion des ressources humaines

Il a été examiné successivement les mécanismes de recrutement du personnel, les procédures d'administration et de gestion ainsi que les modules de formation et de renforcement de capacités des ressources humaines.

2.1.1 *Des procédures de recrutement du personnel irrégulières*

L'article 7 du décret n° 2016-1543 du 03 octobre 2016 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du PUMA dispose que *les ressources humaines (...) nécessaires à la réalisation du Programme sont mises à la disposition de la Coordination par l'Etat, ses démembrés et les partenaires techniques et financiers.*

Toutefois, l'examen des dossiers individuels du personnel fait ressortir le recours systématique aux contrats. Sur les 58 agents que compte le programme en 2021, aucun n'est y mis position de détachement par l'Etat ou ses démembrés.

Le ministre chargé de l'équité territoriale considère que le PUMA compte dans son personnel neuf agents provenant soit de la fonction publique, soit de l'AGETIP ou des ARD, mais, à l'appui de son argumentaire, il n'a pas produit les actes de détachement des fonctionnaires concernés. En tout état de cause, l'examen des bulletins de salaire des personnels fait ressortir l'absence de précompte des cotisations au Fonds national de Retraites (FNR) ; les retenues effectuées le sont au profit de l'institution de prévoyance retraites du Sénégal (IPRES) à laquelle sont affiliés les salariés du privé, régis par le code du travail. Si les agents fonctionnaires évoqués par le ministre étaient régulièrement détachés après du PUMA, les retenues effectuées sur leur rémunération au titre de cotisations pour la retraite, auraient dû être reversées au FNR et non à l'IPRES. S'agissant des agents non fonctionnaires de l'Etat, les suspensions d'engagement ne sauraient être invoquées pour justifier une « mise à disposition ».

En outre, contrairement aux stipulations du manuel de procédures, les recrutements ne sont pas préparés par un comité de sélection suivant des critères préétablis. Ils sont plutôt laissés à la discrétion du coordonnateur national qui justifie cette situation par le fait que les recrutements sont antérieurs au manuel de procédures. Si cet argument peut être invoqué pour la période antérieure au manuel, il n'en est pas de même au titre de celle postérieure à août 2018, date d'adoption dudit document. A ce jour, le comité de sélection n'a pas fonctionné comme prévu à l'effet de préparer les recrutements.

Il résulte du non recours aux agents de l'Etat mis en position de détachement et du non fonctionnement du comité de sélection, des risques d'augmentation très rapide des effectifs et de la masse salariale. Le personnel est passé de 42 agents en janvier 2019 à 58 en décembre 2021, soit une hausse de 38,1 %. Entre ces deux exercices, la masse salariale mensuelle est passée de 49 378 152 F CFA à 60 180 657 F CFA, soit une augmentation de 21,9 %.

Recommandation n° 06 :

La Cour demande au ministre chargé de l'équité territoriale de se conformer aux dispositions de l'article 7 du décret n° 2016-1543 du 03 octobre 2016 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du PUMA.

2.1.2 Absence d'évaluation du personnel

Le manuel de procédures, en son chapitre 4 consacré à la gestion des ressources humaines, page 20, stipule l'évaluation du personnel en fin d'année ou en fin de contrat.

Toutefois, il ressort des entretiens avec les responsables du PUMA que le personnel n'est pas soumis à une évaluation annuelle systématique aux fins de sanctionner positivement ou négativement la performance.

Pourtant, le coordonnateur national du PUMA avait signé un contrat en date du 03 juin 2019, avec un expert en stratégie des organisations, à l'effet d'élaborer un manuel d'évaluation des performances du personnel. Ledit document et ses annexes ont été élaborés en juillet 2019 et un comité de pilotage de la suite de la mission mis en place au cours de la réunion de coordination du 31 juillet 2019. Le montant de trois millions cent cinquante mille (3.150.000) francs CFA, représentant le coût de la prestation, a été soldé le 09 septembre 2019.

Compte tenu de l'absence d'évaluation annuelle des performances du personnel, la gestion optimale des ressources humaines n'est pas assurée.

Le coordonnateur national du PUMA confirme les analyses de la Cour et indique que les dispositions sont prises pour mettre en application le « Manuel d'évaluation des performances du personnel » joint à sa réponse.

Recommandation n° 07

La Cour demande au coordonnateur national du PUMA d'assurer l'évaluation annuelle des performances du personnel.

2.1.3 Inexistence d'un plan de formation des ressources humaines

Le manuel de procédures, en son chapitre 4, page 22, stipule que *le plan de formation est élaboré sur la base des demandes de formation formulées par les différents départements.*

Contrairement à ces stipulations, le programme ne dispose pas de plan de formation du personnel. Les sessions de renforcement de capacités dont les cadres affirment avoir bénéficié sont celles relatives aux budgets-programmes et aux marchés publics.

Il résulte de l'absence d'un plan de formation des ressources humaines la difficulté, pour le coordonnateur national, à s'assurer du renforcement des capacités en lien avec les objectifs de performance du programme.

Le coordonnateur national soutient qu'au début de chaque gestion, le service des ressources humaines demande aux agents, sur la base des crédits ouverts sur la ligne "renforcement des capacités", d'exprimer leurs besoins de formation. Dans ce cadre, la coordination nationale a eu à prendre en charge soit intégralement, soit à moitié, les frais de formation portant sur plusieurs domaines tels que les finances publiques, la gestion des projets et la comptabilité, entre autres.

Faisant suite aux observations de la Cour, le coordonnateur national a indiqué que toutes les requêtes seront consolidées à la fin de l'année et une commission sera mise en place pour les arbitrages selon des critères bien établis. Un plan de formation pour l'année n+1 sera ainsi établi après les travaux en cours au niveau du service des ressources humaines.

Recommandation 08 :

La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à élaborer un plan de formation des ressources humaines en lien avec les objectifs de performance du programme.

2.2 Des difficultés dans la mobilisation des ressources financières

Au vu de la matrice d'actions prioritaires (MAP), pour la période 2019-2021, le PUMA devrait réaliser des activités pour un montant cumulé de 260 707 038 681 F CFA provenant du budget général de l'Etat et des financements extérieurs.

L'exploitation de la MAP, des données budgétaires extraites du système support des budgets-programmes (SYSBUDGEP), des plans de travail et budgets annuels (PTBA), des requêtes de financement adressées aux bailleurs et des rapports annuels du PUMA ont fait ressortir une absence de plan de mobilisation des ressources, une faible mobilisation des ressources internes et un défaut de financement extérieur.

2.2.1 Une absence de plan de mobilisation des ressources

La note d'orientation prévoit l'élaboration d'un plan de mobilisation des ressources pour l'exécution de la MAP et l'atteinte des résultats escomptés⁵.

⁵ Note d'orientation, 11.4, p.36.

Cependant, ce plan n'a jamais été élaboré malgré sa pertinence dans un contexte marqué par la présence de programmes concurrents ou convergents, en l'occurrence le programme d'urgence de développement communautaire (PUDC) et le programme de modernisation des villes du Sénégal (PROMOVILLES), placés sous la même tutelle technique et intervenant dans les mêmes domaines ; la seule différence réside, s'agissant du PROMOVILLES, dans l'implantation géographique. Alors que le PUMA intervient dans les axes et territoires frontaliers, le PROMOVILLES concentre ses activités dans les zones urbaines. Les trois programmes bénéficient des crédits de transfert du même département ministériel et aspirent aux financements des mêmes bailleurs de fonds.

Le Coordonnateur national du PUMA estime que l'absence d'un plan de mobilisation des ressources n'a pas été un obstacle ou un frein au travail fourni par le PUMA dans la recherche de partenaires et de financements extérieurs. Il ajoute que l'élaboration de fiches de projets, les études de faisabilité et la transmission des requêtes de financement aux partenaires a commencé à donner des fruits avec la Banque Mondiale qui prévoit un financement de 85 milliards.

La Cour prend acte des dispositions prises par le PUMA pour attirer les financements extérieurs, mais précise que le plan de mobilisation des ressources étant prévu dans la note d'orientation, il serait indiqué de l'élaborer pour la prévisibilité et le suivi des actions à entreprendre.

Recommandation 09 :

La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à élaborer un plan de mobilisation des ressources permettant de prévoir et de suivre les actions à entreprendre pour favoriser les financements extérieurs.

2.2.2 Faible mobilisation des ressources internes

Il a été noté des écarts entre les prévisions de la MAP et les allocations budgétaires ainsi que des difficultés dans la mobilisation des crédits.

2.2.2.1 Ecarts entre les prévisions de la MAP et les allocations budgétaires

De l'examen des budgets alloués au programme, il est ressorti, comme indiqué dans le tableau ci-dessous, un écart considérable entre les prévisions de la MAP et les crédits inscrits à la loi de finances initiale (LFI).

Tableau 1.- Financement de la Matrice d'actions prioritaires par le Budget de l'Etat

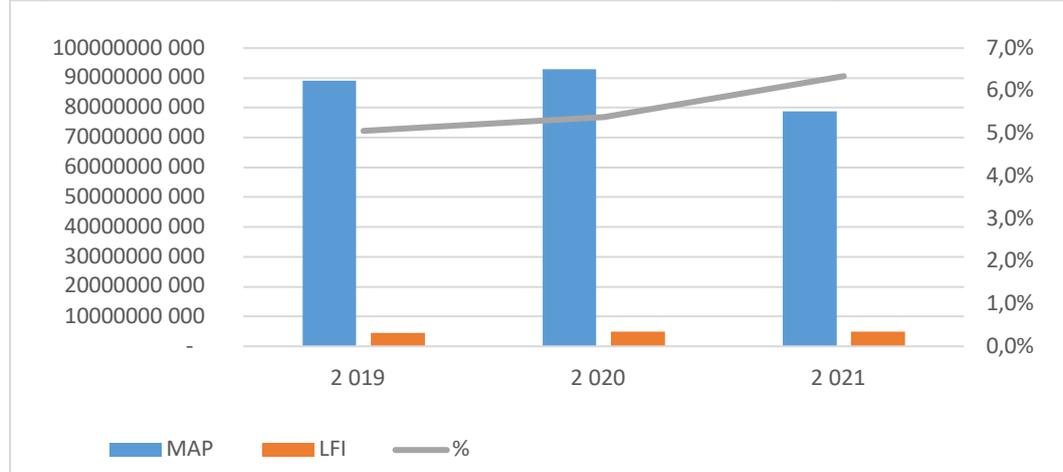
	2 019	2 020	2 021
Matrice d'actions prioritaires (F CFA)	88 975 711 902	92 884 642 259	78 846 684 520
Loi de finances initiale	4 500 000 000	5 000 000 000	5 000 000 000
Taux de financement (%)	5,1	5,4	6,3

Source : Cour des Comptes, d'après données du PUMA/MAP et MFB/LFI

Les inscriptions budgétaires initiales pour le financement des activités du PUMA sont très insuffisantes ; elles représentent 6,3% des prévisions en 2021 contre 5,1% en 2019.

L'augmentation du taux de réalisation, comme reflété sur le graphique ci-dessous, ne résulte pas d'une augmentation des ressources, mais d'une diminution des prévisions de 2021 par rapport à celles des deux années précédentes.

Figure 1.- Mobilisation des ressources de la matrice d'actions prioritaires (MAP)



2.2.2.2 Des difficultés dans la mobilisation des crédits

Les crédits budgétaires alloués au PUMA peinent à être mobilisés intégralement pour financer les activités prévues dans le PTBA. En attestent les reports d'engagement et les reports de crédits.

En 2019, un montant de 750 000 000 F CFA a fait l'objet d'un report sur la gestion 2020.

En 2020, sur le montant de 6 369 773 000 F CFA alloués, représentant la dotation initiale (5 000 000 000 FCFA) majorée de report de crédits (750 000 000 F CFA) et de dotation au titre de la loi de finances rectificative (619 773 500 FCFA), il n'a été mobilisé qu'un montant de 4 500 000 000 F CFA, soit un taux d'exécution de 70,65 %.

En 2021, sur le montant de 1 869 773 500 F CFA, objet des reports de l'exercice 2020, seulement 619 773 500 F CFA ont pu être mobilisés ; le montant de 1 250 000 000 F CFA restant a été reporté sur l'exercice 2022. Le taux d'exécution du budget de l'exercice 2021 s'établit ainsi à 81,8 %.

De l'avis des responsables du PUMA, les reports de crédits et d'autorisations d'engagement découlent des retards de versement des deuxièmes et troisièmes tranches malgré le respect des délais d'engagement.

S'agissant de la quatrième tranche, il est observé, depuis la mise en place du programme, des difficultés de mobilisation liées au défaut de visas, par le contrôleur budgétaire ministériel, des bons d'engagement y afférents. Cette situation procède du souci des services compétents du ministère chargé des finances à moduler les dépenses en fonction des disponibilités de trésorerie. Aussi, pour éviter la perte de crédits et la constitution d'arriérés de paiement, est-il demandé le report sur la gestion suivante.

Il résulte des lenteurs dans la mobilisation des ressources budgétaires la constitution d'arriérés de paiement des marchés exécutés pour le compte du PUMA, entraînant l'arrêt de certains

chantiers. Il s'y ajoute le retard de paiement des salaires des agents en fin de gestion, comme ce fut le cas en décembre 2021.

2.2.3 *Un défaut de financement extérieur*

Contrairement au PUDC et au PROMOVILLES, le PUMA n'a pas bénéficié de financement extérieurs.

Les requêtes de financement du PUMA, récapitulées à l'annexe n°2, d'un montant de 162 790 678 997 F CFA, sont restées sans suites favorables, à la date du 31 décembre 2021.

De l'avis des responsables des services compétents du ministère de l'économie, du plan et de la coopération (MEPC), la plupart des requêtes envoyées aux partenaires au développement sont infructueuses pour plusieurs raisons dont la principale tient au fait que certains bailleurs soutiennent avoir des financements en cours pour des projets similaires, sur les mêmes secteurs d'activités ou les mêmes zones géographiques.

A titre d'illustration, en réponse à la lettre n°09930/MEFP/DGB/DCFE/C du 07/11/2018 par laquelle l'Etat du Sénégal sollicitait un prêt de 23 631 002 000 F CFA pour le financement du projet d'appui au développement des infrastructures socio-économiques de base et de sécurité dans les territoires et axes frontaliers de la zone SUD-EST et EST du Sénégal, le directeur du département Afrique et Amérique Latine de la Banque islamique de Développement (BID) a relevé, par lettre n°AFLA/RHD/2331 du 27/11/2018, que *les objectifs de ce projet sont en ligne avec ceux du Programme d'Urgence de Développement communautaire, phase 2 (PUDC) financé par la BID à hauteur de 60 millions de dollars (...)*. Par conséquent, il considère que *certaines activités du projet d'appui au développement des infrastructures socio-économiques de base et de sécurité dans les territoires et axes frontaliers de la zone SUD-EST et EST du Sénégal peuvent être prises en charge par le PUDC*.

Il résulte des difficultés notées dans la mobilisation des ressources un faible taux de réalisation des activités prévues dans la matrice d'actions prioritaires (MAP). Aussi, en vue d'optimiser la mise en œuvre des activités prévues dans la MAP, urge-t-il de faire les diligences nécessaires pour une mobilisation optimale des ressources.

Le Ministre chargé de l'équité territoriale et le coordonnateur national du PUMA ont indiqué que des efforts importants sont déployés pour assurer le financement du PUMA sur ressources extérieures. Au titre des résultats, ils ont mis en relief le projet de financement de la Banque Mondiale d'un montant de 85 milliards de francs CFA, lequel a reçu l'approbation du gouvernement.

Recommandation n° 10

La Cour invite le ministre chargé de l'équité territoriale, président du comité de pilotage unique des programmes, de concert avec le coordonnateur national du PUMA, à prendre les dispositions idoines pour la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre effective de la matrice d'actions prioritaires (MAP).

2.3 Des faiblesses dans le suivi budgétaire

Aux termes du manuel de procédures, le chef du département administration et finances et le responsable du suivi évaluation sont chargés de faire l'analyse de l'exécution budgétaire et de consigner leurs conclusions dans un rapport adressé au coordonnateur national qui, à réception dudit rapport, convoque une réunion de coordination en vue de donner des indications et recommandations pour améliorer la mise en œuvre du budget⁶.

Toutefois, il ressort de l'exploitation du registre des réunions du programme l'inexistence d'éléments d'information relatifs à l'examen d'un rapport de suivi budgétaire transmis au coordonnateur national par les deux chefs de service précités.

Le coordonnateur national du PUMA reconnaît que le suivi de l'exécution budgétaire n'a pas fait l'objet de rapports spécifiques quand bien même le suivi de l'exécution financière serait-il l'objet d'un rapport trimestriel, lequel est versé dans le rapport trimestriel et annuel du programme.

Il résulte de l'absence de rapports de suivi de l'exécution budgétaire le non rapportage formalisé des écarts entre prévisions et réalisations. Les facteurs explicatifs desdits écarts, les mesures correctrices suggérées et les suites préconisées en réunion de coordination n'ayant pas été mis en relief, il s'avère difficile, pour le coordonnateur national, de s'assurer de l'exécution budgétaire conformément au PTBA et d'éviter, notamment, les dépassements sur certaines rubriques réputées sensibles, comme les dépenses de personnel et les frais de mission.

Recommandation n° 11 :

La Cour invite le Coordonnateur national du PUMA à veiller à l'élaboration régulière de rapports de suivi de l'exécution budgétaire en vue, notamment, d'éviter les dépassements sur certaines rubriques de dépenses.

2.4 Des zones d'inefficience dans les dépenses de fonctionnement

Il ressort de l'analyse des documents comptables des dépassements sur la masse salariale et les frais de déplacement du personnel, des abus dans la consommation de carburant ainsi que des contrats de prestation de service irréguliers et à forte incidence financière.

2.4.1 Des dépassements considérables sur les salaires du personnel

En application des dispositions de l'article 3 du décret n° 2016-1543 du 03 octobre 2016, le comité de pilotage et du suivi du PUMA a validé les budgets révisés, respectivement en ses séances du 08 janvier 2019, 23 juillet 2020 et 16 décembre 2021.

Le montant des salaires du personnel est ainsi fixé 444 148 097 F CFA en 2019, à 491 294 628 F CFA en 2020 et à 504 600 184 F CFA en 2021.

⁶ Manuel des procédures, chapitre 6 « procédures financières », page 9.

Cependant, le rapprochement des ordres de virement des salaires avec les autorisations budgétaires a fait ressortir, comme reflété dans le tableau ci-dessous, des dépassements importants :

Tableau 2.- Dépassements sur les salaires du personnel de 2019 à 2021 (en F CFA)

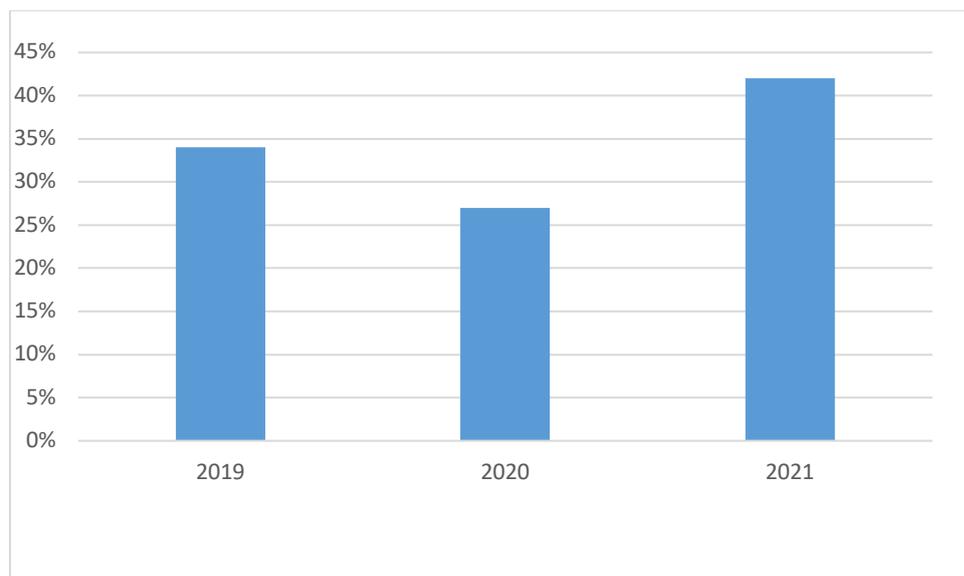
	2019	2020	2021
Autorisation	444 148 097	491 294 628	504 600 184
Exécution	593 200 5du29	622 602 383	707 973 921
Ecart	149 052 432	131 307 755	203 373 737
%	34%	27%	42%

Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/SRH

Au cours de la période sous revue, les montants des salaires payés aux personnels sont supérieurs aux autorisations budgétaires. L'excédent des réalisations sur les prévisions se monte à 203 373 737 F CFA en 2021 en valeur absolue, soit 42 % en valeur relative. Comparé à celui de l'année 2020, le dépassement sur les salaires a augmenté de 15 points.

Le graphique ci-dessous visualise l'évolution des taux de dépassement sur les montants autorisés des salaires de 2019 à 2021.

Figure 2. - Evolution du taux de dépassement sur les montants autorisés des salaires



Malgré les chiffres exposés ci-dessus, le coordonnateur national du PUMA soutient qu'il n'y a pas eu de dépassements budgétaires sur la ligne « salaires du personnel ». A l'appui, il avance, sans en préciser la composition et la source, les montants suivants : 413 113 632 F CFA en 2019, 448 517 849 F CFA en 2020 et 462 698 437 F CFA en 2021.

Le coordonnateur national estime que les montants des salaires payés au personnel sont alourdis par les impôts et les cotisations sociales, lesquels sont budgétisés sur des lignes différentes.

Ces arguments ne sont pas recevables dans la mesure où les salaires autorisés par le comité de pilotage ne concernent que les gains composés des salaires de base, sursalaires, primes et

indemnités. Les prélèvements opérés sur les salaires bruts au titre de l'impôt (IR et TRIMF) et de cotisations pour la retraite (FNR et IPRES) sont à la charge des salariés et non du PUMA.

Les parts patronales invoquées par le coordonnateur national au titre des cotisations à l'IPRES et à la Caisse de sécurité sociale (CSS) ne sont pas prises en compte dans la ligne « salaires du personnel » aussi bien en prévision qu'en réalisation.

Le paiement des salaires des personnels du PUMA au-delà des autorisations du comité de pilotage unique des programmes est susceptible d'induire la diminution des crédits alloués à d'autres catégories de dépenses et d'impacter négativement les résultats escomptés.

Recommandation n° 12 :

La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de veiller au respect du caractère limitatif des crédits alloués aux dépenses de personnel.

2.4.2 Des dépassements sur les frais de mission

Au titre des budgets révisés du PUMA pour les années sous revue, le comité de pilotage a fixé les frais de mission respectivement à 82 000 000 F CFA, 77 000 000 F CFA et 83 019 100 F CFA.

Toutefois, il ressort des balances générales que les crédits consommés sur la ligne « *Frais de mission* » se montent à 155 009 525 FCFA en 2021 contre 116 106 486 F CFA en 2019. Les dépassements se chiffrent ainsi à 71 990 425 F CFA en 2021 contre 34 100 486 F CFA en 2019. En valeur relative, l'excédent des réalisations sur les prévisions est de 86,71 % en 2021, contre 41,59 % en 2019.

Au regard des documents récapitulatifs fournis par le département administration et finances, les montants payés au titre des frais de mission ont essentiellement pour objet les cérémonies d'inauguration d'infrastructures ou de livraison d'équipements. *Le coordonnateur national relève que les cérémonies d'inauguration procèdent des instructions des autorités supérieures en vue de la vulgarisation des actions du PUMA pour susciter une appropriation de la politique du Chef de l'Etat par les populations.*

Il explique les dépassements observés sur les frais de missions par la prévision insuffisante de ressources et soutient que la ligne « frais de mission à l'intérieur du pays » ne présente pas de dépassement budgétaire sur la période sous revue. Les « dépassements » notés découlent d'erreurs d'imputation comptable et non d'excédents des réalisations sur les prévisions.

Aucun chiffre n'ayant été produit par le PUMA pour étayer l'argument de non dépassement sur les frais de mission, la Cour estime que l'exécution des dépenses liées aux frais de mission au-delà des autorisations du comité de pilotage ne participe pas d'une gestion économique et efficiente des ressources financières.

Recommandation n° 13 :

La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de s'abstenir d'exécuter les dépenses liées aux frais de mission au-delà des autorisations du comité de pilotage.

2.4.3 Des abus dans la consommation de carburant

L'exploitation du dispositif réglementaire encadrant les véhicules administratifs ainsi que l'analyse des stipulations du manuel de procédures, des données du PTBA, celles du rapport annuel et du compte de dépôt font ressortir la violation de la réglementation et une forte augmentation des dépenses pour l'achat de carburant.

2.4.3.1 Dotation irrégulière de carburant à des personnels

La note de service n°2017-1 fixant la dotation mensuelle de carburant du personnel du PUMA, dont un extrait est présenté ci-dessous, octroie du carburant, hormis le coordonnateur national et le secrétaire permanent, à des personnes physiques et non à des véhicules administratifs, à l'exception des véhicules du pool.

Tableau 3.- Dotation mensuelle de carburant du personnel du PUMA

N°	FONCTION	DOTATION (litres)	OBSERVATIONS
1	Coordonnateur	300	Véhicule de fonction
2	Véhicules du parc	300	par véhicule
3	Secrétaire permanent	300	Véhicule de fonction
4	Responsable administratif et financier	300	Dotation mensuelle
5	Conseiller technique	150	Dotation mensuelle
6	Responsable Cellule infrastructure,	150	Dotation mensuelle
7	Responsable Cellule Promotion économique	150	Dotation mensuelle
8	Responsable Suivi Evaluation	150	Dotation mensuelle
9	Responsable volet hydraulique	150	Dotation mensuelle
10	Responsable Cellule des Marchés	150	Dotation mensuelle
11	Responsable Etudes, Stratégies et pilotage	150	Dotation mensuelle
12	Assistante Coordonnateur national	100	Dotation mensuelle
13	Responsable système d'information géographique,	100	Dotation mensuelle
14	Adjointe Responsable Cellule Etudes et Stratégies	150	Dotation mensuelle
15	Responsable Cellule Communication	150	Dotation mensuelle
16	Responsable Ressources humaines et	100	Dotation mensuelle
17	Président du Comité de Pilotage	300	Dotation mensuelle

Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/DAF

Le même mode opératoire est reconduit au cours des années qui ont suivi.

Or, aux termes du décret n° 2008-695 du 30 juin 2008 réglementant l'acquisition, l'attribution et l'utilisation des véhicules administratifs et fixant les conditions dans lesquelles les indemnités compensatrices peuvent être allouées à certains utilisateurs de véhicules personnels pour les besoins du service, les dotations de carburant ne concernent que les véhicules administratifs.

En dehors des personnels cadres affectataires de véhicules administratifs, cités dans le tableau ci-dessus, aucun autre agent du programme n'a droit à une dotation de carburant.

Tableau 4.- Situation des véhicules administratifs affectés au PUMA

N°	TYPE	IMMATRICULATION	AFFECTATAIRE	NOTE SERVICE
1	TOYOTA V8	AD 30351	Coordonnateur national	N°23 du 29/11/2017
2	PRADO TXL	AD 29090	Secrétaire permanent	N°14 du 25/10/2017
3	PRADO TXL	AD 29091	CN/POOL	N°15 du 25/10/2017
4	PRADO TXL	AD 29092	CN/POOL	N°16 du 25/10/2017
5	TOYOTA HILUX	AD 29051	Chef Cellule Economie locale et Développement durable	N°12 du 25/10/2017
6	TOYOTA HILUX	AD 29052	Responsable Cellule Infrastructures, Désenclavement et Connectivité	N°11 du 25/10/2017
7	TOYOTA HILUX	AD 29053	CN/POOL	N°17 du 25/10/2017
8	TOYOTA HILUX	AD 29054	Responsable Cellule Suivi et Evaluation	N°13 du 25/10/2017

Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/DAF

En raison du non-respect de la réglementation sur les véhicules administratifs, les effectifs des bénéficiaires sont passés de 17, au moment de la signature en janvier 2017 de la note de service citée supra, à 25 en décembre 2021.

Le coordonnateur national du PUMA justifie la dotation de carburant à des personnels qui n'y ont pas droit par le fait que les contrats liant le programme à ces agents prévoient la possibilité de leur faire bénéficier d'avantages en nature.

2.4.3.2 Dotation de carburant à des véhicules administratifs au-delà des quantités réglementaires

La réglementation sur les véhicules administratifs citée plus haut fixe la dotation mensuelle des véhicules de service à 200 litres par véhicule.

Toutefois, il ressort de l'analyse de la note de service n° 2017-1 que les véhicules du pool ainsi que ceux du secrétaire permanent et du responsable administratif et financier ont reçu des dotations mensuelles de 300 litres chacun, soit un surplus de 100 litres par véhicule et par mois.

Le coordonnateur justifie les dotations en carburant des véhicules du secrétaire permanent, du responsable administratif et financier et du pool au-delà des quantités prévues par la réglementation par le fait que la note de service prise à cet effet a été validée par le ministre, secrétaire général de la Présidence de la République.

La Cour considère que les justifications présentées par le coordonnateur national ne sont pas recevables car une décision ou une note de service ne peuvent pas déroger aux dispositions d'un décret.

Il résulte des irrégularités notées dans la consommation de carburant un niveau élevé et une augmentation des dépenses sur cette rubrique budgétaire. Alors que le parc automobile est de huit (08) véhicules, les dotations s'élevaient à 34 341 650 F CFA en 2021, contre 25 078 950 F FCFA en 2019.

Recommandation n° 14

La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de se conformer aux dispositions réglementaires relatives aux dotations de carburant.

2.4.4 Des contrats de prestation de service irréguliers et à forte incidence financière

Aux termes de l'article 7 du décret n° 2016-1543 du 03 octobre 2016, *les ressources humaines (...) nécessaires à la réalisation du programme sont mis à la disposition de la coordination nationale par l'Etat, ses démembrements et les partenaires techniques et financiers.*

La procédure décrite ci-dessus s'appuie sur le fait que le PUMA n'est pas une entité autonome dotée de la personnalité morale.

En méconnaissance de la réglementation précitée, le coordonnateur national du PUMA a procédé à de nombreuses nominations de chargés de mission et de prestataires de service. Les cahiers des charges de ces prestataires sont définis dans des contrats de prestation de service dont la durée n'est pas fixée.

Or, dans l'administration publique, seules la Présidence de la République et la Primature peuvent s'attacher les services de chargés de mission par voie de contrats d'engagement. En 2020, cette prérogative a été étendue aux ministres et aux secrétaires d'Etat par décret n° 2020-2327 du 09 décembre 2020 relatif à l'organisation des cabinets des ministres et des secrétaires d'Etat, mais, dans la limite de 2 chargés de mission par cabinet.

Il résulte de cette situation irrégulière le versement de rémunérations mensuelles dont l'impact sur les crédits alloués au programme, comme récapitulé dans le tableau ci-dessous, est considérable.

Tableau 5.- Rémunérations nettes payées aux prestataires de service

	2019	2020	2021	TOTAL
Chargés de mission	61 740 000	100 366 000	236 620 000	398 726 000
Prestataires de service	7 750 500	18 296 000	32 817 000	58 863 500
TOTAL	69 490 500	118 662 000	269 437 000	457 589 500

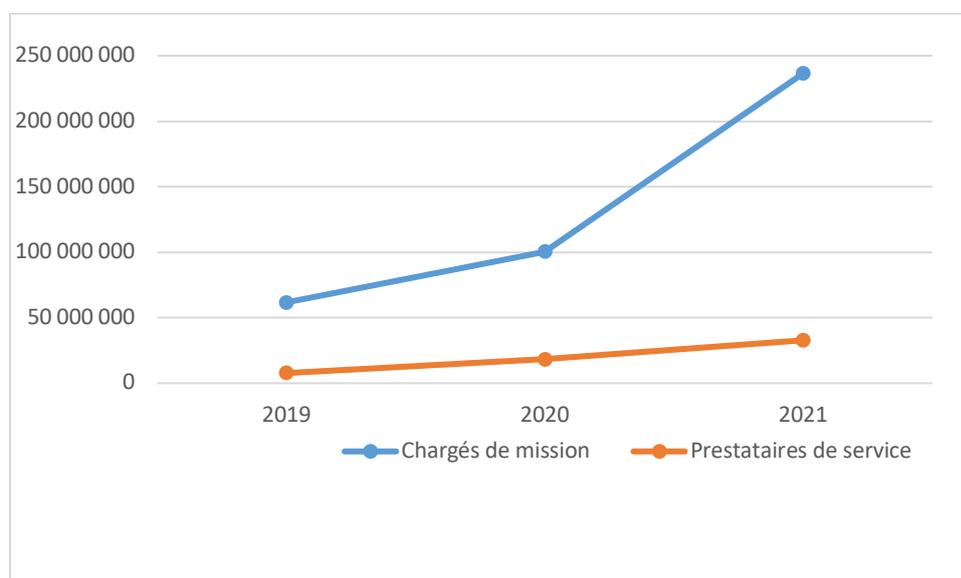
Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/DAF

Au titre de la période sous revue, le montant cumulé des rémunérations versées aux prestataires de service et aux chargés de mission se chiffre à 457 589 500 F CFA. Lesdites rémunérations sont imputées, non pas sur la masse salariale, mais sur d'autres rubriques de dépense, notamment celle intitulée « *Appui à la coordination et au pilotage du PUMA* ».

Elles ont connu une évolution exponentielle au cours de la période sous revue. D'un montant de 69 490 500 F CFA en 2019, elles sont passées à 457 589 500 FCFA en 2021, soit une augmentation de 388 099 000 F CFA en valeur absolue, et 558 % en valeur relative. Elles sont ainsi équivalentes à 26,7 % des salaires du personnel dont le cumul s'élève à 1 713 672 375 FCFA au titre de la période sous revue.

Le graphique ci-dessous montre que, comparativement à celles des prestataires de service, les rémunérations versées aux chargés de mission sont élevées et leur évolution très rapide. Elles s'élèvent à 236 620 000 FCFA en 2021 contre 61 740 000 F CFA en 2019, soit une augmentation de 174 880 000 FCFA en valeur absolue, et 283,3% en valeur relative.

Figure 3. – Rémunérations versées aux prestataires de service et aux chargés de mission



La forte augmentation des montants s'explique essentiellement, comme reflété dans le tableau suivant, par l'imputation des rémunérations des charges de mission du ministère de tutelle sur les crédits alloués au programme.

Tableau 6.- Montant nets d'impôt versés aux chargés de mission (2019 à 2021)

	2019	2020	2021	TOTAL
PUMA	61 740 000	100 366 000	75 500 000	237 606 000
MDCEST	0	-	161 200 000	161 200 000
TOTAL	61 740 000	100 366 000	236 620 000	398 726 000

Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/DAF

Le transfert de charges a débuté en février 2020 et s'est poursuivi dans les mois subséquents au point qu'en 2021, sur le montant de 236 620 000 F CFA versé aux chargés de mission, les 161 200 000 F CFA l'ont été à ceux du ministère de tutelle, soit 68,1 %.

Comme reflété dans le tableau ci-dessous, en décembre 2021, les chargés de mission du ministère, au nombre de 79, ont perçu une rémunération d'un montant de 15 880 000 F CFA. En valeur relative, ils représentent 56,03 % des effectifs et 75,40 % des rémunérations versées aux chargés de mission.

Tableau 7.- Rémunérations des chargés de mission du mois d'octobre 2021

	PUMA	MDCEST	TOTAL
EFFECTIF	62	79	141
MONTANT	5 160 000	15 880 000	21 040 000

Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/DAF

Pourtant, par circulaire n° 01454 PM/SGG/SGA/SP/bkg du 10 mai 2004, le Premier Ministre avait formellement proscrit l'utilisation des crédits alloués aux structures administratives décentralisées de l'Etat au profit du département de tutelle et à la prise en charge de dépenses sans rapport avec les missions de la structure.

Au total, au lieu de servir à financer des investissements, une bonne partie des ressources financières allouées au PUMA est réorientée vers le paiement de rémunérations à des chargés de mission dont la contribution aux activités du programme est loin d'être établie. A preuve, contrairement aux stipulations des contrats liant le PUMA aux chargés de mission, des rapports périodiques ne sont pas produits pour attester le service fait et justifier les rémunérations perçues.

Le coordonnateur national du PUMA justifie l'engagement de chargés de mission par le fait que cette catégorie de prestataires de service figure dans l'organigramme approuvé par le Chef de l'Etat et son Gouvernement lors de la validation du programme le 17 mai 2017. En outre, le manuel de procédures dans lequel les chargés de mission sont partie intégrante du personnel du PUMA, a été approuvé par le comité de pilotage. Il précise que dans la procédure d'engagement d'un chargé de mission, la pièce maîtresse de base est la décision signée par le coordonnateur ; un contrat de prestation est ensuite signé pour définir les contours de la mission du prestataire.

La Cour considère que les chargés de mission sont des prestataires de service distincts du personnel du PUMA qui est régi, *de facto*, par le code du travail. Alors que les relations de travail liant le PUMA à ses personnels sont matérialisées par des contrats de travail, les chargés de mission ne disposent que de contrats de prestation de service non reconnus par le code du travail.

Il résulte du recours massif aux prestataires de service, notamment les chargés de mission dont la contribution aux activités n'est pas avérée, une inefficience dans l'emploi des ressources publiques allouées au PUMA.

Recommandation n° 15 :

La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de :

- **s'abstenir d'engager des chargés de mission ;**
- **mettre un terme à la rémunération des chargés de mission du cabinet du ministre.**

2.5 Non-respect de certaines dispositions du code des marchés publics

L'examen du dispositif de passation des marchés du PUMA a fait ressortir des écarts par rapport à la réglementation et aux principes qui la sous-tendent. Il s'agit notamment de l'irrégularité de la commission des marchés, des retards dans l'exécution de certains travaux et des cas de fractionnement de marchés de travaux.

2.5.1 Une composition irrégulière de la commission des marchés

Aux termes de l'article 37 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics, la commission des marchés est composée, dans le cas des marchés des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participations publiques majoritaires, établissements publics, agences ou autres organismes dotés de la personnalité morale, en sus des représentants de l'autorité contractante, du représentant du Ministre chargé de la tutelle et du représentant du Contrôleur financier.

Il ressort de l'examen des décisions prises par le coordonnateur national notamment de la décision n°01 PUMA/CN/CPM du 04/01/2019, prise en application des dispositions rappelées ci-dessus, une anomalie substantielle. En effet, les décisions portant nomination des membres de la commission des marchés du PUMA désignent le coordonnateur national, président de ladite commission alors qu'aux termes du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 et de l'arrêté n° 00864 du 22 janvier 2015 fixant le nombre et les conditions de désignation des membres des commissions des marchés des autorités contractantes, pris en application de l'article 36-1 du code des marchés publics, ces fonctions sont dévolues à un représentant de l'autorité contractante.

Interpellé sur cette anomalie, le coordonnateur national du PUMA a indiqué que, même si aucun texte n'interdit qu'il assure la présidence de la commission des marchés, celle-ci est dorénavant présidée par le secrétaire permanent.

2.5.2 Des cas de fractionnements de marchés

L'article 8 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 prévoit la possibilité de répartir en lots les travaux, fournitures ou services à condition, entre autres, que ce choix présente un avantage économique ou financier et qu'il n'ait pas pour objet ou pour effet de soustraire les marchés aux règles qui leur sont normalement applicables.

L'examen de certains marchés du PUMA à la lumière des dispositions réglementaires précitées fait ressortir de nombreux cas d'allotissement dont le plus significatif, s'agissant de la promotion économique, est le marché de travaux de mise en œuvre de la première phase du volet agro- maraicher de l'Île-à-Morphil.

Comme reflété dans le tableau ci-dessous, ledit marché, d'un montant initial de 195 185 000 F CFA a été fractionné en quatre (04) lots qui ont été attribués par DRP, le 16 janvier 2019, alternativement à deux entreprises : GIE MASLAHA et SENEGAL JARDINS MODERNES.

Tableau 8.- Travaux de mise en œuvre du volet agro – maraicher de l'Île-à-Morphil : Phase 1

	Département	Montant	Mode	Adjudicataire	Date
Lot1	Podor	58 270 000	DRP	GIE MASLAHA	16-janv-19
Lot2	Podor	38 350 000	DRP	SENEGAL JARDINS	16-janv-19
Lot3	Podor	68 365 000	DRP	GIE MASLAHA	16-janv-19
Lot4	Podor	30 200 000	DRP	SENEGAL JARDINS	16-janv-19
Total		195 185 000			

Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/DAF

Compte tenu du classement « *secret défense* » des marchés du PUMA relatifs à l'équipement, aux études et travaux de génie civil, électrique et informatique, par décret n° 2017-982 du 11 mai 2017 complétant les dispositions du décret n° 2016-1543 du 03 octobre 2016 portant organisation et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du PUMA, le marché en cause devrait être passé par entente directe et soumis, comme prévu à l'article 76 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014, à un contrôle des prix spécifiques durant l'exécution des travaux.

Le coordonnateur national explique le fractionnement par le souci de réaliser des économies. Sachant que le coût de l'aménagement à l'hectare varierait, selon la SAED, entre sept (07) et onze (11) millions contre une évaluation d'un montant de quatre (04) millions par hectare retenue dans la MAP, le recours aux DRP a permis d'avoir des coûts de l'ordre de 2,5 millions par ha, soit 35,71 % du coût minimal estimé par ladite société.

Les explications données ci-dessus par le coordonnateur national traduisent une non-conformité avec les dispositions de l'article 54.5 du Code des marchés publics aux termes desquelles *les autorités contractantes ne peuvent en aucun cas fractionner les dépenses ou sous-estimer la valeur des marchés de façon à les soustraire aux règles qui leur sont normalement applicables.*

La Cour estime que le recours aux DRP a certes permis d'avoir des coûts moins élevés, mais la qualité des aménagements peut ne pas être assurée pour autant. Par conséquent, les résultats attendus risquent de ne pas être atteints.

Recommandation n° 16 :

La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de respecter les dispositions de l'article 54.5 du décret n° 2014-1212 du 22 septembre 2014 portant Code des Marchés publics, interdisant de fractionner les dépenses ou sous-estimer la valeur des marchés de façon à les soustraire aux règles qui leur sont normalement applicables.

2.5.3 Des retards dans l'exécution de certains marchés, malgré le régime dérogatoire

Aux termes du rapport de présentation du décret n° 2016-1543 du 03 octobre 2016, la création du PUMA répond au souci d'assurer la prise en charge effective et immédiate des préoccupations légitimes des populations des territoires et axes frontaliers.

A cet effet, il est intervenu le décret n° 2017-982 du 11 mai 2017 complétant les dispositions du décret cité ci-dessus, dont l'article premier dispose que *sont classés secret défense les marchés du PUMA relatifs à l'équipement, aux études et travaux de génie civil, électrique et informatique sur les axes et territoires frontaliers*. En conséquence, lesdits marchés sont passés par la procédure de l'entente directe qui permet, entre autres, d'alléger les procédures de passation. Il devrait résulter de ce régime dérogatoire l'exécution des marchés dans les délais contractuels.

Toutefois, il est noté des retards considérables dans l'exécution de certains marchés d'équipements et d'infrastructures. En ce qui concerne le volet *promotion économique*, les cas les plus illustratifs sont, comme reflété dans le tableau ci-dessous, le terrain multifonctionnel de Ndiayène Pendao et le Foyer des jeunes de Keur Moussa Frontière.

Tableau 9.- Délais de réalisation de marchés d'infrastructures (en mois)

	Approbation	Réception	Prévision	Réalisation
Foyer des jeunes Keur Moussa Frontière	07/08/2018	15/12/2021	5	41
Stade Bineta Ardo SOW de Nd. Pendao	23/11/2020	06/10/2021	2	11

Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/DAF

Les délais de livraison ont été dépassés de 717%, pour le Foyer des jeunes de Keur Moussa Frontière, et, s'agissant du terrain multifonctionnel de Ndiayène Pendao, de 428%,

Le coordonnateur national justifie les retards notés dans la réalisation du foyer des jeunes de Keur Moussa Frontière, par la COVID-19 ; en ce qui concerne le cas du stade de Ndiayène Pendao, le retard serait lié aux travaux de massification complémentaires qui ont donné lieu à un second contrat.

En tout état de cause, les retards considérables notés dans la livraison des infrastructures sportives et socio-culturelles constituent un manque à gagner pour les bénéficiaires et remettent en cause les raisons de célérité invoquées pour justifier le recours à l'entente directe.

2.5.4 Des commissions de réception irrégulières

Les gouverneurs de région ont pris des arrêtés fixant la composition des commissions régionales de réception des équipements et infrastructures acquis par le PUMA au profit des populations des territoires et axes frontaliers. Lesdites commissions sont présidées par les gouverneurs ou leur représentant ; le secrétariat est généralement assuré par le directeur de l'agence régionale de développement (ARD).

Toutefois, il ressort de l'examen des procès-verbaux de réception des équipements, infrastructures et autres éléments constitutifs des projets de résilience, l'existence de vices de forme dont le principal consiste en l'absence de convocations signées par les gouverneurs de région. Il résulte de cette carence la non présidence des commissions de réception par les gouverneurs ou leur représentant et l'absence des chefs de service régionaux concernés.

Les procès-verbaux sont ainsi signés par les représentants du PUMA, ceux des bénéficiaires et de l'entreprise cocontractante. Dans le meilleur des cas, il est observé la signature du sous-préfet ou son représentant et celle du représentant du maire de la commune d'appartenance de la localité bénéficiaire.

Il résulte de la réception des équipements, infrastructures et autres projets de résilience par des commissions non habilitées, des risques de non-conformité des livraisons avec les clauses contractuelles et de dysfonctionnements préjudiciables aux populations.

Le coordonnateur national du PUMA soutient que la réception des équipements et infrastructures est faite au niveau local par le sous-préfet et les bénéficiaires. A l'appui de son affirmation, il a transmis à la Cour huit (08) procès-verbaux de réception (PV).

L'exploitation du lot reçu fait ressortir qu'en dehors du PV de réception du poste frontalier de Sadel en 2021, qui n'entre pas dans le champ de l'audit, tous les huit (07) autres sont de l'année 2023. Leur établissement conformément à la réglementation traduit la prise en compte, par le PUMA, des observations de la Cour des Comptes.

Recommandation n° 17 :

La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de veiller à la composition régulière des commissions à l'occasion des réceptions d'infrastructures et équipements.

CHAPITRE III. – MISE EN ŒUVRE DES ACTIVITES GENERATRICES DE REVENUS

L'analyse des réalisations vise à vérifier que le PUMA a mis en œuvre des activités efficaces dans le cadre de la promotion économique des jeunes et de l'autonomisation des femmes.

Les diligences menées ont fait ressortir un faible taux de satisfaction des demandes de formation (3.1), la modicité du taux d'accès au crédit (3.2), des investissements physiques insuffisants et inégalement répartis dans l'espace (3.3), une absence d'outils de suivi des projets (3.4), des activités économiques embryonnaires (3.5) et un défaut d'appui spécifique aux jeunes et aux femmes vivant avec un handicap (3.6).

3.1. Un faible taux de satisfaction des demandes de formation

Le cadre de mesure du rendement stipule que le PUMA offre, aux jeunes et aux femmes des zones d'intervention, des sessions de renforcement de capacités et de formation professionnelle et technique ainsi que des bourses de formation destinées aux élèves et étudiants.

De l'exploitation des bases de données du PUMA, des rapports régionaux de l'étude sur les effets du programme et des rapports annuels, il est ressorti un taux de satisfaction des demandes de formation de 19,7%. Comme reflété dans le tableau ci-dessous, le programme a reçu 3 203 demandes, dont 522 collectives et 2 681 individuelles.

Tableau 10.- Demandes de formation collectives et individuelles (2019-2021)

N°	Régions	Nombre de demandes reçues		
		Collectives	Individuelles	Total
1	Saint-Louis	26	537	563
2	Sédhiou	3	754	757
3	Fatick	175	0	175
4	Kaffrine	36	61	97
5	Ziguinchor	19	305	324
6	Kaolack	48	9	57
7	Tambacounda	200	732	932
8	Matam	9	283	292
9	Kolda	3	0	3
10	Kédougou	3	0	3
TOTAL		522	2681	3203

Source : PUMA/DPEDD

Au titre de la période sous revue, le nombre de participants aux sessions de formation individuelles et collectives est, comme indiqué dans le tableau ci-dessous, de 632, dont 455 femmes.

Tableau 11.- Bénéficiaires de formation de 2019 à 2021

Année	Participant			Coût (Part PUMA)
	Effectif	Femme	Homme	
2019	228	130	98	22 714 408
2020	163	126	37	58 634 770
2021	241	199	42	42 727 690
TOTAL	632	455	177	124 076 868

Source : Cour des Comptes, d'après PUMA/DPEDD

Le faible taux de satisfaction des demandes de formation traduit un bilan mitigé du partenariat entre le PUMA et certaines structures de formation du secteur parapublic, en l'occurrence l'office national de la formation professionnelle (ONFP), le fonds de financement de la formation professionnelle et technique (3 FPT) et l'institut de technologie alimentaire (ITA). Le tableau ci-dessous illustre les résultats insuffisants des conventions de partenariat entre le PUMA et les structures précitées.

Tableau 12.- Formations réalisées avec l'appui des partenaires stratégiques du PUMA (2019-2021)

Partenaire	Effectif		Quote-part PUMA
	Homme	Femme	
ONFP	19	51	8 617 400
3FPT	70	30	7 891 553
ITA	0	10	4 994 100
TOTAL	89	91	21 503 053

Source : Cour des Comptes, d'après PUMA/DPEDD

Au cours de la période sous revue, les trois partenaires parapublics du PUMA ont assuré la formation de 180 personnes, dont 89 hommes et 91 femmes. A cet effet, le PUMA a versé une contrepartie d'un montant de 21 503 053 F CFA.

Dans le cadre du protocole d'accord du 25 août 2017 qui le lie au PUMA, l'ONFP s'était engagé à former 2000 personnes par an, notamment dans les modules touchant à l'agriculture, l'aquaculture, l'aviculture, l'horticulture, l'élevage, la pêche, l'artisanat, la transformation des produits agricoles et halieutiques, la mécanique, l'électricité, la plomberie, le carrelage, le pavage, le marketing, la gestion comptable et l'informatique. Au titre de la période sous revue, il n'a formé que 70 personnes dont 51 femmes, notamment dans les domaines de l'embouche ovine et de la gestion des très petites entreprises (TPE).

En sus de l'ONFP, le PUMA avait conclu des protocoles d'accord avec le fonds de financement de la formation professionnelle et technique (3 FPT) et l'institut de technologie alimentaire (ITA).

Signé le 18 mai 2018, le protocole d'accord PUMA/3FPT a pour objet le cofinancement du programme spécial de formation et l'accompagnement de la cible par un suivi soutenu des formations afin d'asseoir une autonomie économique qui assure la pérennité des actions dans les zones frontalières.

Au cours de la période sous revue, un nombre de 100 personnes a pu bénéficier des formations offertes au titre du protocole cité ci-dessus, dont seulement 30 femmes en raison des spécialités retenues, à savoir le " Bâtiment et Travaux Publics" (BTP) et la conduite d'engins.

Le partenariat entre le PUMA et l'ITA est régi par le protocole d'accord du 1^{er} juin 2019, en vue, notamment, de (i) l'identification des innovations et technologies porteuses pour la création d'emplois pour les jeunes et d'activités génératrices de revenus pour les femmes ; (ii) la formation en techniques de transformation et de conservation des produits alimentaires ; (iii) l'accompagnement des acteurs communautaires dans tout le processus de transformation et de conservation des produits alimentaires agricoles, horticoles, forestiers, halieutiques et d'élevage ainsi que (iv) de l'accompagnement technique du PUMA dans le processus d'acquisition d'unités de transformation alimentaire. Les objectifs n'étant pas chiffrés, il apparaît difficile d'apprécier les résultats. Au titre de ce protocole d'accord, 10 femmes sont formées en 2020 dans le domaine de la transformation du lait.

Compte tenu des difficultés notées dans la mise en œuvre des accords de partenariat, le PUMA s'est retrouvée dans l'obligation de recourir aux services des prestataires privés, notamment ADAPTECH et ISFOS.

Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, au titre de la période sous revue, ces deux entreprises ont formé 240 personnes pour un montant de 73.445.000 FCFA.

Tableau 13.- Formations réalisées par ISFOS et ADAPTEC de 2019 à 2021

	ISFOS		ADAPTEC	
	Effectif	Montant	Effectif	Montant
2019	110	18 500 000	0	0
2020	0	0	60	34 365 000
2021	0	0	70	20 580 000

Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/DPEDD

Les factures délivrées par les structures privées sont plus élevées, mais les prestations fournies permettent au PUMA de faire des avancées en matière de formation. Il ressort du tableau ci-dessous que les partenaires parapublics ont assuré la formation de 180 bénéficiaires pour un montant de 21 503 053 F CFA versé par le programme au titre de contrepartie ; par contre, le privé a formé 240 personnes pour un montant de 73 445 000 F CFA.

Tableau 14.- Répartition des formations par catégories de prestataires (2019-2021)

	EFFECTIF	MONTANT
PARAPUBLIC	180	21 503 053
PRIVE	240	73 445 000
TOTAL	420	94 948 053

Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/DPEDD

Il apparaît ainsi que, toutes proportions gardées, le coût unitaire de la formation assurée par le privé est plus élevé que celui des structures parapubliques.

L'incapacité des partenaires du PUMA à honorer leurs engagements et la cherté des prestations des structures de formation du secteur privé se traduisent par un faible taux de satisfaction des demandes de formation technique et professionnelle des populations des territoires et axes frontaliers.

Recommandation n° 18 :

La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à veiller au respect, par l'office national de la formation professionnelle (ONFP), le fonds de financement de la formation professionnelle et technique (3 FPT) et l'institut de technologie alimentaire (ITA), de leurs obligations contractuelles.

3.2. Modicité du taux d'accès au crédit

A la page 37 de la note d'orientation, le PUMA a formulé son intention de jouer un rôle d'interface entre les structures de micro crédit et les populations frontalières pour faciliter le financement des projets.

A cet effet, il a conclu des protocoles d'accord avec des structures de financement du secteur parapublic, en l'occurrence le fonds d'impulsion de la micro finance (FIMF) et la délégation à l'entreprenariat rapide des femmes et des jeunes (DER/FJ).

Il ressort de l'analyse des résultats de la mise en œuvre desdits protocoles une absence de mise en œuvre de l'accord PUMA/FIMF et un bilan mitigé de la convention PUMA/DER.

3.2.1. Défaut de mise en œuvre du protocole PUMA/FIMF

L'accord conclu entre le PUMA et le FIMF le 18 septembre 2018 avait pour objectif de mutualiser les ressources en vue de la mise en place d'un fonds dédié aux jeunes et aux femmes des zones frontalières pour la promotion des filières porteuses et des activités génératrices de revenus. Mais, à ce jour, aucune réalisation n'a été notée au titre de cet accord.

Selon le coordonnateur national du PUMA, le FIMF, qui a pour mission de renforcer les capacités financières et non financières des SFD afin de contribuer à la pérennité du secteur de la micro finance, n'avait pas des ressources financières spécifiquement orientées vers le financement de projets.

3.2.2. Bilan mitigé de la convention PUMA/DER.

Les relations de travail qui lient le PUMA à la DER/FJ sont définies dans le protocole d'accord du 23 avril 2021, qui vise à identifier les besoins en accompagnement à la création d'emplois pour les femmes et les jeunes des zones frontalières évoluant dans les filières de l'artisanat, de l'agriculture, de la pêche, de l'élevage et des services. Il est envisagé de mettre en place une ligne de financement pour l'octroi de crédits aux bénéficiaires identifiés par les deux parties.

A cet effet, le PUMA s'est engagé à mobiliser un montant de cent dix-huit millions (118 000 000) de francs CFA et la DER/FJ une somme d'un milliard trois cent millions (1 300 000 000) de francs CFA, soit un total d'un milliard quatre cent dix-huit millions (1 418 000 000) de francs CFA.

Sont éligibles à ces lignes de financement les jeunes et les femmes de nationalité sénégalaise exerçant des activités dans les zones frontalières, ayant déjà bénéficié de l'appui du PUMA ou souhaitant déposer de nouvelles demandes et identifiés conjointement par les deux parties. Concernant le critère d'âge, sont éligibles les hommes âgés de 18 à 40 ans et les femmes âgées de 18 ans et plus.

A la date du 31 décembre 2021, la situation des dossiers agréés par la DER/FJ se présente comme récapitulé dans le tableau ci-dessous :

Tableau 15.- Projets de financement agréés par la DER/FJ au 31/12/2021

	PUMA/BAD		PUMA/DER		AUTONOMISATION		TOTAL	
	Nbre	Montant	Nbre	Montant	Nbre	Montant	Nbre	Montant
Notification	42	115 893 332	29	67 913 993	11	5 500 000	82	189 307 325
Financement	24	64 372 432	13	25 932 429	10	5 000 000	47	95 304 861
%	57,1%	55,5%	44,8%	38,2%	90,9%	90,9%	57,3%	50,3%

Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/DPEDD

En application de la convention de financement précitée, le PUMA a transmis à la DER/FJ, un nombre de 156 projets. A l'issue de ses travaux, le comité d'investissement mis en place au sein de la DER/FJ a validé, en sa séance du 24 novembre 2021, un nombre de 82 projets pour un montant de 189 307 325 F CFA.

Malgré le versement du montant dans le compte PUMA/DER ouvert à la Banque nationale pour le Développement économique (BNDE), les bénéficiaires éprouvent des difficultés à entrer dans leurs fonds. A la date du 31 décembre 2021, un montant de 28 332 679 FCFA seulement, correspondant au financement de 13 projets, a pu être viré par le Crédit Mutuel du Sénégal (CMS) dans les comptes des bénéficiaires. Cette situation s'explique par le fait que la plupart des bénéficiaires n'a ni numéro d'identification national des entreprises et des associations (NINEA), ni numéro d'inscription au registre du commerce et du crédit mobilier (RCCM) ou numéro de compte bancaire ; ce qui constitue une faille dans le dispositif d'encadrement et d'accompagnement que le PUMA est censé mettre en place au profit des demandeurs de financement.

Au regard des objectifs fixés dans la convention PUMA/DER et du montant versé au CMS à fin décembre 2021, le taux de réalisation s'établit à 14,5 % et celui de décaissement à 15,02 %⁷. La faiblesse de ces proportions traduit les difficultés rencontrées par le PUMA à optimiser la mise à disposition des crédits dans des délais restreints.

Toutefois, les responsabilités sont partagées entre le PUMA, la DER/FJ, les systèmes financiers décentralisés (SFD) et les bénéficiaires.

⁷ Le taux de réalisation est le rapport entre le montant versé à la banque et celui retenu dans la convention de cofinancement conclu entre le PUMA et la DER/FJ en avril 2021.

Dans sa note d'orientation, le PUMA s'était engagé à assurer l'encadrement et l'appui des promoteurs pour la constitution de leurs dossiers de projet. Cependant, les coûts s'étant avérés élevés, au regard des ressources disponibles, il en a transféré la charge au DER/FJ dont les missions prévoient la formation, la formalisation et le financement (3 F). Selon le chef du département promotion économique et développement durable, le coût de la formalisation s'élève à 75 000 FCFA à l'APIX et à 130 000 FCFA au tribunal. A ce niveau, il est noté des lenteurs au sein de la DER/FJ dans la formalisation qui est un préalable au décaissement.

Par ailleurs, des lenteurs sont relevées au niveau des SFD, en l'occurrence le CMS et l'Alliance de Crédit et d'Epargne pour la Production (ACEP), d'une part, dans la mise en place des fonds et, d'autre part, dans l'invitation des bénéficiaires à venir ouvrir des comptes et à accomplir les formalités liées au décaissement de leurs crédits. Parfois, ce sont les bénéficiaires qui, une fois appelés, tardent à procéder aux formalités requises. A cela s'ajoutent des retards dans la remontée des factures pour déclencher les décaissements suivants, en cas de décaissements multiples.

La faiblesse des taux de financement et de décaissement a des conséquences négatives sur les performances du PUMA. En effet, plusieurs infrastructures, équipements et projets de résilience peinent à être rentabilisés, faute de crédit. Il en est ainsi, presque, de tous les projets visités par l'équipe de contrôle, notamment, les boulangeries-pâtisseries de Guédé Chantier et Djilor, la mini-laiterie de Kadione, l'unité de transformation de l'arachide en huile de Nioro, la banque céréalière de Guédé Chantier, les cages flottantes ainsi que les moulins et décortiqueuses dont les bénéficiaires manquent de moyens financiers pour construire des abris sécurisés ou louer des locaux appropriés.

Au total, les conventions de financement conclues respectivement avec la DER/FJ et le FIMF n'ont pas permis au PUMA d'assurer aux populations des territoires et axes frontaliers des crédits substantiels susceptibles de créer un effet de levier significatif. Aussi, est-il important d'évaluer lesdites conventions en vue de lever les contraintes et promouvoir le financement des projets portés par les jeunes et les femmes des axes et territoires frontaliers.

Recommandation n° 19 :

La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à veiller au respect, par la DER....., de leurs obligations.

3.3 Des investissements physiques insuffisants et inégalement répartis dans l'espace

Aux termes de la note d'orientation, le PUMA vise à assurer la promotion et la diversification des activités génératrices de revenus (AGR) à travers la réalisation d'investissements physiques au profit des populations des territoires et axes frontaliers⁸.

Les visites de terrain et les entretiens ainsi que l'examen des documents de planification et de rapportage ont permis de constater des réalisations très en-deçà des prévisions de la MAP, une inégale répartition spatiale des investissements et la précarité des conditions d'hébergement des infrastructures et équipements.

⁸ NO, 3. Résultats attendus, p.8 sur 91

3.3.1 Des réalisations très en-deçà des prévisions de la MAP

La Matrice d'actions prioritaires prévoit, au titre de la période sous revue, un montant de 37 066 700 000 FCFA pour la réalisation d'activités génératrices de revenus, notamment des infrastructures de production et des équipements post récoltes. Le tableau ci-dessous synthétise la répartition dudit montant par catégories d'actions ainsi que les réalisations en valeur absolue et en valeur relative.

Tableau 16.- Réalisations d'AGR de 2019 à 2021 (en millions de F CFA)

	2019			2020			2021			Total	
	Prévision	Réal	R (%)	Prév	Réal	R(%)	Prév	Réal	R(%)	Réal	R (%)
Infrastructures	9 105	691	7,6%	8 856	439	5,0%	8 778	456	5%	1 586	5,9%
Equipements	4 316	200	4,6%	2 510	191	7,6%	1 210	212	18%	603	7,5%
Autres *	789	24	3,0%	789	62	7,9%	714	58	8%	144	6,3%
TOTAL	14 210	915	6,4%	12 155	692	5,7%	10 702	726	7%	2 333	6,3%

Source : Cour des Comptes, d'après PUMA/DPEDD

Les investissements réalisés sont dominés par les infrastructures (72,1 %) qui consistent principalement en des aménagements hydro-agricoles, des périmètres agro-maraîchers, des activités d'embouches ovine et bovine et en des exploitations avicoles et aquacoles.

Il ressort de l'analyse des activités du PUMA un écart considérable entre les prévisions déclinées dans la MAP et les réalisations sur le terrain.

Le montant cumulé des fonds injectés dans les activités génératrices de revenus, y compris la formation, se chiffre à 2 332 694 493 F CFA. Rapportés aux prévisions, d'un montant de 37 066 700 000 FCFA, les investissements frontaliers annuels traduisent, comme indiqué dans le tableau ci-dessus, un taux de réalisation de 6,3 %.

La faiblesse du taux de réalisation s'explique par l'action combinée de plusieurs facteurs dont les plus déterminants sont la modicité des crédits alloués par l'Etat et le défaut d'intervention des partenaires techniques et financiers du Sénégal.

Comme reflété dans le tableau ci-dessous, les crédits alloués aux AGR sont insuffisants, au regard des objectifs fixés dans la MAP :

Tableau 17.- Crédits affectés aux activités génératrices de revenus (2019-2021)

	2019	2020	2021	TOTAL
AGR/MAP	14 209 700 000	12 155 000 000	10 702 000 000	37 066 700 000
AGR/PTBA	867 965 404	611 967 847	722 919 204	2 202 852 455
%	6,1%	5,0%	6,8%	5,9%

Source : Cour des Comptes, d'après MAP et PTBA du PUMA

Il s'ajoute aux facteurs précités les aléas de la mobilisation de la quatrième tranche et le défaut d'économie noté dans la consommation de carburant, les frais de mission ainsi que la rémunération des différentes catégories de prestataires de service.

3.3.2 Une inégale répartition spatiale des investissements

Des disparités, parfois importantes, sont observées dans la répartition spatiale des investissements aussi bien dans la programmation que dans la mise en œuvre.

3.3.2.1 Des disparités spatiales dans la programmation des investissements

La matrice d'actions prioritaires a défini le schéma d'implantation des infrastructures et équipements. S'agissant des activités génératrices de revenus, le tableau ci-dessous en donne une vue synoptique :

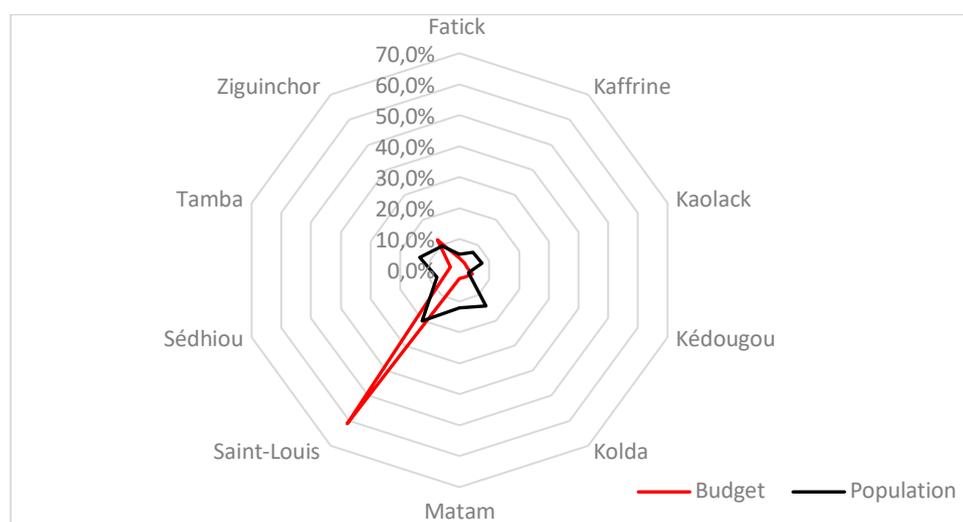
Tableau 18.- Plan d'investissement dans les activités génératrices de revenus (2017-2025)

Région	Habitant	% de la population	Budget	% du Budget AGR
Fatick	239 331	5,1%	5 534 600 000	3,9%
Kaffrine	337 881	7,2%	3 883 000 000	2,7%
Kaolack	350 444	7,4%	3 648 000 000	2,6%
Kédougou	138 327	2,9%	6 104 000 000	4,3%
Kolda	677 096	14,3%	3 893 500 000	2,7%
Matam	573 176	12,1%	3 879 000 000	2,7%
Saint-Louis	956 212	20,3%	86 891 500 000	61,2%
Sédhiou	360 686	7,6%	6 862 500 000	4,8%
Tamba	633 283	13,4%	4 289 000 000	3,0%
Ziguinchor	453 562	9,6%	17 005 900 000	12,0%
TOTAL	4 719 998	100,0%	141 991 000 000	100,0%

Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/DPSES

Le budget prévisionnel des activités génératrices de revenus s'élève à 141 991 000 000 F CFA au titre de la période 2017-2025, pour une population de 4 719 998 d'habitants. Toutefois, l'examen du tableau ci-dessus fait ressortir une discordance entre les parts respectives des régions dans la population frontalière et celles relatives au budget prévisionnel. Le graphique ci-dessous permet de visualiser ces anomalies.

Figure 4. - Population et Budget AGR de la zone d'intervention du PUMA



Il apparaît clairement que la région de Saint-Louis, qui abrite 20,3% de la population de la zone d'intervention, concentre, à elle seule, 61,7% des ressources budgétaires prévues au terme de la neuvième année de mise en œuvre du programme. Par contre, la région de Kolda, qui représente 14,3% de la population frontalière, ne devrait bénéficier que de 2,7% des investissements dans le domaine des AGR. Il en est de même des régions de Tambacounda et de Matam.

3.3.2.2 Des inégalités spatiales dans la mise en œuvre des activités prévues

Il a été relevé que les parts de certaines régions dans les réalisations sont supérieures à celles des prévisions de la MAP, alors que pour d'autres régions, c'est l'inverse qui est observé. A titre illustratif, le tableau ci-dessous présente les dotations en équipements, par régions :

Tableau 19.- Dotations des régions en équipements de 2019 à 2021 (en F CFA)

Action Région	Cage flottante	Moulin	Moto pompe	TOTAL	Part Réalisation (%)	Part Prévision MAP (%)
Ziguinchor	40 000 000	104 650 000	0	144 650 000	13,6%	11,4%
Fatick	40 000 000	29 680 000	0	69 680 000	6,5%	9,9%
Kolda	0	16 675 000	0	16 675 000	1,6%	9,6%
Tamba	35 006 960	35 955 932	6 133 300	77 096 192	7,2%	9,7%
Kaolack	0	44 582 500	0	44 582 500	4,2%	9,7%
Sédhiou	8 652 945	31 508 644	0	40 161 589	3,8%	9,9%
Saint-Louis	46 510 440	277 879 238	208 010 008	532 399 686	49,9%	11,4%
Kédougou	0	13 050 000	0	13 050 000	1,2%	9,7%
Matam	0	80 502 118	23 763 200	104 265 318	9,8%	9,7%
Kaffrine	0	24 175 000	0	24 175 000	2,3%	8,9%
TOTAL	170 170 345	658 658 432	237 906 508	1 066 735 285	100,0%	100,0%

Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/DPEDD/DPSES

La région de Saint-Louis bénéficie de 49,9% des dotations d'équipement alors que dans la MAP il devrait lui en être alloué 11,4% ; elle est suivie de très loin par Ziguinchor et Matam avec respectivement 13,6% et 9,8% (pour des prévisions de 11,4% et 9,7%).

Le coordonnateur national explique les disparités par le fait que, d'une manière générale, certaines régions ont demandé plus d'investissements que d'autres.

La Cour estime que, s'agissant spécifiquement des activités génératrices de revenus, la modicité des ressources financières et la non installation du comité technique amènent les décideurs à favoriser certaines zones.

Au regard du principe d'équité territoriale qui sous-tend la création du PUMA, le coordonnateur national devrait accorder une attention particulière à la répartition spatiale des équipements et infrastructures acquis au profit des populations des territoires et axes frontaliers.

Recommandation n° 20 :

La Cour invite le ministre chargé de l'équité territoriale à veiller au respect de la répartition des ressources du PUMA entre les régions, telle que fixée dans la matrice d'actions prioritaires (MAP).

3.4 Absence d'outils de suivi des projets

Aux termes du manuel des procédures, le chef du département promotion économique et développement durable assure le contrôle et le suivi des activités.

Pour ce faire, il est établi un modèle de contrat de gestion qui stipule l'engagement des bénéficiaires (i) à assurer l'exploitation rationnelle, la gestion et l'entretien régulier des infrastructures et équipements mis à disposition et (ii) à gérer de façon rigoureuse et transparente les moyens financiers par la tenue correcte de documents comptables et de gestion élaborés à cet effet.

Il ressort de la revue documentaire que le département promotion économique et développement durable a effectué des visites de terrain et établi des rapports de mission, notamment au titre de l'année 2021. Lesdits rapports concernent surtout les cages flottantes (Bakel, Tobor, Santhieberra) et l'ostréiculture (Néma Ba, Tobor et Thiobon).

Mais, dans lesdits rapports, il n'est pas fait cas de l'état de mise en œuvre de contrats de gestion. Les bénéficiaires des projets visités par l'équipe de vérification soutiennent n'avoir pas conclu de contrat de gestion avec le programme.

Par conséquent, les responsables du volet promotion économique ne disposent pas de référentiel de suivi des activités réalisées.

Le coordonnateur national du PUMA soutient que le suivi et l'entretien des infrastructures et équipements posent problème au regard des moyens limités à répartir entre dix régions frontalières. Il précise que les signatures des contrats de gestion ont repris en 2023, à la faveur de la résorption des perturbations dues à la COVID-19.

Toutefois, à l'appui de cette affirmation, il n'a pas transmis à la Cour les contrats de gestion déjà signés au titre de l'année 2023.

Aussi, compte tenu de l'importance de l'entretien et de la bonne utilisation des infrastructures et équipements mis à disposition, la signature de contrats de gestion est d'une impérieuse nécessité.

En outre, la situation juridique des réalisations n'est pas clairement définie et comprise de la même manière par les protagonistes. Certains bénéficiaires pensent que les infrastructures et équipements mis à disposition sont leurs propriétés alors que le PUMA considère qu'ils n'ont qu'un « droit d'usage et de jouissance ».

Dans le domaine financier et comptable, aucun des sites visités ne dispose d'une comptabilité permettant de suivre la viabilité et la rentabilité de l'activité, en raison notamment de l'absence de formation adéquate (*annexe 3*). Les modules de formation offerts restent confinés aux aspects techniques alors que la prise en charge des questions juridiques, financières et comptables est déterminante pour la performance de l'entreprise.

En ce qui concerne la tenue régulière de la comptabilité, le coordonnateur national a indiqué que le programme est en train de confectionner des outils de gestion financière et comptables en imprimés, lesquels seront distribués aux comités de gestion avec la tenue de sessions de formation sur la compréhension et l'utilisation de ces outils dans les domaines juridique, financier et comptable.

La Cour considère que la tenue régulière de la comptabilité est indispensable pour une meilleure visibilité sur la rentabilité des projets. A cet effet, le PUMA doit assurer le renforcement des capacités des bénéficiaires dans les domaines financier et comptable.

Recommandation n° 21

La Cour invite le coordonnateur national à:

- **veiller à la signature de contrats de gestion avec les comités de gestion des équipements et infrastructures mis à disposition ;**
- **prendre les dispositions nécessaires au renforcement des capacités des bénéficiaires dans les domaines financier et comptable en vue de la tenue régulière d'une comptabilité des activités génératrices de revenus.**

3.5 Des activités économiques embryonnaires

Au titre de la période sous revue, un montant de 37 066 700 000 F CFA devrait être mobilisé pour le financement des activités génératrices de revenus dont le développement permettrait de réduire l'exode et l'émigration des jeunes.

Cependant, il a été noté de nombreux problèmes susceptibles de compromettre l'atteinte des résultats escomptés.

Il s'agit notamment de l'insuffisance des ressources financières mobilisées, des aménagements hydro-agricoles non fonctionnels, des périmètres agro-maraîchers dysfonctionnels, des moulins non sécurisés et financièrement peu rentables, de la léthargie des projets piscicoles, de la non maîtrise de l'activité avicole, de l'échec de certains projets d'embouche, de l'absence de compétitivité des boulangeries-pâtisseries, de la gestion informelle des unités de transformation de produits locaux et de l'insuffisante valorisation des infrastructures de jeunesse.

3.5.1 Insuffisance des ressources financières mobilisées

Comme reflété dans le tableau ci-dessous, le taux de mobilisation des ressources prévues pour le financement des activités génératrices de revenus est très faible. Il est en moyenne de 5,9 % au titre de la période sous revue.

Tableau 20.- Crédits affectés aux activités génératrices de revenus (2019-2021)

	2019	2020	2021	TOTAL
AGR/MAP	14 209 700 000	12 155 000 000	10 702 000 000	37 066 700 000
AGR/PTBA	867 965 404	611 967 847	722 919 204	2 202 852 455
%	6,1%	5,0%	6,8%	5,9%

Source : Cour des Comptes, d'après données du PUMA

Il résulte de cette situation l'incapacité du PUMA à réaliser des activités génératrices de revenus de grande envergure.

3.5.2 Des aménagements hydro-agricoles non fonctionnels

Un marché de 119 000 000 F CFA a été attribué, le 10 juin 2020, au GIE MASLAHA pour l'aménagement d'un périmètre hydro-agricole de 40 ha à Alwar, dans l'Île-à-Morphil (*annexe 4, Photo 1*).

La visite du périmètre a permis de constater que les travaux sont inachevés puisque le canal principal n'est pas opérationnel, du fait d'une énorme coupure provoquée par le ruisseau dont il traverse le lit. Pourtant, l'exploitation du dossier de marché montre que les travaux ont été réceptionnés à Alwar le 11 juillet 2020 et l'entrepreneur intégralement payé⁹. Les bénéficiaires du projet soutiennent que depuis la réception des travaux, les aménagements n'ont jamais été mis en exploitation en raison, entre autres, des manquements évoqués, lesquels, cependant, n'ont pas fait l'objet de réserve dans le procès-verbal de réception provisoire des travaux.

En effet, dans ledit document, il est mentionné ce qui suit : « *La commission a constaté que les travaux ont été effectués conformément au cahier des charges. Par conséquent, nous prononçons la réception provisoire des travaux* ».

Pourtant, dans le procès-verbal de réception des travaux, non daté, il est mentionné que les ouvrages (bassins et arrêteurs) et le canal principal d'irrigation ne sont achevés qu'à hauteur respectivement de 60 % et 80 %.

Le Coordonnateur national du PUMA reconnaît que le périmètre hydro-agricole d'Alwar n'a pas fait l'objet d'exploitation à cause de la destruction d'une partie du canal principal qui devait conduire l'eau du fleuve sur une distance de 980 mètres. Il soutient que ledit canal est l'œuvre d'un partenaire espagnol de la localité, le cahier des charges du programme étant limité à l'aménagement. Toutefois, par lettre n°017/PUMA/CN du 17 janvier 2023, le coordonnateur national du PUMA a saisi le directeur général de la SAED, en tant que structure ayant l'expertise dans ce domaine, aux fins de réaliser avec le PUMA toutes les études et de contribuer à l'exécution des travaux.

La Cour note que les cahiers des charges évoqués, excluant le canal principal du périmètre du contrat liant le PUMA au GIE MASLAHA, n'ont pas été produits. Il s'y ajoute que dans le

⁹ Procès-verbal de constatation des travaux de débroussaillage, d'aménagement et de mise en valeur d'un lot 2 de 40 ha à Halwar, en date du 11/07/2020, revêtu de la signature de Yaya DIENG (Chef du DPEDD/PUMA), Cheikh Oumar TALL (Représentant de Thierno Bachir TALL), Ousmane LOM (Président du GIE MASLAHA), Ibrahima THIAM (Président du GIE NDIADIALOL), Moctar Oumar THIAM (Chef du village de Halwar) et Hamath THIAM (adjoint au maire de Gamadji Saré).

procès-verbal de réception, non daté, signé par le chef du département promotion économique et développement durable, il est indiqué que les travaux du canal principal (remblai à 1m50 de hauteur et 3m de large sur 1km) sont réalisés à 80%. Si la réalisation du canal principal n'est pas à sa charge, le PUMA ne devrait pas l'inclure dans le procès-verbal de réception.

De ce qui précède, il résulte que la réception d'aménagements hydro-agricoles non fonctionnels porte préjudice aux populations bénéficiaires et entrave la promotion économique des jeunes.

Compte tenu du montant de 119 millions déjà décaissés, les dispositions nécessaires devraient être prises pour parachever les travaux et favoriser la mise en exploitation du périmètre hydro-agricole d'Alwar.

Recommandation n° 22

La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de prendre toutes les dispositions nécessaires pour assurer l'achèvement des travaux du périmètre hydro-agricole de 40 ha réalisés au profit du village d'Alwar.

3.5.3 Des périmètres agro-maraîchers en friche

La visite du projet agro-maraîcher de l'Île-à-Morphil, phase 1, a permis de constater que la majeure partie du périmètre est en friche, les haies et clôtures grillagées endommagées en plusieurs endroits ; les canaux sont ensablés et les diguettes quasi aplanies. Le système d'irrigation est visiblement dysfonctionnel. Les quelques lopins mis en culture portent des variétés pouvant se développer sans irrigation.

Les bénéficiaires du projet expliquent cette situation par la quasi-absence de machines agricoles pour le labour, le billonnage, l'aménagement et l'absence de clôtures grillagées longeant l'ensemble du périmètre.

De l'avis du Coordonnateur national du PUMA, l'exploitation insuffisante du périmètre agro-maraîcher de l'Île-à-Morphil s'explique par (i) la qualité du sol dior qui est charrié par l'eau créant des érosions et la destruction des canaux d'irrigation, et (ii) le coût de production qui est assez élevé. En l'absence de crédit ou de subvention aux intrants agricoles et compte tenu des contraintes du système « cotisons-cultivons », beaucoup de paysans ont abandonné le projet.

La Cour estime que les contraintes pédologiques et financières relevées par le coordonnateur national auraient pu être anticipées par des études de faisabilité.

Recommandation 23 :

La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de prendre les dispositions nécessaires pour le fonctionnement durable des périmètres agro-maraîchers de l'Île-à-Morphil.

3.5.4 Des moulins non sécurisés et financièrement peu rentables

Les équipements post récoltes mis à disposition sont exposés aux intempéries et affichent une rentabilité financière limitée.

3.5.4.1 Des équipements post récoltes exposés aux intempéries

Les moulins et décortiqueuses ne sont généralement pas installés dans des locaux sécurisés ; la plupart se trouve sous abris précaires et, par conséquent, à la merci des intempéries (*annexe 4, Photo 2*). Le coordonnateur national du PUMA en impute la responsabilité à certaines mairies qui n'ont pas honoré leur engagement de doter les groupements d'abris en dur.

Outre la réduction de la durée de vie des équipements, cette situation impacte négativement la qualité des services rendus aux usagers.

Toutefois, il a été relevé deux cas où les moulins sont mis dans des locaux en dur construits par les bénéficiaires eux-mêmes. Il s'agit de Nguendar (Podor) et de Ndiayène Keur Moussa NDIAYE, situé dans le département de Foundiougne (*annexe 4, Photo 3*).

Les deux cas exceptionnels cités ci-dessus montrent que des solutions endogènes sont possibles pour assurer la sécurité des équipements post récoltes mis à disposition.

Recommandation n° 24 :

La Cour invite le coordonnateur national du PUMA, de concert avec les maires, à veiller à l'hébergement des équipements post récoltes dans des locaux adaptés.

3.5.4.2 Des équipements post récoltes à faible rentabilité financière

Les moulins et décortiqueuses ont pour finalité première l'allègement des travaux des femmes. Sous ce rapport, ils sont rentables dans la mesure où les femmes n'utilisent plus de pilons et de mortiers pour décortiquer et piler les céréales.

Mais, la visite des moulins de Balakosse, Pouri, Yennaké et Sassel Talbés, dans le département de Podor, fait ressortir une faible rentabilité financière liée à la lourdeur des charges d'exploitation, notamment la facture énergétique, les frais de réparation et d'achat de pièces ainsi que la rémunération des meuniers.

Le montant élevé des charges liées à l'énergie procède de la stratégie d'intervention du PUMA qui, en matière de promotion économique, consiste à réaliser de micro-projets dits « *de résilience* », dans un espace frontalier supposé, généralement, non électrifié. Il résulte de cette approche la dotation des populations frontalières en équipements post récoltes à moteur thermique, c'est-à-dire fonctionnant au gasoil. Or, grâce à la politique de l'Etat en matière d'électrification rurale, la plupart des localités des territoires et axes frontaliers sont soit connectées au réseau, soit dotées de panneaux solaires. Dans les localités électrifiées, les populations préfèrent les équipements qui fonctionnent avec le courant électrique pour deux raisons : la facture énergétique est moins élevée et l'utilisation plus aisée.

Les femmes peuvent faire fonctionner les moulins à moteur électrique alors qu'elles sont obligées d'employer, contre rémunération, des meuniers pour faire fonctionner les moulins à

moteur thermique. En conséquence, les charges d'exploitation étant plus élevées, les moulins et décortiqueuses à moteur thermique sont moins rentables que ceux à moteur électrique. Avant de procéder aux commandes et aux dotations, le PUMA aurait dû avoir des renseignements précis sur la situation énergétique des localités cibles afin de s'assurer de l'alignement du matériel aux besoins des bénéficiaires.

L'épargne constituée étant faible, les groupements de promotion féminine (GPF) éprouvent des difficultés à construire des locaux pour abriter convenablement les équipements post récoltes ou à assurer le renouvellement de l'équipement le moment venu.

Pour les cas de Ndiayène Pendao et Médina Peulh, il a été noté que la décortiqueuse et le moulin mis respectivement à disposition ne sont pas en service depuis leur réception. Cette situation s'explique par plusieurs raisons.

A l'origine de la non utilisation de la décortiqueuse de Ndiayène Pendao, les bénéficiaires ont pointé plusieurs causes dont la principale est la vacance du poste de président du GIE, suite au décès de la titulaire.

S'agissant du moulin de Médina Peulh, sa non utilisation s'explique par le fait qu'il fonctionne au diesel alors que les bénéficiaires préfèrent un moulin à moteur électrique, plus facile à manier et dont la qualité de service est meilleure. Les femmes vont aux villages voisins de Dielmon et Némanding pour bénéficier des services d'équipements post récoltes à moteur électrique.

Recommandation n° 25 :

La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à :

- éviter de doter de moulins à moteur thermique les groupements de promotion féminine habitant des localités électrifiées ;
- prendre les dispositions nécessaires pour assurer la mise en service des équipements post récoltes non utilisés.

3.5.5 Léthargie des projets piscicoles

Les activités aquacoles connaissent des situations diverses. Si l'ostréiculture connaît un essor appréciable, la pisciculture, par contre, bat de l'aile.

Les cages flottantes de Guédé Chantier et de Walaldé sont confrontées à des difficultés d'approvisionnement en alevins et en aliments de poisson de qualité, de disponibilité de pirogue et de saisonnalité de la production, les fortes crues et les courants fluviaux subséquents étant défavorables à la pisciculture (**annexe 4, Photo 4**).

En outre, la faiblesse du prix de vente, qui est de 1000 F CFA/Kg contre 1 500 à 2 000 F CFA/Kg dans d'autres localités comme Richard Toll, amoindrit les bénéfices réalisés ; l'épargne est d'environ 300 000 FCFA à Guédé Chantier et de 35 000 FCFA à Walaldé.

Parmi les conséquences des problèmes de rentabilité des cages flottantes, il est noté la non mise en service de l'unité de production d'aliments de poisson, installé à Walaldé depuis le 10 août 2019, pour un montant de 12 806 880 FCFA.

A Sinthiou Béra, du fait d'un problème de coordination entre l'ANA et le PUMA, les 10 cages flottantes octroyées en septembre 2020 au GIE TAKKU LIGUEY, qui compte 46 membres dont 4 hommes, ne sont pas empoissonnées en 2022.

Au total, les difficultés notées dans l'exploitation des cages flottantes nécessitent une évaluation intermédiaire en vue de trouver des solutions efficaces d'autant plus que *l'initiative, de l'avis du coordonnateur national du PUMA, consistait en une phase pilote du grand projet de repeuplement du fleuve Sénégal.*

Projet de recommandation n° 26 :

La Cour demande au coordonnateur national du PUMA de s'assurer de la viabilité des cages flottantes à l'issue de la phase pilote du grand projet de repeuplement du fleuve Sénégal avant son extension à d'autres localités

3.5.6 Des « boutiques à poissons » insuffisamment équipées

En 2021, le PUMA a réalisé deux boutiques à poissons, l'une à Walaldé (Podor) et l'autre à Golmy (Bakel), pour un montant total de 60.000.000 FCFA.

Il est ressorti de la visite de la boutique à poissons de Walaldé et des échanges avec les gérants que la chambre froide n'est pas encore fonctionnelle. Aussi, la capacité de stockage est-elle très limitée d'autant plus que le matériel de réfrigération ne comprend que deux congélateurs de taille moyenne (**annexe 4, Photo 8**).

En outre, les charges sont élevées en raison de l'approvisionnement en poisson à partir de Nouakchott (Mauritanie) et de la facture d'électricité, les panneaux solaires étant non fonctionnels.

Il résulte de ces contraintes une faible rentabilité financière de la boutique à poissons de Walaldé.

Le coordonnateur national du PUMA informe que le PUMA a prévu d'acheter deux climatiseurs de 1,5 cv pour renforcer la climatisation de la boutique à poissons. Quant à la rentabilité du projet, une réunion tenue par le maire de la commune de Walaldé a permis de réorganiser le travail et un fonds de roulement a été remis au comité de gestion pour un bon approvisionnement en poissons pour éviter les ruptures.

3.5.7 Non maîtrise de l'activité avicole

En 2021, le PUMA a réalisé des projets avicoles pour un montant total de 69 231 565 F CFA. Les locaux sont standardisés et ont, chacun, des dimensions de 24 m² (8m/3m). Le local comprend un petit magasin et une aire d'élevage d'une capacité maximale de 200 sujets.

Le coût de chaque poulailler au démarrage (local, matériel d'élevage, poussins, toile pour la fermeture des fenêtres, aliments, vaccins et autres produits) s'élève à 4 998 375 F C FA¹⁰.

¹⁰ Procès-verbal de réception du poulailler de Darel Mar, commune de Dodel, arrondissement de Gamadji Saré, en date du 07 février 2021.

Il est ressorti de la visite des poulaillers de Darel Mar et de Thiénel Sakhobés situés dans la commune de Dodel que les surfaces des poulaillers sont très petites, d'où des capacités de production très faibles. Il est également noté un déficit de motivation d'une partie des membres, un taux de mortalité élevé, l'absence d'équipement de réfrigération ou de congélation ainsi que des difficultés d'approvisionnement en poussins et en aliments. Il en est de même de l'écoulement, car la clientèle de Ndioum est irrégulière.

A ces contraintes générales s'ajoutent des servitudes spécifiques à chaque localité. Ainsi, alors qu'à Darel Mar l'approvisionnement du poulailler en eau est rendu problématique par l'inexistence d'un forage, à Thiénel Sakhobés un défaut d'installation de la toiture expose les sujets à la pluie et hypothèque la mise en production pendant l'hivernage (*annexe 4, Photo 6*).

Au regard du montant de l'épargne constituée par les GPF de Darel Mar et Thiénel Sakhobés, respectivement 300 000 FCFA et 632 000 FCF, la rentabilité de l'activité avicole est très faible.

Le coordonnateur national indique que, pour la pérennisation des activités, beaucoup de projets avicoles ont reçu des financements de la DER/FJ.

Cependant, au regard des problèmes de rentabilité auxquels les GPF sont confrontés, il est important de continuer à les assister et à les encadrer pour pérenniser l'activité avicole.

Recommandation n° 27 :

La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à encadrer et à appuyer les jeunes et les groupements de promotion féminine pour la pérennisation des projets avicoles.

3.5.8 Des cas d'échec de projets d'embouche

Des activités d'embouche bovine et ovine initiées par le PUMA n'ont pas connu les succès escomptés.

Ainsi, le projet d'embouche bovine implanté à Richard Toll en 2019, pour un montant de 10 738 000 F CFA, n'a pas été pérennisé. L'équipe d'audit avait programmé de le visiter en novembre 2022, mais il lui a été indiqué qu'il n'existe plus.

Le Coordonnateur national du PUMA soutient que le projet d'embouche bovine de Richard-Toll faisait partie de la phase pilote des projets de résilience communautaire. Après avoir réalisé la première phase, les bénéficiaires ont transformé le projet, entre autres, en crédits revolving, en décortiqueuses à riz et en des tentes et chaises à louer.

Par ailleurs, en 2020, des projets d'embouche ovine ont été implantés dans les régions de Saint-Louis, Matam, Tamba, Kédougou, Kolda, Ziguinchor, Fatick et Kaffrine, pour un montant de 40 000 000 F CFA dont 16 525 000 F CFA consacrés à la construction d'enclos et 23 475 000 F CFA à l'achat de bétail et d'aliments.

Dans ce cadre, le GIE TAKKU LIGUEY de Keur Serigne Touba (Foundiougne), a reçu une dotation composée de 12 brebis, 12 chèvres, 2 sacs d'aliment de 50 kg, 24 piquets, 24 cordes et 24 mangeoires pour un montant de 4 000 050 FCFA¹¹.

La visite des lieux d'implantation du projet a permis de constater que l'enclos n'a pas été réalisé et que sur les 12 brebis mises à disposition, une seule a été présentée. Au lieu d'installer une ferme d'embouche ovine, les bénéficiaires se sont partagés le bétail.

Le coordonnateur national du PUMA considère qu'il ne s'agit pas d'une ferme d'embouche, mais d'un appui pour promouvoir l'élevage de petits ruminants au profit des femmes vulnérables.

Nonobstant les précisions apportées, la Cour fait noter que le marché n° 10 du 11 mars 2020 consiste en des travaux de réalisation d'enclos et non en des piquets, cordes et mangeoires à distribuer à raison de deux de chaque élément par bénéficiaire.

Au total, la mise en œuvre des projets d'embouche bovine et ovine portait les germes de la précarité. Les conditions de reproduction du bétail n'ayant pas été assurées, les projets n'ont pas pu être pérennisés et rentabilisés.

3.5.9 Absence de compétitivité des boulangeries-pâtisseries

En mars 2020, il a été conclu entre le PUMA et ADAPTEC SOLUTIONS SENEGAL, pour un montant de 23 364 000 F CFA, un contrat de formation insertion de 40 femmes et jeunes des régions de Saint-Louis, Matam, Kédougou et Fatick. Les formations ont eu lieu simultanément du 31 mai au 12 juin 2021. Composantes dudit contrat, deux boulangeries-pâtisseries ont été installées à Guédé Chantier et Djilor au profit des GIE NDENTEN POOLEN et BAKH YAYE AGROALIMENTAIRE, pour, respectivement, des montants de 5.300.000 F CFA et 4 500 000 F CFA (**annexe 4, Photo 7**).

Cependant, la rentabilité des unités n'est pas encore assurée en raison notamment des coûts du gaz butane. A l'instar des moulins, des boulangeries-pâtisseries à moteurs thermiques ont été octroyées à des GIE situés dans des localités électrifiées. En outre, les petites dimensions des unités mises à disposition et l'absence de moyens de livraison à distance motorisés n'assurent pas une production ainsi qu'une conquête de parts de marché génératrices de revenus substantiels.

Recommandation n° 28 :

La Cour recommande au coordonnateur national du PUMA de faire les diligences nécessaires en vue de faciliter l'augmentation des capacités de production des boulangeries-pâtisseries mises à la disposition des groupements d'intérêt économique et l'acquisition de moyens logistiques de livraison des produits.

¹¹ Procès-verbal de réception, non daté, dont les signataires sont : Ousmane THIAM (président commission finances), Maguène DIOP (secrétaire municipal), Khady NDIAYE (2^e adjointe au maire), Seynabou LOUM (présidente du GIE), Serigne DIAW (Directeur OMEGA) et Yaya DIENG (Chef DPEDD/PUMA).

Recommandation 29 :

La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à éviter de doter de boulangeries-pâtisseries à moteur thermique des bénéficiaires habitant des localités électrifiées.

3.5.10 Gestion informelle des unités de transformation de produits locaux

En novembre 2020, il a été conclu entre le PUMA et ADAPTEC SOLUTIONS SENEGAL, pour un montant de 39 795 500 F CFA, un contrat de formation de 60 femmes et jeunes des régions de Saint-Louis, Kolda, Ziguinchor, Kaffrine et Kaolack. C'est dans ce cadre que s'inscrivent la mini-laiterie de Kadione (Saint-Louis) et l'unité de transformation de l'arachide en huile de Nioro (Kaolack).

Ces deux unités de transformation de produits locaux, qui ont coûté chacune 7 500 000 F CFA, connaissent des difficultés de décollage liées à l'insuffisance de fonds de roulement, l'éloignement des centres de consommation et l'absence d'autorisation de mise sur le marché.

A ces problèmes transversaux, s'ajoutent des contraintes spécifiques. Ainsi, à Nioro, la lourdeur des frais de location et d'électricité limitent les marges bénéficiaires du GIE AND TAKKU LIGUEY tandis qu'à Kadione le GPF PELLITAL ne dispose pas de local dédié et de point de vente ouvert sur la route nationale 2.

Au regard de ce qui précède, il est important, en vue de développer les unités de transformation des produits locaux, d'aider les gestionnaires à formaliser leurs activités.

Recommandation n° 30 :

La Cour invite le coordonnateur national du PUMA à prendre les dispositions idoines pour un meilleur encadrement des gestionnaires de projets de transformation de produits locaux en vue, notamment, de l'obtention d'autorisations de mise sur le marché.

3.5.11 Insuffisante valorisation des infrastructures de jeunesse

En 2021, le PUMA a réceptionné trois infrastructures dédiées aux jeunes de Ndiayène Pendao (Podor), Touba Trankil (Bignona) et Keur Moussa Frontière (Nioro). La première consiste en un terrain multifonctionnel dénommée « Stade Bineta Ardo SOW » et les deux autres en des foyers socio-culturels.

La visite du site a permis de constater que le terrain multifonctionnel a une rentabilité limitée en raison de l'inexistence de tribune et de locaux pouvant accueillir des conférences ainsi que des manifestations culturelles. Il s'y ajoute que le mur de clôture sud est assez bas par rapport à la route nationale, d'où la location de bâches pour cacher la vue des spectacles à partir de l'extérieur (*annexe 4, Photo 9*).

Le coordonnateur national envisage d'étudier la question avec les techniciens pour identifier le meilleur moyen de correction du niveau du mur de clôture du stade.

S'agissant du Foyer des jeunes de Keur Moussa Frontière, il a été relevé que, près d'un an après sa réception intervenue le 15 décembre 2021, il n'est pas mis en service¹² (**annexe 4, Photo 10**).

Le coordonnateur national du PUMA explique les retards notés dans la mise en service du foyer des jeunes de Keur Moussa Frontière par la xénophobie liée à la COVID-19 et la mise en place des équipements programmée pour l'année suivante. Il soutient que le problème a été réglé et que ledit foyer est rendu fonctionnel. Mais, aucune preuve matérielle n'a été transmise à la Cour pour étayer l'affirmation.

3.6 Absence d'appui spécifique aux jeunes et aux femmes vivant avec un handicap

Aux termes de l'article 30 de la loi d'orientation sociale n° 2010-15 du 6 juillet 2010 relative à la promotion et à la protection des droits des personnes handicapées, dans le souci de promouvoir un développement inclusif, l'Etat apporte son appui aux personnes handicapées pour la création d'entreprises individuelles, de coopératives de production ou de petites et moyennes entreprises (PME).

Toutefois, il ressort des entrevues avec les responsables, de l'exploitation des documents de stratégie du programme et des rapports d'activités que les jeunes et femmes vivant avec un handicap dans les territoires et axes frontaliers ne bénéficient d'aucune prise en charge spécifique. Il est vrai qu'un décret devrait intervenir pour préciser les modalités d'application de l'article 30 de la loi précitée, mais, pour des raisons d'équité sociale, le PUMA aurait pu intégrer les personnes handicapées dans sa stratégie d'intervention différenciée.

Le coordonnateur national du PUMA indique que, dans la phase 3 du programme de cofinancement DER/FJ et PUMA, une discrimination positive sera réservée à cette catégorie de personnes vivant dans les zones frontalières.

Recommandation n° 31 :

La Cour recommande au coordonnateur national du PUMA d'intégrer, dans sa stratégie d'intervention économique au niveau des axes et territoires frontaliers, des mesures d'inclusion spécifiques en faveur des jeunes et des femmes vivant avec un handicap.

¹² Procès-verbal de réception provisoire de travaux de construction du foyer des jeunes de Keur Moussa Frontière, commune de Porokhane, région de Kaolack, en date du 15 décembre 2021 et signés par Mamadou CISSE (chef de village), Idrissa KANTE (représentant du Maire), Awa TOURE (membre), Moustapha MBACKE (membre) et le Directeur du Groupe M.A Sarl.

CONCLUSION

Créé en octobre 2016, le PUMA s'est doté d'une matrice d'actions prioritaires (MAP) ambitieuse dont les modalités de mise en œuvre ne lui ont pas permis de contribuer de façon significative à la promotion économique des jeunes et à l'autonomisation des femmes dans les territoires et axes frontaliers au titre de la période 2019-2021.

En matière de gouvernance, la léthargie d'organes clés, l'absence de données de référence et de cibles, le défaut de prise en charge de la fonction « *audit interne* » ainsi que l'inexistence d'un plan de communication constituent des manquements qui ont contrarié l'atteinte des résultats assignés au programme.

En outre, le PUMA n'a pas assuré la formation et l'évaluation annuelle des performances de son personnel conformément aux objectifs qu'il s'est fixés. La faible mobilisation des ressources financières et les carences notées dans le suivi budgétaire se sont traduites respectivement par un faible taux de réalisation des objectifs et des dépassements sur plusieurs rubriques de dépense de fonctionnement.

Les faiblesses notées en matière de gouvernance du programme, de mobilisation et de gestion des ressources financières ont impacté négativement la réalisation d'activités de promotion économique des jeunes et d'autonomisation des femmes. A la modicité des taux de satisfaction des demandes de formation et des requêtes de financement s'est ajoutée une faible rentabilité financière des équipements et infrastructures mis à disposition ainsi qu'une absence de prise en charge spécifique des femmes et des jeunes vivant avec un handicap.

En vue de pérenniser le PUMA et d'assurer l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés, le coordonnateur national et le ministre chargé de l'équité territoriale, président du comité de pilotage unique des programmes, devraient prendre les dispositions nécessaires au fonctionnement régulier des organes, à la mobilisation et à la gestion rationnelle des ressources financières ainsi qu'à la rentabilité des infrastructures et équipements mis à la disposition des populations cibles.

Le Président

Mamadou THIAO

ANNEXES

Annexe 1.- Cadre de mesure de la performance

Annexe 1.1.- Modèle logique du PUMA

RESULTATS	INDICATEURS DE PERFORMANCE			MOYENS DE VERIFICATION	RISQUES / HYPOTHESES
	Indicateur	Situation de référence	Cibles		
OBJECTIF DE DEVELOPPEMENT : Contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations et la réduction de la pauvreté par la modernisation des axes et territoires frontaliers					
IMPACT: Amélioration des conditions de vie des populations et réduction de la pauvreté	Écart du taux de pauvreté des populations de la zone réduit au moins de 50% par rapport à la moyenne nationale	AD	NA	- Rapport d'évaluation impacts du projet Rapport national sur les ODD, - Rapport ANSD	Volonté politique continue et soutenue par l'appui des partenaires financiers (PTF)
	Revenus des ménages augmentent au moins de 25%	AD	25%		
OBJECTIF SPECIFIQUE 1 : Favoriser le désenclavement des zones et populations par le renforcement des infrastructures de mobilité (routières, fluviales, maritimes), les installations électriques téléphoniques et numériques					
Effet 1.1: Amélioration de la mobilité des personnes, des biens et des services	Taux d'accès des populations aux infrastructures de désenclavement est amélioré de	AD	xx	- Rapports d'enquêtes annuelles de suivi des ménages bénéficiaires ; - Rapports d'évaluation à miparcours	Risque: Non-exécution des réalisations prévues dans le programme Engagements des parties prenantes non respectés
	Temps d'accès aux infrastructures de désenclavement	AD	xx		
Effet 1.2: Renforcement de la connectivité téléphonique et numérique	Taux de couverture de connectivité numérique	AD	XX	- Rapports d'enquêtes annuelles de suivi des ménages bénéficiaires ; - Rapports d'évaluation à mi-parcours	Risque: Non-exécution des réalisations prévues dans le programme Engagements des parties prenantes non respectés
	Nombre de villages couverts par la TNT	AD	XX		
	Nombre de villages couverts à 100% par au moins un opérateur du réseau téléphonique national	AD	XX		

OS2. Assurer aux populations frontalières l'accès aux services sociaux de base par la réalisation d'infrastructures et la fourniture d'équipements hydrauliques, sanitaires et scolaires.

Effet 2.1: Amélioration de l'accès aux infrastructures sociales de base	Variation du taux d'accès aux infrastructures	AD	xx	- Rapports d'enquêtes annuelles de suivi des ménages bénéficiaires - Rapports d'évaluation à mi-parcours	Risque: non respects des délais de passation de marchés; non
	Taux d'accès à l'eau potable augmente au moins de 10% au niveau des zones d'intervention	AD	10%		

CADRE LOGIQUE 2018-2021- PUMA

Page 2

	Distance d'accès à un service de santé diminuée au moins de 50%	AD	10%		disponibilité des fonds
	Taux de scolarisation augmente au moins de 50% dans le cycle primaire et secondaire au niveau de la zone d'intervention	AD	50%		

OS3 : Améliorer la sécurité des zones et axes frontaliers par la réalisation d'infrastructures de sécurité terrestre, fluviale et maritime.

Effet 3.1. : Amélioration de la sécurité des populations et des ressources	Nombre de cas de vol de bétail réduit	AD	80%	- Rapports des services techniques et administratifs compétents - Rapports d'évaluation à mi-parcours	
	Nombre de cas de trafic de bois réduit au moins de 50%	AD	50%		
	Nombre de personnes contrôlées aux frontières augmentent de plus de 25%	AD	xx		
	Nombre d'incidents liés au banditisme transfrontalier diminue de 10%	AD	xx		

OS4. Réduire l'instabilité des populations par la création et le développement d'opportunités économiques pour les jeunes et les femmes

Effet 4.1. Réduction de l'exode et de l'émigration des jeunes	Nombre de jeunes de plus de 16 ans bénéficiaires du PUMA	AD	xx	- Rapports d'enquêtes annuelles de suivi des ménages bénéficiaires	Non-exécution des réalisations prévues dans le programme
	Pourcentage de jeunes de plus de 16 ans résidents 2 ans après les interventions du PUMA	0	xx	- Rapports d'évaluation à mi-parcours	Engagements des parties prenantes non respectés

	Nombre de femmes bénéficiaires du PUMA et développant des activités créatrices de richesses	0	xx	Rapports d'enquêtes annuelles de suivi des ménages bénéficiaires	
	Nombre de jeunes de plus de 16 ans bénéficiaires directs du PUMA	0	xx		
	Nombre de personnes bénéficiaires directes du Programme	0	xx		
	Nombre de très petites, petites et moyennes entreprises créées par le Programme	0	xx		
	Nombre d'emplois ruraux créés par les interventions du Programme	0	xx		
EXTRANTS / REALISATIONS					
Composante 1: Désenclavement					
Des pistes rurales sont construites / réhabilitées	Linéaires (km) de pistes rurales construites / réhabilitées	0	1006,76		retards dans les délais d'exécution

Des infrastructures de désenclavement maritimes et fluviales sont construites et équipées	Nombre d'équipements fluvio maritimes acquis	0	9	<ul style="list-style-type: none"> - Rapports d'exécution techniques mensuels, trimestriels, annuels - Rapports d'activités des partenaires d'exécution technique - PV de réception des ouvrages et infrastructures et équipements - Situation d'exécution du Suivi évaluation 	des travaux; rupture des financements
	Nombre d'ouvrages de franchissement construits / réhabilités	0	13		
	Nombre de débarcadères construits	0	2		
Des réseaux d'électrification rurale sont réhabilités et mis en place	Nombre de villages connectés au réseau MT/BT par le programme	0	84		
	Nombre de mini centrales solaires installées par le programme	0	4		
	Nombre de villages alimentés par les minicentrales solaires installées par le PUMA	0	124		
Des infrastructures et équipements de connectivité numérique sont mis en places	Nombre d'établissements scolaires connectés au réseau internet par le programme	0	101		
	Nombre de radios communautaires construits et équipés par le PUMA	0	6		

Composante 2:Capital Humain					
Des infrastructures sanitaires sont construites ou réhabilitées et équipées	Nombre de postes de santé construits / réhabilités et équipés par le programme	0	55	- Rappports d'exécution techniques mensuels, trimestriels, annuels - Rappports d'activités des partenaires d'exécution technique - PV de réception des ouvrages et infrastructures et équipements - Situation d'exécution du Suivi évaluation	Retards dans les délais d'exécution des travaux; rupture des financements
	Nombre de centres de santé construits / réhabilités et équipés par le programme	0	7		
	Nombre de maternités construites / réhabilitées et équipées par le programme	0	25		
	Nombre de logement sages-femmes	0	6		
	Nombre d'ambulances médicalisées acquises par le programme	0	73		
	Nombres de pirogues médicalisées acquises par le programme	0	10		
Des infrastructures scolaires construites réhabilitées et équipées	Nombre de salles de classe construites / réhabilitées et équipées par le programme	0	367		
	Nombre d'écoles maternelles / case des tous petits construites / réhabilitées et équipées par le programme	AD	94		
	Nombre d'écoles élémentaires construites / réhabilitées et équipées par le programme		36		
	Nombre de collèges construits / réhabilités et équipés par le programme		21		
	Nombre de lycées construits / réhabilités et équipés par le programme		4		
	Nombre daaras modernes construits et équipés par le programme	0	2		
	Nombres de centres de formation professionnelle construits et équipés par le programme	0	4		
	Nombre de Forages rotary construits et équipés par le programme	0	40		

Des infrastructures hydrauliques sont construites réhabilitées et équipées	Nombre de Forages MFT construits et équipés par le programme	0	100		
	Nombre de châteaux d'eau de 200 m³ construits par le programme	0	50		
	Nombre d'AEMV construits et équipés par le programme	0	33		
	Linéaires (km) de réseaux d'AEP réalisés par le programme	0	1000		
	Nombres de stations de potabilisation installées par le programme	0	12		
Composante 3: Promotion de l'économie locale et gestion de l'environnement					
Infrastructures et équipements d'appui à la promotion des jeunes	Nombre d'aires de jeux aménagées par le programme	0	32	- Rapports d'exécution techniques mensuels, trimestriels, annuels	Retards dans les délais d'exécutions des travaux; rupture des financements
	Nombre d'espaces jeunes ou foyer des jeunes réalisés par le programme	0	4		
Des infrastructures de production fonctionnelles sont mises en place	Nombre de fermes agricoles aménagées par le programme	0	30	- Rapports d'activités des partenaires d'exécution technique - PV de réception des ouvrages et infrastructures et équipements - Situation d'exécution du Suivi évaluation	
	Nombre de périmètres maraichers aménagés par le programme	0	63		
	Nombre de fermes avicoles villageoises réalisées par le programme	0	30		
	Nombre de bergeries modernes réalisées par le programme	0	20		
	Nombre de cages flottantes installées par le programme	0	2 000		
Nombre de fermes aquacoles réalisées par le programme	0	30			
Les communautés bénéficiaires sont dotées d'équipements de promotion économiques	Nombre d'équipements mis en place (désagrégué par type de production, de conservation, de stockage transformation) par le programme	0	300		

	Nombre d'unités de transformation et de conservation de fruits, légumes et céréales construites par le programme	0	21		
	Nombre d'unités de transformation et de conservation de produits halieutiques construites par le programme	0	2		
	Nombre d'unités de transformation et de conservation de lait construites par le programme	0	3		
Des actions d'appui à l'autonomisation des femmes sont réalisées	Nombre de personnes formées par le programme (à désagréger par genre et par thème)	0	XX		
	Nombre de femmes bénéficiaires de financement à travers le programme	0	XX		
Des actions de protection et de gestion de l'environnement sont menées	Linéaire (Km) de digues anti sel construites par le programme	0	7		
	Linéaire (km) réalisé pour la protection des berges du fleuve	0	6		
	Nombre d'hectares de mangroves reboisés avec l'appui du programme (à désagréger par zone)	0	XX		
	Nombre de bio digesteur installés par le programme	0	20		
	Nombre d'hectares de forêts communautaires aménagées	0	xx		
Composante 4: Sécurité Frontalière					
Des infrastructures de sécurité frontalières sont construites réhabilités et équipés	Nombre d'infrastructures de sécurité terrestre construites / réhabilitées (à désagréger par type et par zone)	0	130	- Rapports d'exécution techniques mensuels, trimestriels, annuels	Retards dans les délais d'exécution des travaux; rupture des financements
	Nombre d'infrastructures de sécurité fluvio maritime	0	1	- Rapports d'activités des partenaires d'exécution technique	
	Nombre d'unités fluviales renforcées en vedettes et pirogues	0	2		

	Nombre de Préfectures construites et équipées par le programme	0	3	- PV de réception des ouvrages et infrastructures et équipements	
Des infrastructures sont réalisées pour l'administration locale et les services déconcentrés de l'Etat	Nombre de Sous-préfectures construites et équipées par le programme	0	8	- Situation d'exécution du Suivi évaluation	
Gestion du Programme					
Les Fonds sont mobilisés à temps	Montant global de financement mobilisé par le programme en Francs CFA	0	157 161 414 000	Accord de financement	Respect du calendrier de décaissement des fonds de l'Etat ; Mobilisation des fonds requis auprès des PTF
Les activités du projet sont déroulées selon les délais requis	Taux d'exécution technique	0		Rapports d'activités	
Les Activités de passation de marchés sont exécutées	Plan de Passation de Marché élaboré et exécuté	0		PPM	
la gestion financière est assurée selon les procédures admises	Manuel de procédures financière mis en place	0		Rapports d'audits	
les activités de suivi évaluation sont réalisées	Système SE mis en place et opérationnel	0		Base de données, rapports d'exécution	
COMPOSANTES/ ACTIVITES CLES			RESSOURCES		
Composante 1: Désenclavement			COUT GLOBAL DE LA PHASE 1 DU PUMA: 156 889 254 000 FCFA		
Etudes complémentaires pour certaines infrastructures					
Concertation, sensibilisation et informations préalables			Composante 1 : 57 939 344 000 FCFA		
Réalisation d'études d'exécution et élaboration des DAO			Composante 2: 58 140 030 000 FCFA		
Exécution des marchés des travaux en liaison avec les STD			Composante 3 : 25 155 380 000 FCFA		
Composante 2: Capital Humain			Composante 4 : 10 954 500 000 FCFA		
Concertation, sensibilisation et informations préalables			Gestion du programme : 4 700 000 000 FCFA soit 3% du budget		
Réalisation d'études d'exécution et élaboration des DAO					

Exécution des marchés des travaux en liaison avec les STD	SOURCES DE FINANCEMENT		
Composante 3: Promotion de l'économie locale et gestion de l'environnement Etudes APD DAO infrastructures et aménagements agricoles Appui à l'organisation et la structuration des organes de gestion des infrastructures Appui à l'installation et la formation des jeunes et des femmes sur les fermes aménagées Appui à la mise en place d'unités de stockage, de transformation et à la commercialisation de produits Renforcement des capacités et mise en place d'activités de promotion économique	ETAT DU SENEGAL :	A RECHERCHER	
	18 153 830 300 FCFA produits 11,57 soit du budget global	138 735 423 700 FCFA soit 88,43% du budget global	
Composante 4: Sécurité Frontalière Réalisation des études d'exécution techniques APD, DAO			
Exécution des marchés des travaux			
Gestion du programme Mise en place de la Cellule de gestion et coordination installation des bureaux et acquisition de la logistique Coordination et pilotage des activités du Programme Mise en place du Système comptable, Suivi-évaluation, Audits			

Annexe 1.2- Tableau simplifié des rubriques du Cadre de Mesure du Rendement

Énoncé des résultats/objectifs	Indicateur	Source des données	Définition	Unité de mesure	Moyen de vérification
<u>Résultat intermédiaire 2</u> : Le taux de pauvreté des régions frontalières est réduit	Taux de pauvreté moyen des régions frontalières (%)	Etudes d'évaluation	Il s'agit du taux moyen correspondant au niveau de pauvreté des régions frontalières Formule : Le nombre de pauvre vivant dans les régions frontalières par rapport à la population totale des régions frontalières multiplié par 100. Instruction : cette mesure est faite périodiquement	Enquêtes Etude de base Evaluation Examen des différents rapports Témoignages Focus groupe	Nombre de région

Source : Cadre de Mesure du Rendement du PUMA

Annexe n° 2.- Requêtes de financement du PUMA au 31 décembre 2021

Références	Objet	Destinataire	Mt sollicité (FCFA)
N°238/PUMA/CN du 16/08/2018	Transmission de la proposition de GES.I.T Engineering pour un financement non remboursable de l'Union Européenne	Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan/DAKAR	15.992.978.000
N°09928/MEFP/DGB/DCFE/C du 07/11/2018	Projet d'appui au développement des infrastructures socio-économiques de base et de sécurité dans les territoires et axes frontaliers de la zone CENTRE du Sénégal	Représentant résident de la Banque africaine de Développement (BAD)/DAKAR	28.457.351.949
N°09929/MEFP/DGB/DCFE/C du 07/11/2018	Projet d'appui au développement des infrastructures socio-économiques de base et de sécurité dans les territoires et axes frontaliers de la zone NORD du Sénégal	Directeur de l' Agence française de Développement (AFD)/DAKAR	11.385.778.847
N°09930/MEFP/DGB/DCFE/C du 07/11/2018	Projet d'appui au développement des infrastructures socio-économiques de base et de sécurité dans les territoires et axes frontaliers de la zone SUD-EST et EST du Sénégal	Président du Groupe de la Banque islamique de Développement (BID)/DJEDDAH	23.631.002.000
N°09931/MEFP/DGB/	Projet d'appui au développement des infrastructures socio-	Coordonnatrice générale du Bureau	1.498.400.000

DCFE/C du 07/11/2018	économiques de base et de sécurité dans les territoires et axes frontaliers de la zone NORD du Sénégal	technique de Coopération de l' Agence espagnole de Coopération internationale pour le Développement/ DAKAR	
N°09932/MEFP/DGB/ DCFE/C du 07/11/2018	Projet d'appui au développement des infrastructures socio-économiques de base et de sécurité dans les territoires et axes frontaliers de la zone NORD du Sénégal	Chef de la Délégation de l' Union européenne (UE)	25.815.961.793
N°09933/MEFP/DGB/ DCFE/C du 07/11/2018	Projet d'appui à la résilience des jeunes dans les territoires et axes frontaliers de la zone SUD du Sénégal	Directeur de la Coopération italienne /DAKAR	1.967.871.000
N°100079/MEFP/DGB/ DCFE/C du 12/11/2018	Projet d'appui au développement des infrastructures socio-économiques de base et de sécurité dans les territoires et axes frontaliers de la zone SUD du Sénégal	Directeur des Opérations de la Banque Mondiale (BM)/DAKAR	36.318.935.408
MEPC/ DGCFEDSP/DCEF/B.ND Du 05/03/2020	Requête de financement du Programme spécial Infrastructures : transmission d'études de faisabilité	Directeur général de a Banque arabe pour le Développement économique de l'Afrique (BADEA)	
N°0459 MEPC/DGCFEDSP/DCEF du 09/03/2021	Requête du PUMA pour le financement du Projet de Développement économique, social et de sécurité des zones frontalières du Sénégal.	Directeur général du Fonds de l'OPEP pour le Développement international (OFID)/VIENNE	17.722.400.000
MDCEST/Cab/SPCopil du 27/12/2021	Projet pour le Développement et la Modernisation des communes frontalières du Sénégal-Phase 1 : requête de financement	Ministre de l'Economie, du Plan et de la Coopération (MEPC)/DAKAR a/c Fonds d'ABU DHABI	
N°00061 MEPC/ DGCFEDSP/DCEF/FDS du 14/01/2022	Requête de financement du PUMA	Directeur général du Fonds d'ABU DHABI	10.296.428.100
N°0447 MEPC/DGCFEDSP/DCEF/ FDS du 21/06/2022	Transmission de documents complémentaires à la requête de financement du PUMA	Ministre des Affaires étrangères et des Sénégalais de l'Extérieur a/c Fonds d'ABU DHABI	

Source : Cour des Comptes, d'après données PUMA/Cellule coopération et partenariats

Annexe 3.- Sites visités du 14 au 25 novembre 2022

N°	Action	Localité	Département
1	Aménagement hydro-agricole	Alwar	Podor
2	Aménagement agro-maraîchers	Walaldé	Podor
3	Cages flottantes	Guédé Chantier	Podor
		Walaldé	Podor
		Sinthiou Béra	Foundiougne
4	Fermes ostréicoles	Néma Ba	Foundiougne
5	Embouche ovine	Keur Serigne Bamba	Foundiougne
6	Poulaillers améliorés	Darel Mar	Podor
		Thiénel Sakhobé	Podor
7	Fabrique d'aliments de poisson	Walaldé	Podor
8	Unité transformation de l'arachide	Nioro du Rip	Nioro
9	Unité de transformation du lait	Kadione	Podor
10	Boutiques à poissons	Walaldé	Podor
11	Boulangeries-pâtisseries	Guédé Chantier	Podor
		Djilor	Foundiougne
12	Banque céréalière	Guédé Chantier	Podor
13	Décortiqueuse	Ndiayène Pendao	Podor
14	Moulin	Balakosse	Podor
		Nguendar	Podor
		Pouri	Podor
		Yennaké	Podor
		Sassel Talbé	Podor
		Ndiayène Keur Moussa Ndiaye	Foundiougne
		Médina Peulh	Foundiougne
15	Terrain multifonctionnel	Ndiayène Pendao	Podor
16	Foyer des Jeunes	Keur Moussa Frontières	Nioro
Total	16 actions	26 activités	

Annexe 4.- Photos d'activités génératrices de revenus



Photo 1.- Canal Principal de l'aménagement d'Alwar



Photo 2.- Moulin de Yennaké (Podor)



Photo 3.- Moulin de Nguendar (Podor)



Photo 4.- Filets d'une Cage flottante de Guédé Chantier



Photo 5.- Parc ostréicole de Néma Bâ



Photo 6.- Poulailier de Darel Mar (Podor)



Photo 7.- Boulangerie-pâtisserie de Djilor (Fatick)



Photo 8.- Chambre froide de la boutique à poissons de Walaldé (Podor)



Photo 9.- Stade Binta Ardo SOW (Nd. Pendao, Podor)



Photo 10.- Foyer des Jeunes de Keur Moussa Frontière