



RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL
PRIMATURE

BOCS

BUREAU OPÉRATIONNEL DE COORDINATION
ET DE SUIVI DES PROJETS ET PROGRAMMES



Étude sur les causes profondes des retards dans la mise en œuvre des projets



République du Sénégal

Un peuple - Un but - Une foi

Primature

BOCS

**BUREAU OPÉRATIONNEL DE COORDINATION
ET DE SUIVI DES PROJETS ET PROGRAMMES**



**Bureau Opérationnel de Coordination et de Suivi (BOCS)
6ème étage, Immeuble Talix Point E Rue 3 x B Dakar**

Décembre 2025

Liste des sigles et abréviations	iv
Introduction	1
01 Approche méthodologique	Page 03
• Supervision de l'étude	04
• Démarche de mise en œuvre	05
• Revue documentaire	05
• Collecte des données	06
• Outils mobilisés	07
02 Cadre conceptuel et analytique	Page 09
• Définition des concepts clés	10
• Description du cycle de vie d'un projet	10
• Retard de projet	11
• Surcoût	12
• Typologie des retards	12
03 Analyse des causes profondes des retards	Page 13
04 Description du portefeuille de projets et analyse des surcoûts	Page 21
• Analyse descriptive	22
• Analyse des surcoûts	23
• Les prorogations de projets	24
• Les commissions d'engagement	24
• La révision des prix	25
• Les Intérêts liés à la dette	26
• Coûts d'opportunité	26
05 Enseignements et recommandations	Page 29
• Enseignements clés de l'étude	30
• Recommandations stratégiques et opérationnelles	31
06 Conclusion	Page 33
ANNEXES	Page 35

SIGLE	SIGNIFICATION
AFD	Agence Française de développement
ANO	Avis de non-objection
APS	Avant-Projet Sommaire
APD	Avant-Projet Détaillé
ARCOP	Autorité de Régulation de la Commande publique
AVP	Etudes d'Avant-projet
BAD	Banque Africaine de Développement
BID	Banque Islamique de Développement
BM	Banque Mondiale
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
BOCS	Bureau opérationnel de Coordination et de Suivi
CASE	Cadre Harmonisé de Suivi-Evaluation des politiques publiques
COPIL	Comité de Pilotage
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DDP	Direction de la Dette Publique
DGPPE	Direction Générale de la Planification et des Politiques Économiques
DODP	Direction de l'Ordonnancement des Dépenses Publiques
DSEPPP	Direction du Suivi et de l'Evaluation des Performances des Projets et Programmes
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FMI	Fonds Monétaire International
GIP	Gestion des investissements publics
LFI	Loi de Finances Initiale
LFR	Loi de Finances Rectificative
MEPC	Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération
MFB	Ministère des Finances et du Budget
PGES	Plans de Gestion Environnementale et Sociale
PIP	Programme public d'investissement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PTN	Parc de Technologie Numérique
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
QSHE	Qualité, Hygiène, Sécurité, Environnement
SDE	Sénégalaise des Eaux
SND	Stratégie Nationale de Développement
SONES	Société Nationale des Eaux du Sénégal
TER	Train Express Régional
UGP	Unité de Gestion du Projet

Mot du Directeur général du BOCS



Dr. Birome Holo BA
Directeur Général du BOCS

*L'*année 2024 a constitué un tournant décisif dans la trajectoire du développement économique et social du Sénégal. Elle marque l'avènement d'un nouveau leadership politique et d'une ambition renouvelée, portés par la Vision Sénégal 2050.

Sous l'impulsion de Son Excellence Monsieur Bassirou Diomaye Faye, Président de la République, cette vision repose sur des principes structurants : souveraineté nationale, performance de l'action publique, transparence et redevabilité. Elle est traduite en orientations stratégiques, politiques publiques et réformes concrètes par le Premier ministre, Monsieur Ousmane Sonko, qui en assure la mise en œuvre opérationnelle dans une logique de transformation structurelle de l'État et de production de résultats tangibles au bénéfice direct des citoyens.

Dans un contexte marqué par de fortes contraintes budgétaires et des attentes sociales élevées, l'efficacité de la dépense publique et la maîtrise des délais d'exécution des projets s'imposent comme des impératifs majeurs. Accélérer la délivrance des projets n'est plus une option : c'est une condition essentielle pour renforcer la crédibilité de l'action publique, maximiser l'impact des investissements et répondre efficacement aux besoins des populations.

C'est dans cette perspective que le Bureau Opérationnel de Coordination et de Suivi des Projets et Programmes (BOCS), en collaboration étroite avec les ministères sectoriels, les unités de gestion de projets et les partenaires aux développements, a conduit une analyse approfondie des causes structurelles des retards observés dans l'exécution des projets publics.

Le présent rapport met en évidence les déterminants institutionnels, techniques, organisationnels et financiers à l'origine de ces contre-performances. Il propose également des mesures correctives concrètes et des leviers d'amélioration visant à renforcer durablement la coordination, la redevabilité et l'efficacité du dispositif national d'exécution.

La mise en œuvre rigoureuse des recommandations issues de ce travail aura un impact significatif sur la performance globale du cadre de mise en œuvre des projets publics. Elle permettra d'améliorer la planification, de réduire les délais, de sécuriser les financements, d'optimiser la gouvernance opérationnelle et, in fine, d'accroître sensiblement la qualité et la rapidité de délivrance des résultats au bénéfice des citoyens.

Les avancées déjà observées sont encourageantes. Toutefois, des défis persistent et appellent une mobilisation collective accrue ainsi qu'une culture de performance et de résultats partagée à tous les niveaux de l'administration.

Sous le leadership du Premier ministre, le BOCS réaffirme ainsi son engagement à promouvoir une gouvernance fondée sur la rigueur, la réactivité, l'innovation et l'excellence opérationnelle, afin d'assurer un suivi exigeant des projets et réformes prioritaires et de garantir leur impact réel sur la vie des Sénégalaises et des Sénégalais.

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance à l'ensemble des acteurs mobilisés notamment les ministères et structures de l'État, les équipes de projets, les partenaires aux développements et les différentes parties prenantes, pour leur engagement constant et leur collaboration. C'est par cette responsabilité collective et cette exigence commune d'excellence que nous réussirons à transformer durablement l'action publique et à accélérer le développement du Sénégal.

Introduction

Depuis plusieurs décennies, le Sénégal s'est engagé dans la mise en œuvre de réformes structurelles et de projets d'envergure en vue d'accroître l'efficacité de l'action publique et d'améliorer durablement les conditions de vie des populations. Malgré les efforts soutenus de l'Etat, les résultats obtenus demeurent en deçà des attentes, notamment en raison de la persistance de défis socio-économiques, financiers et environnementaux majeurs. Ces difficultés s'inscrivent aujourd'hui dans un contexte marqué par la dégradation du déficit budgétaire, estimé à 12,3 % du PIB en 2024 et un niveau d'endettement élevé qui pèsent lourdement sur la soutenabilité des finances publiques¹.

Les analyses réalisées sur les projets mis en œuvre sur la période de **2014 à 2024** montrent que le Sénégal a mobilisé d'importantes ressources extérieures pour financer ses projets de développement. En effet, **le montant global des projets financés sur ressources extérieures**, sur cette période, s'élève à **11 883 milliards FCFA** pour un **taux d'absorption de seulement 46,77 %**, traduisant des difficultés persistantes dans l'exécution des projets publics. Par ailleurs, **37,85 % de ces projets ont connu une ou plusieurs prorogations. Un taux qui s'élève à 86,4 % pour ceux dont la durée de vie excède cinq ans**, reflétant ainsi la récurrence et la persistance des retards dans l'exécution des projets publics. Cette situation est préoccupante, d'autant plus que la durée moyenne planifiée d'un projet est estimée à 5,28 ans, ce qui signifie qu'une majorité des projets excède largement leur calendrier initial. Ces retards chroniques soulèvent la question de l'efficacité de la dépense publique

et de la gouvernance des projets.

Selon une étude du cabinet KPMG (2025), entre 2010 et 2024, la Côte d'Ivoire a investi 188 milliards USD pour un ICOR² de 4,0 tandis que le Sénégal a mobilisé 88 milliards USD pour un ICOR de 5,7, traduisant une faible efficacité de l'investissement public. Le Sénégal doit donc investir près de 6 unités de capital pour générer 1 unité de croissance. Autrement dit, le Sénégal est confronté à une faible productivité du capital : beaucoup d'investissements, mais peu de résultats économiques immédiats. Ce qui traduit également des contraintes structurelles (infrastructures, capital humain, logistique, gouvernance) qui freinent le rendement global du capital.

Ces constats mettent en lumière la nécessité d'une réorientation profonde des politiques publiques en matière de planification, de gestion et d'exécution des projets. C'est dans cette perspective de transformation systémique qu'en octobre 2024, les nouvelles autorités ont procédé au lancement de **l'Agenda national de Transformation (ANT)**, dénommé « **Vision Sénégal 2050** », désormais érigé en référentiel des politiques publiques du pays.

Cette vision marque une rupture stratégique dans la conduite des politiques publiques en plaçant le suivi-évaluation rapproché et rigoureux au cœur des mécanismes de pilotage de l'action publique afin d'atteindre les résultats fixés dans cet agenda. C'est dans cette dynamique que le **Bureau opérationnel de Coordination et de Suivi (BOCS)** des projets et programme a été créé au sein de la primature dont la mission est d'assurer la coordination et le suivi de la mise en œuvre des projets, programmes et réformes prioritaires.

1 Le taux d'endettement du Sénégal est évalué à environ 132 % du PIB fin 2024, selon le FMI, et à 119 % du PIB selon S&P (en excluant la dette des entreprises publiques).

2 L'ICOR (Incremental Capital Output Ratio, ou coefficient marginal de capital-production) est un indicateur qui mesure l'efficacité de l'investissement : plus l'indicateur est faible, plus le pays est bien classé et présente une meilleure efficacité dans ses investissements.

Le BOCS, dans le cadre de ses missions, a entrepris en 2024 un diagnostic du dispositif de suivi-évaluation des projets mis en œuvre sur la période 2014-2024 pour identifier les forces, faiblesses, opportunités et menaces du dispositif. Ce diagnostic a permis d'identifier les principales contraintes et défis rencontrés dans la mise en œuvre des projets et programmes, notamment les retards récurrents et significatifs dans l'exécution d'une grande partie de ces projets. Ces retards notés, dans plusieurs secteurs, engendrent des coûts supplémentaires conduisant à accroître les dépenses de l'Etat creusant davantage le déficit budgétaire et augmentant par la même occasion le niveau d'endettement du Sénégal. Ce qui remet en question la capacité de l'administration à livrer des résultats dans les délais impartis. Ces retards affectent non seulement l'efficacité des politiques publiques, mais également la crédibilité de l'État vis-à-vis des partenaires techniques et financiers (PTF), des opérateurs économiques et des citoyens.

Dès lors, identifier les causes profondes de ces retards et évaluer leurs surcoûts devient un impératif stratégique pour asseoir les fondements d'une bonne gouvernance dans un contexte d'institutionnalisation de la gestion axée sur les résultats.

C'est dans ce contexte que le Bureau opérationnel de Coordination et de Suivi des projets et programmes (BOCS) a initié cette étude dont l'objectif général est d'analyser les causes profondes des retards dans le cycle de vie des projets et d'analyser les surcoûts associés à ces retards.

De façon spécifique, il s'agit de :

- ✔ **Identifier les principales causes de ces retards ;**
- ✔ **Analyser les surcoûts induits par ces retards ;**
- ✔ **Proposer des recommandations pour réduire les délais et optimiser les coûts dans la mise en œuvre des projets futurs.**

En termes d'approche méthodologique, l'étude combine une approche qualitative, fondée sur des entretiens avec les principaux acteurs (les UGP, les PTF, les ministères, les organes de contrôle, etc.), et une analyse quantitative reposant sur un échantillon de projets sélectionnés à partir d'une cartographie initiale des projets avec les acteurs précités. Ce travail vise ainsi à tirer les enseignements utiles pour réformer les pratiques actuelles et renforcer la performance dans l'exécution des projets en cours et futurs.

Après l'exposé du cadre conceptuel et de la démarche méthodologique, l'étude propose, dans un premier temps, une catégorisation des types de retards identifiés. Elle examine ensuite les causes profondes et les répercussions de ces retards dans le cycle de vie des projets. L'analyse inclut également une analyse des surcoûts associés aux retards de projets à travers une étude de cas. Enfin, le rapport formule un ensemble de recommandations destinées à corriger les dysfonctionnements identifiés et à renforcer l'efficacité opérationnelle des projets publics.

Cette étude constitue une étape déterminante dans la quête d'une meilleure gouvernance des investissements publics. En identifiant les causes profondes des retards, elle vise à améliorer les pratiques actuelles de planification, de mise en œuvre et de suivi-évaluation. Les enseignements tirés permettront de renforcer les capacités institutionnelles, de rationaliser les processus de gestion et d'instaurer une culture de performance axée sur les résultats. À terme, les conclusions de cette étude contribueront à optimiser la gestion des projets en cours et futurs, en garantissant une utilisation plus efficiente des ressources publiques et une meilleure atteinte des objectifs de développement du pays.



1

Approche Méthodologique

1. Approche méthodologique

1.1. Supervision de l'étude

Afin d'identifier de manière rigoureuse les facteurs explicatifs des retards récurrents dans la préparation et l'exécution des projets publics, une démarche méthodologique participative, inclusive et structurée a été privilégiée. Cette approche vise à garantir une appropriation collective des résultats et à faire de l'étude un véritable outil d'aide à la décision pour les décideurs, les partenaires techniques et financiers (PTF) ainsi que l'ensemble des acteurs impliqués dans la gestion des projets publics.

BOCS

Structure centrale de pilotage et de coordination de l'étude.

UGP

Equipes opérationnelles chargées de la mise en œuvre quotidienne des projets



En effet, il a été mis en place un comité technique multi-acteurs pour assurer la supervision stratégique de l'étude. Ce comité regroupe notamment le Bureau opérationnel de Coordination et de Suivi (BOCS), les partenaires techniques et financiers³, les unités de gestion des projets (UGP) ainsi que certains ministères⁴. Il facilite les interventions avec les acteurs et veille à la cohérence méthodologique de l'étude et à la pertinence des analyses produites.

3 BAD, BID, BM, AFD, BOAD, ENABEL

4 Les services du MPEC et du MFB

1.2. Démarche de mise en œuvre

1.2.1. Revue documentaire



Cette première étape consiste en l'exploitation des travaux existants sur la thématique, incluant des travaux antérieurs similaires réalisés par l'écosystème national et international, des rapports techniques et financiers des projets ainsi que des rapports d'achèvement réalisés par les bailleurs de fonds. L'objectif recherché à partir de la revue est de constituer une base fiable permettant de cerner les tendances générales et les premiers éléments de diagnostic.

En effet, le sujet des retards dans la mise en œuvre des projets publics a fait l'objet de nombreuses analyses dans la littérature économique et institutionnelle. L'examen des études similaires permet de mieux comprendre les mécanismes sous-jacents aux retards des projets, compromettant non seulement l'atteinte des objectifs fixés mais également la crédibilité et l'efficacité des politiques publiques. Ces travaux mettent en lumière un ensemble de déterminants interdépendants : les lourdeurs administratives et institutionnelles, les contraintes financières et budgétaires ainsi que les facteurs politiques et sociaux.

✔ Facteurs institutionnels et de gouvernance

Les lenteurs administratives et les déficits de coordination interinstitutionnelle constituent une cause récurrente des retards de projets. La Banque mondiale (2020), dans son rapport « Benchmarking Infrastructure Development », souligne que la complexité des

procédures de passation de marchés et la faible harmonisation des processus expliquent une part importante des retards dans les pays en développement. De même, la Banque africaine de développement (2018⁵), dans son rapport sur l'efficacité du développement, estime que plus de 50 % des retards sont imputables à ces lourdeurs procédurales.

La question de la corruption est également centrale. En effet, Collier et al. (2016⁶) démontrent que, dans les contextes de gouvernance fragile, la corruption peut allonger les délais d'exécution de 20 à 30 %, en raison de pratiques de favoritisme, de contentieux liés à l'attribution des marchés ou encore de la manipulation des procédures réglementaires. Ces constats sont confirmés par le FMI (2020⁷) qui estime qu'en l'absence de régime de gouvernance solide, les projets d'infrastructure constituent un terrain propice à la corruption, aux retards et aux dépassements de coûts.

✔ Contraintes financières

Les problèmes liés au financement et aux décaissements constituent une autre source majeure de blocage. La Banque mondiale (2015⁸), dans une étude portant sur plus de 1800 projets financés en Afrique, révèle que dans près de 70 % des cas, les décaissements ne respectent pas le calendrier initial, en raison d'une préparation insuffisante et d'une faible capacité d'absorption des unités de gestion de projet.

Dans le même sillage, Miyamoto et Chiofalo (2016⁹), ont mis en lumière l'impact des conditionnalités imposées par les bailleurs. Selon eux, les projets adossés à des financements extérieurs subissent souvent

5 Revue annuelle sur l'efficacité du Développement (RAED) – Edition 2018

6 Collier et al., (2016): The Cost of road infrastructure in low - and middle - income countries, The world bank economic Review, Vol. 30, NO. 3, pp. 522–548

7 Well Spent, How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment

8 Analysis of issue shaping africa's economic future, Africa's Pulse, Octobre 2015, volume 12

9 Official Development Finance for Infrastructure: With a Special Focus on Multilateral Development Banks, Kaori Miyamoto et Emilio Chiofalo (2016, OECD Development Co-operation Working Papers, No. 30)

des révisions budgétaires et des retards de décaissement, ce qui contraint leur exécution. Ces aléas entraînent par ailleurs des surcoûts financiers significatifs, tels que les pénalités liées à la non-consommation des ressources.

✔ **Facteurs politiques et sociaux**

Les dynamiques politiques et sociales constituent une autre source importante de perturbation. Les changements de gouvernement, les transitions politiques ou encore les arbitrages institutionnels entraînent souvent une révision des projets, voire leur abandon pur et simple. Par ailleurs, l'insécurité et les conflits particulièrement marqués dans le Sahel provoquent des interruptions prolongées (PNUD, 2020). En effet, dans les contextes fragiles et de conflit, notamment dans le Sahel, les interruptions peuvent durer plusieurs années. La Banque mondiale (2018), dans son analyse sur les États fragiles et affectés par les conflits, souligne que l'insécurité et les crises sociales ont provoqué la suspension de certains projets agricoles et routiers pendant plus de trois ans.

Ces facteurs, souvent interdépendants, accentuent la vulnérabilité des projets et réduisent considérablement leur efficacité dans la réalisation des objectifs de développement.

1.2.2. Collecte des données



La collecte de données s'est appuyée sur une approche mixte combinant des informations qualitatives et quantitatives obtenues à travers des entretiens ciblés et des séances de travail en B to B avec les principales parties prenantes de la chaîne de mise en œuvre des projets publics. Cette double approche vise à :

- ✔ explorer les **causes endogènes et exogènes** des retards à partir des

perceptions des acteurs clés et des données récoltées ;

- ✔ quantifier les **retards observés et les surcoûts associés** à partir d'un échantillon de projets représentatifs.

Elle repose sur une **triangulation des sources** d'informations (entretiens, données administratives, rapports d'évaluation, d'audit et d'achèvement des projets) pour garantir la fiabilité des résultats.

Ont été notamment consultés :

- ✔ **les partenaires techniques et financiers (PTF)** : les échanges avec les PTF¹⁰ impliqués dans le financement des projets les plus structurants, au Sénégal, ont permis de :

- ✔ cartographier le portefeuille de projets par bailleur ;
- ✔ analyser les causes des retards à chaque étape du cycle de vie des projets ;
- ✔ identifier un échantillon de projets représentatifs, ayant ou non connu des retards et d'approfondir l'analyse, projet par projet, en collaboration étroite avec les task managers des structures concernées.

- ✔ **Les UGP et les ministères concernés** : une fois le portefeuille de projets consolidé avec les partenaires, des entretiens complémentaires ont été menés avec les structures nationales, en particulier les UGP, le ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération (MEPC) ainsi que le ministère des Finances et du Budget (MFB). Ces échanges ont permis d'affiner les constats issus des travaux avec les PTF, d'enrichir le volet quantitatif de l'étude par la mise à disposition de données

10 BAD, BID, BM, AFD, ENABEL et BOAD

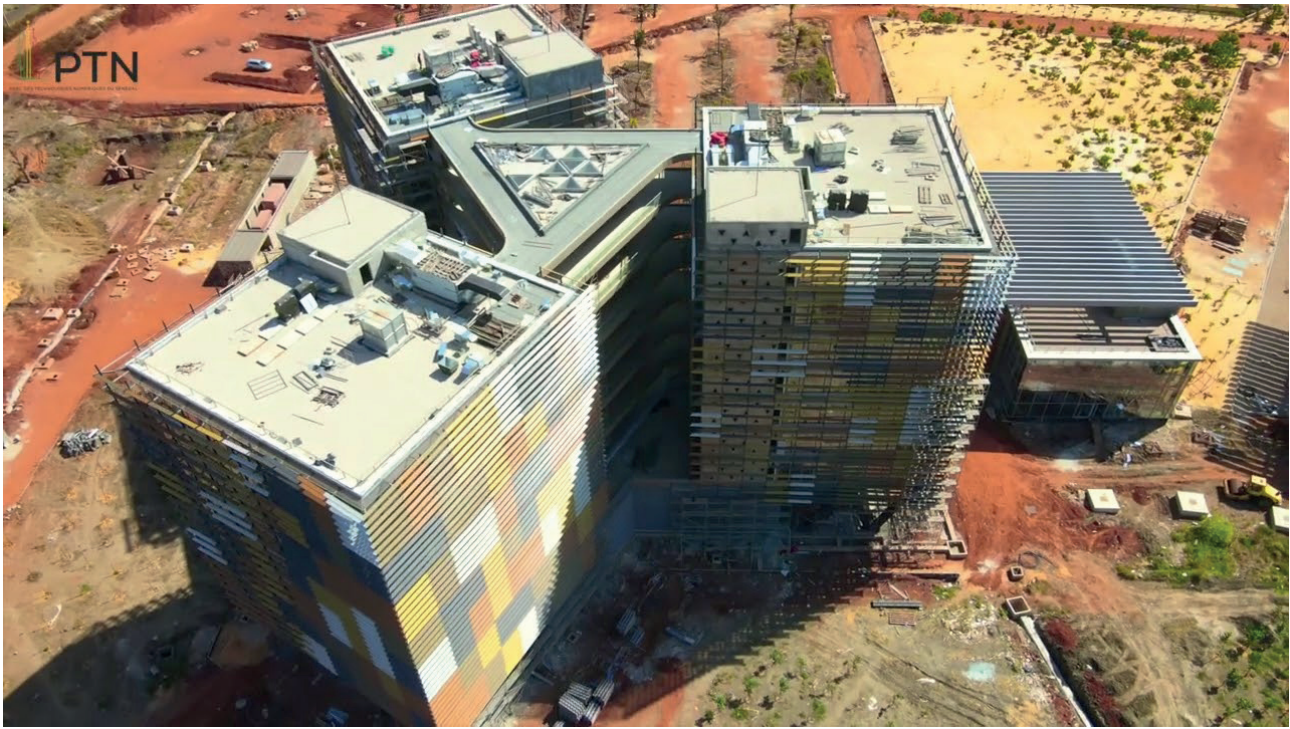
complémentaires sur l'exécution et les contraintes rencontrées dans la gestion des projets.

1.2.3. Outils mobilisés

Pour la collecte des données, deux outils méthodologiques ont été mobilisés. D'une part, un guide d'entretien structuré a permis de recueillir des données qualitatives de manière homogène et d'assurer la comparabilité des réponses obtenues.

D'autre part, un canevas de collecte de données a été utilisé pour recueillir des informations quantitatives et factuelles sur les projets, incluant notamment : la durée prévisionnelle et la durée effective, le coût initial et le coût final, le nombre d'avenants et de prorogations ainsi que les facteurs de blocage identifiés et les impacts engendrés par les retards observés (voir annexes). Par ailleurs, cette collecte a été enrichie par une analyse croisée avec les rapports d'audit, les rapports d'achèvement et les aide-mémoires des projets concernés.







2

Cadre conceptuel et analytique

2. Cadre conceptuel et analytique

2.1. Définition des concepts clés

2.1.1. Description du cycle de vie d'un projet

Le cycle de vie d'un projet constitue une séquence ordonnée d'étapes interdépendantes qui permettent de transformer une idée initiale en une réalisation concrète répondant à des objectifs précis. Il reflète l'ensemble du processus de conception, de financement, de mise en œuvre et de gouvernance d'un projet, tout en intégrant les mécanismes de suivi et d'évaluation.

Les principales étapes du cycle de vie des projets se résument comme suit :

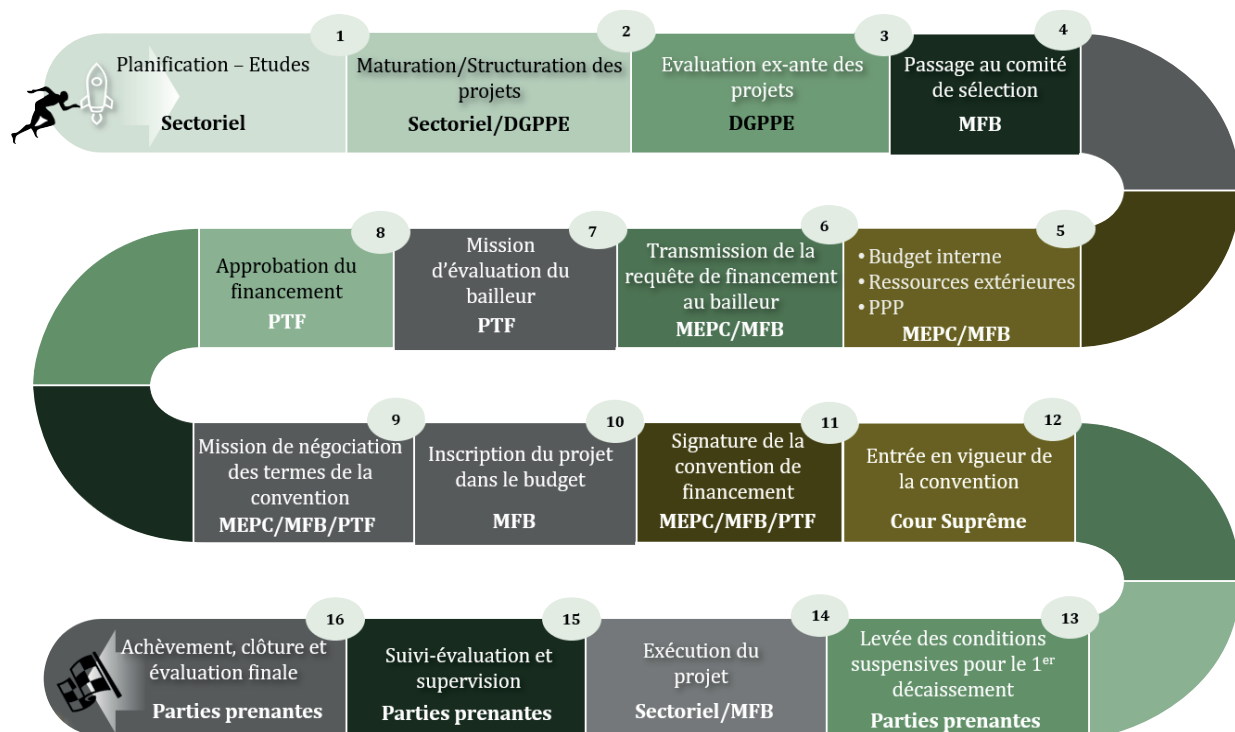
A. Formulation et préparation



Cette première étape est fondamentale car elle conditionne la réussite future du projet. Elle consiste à identifier

les besoins, à définir les objectifs et à évaluer la faisabilité technique, institutionnelle et financière. Des études préalables (études de faisabilité, analyses coûts-bénéfices, évaluations ex-ante, environnementales et sociales) sont conduites afin d'asseoir la pertinence du projet. La qualité de cette phase détermine la capacité du projet à être crédible, bancable et alignée sur les priorités nationales. Au Sénégal, le décret n° 2023-2142 du 31 octobre 2023 portant réglementation du cadre général de la Gestion des Investissements publics (GIP), encadre clairement la formulation, la préparation des projets et le suivi - évaluation des projets et fixe la durée maximale de mise en œuvre d'un projet d'investissement public à 05 ans. Selon ce décret, chaque

Cycle de vie des projets



• Budget interne: 1, 2, 3, 4, 5, 10, 14, 15, 16

• Ressources extérieures: 1 à 16

projet doit inclure un dispositif de suivi - évaluation dès la formulation (indicateurs de performance, jalons et reporting, etc.).

B. Approbation et signature



Une fois formulé, le projet est soumis aux instances décisionnelles pour validation. Cette phase inclut la négociation des conventions de financement, l'approbation par les autorités compétentes (gouvernement, parlement, bailleurs de fonds) et la signature des accords juridiques. L'objectif est de doter le projet d'un cadre légal et institutionnel solide, garantissant son inscription dans le Programme public d'investissement (PIP) et sa conformité réglementaire.

C. Phase préparatoire : levée des conditions suspensives



Après l'approbation, la question centrale est la disponibilité effective des ressources financières. Cette phase englobe la mise en vigueur des conventions, le respect des conditions suspensives, l'ouverture des comptes de projets, ainsi que la mobilisation de la contrepartie nationale. Tout retard dans cette étape entraîne des décalages dans le lancement opérationnel et peut alourdir le coût global du projet.

D. Passation des marchés publics



Le succès du projet dépend largement de la qualité et de la célérité des procédures de passation des marchés. Cette étape permet de sélectionner les prestataires et fournisseurs qui exécuteront les activités du projet. Le respect des principes de transparence, de concurrence et d'efficacité est

important afin de sécuriser l'utilisation des ressources financières et d'éviter des retards liés à des contestations ou à des insuffisances contractuelles.

E. Mise en œuvre et gouvernance



C'est la phase la plus longue et la plus déterminante. Elle recouvre l'exécution des activités planifiées, le suivi de la performance (coût, qualité, délais, impacts), et l'adaptation aux imprévus. La gouvernance des projets exige une coordination efficace entre l'Unité de Gestion du Projet (UGP), les ministères techniques, les bailleurs et les bénéficiaires. L'efficacité de la gouvernance dépend également de la tenue régulière des comités de pilotage, de la disponibilité des financements, et de la rigueur du suivi-évaluation.

Le cycle ci-dessus illustre que la performance d'un projet ne repose pas uniquement sur la phase d'exécution, mais sur l'articulation harmonieuse et la rigueur observée à chacune de ces étapes. Des faiblesses pendant une phase donnée se répercutent sur tout le processus, générant retards, surcoûts et contre-performance.

2.1.2. Retard de projet



Dans le cadre de la présente étude, un **retard de projet** est défini comme tout écart significatif¹¹ entre le calendrier initialement prévu et les délais effectivement observés. Le retard peut concerner une ou plusieurs phases du cycle de vie du projet : préparation, approbation, signature, premier décaissement, passation des marchés, mise en œuvre et clôture.

11 Trois mois au-delà du délai requis
DSEPPP : Direction du Suivi et de l'Évaluation des Performances des Projets et Programmes

2.1.3. Surcoût



Le surcoût désigne toute augmentation des coûts réels d'un projet par rapport aux estimations initiales prévues dans le budget ou le plan de financement. Il peut résulter des :

- ✓ **dépenses additionnelles** liées à des prorogations de contrat, à la réévaluation des prix ou aux avenants techniques ;
- ✓ **coûts indirects** liés aux intérêts sur emprunts, aux pénalités liées à la non-exécution dans les délais contractuels, aux indemnités versées aux prestataires, aux ressources mobilisées sur des projets retardés au détriment d'autres investissements potentiellement plus urgents ou stratégiques ;
- ✓ **facteurs exogènes** notamment une mauvaise conjoncture internationale mais également le calendrier politique qui peut impacter les coûts des projets. Par exemple, le Train Express Régional (TER) - Encadré 1 - a engendré un surcoût d'une valeur de 229,5 milliards FCFA¹² du fait, certes, d'un défaut d'études préparatoires mais également d'une volonté politique à vouloir anticiper l'inauguration (45,9 milliards FCFA)¹³.

Au-delà de ces aspects financiers, les retards induisent également des pertes économiques pour les populations bénéficiaires, notamment en raison de la non-jouissance des services attendus (infrastructures sociales, équipements économiques, services sociaux de base, etc.). Ce décalage dans la livraison compromet les effets socioéconomiques escomptés à court et moyen termes réduisant ainsi l'impact réel des investissements publics sur les conditions de vie des populations.

2.2. Typologie des retards



Les échanges menés avec les parties prenantes lors des rencontres institutionnelles ont mis en évidence la diversité des formes de retards rencontrés dans la mise en œuvre des projets. Ces retards peuvent être regroupés selon la classification suivante :

- ✓ **les retards administratifs** : liés aux lenteurs dans la mise en vigueur et/ou signature des conventions, dans les procédures de validation des marchés, dans la mise en place de l'unité de gestion du projet et dans les décaissements etc.
- ✓ **les retards financiers** : liés à la mobilisation du financement surtout la contrepartie nationale, à l'inscription des projets dans la loi des finances, aux réorientations budgétaires ;
- ✓ **les retards opérationnels** : liés à la défaillance des entreprises d'exécution, à la mauvaise planification des tâches ou à des incidents techniques imprévus ;
- ✓ **les retards juridiques** : liés aux litiges fonciers, à la libération des emprises, aux contentieux avec les parties prenantes ;
- ✓ **les retards sociaux et environnementaux** : liés à l'absence d'études d'impact ou à des résistances communautaires ;
- ✓ **les retards exogènes** : liés à des facteurs hors du contrôle des porteurs de projets (exemple : Covid 19, conflits géopolitiques, hausse du cours des matières premières, les changements de régime politiques etc.)

12 Évaluation économique et financière du projet train express régional (phase i et ii)

13 Évaluation du projet de Train Express Régional (TER) de Dakar – Phase 1



3

**Analyse des causes
profondes des retards**

3. Analyse des causes profondes des retards

L'analyse repose, d'une part, sur l'exploitation des enseignements tirés des entretiens qualitatifs menés auprès des principaux acteurs du cycle de vie des projets. Il s'agit, notamment, des partenaires techniques et financiers, des unités de gestion, des services du ministère des Finances et du Budget et du ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération ainsi que des organes en charge de la passation des marchés. D'autre part, cette analyse est enrichie par la synthèse des données quantitatives collectées sur un échantillon de projets (Annexe 4), permettant ainsi de croiser les perceptions des acteurs avec des éléments factuels et mesurables.

En effet, les résultats des travaux ont mis en évidence une typologie multidimensionnelle des retards, affectant presque toutes les étapes du cycle de vie des projets, de la formulation à l'exécution, en passant par la contractualisation et la mobilisation des financements. Ces retards résultent d'un enchaînement complexe de facteurs structurels, institutionnels, procéduraux et parfois exogènes, avec des impacts significatifs sur la performance des projets, la soutenabilité budgétaire et la satisfaction des bénéficiaires. Parmi les causes des retards des projets, on peut citer :

✓ **Des défaillances dans la phase de formulation et de préparation des projets**

La phase préparation et/ou instruction des projets reste marquée par une faible maturité technique, financière et environnementale des projets. Selon beaucoup d'acteurs, la qualité des projets à l'entrée est un déterminant de la réussite d'un projet. Or, il est constaté que beaucoup de projets sont mis en œuvre sans au préalable disposer d'études de faisabilité complètes, de documents de référence solides ni d'outils de planification pertinents tels que le cadre de mesure de rendement, le plan de gestion des risques ou les plans de suivi-évaluation. Dans de nombreux cas, les études socio-économiques et environnementales requises sont absentes, insuffisantes, ou parfois obsolètes, souvent liées au décalage entre leur élaboration et la période de démarrage du projet.

Tous ces manquements occasionnent une sous-estimation des coûts, des délais et des risques liés au projet entraînant ainsi des révisions fréquentes en cours d'exécution des retards dans la mobilisation des financements et des difficultés d'appropriation par les équipes de mise en œuvre et les bénéficiaires¹⁴. Il est également observé une faible implication des populations bénéficiaires dès la phase de conception, ce qui restreint leur appropriation du projet et leur engagement au cours de la mise en œuvre. De plus, le fait que les équipes responsables de la formulation soient différentes de celles chargées de l'exécution crée une discontinuité qui peut affecter le niveau d'appropriation et l'adhésion aux objectifs, aux résultats attendus ainsi qu'à la

14 Le Projet UVS (Université Virtuelle du Sénégal) : prévu initialement pour 3 ans, a été réalisé sur plus de 6 ans avec plus de 4 prorogations, en raison d'une faible qualité de préparation. En effet, sur financement de la BAD, seuls 4 Espaces Numériques Ouverts (ENO) ont été construits sur 5 initialement prévus. Le projet a souffert d'une réaffectation des crédits d'investissement vers le budget de fonctionnement à cause des prorogations.

Même remarque concernant le projet PTN (Parc de technologie numérique) qui a accusé un retard et une pause de 2 ans et demi en raison d'une faible planification et du facteur covid : la nature du sol (argile), l'assiette foncière partiellement occupée par un cours d'eau et de la pandémie à Covid 19 ont conduit le projet à une révision technique et financière supplémentaire pour compenser les surcoûts estimés à plus de 8 milliards FCFA.

logique d'intervention du projet. L'autre goulot d'étranglement identifié dans cette phase de préparation réside dans les délais trop longs, liés à la réalisation des études techniques de base et aux études spécialisées exigées par les bailleurs (Avant-Projet Sommaire - APS, Avant-Projet Détaillé - APD)¹⁵. Dans certains cas, ces études peuvent durer jusqu'à un an et demi, en plus des huit à neuf mois supplémentaires pour la sélection des cabinets.

Il faut noter que ces manquements identifiés sont liés à l'insuffisance de ressources destinées à la maturation et à la structuration des projets, au déficit de compétences en planification et gestion des projets dans les ministères sectoriels et le secteur parapublic et à un manque de coordination stratégique entre les acteurs de l'écosystème. Ces insuffisances conduisent à la programmation de projets non encore prêts à être exécutés, générant des révisions en cours de route, des prorogations, voire des réaffectations budgétaires.

En termes de recommandations, il s'agira de :

- ✔ Abonder suffisamment les fonds de maturation / structuration des projets (F3P primature, fonds DGPPE, FAPPP) ;
- ✔ Systématiser la maturation des nouveaux projets et programmes ;
- ✔ Intégrer le financement des évaluations dans le montage des projets afin de systématiser les évaluations ;
- ✔ Equilibrer les coûts/qualité des études ;
- ✔ Renforcer les capacités des acteurs impliqués dans la maturation des projets ;
- ✔ Renforcer les capacités des acteurs institutionnels (ministères, agences d'exécution, UGP ...) en planification, en gestion de projet et en gestion axée sur les résultats.

✔ Une phase d'approbation/ signature/mise en vigueur marquée par des lenteurs administratives et une faible coordination

Le passage entre l'approbation du projet par les instances du bailleur, la signature des conventions et la mise en vigueur, connaît des retards significatifs. Ceux-ci s'expliquent par un manque de coordination de la part des structures de l'Etat, une faible appropriation des textes et procédures des bailleurs mais également des conditionnalités imposées par ces derniers. En outre, des perturbations liées aux changements de régime politique, imposent une révision des alignements budgétaires et stratégiques (LFR, SND) occasionnant un décalage entre les autorisations de financement (PTF) et les inscriptions dans les LFI/LFR (Loi de Finance Initiale /Loi de Finance Rectificative). Après la signature des conventions de financement, l'Etat doit satisfaire les conditions suspensives. Dans cette phase, les projets sont confrontés à deux goulots d'étranglements, entre autres :

✔ L'entrée en vigueur des projets

La première source de retard réside dans les délais d'entrée en vigueur des projets. Après la finalisation des négociations, un délai additionnel de 3 à 4 mois est souvent observé pour satisfaire les conditions suspensives, bien que les conventions prévoient un maximum de 120 jours. Ces lenteurs concernent notamment :

- ✔ l'avis juridique délivré par la Cour Suprême certifiant que la convention de financement a été régulièrement autorisée ;
- ✔ l'obtention de l'attestation de non-dépassement du plafond d'endettement, délivré par la Direction de la Dette Publique (DDP).

15 Exemple du projet PSEA où plus de 19 études ont été réalisées, retardant ainsi la mise en œuvre.

✓ Le premier décaissement

Les conditions préalables au premier décaissement, telles que la preuve de l'inscription budgétaire de la contrepartie de l'Etat, le recrutement du coordonnateur du projet, l'ouverture d'un compte spécial, l'attestation d'existence de crédit, la lettre de couverture budgétaire, la mise en place des équipes du projet, sont souvent longues et peu anticipées, entraînant des retards dans la mobilisation effective des fonds.

En 2020, il est ressorti d'une analyse réalisée par la DSEPPP sur une liste de 24 projets que :

- ✓ Le délai moyen de levée des conditions suspensives à l'entrée en vigueur des conventions de financement est de 5 mois pouvant même dépasser une année dans certains cas ;
- ✓ Le délai moyen de levée des conditions suspensives au premier décaissement est de 6 mois pouvant aller jusqu'à une année pour certains projets.

Ainsi, le délai moyen est de 11 mois pour l'effectivité du premier décaissement du PTF après la signature de la convention.

Ces retards se traduisent **par un allongement des délais de démarrage, une révision à la hausse des conditions initiales des prêts et une perte d'opportunités de financement, notamment dans les cas de caducité des accords.**

En termes de recommandations, il conviendra de :

- ✓ Mettre en place un comité de suivi des conventions de financement, pour la signature, l'entrée en vigueur et la levée des conditions suspensives des projet ;
- ✓ Renforcer les capacités des parties prenantes (négociateurs publics, des responsables, des donneurs d'ordres des agences d'exécution et des ministères et UGP) sur les règles et procédures des bailleurs en matière d'acquisition, de décaissement, de gestion financière, de gestion de projet et des procédures nationales ;
- ✓ S'assurer que l'UGP est créée dès l'approbation du projet par les bailleurs ;

✓ Une passation des marchés entravée par des lourdeurs administratives et un faible respect des délais

Les retards dans la passation des marchés sont occasionnés par **la complexité et la longueur des procédures, l'absence d'un référencement des prix¹⁶, parfois la faible qualification du personnel impliqué dans le processus et le non-respect des délais (évaluation, signature, approbation, paiement)**. Le rejet ou l'annulation de ces ANO est fréquent, notamment en raison de la qualité insuffisante des dossiers¹⁷.

Il faut rappeler également que dans le cadre de la mise en œuvre des projets financés sur ressources extérieures, les procédures de passation des marchés sont à la fois régies par les directives des partenaires techniques et financiers (PTF) et la réglementation nationale, à l'exception de la Banque mondiale (BM).

16 Ce qui occasionne des offres anormalement basses et un contournement des entreprises des procédures de marchés.

17 Les entretiens ont permis de constater que les délais des avis de non-objection peuvent atteindre 5 mois au lieu de 2 semaines, idéalement.

Ce principe implique **une double revue** de la procédure de passation. En effet, la revue des dossiers est faite par la Direction centrale des marchés publics (DCMP) conformément aux textes nationaux mais également par le PTF selon leurs propres règles de passation.

Cette double revue, bien importante pour assurer la conformité des procédures, retarde le démarrage de l'exécution des marchés, et rallonge la durée planifiée de mise en œuvre. Des retards sont souvent constatés dans la validation des documents de passation tels que les dossiers d'appel d'offres, les rapports d'évaluation des offres et les projets de contrats, d'avenants et résiliations.

Par ailleurs, on constate de longs délais de traitements occasionnés par les différents niveaux de validation requis (UGP, MFB, PTF), la faible réactivité de certaines parties prenantes et les erreurs ou omissions dans les dossiers. Par exemple, l'approbation des gros marchés (plus de 300 millions FCFA) met beaucoup de temps à être finalisée (2 à 3 mois) au sein du cabinet du ministre des Finances et du Budget (MFB). En outre, il convient de noter l'incapacité des autorités contractantes à authentifier les documents fournis par les entreprises soumissionnaires attestant leur capacité technique et financière. De plus, avec la règle du moins disant qualifié, on constate souvent des entreprises qui rencontrent des difficultés financières et techniques dans l'exécution des projets publics.

Tous ces dysfonctionnements dans les procédures de passation des marchés entraînent des retards dans les décaissements des fonds et par conséquent dans l'exécution des projets. Ce qui entraîne souvent des surcoûts ainsi qu'une perte d'efficacité dans l'atteinte des objectifs initialement fixés.

En termes de recommandations il conviendra de :

- ✓ Supprimer la double revue lors de la signature des conventions ;
- ✓ Digitaliser et simplifier les procédures de passation, d'attribution et de recours des marchés ;
- ✓ Formaliser et vulgariser le dispositif spécifique d'accompagnement de la DCMP pour accélérer les processus de passation des projets et programmes stratégiques.

✓ Des blocages financiers dus à une faible gouvernance budgétaire

Les retards financiers créent également des dysfonctionnements dans l'exécution des projets et engendrent le plus souvent des interruptions ou suspensions de projets. Ils découlent, d'une part, des retards dans les décaissements de la part des bailleurs, souvent consécutifs au non-respect de certaines clauses contractuelles¹⁸. D'autre part, aux blocages dans la mobilisation des contreparties nationales ou aux retards dans le paiement des décomptes, ce qui fragilise la trésorerie des entreprises et compromet la poursuite des travaux dans un contexte de préfinancement suivi de remboursement.

Ces difficultés s'expliquent le plus souvent par un manque de communication institutionnelle entre le ministère des Finances et du Budget (MFB), les unités de gestion de projet (UGP) et les bailleurs ainsi qu'un faible suivi des engagements contractuels de la part du MFB. Certaines lenteurs découlent également du fait de l'éclatement du ministère de l'Economie et des Finances en deux entités distinctes : le ministère de l'Économie est chargé de la gestion des conventions de financement et du suivi des projets financés sur ressources

18 C'est l'exemple du Programme d'Agropole du Sénégal où la nomination d'un coordonnateur sans passer par un appel d'offre, conformément aux clauses a occasionné des blocages financiers pendant plusieurs mois

extérieures tandis que le MFB est responsable des décaissements ainsi que du service et du paiement de la dette.

Par ailleurs, on constate souvent des réorientations budgétaires internes notamment le transfert de crédits d'investissement vers le budget de fonctionnement surtout en cas de prorogations de projet.

En termes de recommandations, il faudrait :

- ✓ S'assurer que les prestataires transmettent des documents conformes aux exigences de paiement ;
- ✓ Inscrire systématiquement des fonds de contrepartie dans la LFI / LFR et mobilisation effective.

✓ Une mise en œuvre opérationnelle affectée par des défaillances techniques, contractuelles et sociales

La mise en œuvre et la qualité des réalisations des projets sont compromises par la faible mobilisation de la contrepartie financière nationale, par les retards dans le paiement des décomptes, par la défaillance des entreprises, par une faible planification technique (devis, études architecturales, omission dans les évaluations des devis) et par une lenteur gestion des emprises et des indemnités. En effet, la mobilisation de la contrepartie nationale constitue une contrainte majeure et une cause fréquente des retards observés dans la mise en œuvre des projets. Soit le montant inscrit dans la LFI est insuffisant soit le montant inscrit ne peut pas être mobilisé¹⁹. C'est d'ailleurs pour cette raison que certains bailleurs, à l'image de la Banque mondiale, ont

progressivement opté pour le financement quasi intégral des projets, sur la base des leçons tirées des expériences passées. Dans ce schéma, la part de l'État se limite généralement aux dépenses considérées comme moins essentielles telles que les équipements ou les indemnités du personnel des UGP. Toutefois, même avec ce procédé, il est régulièrement constaté que l'État n'honore pas de manière satisfaisante ses engagements, ce qui fragilise la mise en œuvre effective des projets.

En outre, le paiement des décomptes, essentiel pour payer les fournisseurs et prestataires, connaît de fréquents retards liés à la lourdeur des procédures²⁰, à la longueur du circuit de validation²¹ et à la clôture anticipée des opérations budgétaires. Ces lenteurs entraînent un faible niveau d'exécution²², un ralentissement, voire un arrêt des activités, compromettant le respect des délais et générant des surcoûts pour l'État à travers des intérêts moratoires réclamés par les entreprises.

Par ailleurs, il est souvent constaté une défaillance des entreprises chargées de l'exécution des projets. En effet, les faiblesses des capacités techniques et financières des entreprises constituent l'une des principales causes de ce facteur de contreperformance. Dans la pratique, les dossiers de marchés fournis lors de la phase de soumission ne reflètent pas souvent une réelle disponibilité de compétences techniques et financières au sein des entreprises soumissionnaires, ce qui se traduit par la suite par des difficultés dans l'exécution des marchés gagnés. Ces situations conduisent le plus souvent à des interruptions de travaux et des résiliations de contrats avec les prestataires. Les autres causes observées

19 La DESEPP, sur un échantillon de 60 projets, a montré en 2020 que sur les 25,2 milliards attendus seuls 9,8 milliards ont été reçus (soit 38,9%)

20 Il est demandé aux fournisseurs une multitude de pièces justificatives.

21 La chaîne de validation des factures est perçue comme un facteur de retard : les prestataires doivent passer par plusieurs niveaux (UGP, DODP, Bailleur), avec des durées de traitement variables.

22 C'est l'exemple du projet l'ISMEA qui, à une année de la clôture, n'a consommé que 29,5% du budget.

dans l'arrêt des chantiers sont multiples. Il s'agit des avis de non-objection (ANO) en attente ou rejetés, de la faible conformité aux exigences QHSE (Qualité Hygiène Sécurité Environnement), de la faible maîtrise des réseaux enterrés des concessionnaires (SDE, SONES, etc.) et du non-paiement à temps des factures dues aux prestataires. La Direction du Suivi de la performance des projets et programmes (DSEPPP)²³, à travers son étude sur la défaillance des entreprises a montré, qu'en 2025, le montant des factures impayées, dues aux prestataires, s'élèvent à 870 milliards FCFA dont 249 milliards sur ressources extérieures et 621 milliards sur ressources internes.

A côté de cela, il est constaté que des manquements sont notés dans les mesures de sauvegarde sociales, en particulier la question de la libération des emprises influe sur les projets. En effet, certains bailleurs n'acceptent pas qu'un projet démarre sans une indemnisation préalable et adéquate des populations affectées²⁴. À cela s'ajoutent des conflits communautaires liés à une implication insuffisante des populations dès la phase de formulation.



En termes de recommandations, il faudrait :

- ✓ Digitaliser la transmission des dossiers de demande de décaissement entre, d'une part, les UGP et la DODP, d'autre part, entre la DODP et les PTF ;
- ✓ Définir des critères nationaux homogènes de sélection des coordonnateurs, des experts QHSE et des équipes de projet avec des contrats de performance ;
- ✓ Elaborer un référentiel de prix et l'exécuter ;
- ✓ Introduire la méthode de sélection selon l'offre économiquement la plus avantageuse (l'application du critère noté exple BM) le cas échéant ;
- ✓ Renforcer le dispositif de sanction à l'égard des entreprises défaillantes conformément aux dispositions contractuelles et réglementaires ;
- ✓ Impliquer davantage les populations et les collectivités territoriales dès la phase de formulation des projets ;
- ✓ Confier la maîtrise d'œuvre à des entités expérimentées et veiller aux transferts de compétences vis-à-vis des entreprises locales ;
- ✓ Rendre fonctionnelles les organes de gouvernance (COFIL, COTECH) ;
- ✓ Mettre en place d'une plateforme des réseaux des concessionnaires (SENELEC, AGEROUTE, ONAS, ORANGE etc.).

✓ Une Coordination et un suivi évaluation des projets encore peu structurés

Le suivi - évaluation constitue un maillon essentiel dans l'exécution des projets et programmes. Il permet d'apprécier l'état d'avancement, d'identifier les contraintes et de prendre des mesures correctives.

²³ Ministère de l'Economie, du Plan et de la Coopération (MEPC)

²⁴ Pour le projet TER, selon les acteurs, plus de 70 milliards ont été dédiés aux paiements des indemnités, dans des milieux densément peuplés avec beaucoup d'activités de commerce. Cependant, la mobilisation de la contrepartie de l'Etat a été extrêmement compliquée.

Toutefois, le dispositif de suivi - évaluation mis en place dans le cadre des projets reste parfois limité dans sa capacité à anticiper et à corriger les défaillances au moment opportun. En effet, le manque de mécanismes de suivi-évaluation intégré et efficace²⁵ capable d'aider à la prise de décision nuisent à la réactivité et à la capacité d'optimiser les délais dans l'exécution des projets. Par ailleurs la non - tenue des COPIL de manière régulière démontre une faiblesse dans la gouvernance des projets et entraîne une faible coordination des actions entre les UGP, les ministères sectoriels et les partenaires techniques et financiers. Par ailleurs, l'exécution des projets demeure fortement pénalisée par des délais de réaction trop longs, des entités étatiques impliquées, face aux difficultés rencontrées sur le terrain.

En termes de recommandations, il conviendra de :

- ✓ Instaurer des mécanismes de capitalisation, d'économie de connaissance et d'archivage pour assurer la mémoire institutionnelle (bibliothèque digitale nationale sur les projets - BDNP) ;
- ✓ Mutualisation et création de synergies des interventions des PTF intervenant dans les mêmes secteurs et/ou zones géographiques ;
- ✓ Créer des unités de coordination et de suivi-évaluation au niveau sectoriel avec un positionnement stratégique et intégrant un système d'alerte sur les retards, avec des revues annuelles de performance, exemple des Delivery Units.

✓ Des facteurs exogènes souvent peu anticipés

Les chocs extérieurs à l'instar des crises sanitaires (covid 19), les conflits géopolitiques (crise russo - ukrainienne), l'inflation mondiale ou la détérioration des termes d'échanges entraînent une hausse des prix d'acquisition des matériels et matières premières ainsi qu'une perturbation des chaînes d'approvisionnement. Ces facteurs, bien que difficilement maîtrisables, sont rarement pris en compte dans la planification initiale, ce qui peut conduire à fragiliser davantage la mise en œuvre des projets.

A titre d'exemple, le projet de Parc de technologie numérique (PTN) a été fortement affecté par la COVID-19, entraînant **un arrêt des travaux pendant deux ans et demi, un surcoût engendré par une hausse du coût des matières premières et une révision des prix estimée à 8 milliards FCFA**. Ce qui a occasionné une nouvelle convention de signature entre le Sénégal et la BOAD pour, en partie, combler le surcoût.

En termes de recommandations, il faudrait :

- ✓ Intégrer dans la planification les risques des chocs exogènes en mettant en place des provisions budgétaires pour les aléas exogènes.

25 Absence d'outils de suivi et d'évaluation avec des indicateurs de performance pertinents et orientés résultats, rapports d'avancement inexistant ou non exploitables.

4

Description du portefeuille de projets et analyse des surcoûts



4. Description du portefeuille de projets et analyse des surcoûts

La mise en œuvre des projets publics au Sénégal, s'accompagne souvent de retards significatifs qui affectent leur efficacité et leur rentabilité. Ces retards ne se limitent pas à des décalages temporels, ils génèrent des surcoûts multiples d'ordre financiers, économiques et sociaux qui fragilisent la soutenabilité des investissements publics.

4.1. Analyse descriptive

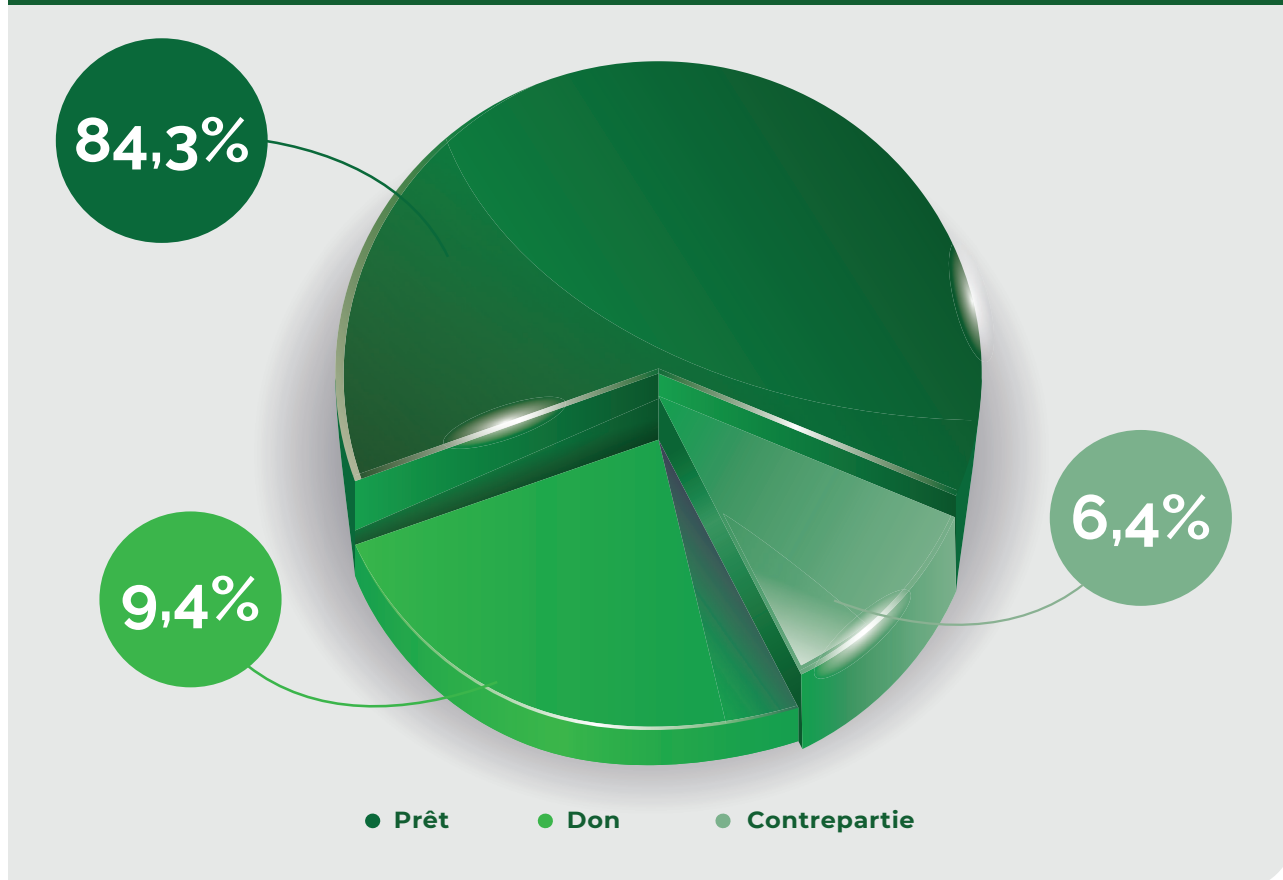


L'analyse de la structure des financements révèle une forte prédominance des emprunts dans le portefeuille : 84,3 % des projets sont financés par des prêts, contre seulement

9,4 % par des dons, le reste étant assuré par la contrepartie de l'État financiers, spécifiquement consultés dans le cadre de cette étude²⁶. Il s'agit de la Banque Mondiale (19,34%), de la Société Générale (8,33 %), de la Banque Islamique de Développement (7,67 %), de la Banque Africaine de Développement (7,31 %), de l'Agence Française de Développement (6,84 %) et de la Banque Ouest Africaine de Développement (4,35 %).

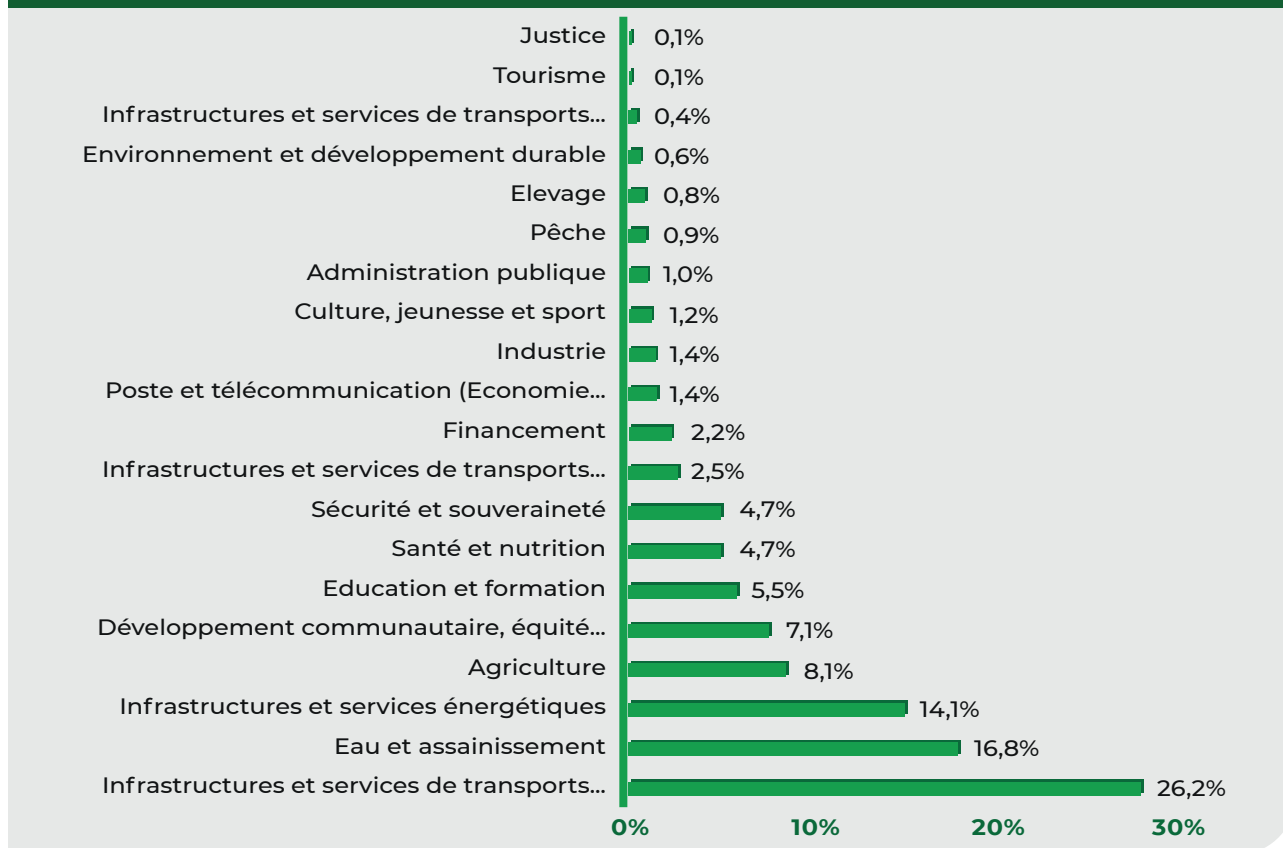
L'analyse du portefeuille des projets actuellement suivis par la DSEPPP fait ressortir un total de 214 projets actifs. Parmi ces projets, plus de 50 % sont financés par le groupe des six principaux partenaires techniques et en outre,

Figure 1: Répartition des projets par nature de financement



26 A l'exception de la Société Générale

Figure 2: Répartition des projets par secteurs



la structure du financement extérieur reste fortement concentrée sur quelques secteurs prioritaires, en particulier les infrastructures et services des transports (26,2 %), l'eau et l'assainissement (16,8 %), les infrastructures et services de l'énergie (14,1 %), l'agriculture (8,1 %) et le développement social (7,1 %). Ces secteurs absorbent plus de 69% des ressources disponibles. Cette répartition reflète une stratégie de développement centrée sur les infrastructures, le capital humain et la sécurité énergétique, considérés comme leviers essentiels de croissance et de réduction de la pauvreté. En revanche, des secteurs tels que l'environnement, le tourisme, la pêche ou encore l'industrie demeurent faiblement financés (moins de 2 % chacun).

En outre, la DSEPPP (Direction du Suivi de la Performance des Projets et Programmes), à travers son étude sur la défaillance des entreprises a montré que, sur la base des 214 projets suivis, pour un financement

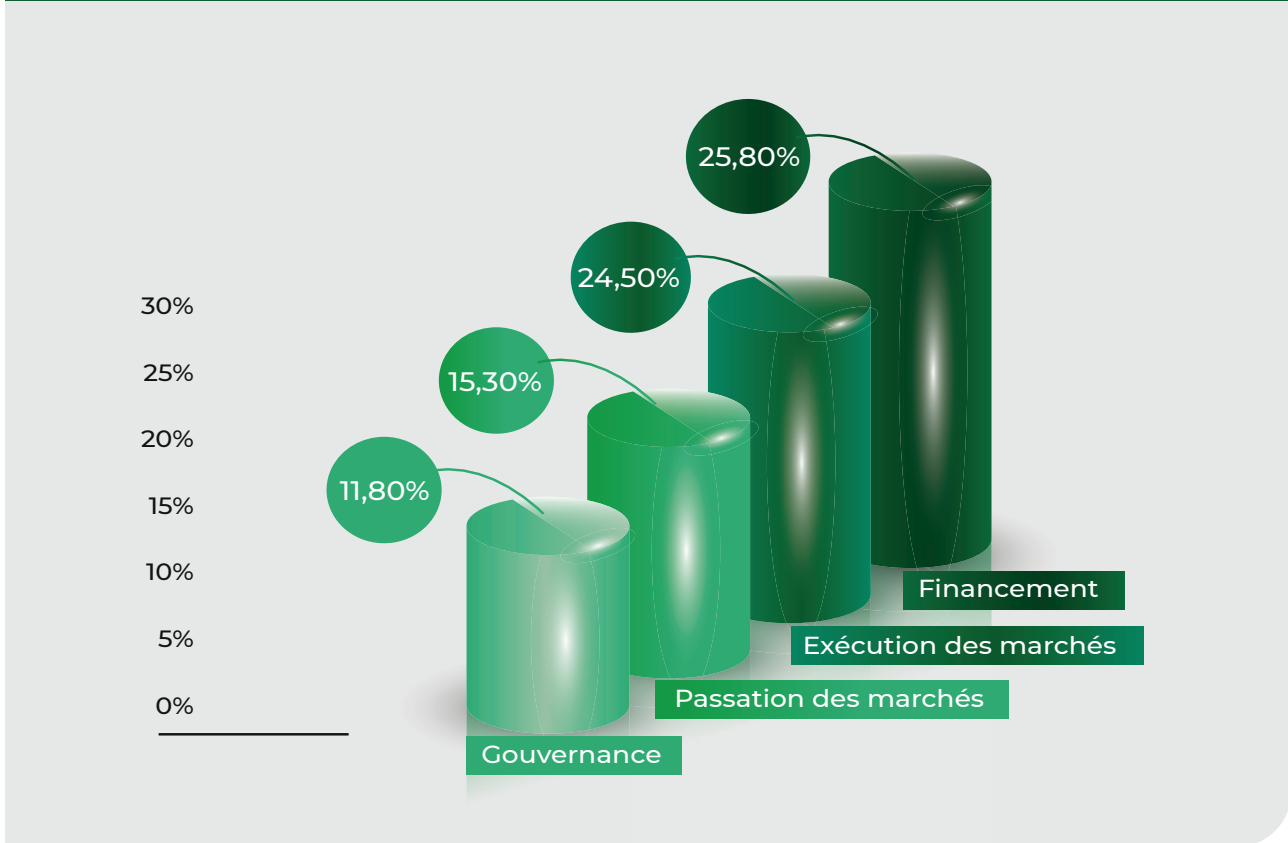
global de 12 108 milliards de FCFA, l'âge moyen des projets est de 5 ans et 5 mois et le financement est la principale contrainte de suivi (graphique 3 ci-dessous). Toutefois, il existe dans le portefeuille de suivi des projets ayant duré plus de 10 ans comme le cas du projet de dépollution de la Baie de Hann dont la première convention a été signé en 2009.

4.2. Analyse des surcoûts



Pour l'analyse des surcoûts relatifs à la mise en œuvre des projets publics, l'étude se focalise sur un échantillon de quatorze projets structurants, touchant divers secteurs prioritaires – Eau et Assainissement (5), Transport (4), Energie (1), Numérique (1), Education (1) et Agriculture (2) – et dont l'exécution a eu lieu entre 2014 et 2024 (annexe 4). Ces projets, choisis avec les acteurs, ont été financés sur ressources extérieures.

Figure 3: Proportion de contraintes de Suivi



4.2.1. Les prorogations de projets

Les retards dans la mise en œuvre des projets induisent souvent la prorogation de ces derniers et **de facto la reconduction des équipes des Unités de Gestion de Projet (UGP), gonflant, par la même occasion, les charges de fonctionnement associées : salaires du personnel, charges locatives, frais de gestion et autre charges diverses.** Ces coûts, souvent considérés comme incompressibles, deviennent particulièrement lourds lorsqu'ils s'étalent sur plusieurs années. Dans l'échantillon des 14 projets étudiés, il ressort qu'ils ont tous, à l'exception de deux d'entre eux, fait l'objet d'extension et le nombre de prorogations peut même aller jusqu'à trois. En guise d'exemple, en 2024, la BID a estimé, sur une liste de cinq

projets sélectionnés²⁷, l'incidence financière engendrée par leur prorogation à hauteur de **2,744 milliards FCFA.**

Ces prorogations traduisent un problème d'efficience budgétaire, dans la mesure où des ressources publiques mobilisées pour la réalisation d'investissements productifs se trouvent absorbées par des charges de fonctionnement récurrentes, sans générer de valeur ajoutée supplémentaires²⁸.

4.2.2. Les commissions d'engagement

Les commissions d'engagement constituent un autre effet financier direct des retards et désignent des pénalités de non-performance appliquées à l'Etat par les bailleurs sur les

27 Il s'agit du Projet de Gestion durable des Déchets Solides Urbains au Sénégal (PGDSU – 441 millions FCFA), du Projet d'Atténuation des Effets Induits par les Inondations au Sénégal (PAEII – 1,5 milliards FCFA), du Projet d'Alphabétisation et d'Apprentissage des Métiers et de Lutte contre la Pauvreté (PALM/PHASE II – 950 millions FCFA), du Projet de Développement de l'Entreprenariat Agricole au Sénégal (PDEAS/PRODAC – 131 millions FCFA) et Programme d'Urgence de Développement Communautaire (PUDC) (phase 2/BID – 514 millions FCFA).

28 Dans le cadre de cette étude, les données relatives au fonctionnement des UGP enquêtée n'ont pas pu être recueillies. Les coûts de fonctionnement des UGP varient en fonction des projets.

montants des prêts contractés mais non décaissés. En effet, la plupart des conventions de financement conclues avec les partenaires techniques et financiers (PTF) incluent une clause imposant à l'État de verser une commission annuelle sur les montants non encore décaissés²⁹. Lorsque l'exécution du projet est retardée, les fonds restent immobilisés dans les comptes, entraînant un coût additionnel substantiel pour le trésor public.

Par exemple, les commissions d'engagement appliquées à trois projets, dans la liste des quatorze retenus, entre 2019 et 2024, s'élèvent à **2,238 milliards FCFA**³⁰. Au-delà de l'impact budgétaire important engendré par ces commissions d'engagement, elles traduisent une inefficience de la dépense publique, car l'État se retrouve à payer pour des ressources financières qu'il n'a pas utilisées à temps. Ces charges sont d'autant plus problématiques qu'elles réduisent la capacité de financement d'autres priorités nationales. A cela, il faut ajouter les pénalités et indemnités dues aux prestataires en cas de suspension ou d'arrêt des travaux.

4.2.3. La révision des prix

L'un des effets les plus tangibles des retards de projet réside dans la révision systématique des prix des marchés, particulièrement marquée dans les secteurs sensibles à l'inflation tels que les infrastructures routières, énergétiques ou hydrauliques. En effet, tout allongement des délais d'exécution peut entraîner que les contrats signés initialement soient réajustés pour tenir compte de l'évolution des prix des intrants : matériaux de construction, équipements importés, etc. Ces révisions, encadrées souvent par les clauses contractuelles, deviennent presque inévitables

dans un contexte de volatilité des marchés mondiaux et de pressions inflationnistes locales.

Par exemple, le projet Parc de Technologie Numérique (PTN) a été durement affecté par la COVID-19, entraînant un arrêt des travaux pendant deux ans et demi, une hausse du coût des matières premières et une révision estimée à **8 milliards FCFA**, occasionnant un prêt complémentaire auprès de la BOAD. À cela se sont ajoutés des problèmes techniques liés à la nature du sol, des avenants multiples, ainsi qu'une faible mobilisation de la contrepartie nationale. De son côté, le projet BRT a subi les retards liés à la pandémie, aggravés par des perturbations logistiques et des manifestations pré-électorales ayant entraîné la destruction d'équipements dont le montant est à près de **1,2 milliard FCFA**. Ces exemples montrent combien les facteurs exogènes compromettent la bonne exécution des projets et alourdissent leurs coûts.

Par ailleurs, les projets connaissent également des risques financiers liés à l'endettement en devises. Par exemple, l'usine de dessalement des Mamelles a subi une dépréciation du Yen japonais, générant plus de **30 milliards de FCFA** de surcoûts et nécessitant un nouvel emprunt. Quant au projet de dépollution de la Baie de Hann, il a enregistré des surcoûts couverts par un don de **10 millions d'euros (6,5 milliards FCFA)** de l'Union Européenne après plusieurs années de difficultés d'exécution, depuis sa première signature en 2009. Ces cas illustrent la vulnérabilité des projets face aux aléas financiers et à la faible maîtrise des délais.

À long terme, ce mécanisme génère un effet cumulatif : les projets retardés deviennent non seulement plus coûteux, mais ils

29 Généralement comprise entre 0,5 % et 1 %.

30 Il s'agit du projet train express régional (TER, phase 2 – 1,129 milliards FCFA), du programme sectoriel eau et assainissement (PSEA - - 533 millions FCFA) et du projet d'électrification rurale (575 millions FCFA).

réduisent également la capacité de l'État à financer de nouveaux investissements. Ce phénomène génère des pertes de temps, une augmentation des charges financières et renoncement à d'autres projets, faute de ressources disponibles.

4.2.4. Les Intérêts liés à la dette

Les retards de projets entraînent également un effet d'allongement de la période d'amortissement de la dette. En effet, même si les projets ne sont pas exécutés conformément au calendrier prévu, les emprunts contractés pour leur financement génèrent des intérêts qui continuent de courir³¹. Dans certains cas, les remboursements sont différés, mais l'accumulation d'intérêts intercalaires accroît le coût global du financement.

Il résulte de ce mécanisme un double effet qui peut être pervers. En effet, d'une part, l'État paie plus cher pour le même projet, et d'autre part, la soutenabilité de la dette nationale se trouve fragilisée. Malheureusement ces coûts sont occultés dans les rapports de performance et constituent un signal d'alerte sur la nécessité de mieux anticiper les calendriers d'exécution et de renforcer la discipline dans le décaissement des ressources.

4.2.5. Coûts d'opportunité

Au-delà des surcoûts financiers directement imputables aux retards, les projets connaissent également des coûts d'opportunité considérables, souvent invisibles dans les bilans comptables et difficiles à évaluer, mais dont l'impact économique et social est potentiellement le plus lourd. Chaque mois de retard prive les populations et les acteurs économiques des bénéfices attendus de l'investissement réalisé, compromettant ainsi l'efficacité globale de la dépense publique. L'exemple à donner constitue le projet

de reconstruction des routes régionales (Ndioum - Thilogne et Diallocotto - Mako) qui a démarré depuis 2015 avec un taux de décaissement de 73,18 % en 2025 pour 3 prorogations enregistrés, privant ainsi les populations et les acteurs économiques des retombées attendues sur un projet qui devait être clôturer depuis 2019 (soit plus de 5 ans de retard).

Ces coûts d'opportunité, bien qu'intangibles, dépassent parfois les surcoûts financiers mesurables. En effet, ils se traduisent par une croissance économique bridée, une détérioration du climat des affaires et une perte de confiance des populations dans la capacité de l'État à délivrer les services publics promis. En ce sens, ils constituent la dimension la plus critique des retards de projet, car ils affectent directement le développement humain et la compétitivité économique du pays.



31 Souvent le remboursement du Capital est différé avec les délais de grâce. Cependant, pendant ce temps, même si le capital n'est pas encore remboursé, des intérêts intercalaires continuent de s'accumuler et alourdissent la dette si des retards sont constatés.



5

Enseignements et recommandations

5. Enseignements et recommandations

5.1. Enseignements clés de l'étude



Les analyses conduites dans le cadre de cette étude mettent en évidence des enseignements significatifs relatifs à la typologie, aux causes ainsi qu'aux implications des retards observés dans la mise en œuvre des projets de l'État du Sénégal. Il convient notamment de souligner :

✓ Une accumulation de retards structurels aux causes multiples



La majorité des causes des retards identifiées résulte d'une multitude de dysfonctionnements à plusieurs niveaux du cycle de vie du projet (formulation, financement, exécution, pilotage). Ces retards récurrents observés découlent plus de la responsabilité des structures étatiques et d'exécution que de facteurs exogènes.

✓ Des surcoûts importants mais sous-documentés



Les retards observés engendrent souvent des surcoûts non négligeables, à la fois directs (avenants financiers, pénalités, intérêts sur emprunts) et indirects (coûts d'opportunité).

Toutefois, ces surcoûts sont insuffisamment suivis dans les systèmes actuels de pilotage, ce qui limite la réactivité institutionnelle.

✓ Une gouvernance faible du pilotage des projets



Le manque de coordination entre les ministères stratégiques et sectoriels, les UGP, les PTF et les services de suivi évaluation favorise la dispersion

des responsabilités et une faible responsabilisation. Le rôle des instances de supervision notamment des comités de pilotage et des organes de suivi évaluation reste souvent très limité à l'image du Cadre harmonisé de suivi évaluation des politiques publiques. À cela s'ajoute une absence de cadre clair de redevabilité et de mécanisme de coordination efficace entraînant des chevauchements de rôles, une dilution des responsabilités et des retards dans les prises de décision. Le déficit de ressources humaines qualifiées en gestion de projet accentue ces difficultés. En effet, les équipes de projet souffrent souvent d'un manque de compétences techniques et managériales en gestion axée sur les résultats, en passation de marchés et en gestion des risques, ce qui fragilise leur rôle d'interface avec les ministères de tutelle et les bailleurs. L'absence de capitalisation et de mémoire institutionnelle liée au manque d'une base de données centralisée sur les retards et surcoûts empêche par ailleurs l'apprentissage collectif et la diffusion des bonnes pratiques.

✓ Un besoin de suivi évaluation rigoureuse



L'absence d'outils normalisés et de mécanismes de suivi évaluation des risques liés aux retards, d'un dispositif d'alerte précoce ou de suivi des écarts empêchent une gestion efficace. De plus, le suivi se concentre généralement sur les aspects financiers et administratifs sans intégrer des indicateurs de performance orientés résultats, capables de mesurer

l'efficacité réelle des projets. L'absence d'un tableau de bord dynamique et consolidé, permettant de tracer systématiquement les retards et les surcoûts à l'échelle nationale, affaiblit la transparence, réduit la capacité des décideurs à anticiper les dérives et freine l'ancrage d'une culture de la performance et de redevabilité dans l'exécution des projets publics.

5.2. Recommandations stratégiques et opérationnelles



Au regard des constats issus de l'analyse des retards récurrents dans la mise en œuvre des projets, il apparaît indispensable de repenser en profondeur les approches de planification, de gouvernance et d'exécution des projets. Les retards traduisent surtout des dysfonctionnements et des défaillances institutionnelles persistantes. Dans cette perspective, les recommandations ci-après visent à apporter des réponses à la fois stratégiques et opérationnelles, en agissant sur l'ensemble du cycle de vie des projets : depuis la phase de formulation jusqu'à la clôture. Leur application permettrait d'optimiser les délais, de réduire les surcoûts, et de maximiser l'impact des projets publics sur les résultats de développement. Il s'agira principalement de :

1. Renforcer la phase de formulation et la préparation des projets

- ✓ Abonder suffisamment les fonds de maturation / structuration des projets (F3P primature, fonds DGPPE, FAPPP) ;
- ✓ Systématiser la maturation des nouveaux projets et programmes ;
- ✓ Intégrer le financement des évaluations dans le montage des projets afin de systématiser les évaluations ;

- ✓ Equilibrer les coûts/qualité des études
- ✓ Renforcer les capacités des acteurs impliqués dans la maturation des projets
- ✓ Renforcer les capacités des acteurs institutionnels (ministères, agences d'exécution, UGP ...) en planification, en gestion de projet et en gestion axée sur les résultats

2. Améliorer la gouvernance contractuelle et le pilotage institutionnel des projets pour accélérer l'approbation, la signature et la mise en vigueur des conventions

- ✓ Mettre en place un comité de suivi des conventions de financement, pour la signature, l'entrée en vigueur et la levée des conditions suspensives des projet
- ✓ Renforcer les capacités des parties prenantes (négoceurs publics, des responsables, des donneurs d'ordres des agences d'exécution et des ministères et UGP) sur les règles et procédures des bailleurs en matière d'acquisition, de décaissement, de gestion financière, de gestion de projet et des procédures nationales
- ✓ S'assurer que l'UGP est créée dès l'approbation du projet par les bailleurs

3. Améliorer les procédures de passation des marchés

- ✓ Supprimer la double revue lors de la signature des conventions ;
- ✓ Digitaliser et simplifier les procédures de passation, d'attribution et de recours des marchés ;
- ✓ Formaliser et vulgariser le dispositif spécifique d'accompagnement de la DCMP pour accélérer les processus de passation des projets et programmes stratégiques.

4. Sécuriser les financements et optimiser les procédures de décaissement

- ✓ S'assurer que les prestataires transmettent des documents conformes aux exigences de paiement
- ✓ Inscrire systématiquement des fonds de contrepartie dans la LFI / LFR et mobilisation effective

5. Améliorer le processus de sélection des entreprises d'exécution

- ✓ Elaborer un référentiel de prix et l'exécuter
- ✓ Introduire la méthode de sélection selon l'offre économiquement la plus avantageuse (l'application du critère noté exple BM) le cas échéant
- ✓ Renforcer le dispositif de sanction à l'égard des entreprises défaillantes conformément aux dispositions contractuelles et réglementaires

6. Améliorer la performance d'exécution des projets

- ✓ Digitaliser la transmission des dossiers de demande de décaissement entre, d'une part, les UGP et la DODP, d'autre part, entre la DODP et les PTF
- ✓ Définir des critères nationaux homogènes de sélection des coordonnateurs, des experts QHSE et des équipes de projet avec des contrats de performance
- ✓ Impliquer davantage les populations et les collectivités territoriales dès la phase de formulation des projets
- ✓ Confier la maîtrise d'œuvre à des entités expérimentées et veiller aux transferts de compétences vis-à-vis des entreprises locales
- ✓ Rendre fonctionnelles les organes de gouvernance (COFIL, COTECH)
- ✓ Mettre en place d'une plateforme des réseaux des concessionnaires

(SENELEC, AGEROUTE, ONAS, ORANGE etc.)

7. Renforcer la gouvernance du suivi-évaluation et la capitalisation pour une gestion proactive des projets

- ✓ Instaurer des mécanismes de capitalisation, d'économie de connaissance et d'archivage pour assurer la mémoire institutionnelle (bibliothèque digitale nationale sur les projets - BDNP)
- ✓ Mutualisation et création de synergies des interventions des PTF intervenant dans les mêmes secteurs et/ou zones géographiques
- ✓ Créer des unités de coordination et de suivi-évaluation au niveau sectoriel avec un positionnement stratégique et intégrant un système d'alerte sur les retards, avec des revues annuelles de performance, exemple des Delivery Units

8. Améliorer la gestion des risques liés aux facteurs exogènes dans l'exécution des projets

- ✓ Intégrer dans la planification les risques des chocs exogènes en mettant en place des provisions budgétaires pour les aléas exogènes

9. Renforcer la transparence, la communication et la redevabilité

- ✓ Rendre obligatoire la publication périodique de notes analytiques sur l'état d'exécution des projets prioritaires, incluant les écarts de délais et les leçons apprises ;
- ✓ Sensibiliser les acteurs sur les coûts cachés des retards et leur impact sur les objectifs de développement ;
- ✓ Promouvoir une culture de la performance et de la responsabilité partagée, basée sur l'évaluation régulière des résultats.

CONCLUSION

Cette étude portant sur les causes profondes des retards dans la mise en œuvre des projets publics au Sénégal met en évidence une problématique structurelle qui fragilise la performance des investissements et leur impact sur le développement. Les retards observés trouvent leurs origines dans une combinaison de facteurs institutionnels, financiers, techniques et organisationnels, auxquels s'ajoutent des aléas exogènes difficilement anticipés. Ils engendrent non seulement des surcoûts financiers directs et indirects, mais aussi des coûts d'opportunité considérables pour les populations et l'économie nationale.

La récurrence de ces dysfonctionnements traduit avant tout une faiblesse de gouvernance et de coordination dans le pilotage des projets, une insuffisante préparation en amont et un suivi - évaluation encore limité. Ces lacunes compromettent l'efficacité de la dépense publique et la crédibilité de l'État auprès de ses partenaires et citoyens.

Cependant, l'étude a également permis d'identifier des leviers d'amélioration concrets. Le renforcement de la phase de maturation, la clarification des rôles institutionnels, la professionnalisation de la gestion de projet, l'instauration de mécanismes de suivi - évaluation performants et la mise en place d'une culture de redevabilité constituent des réformes indispensables pour réduire durablement les retards et optimiser les coûts.

En définitive, la réussite de la stratégie « Vision Sénégal 2050 » et le renforcement de la crédibilité de l'action publique dépendront, en partie, de la capacité des autorités à mettre en œuvre ces recommandations décrites dans le rapport. La réduction des retards et des surcoûts ne relève pas seulement d'un impératif financier, mais représente un enjeu majeur de gouvernance, d'efficacité et de justice sociale, afin que les investissements publics produisent effectivement les résultats attendus pour le bien-être des populations.





ANNEXES

Annexe 6 : Plan d'actions des recommandations

Recommandations	Actions	Structures Responsables	Parties prenantes	Échéance -Actions
Améliorer la préparation des projets et renforcer la qualité de la maturation	Abonder suffisamment les fonds de maturation / structuration des projets (F3P primature, fonds DGPPE, FAPPP)	MFB	Primature (BOCS) MEPC (DGPPE, UNAPP)	T3 2026
	Systematiser la maturation des nouveaux projets et programmes	MEPC (DGPPE)	Ministère sectoriel UGP	En continu
	Intégrer le financement des évaluations dans le montage des projets afin de systématiser les évaluations	MEPC	Primature (BOCS), MFB Ministère sectoriel UGP	En continu
	Equilibrer coût/qualité des études	MEPC (DGPPE)	DGPPE DU/CEPSE Ministère sectoriel	En continu
	Renforcer les capacités des acteurs impliqués dans la maturation des projets	MEPC (DGPPE)	DU Ministère/CEPSE PTF	En continu
Renforcer les capacités institutionnelles en planification et Suivi-Evaluation	Renforcer les capacités des acteurs institutionnels (ministères, agences d'exécution, UGP ...) en planification, en gestion de projet et en gestion axée sur les résultats	BOM	BOCS MEPC (DSEPPP) MFB PTF	En continu
Améliorer la gouvernance contractuelle et le pilotage institutionnel des projets	Mettre en place un comité de suivi des conventions de financement, pour la signature, l'entrée en vigueur et de la levée des conditions suspensives des projet	MEPC MFB	Primature Ministère sectoriel Cours Suprême PTF	T2 2026
	Renforcer les capacités des parties prenantes (négoceurs publics, des responsables, des donneurs d'ordres des agences d'exécution et des ministères et UGP) sur les règles et procédures des bailleurs en matière d'acquisition, de décaissement, de gestion financière, de gestion de projet et des procédures nationales	ARCOP/DCMP	BOM MFB MEPC PTF UGP Ministères Sectoriels	T4 2026
	S'assurer que l'UGP est créée dès l'approbation du projet par les bailleurs	DU Ministère/CEPSE	MFB (DGB) PTF	En continu

Recommandations	Actions	Structures Responsables	Parties prenantes	Échéance -Actions
Améliorer les procédures de passation des marchés	Supprimer la double revue lors de la signature des conventions	MEPC	DGB DCMP PTF	T1 2026
	Digitaliser et simplifier les procédures de passation, d'attribution et de recours des marchés	ARCOP/DCMP	BOCS MFB DTAI SENUM DCSI ANSD Secteur Privé Autorités contractantes PTF	Continue
	Formaliser et vulgariser le dispositif spécifique d'accompagnement de la DCMP pour accélérer les processus de passation des projets et programmes stratégiques.	ARCOP/DCMP	MFB MEPC UGP PTF	T4 2026
Sécuriser les financements et optimiser les procédures de décaissement	S'assurer que les prestataires transmettent des documents conformes aux exigences de paiement	MFB (DGB) PTF	Ministère sectoriel UGP	En continu
	Inscrire systématiquement des fonds de contrepartie dans la LFI / LFR et mobilisation effective	MFB (DGB)	Ministère sectoriel PTF	En continu
Améliorer la performance d'exécution des projets	Digitaliser la transmission des dossiers de demande de décaissement entre, d'une part, les UGP et la DODP, d'autre part, entre la DODP et les PTF	MFB (DGB)	PTF UGP	T2 2026
	Définir des critères nationaux homogènes de sélection des coordonnateurs, des experts QHSE et des équipes de projet avec des contrats de performance	MFB (DGB)	MPEC BOCS Ministère Sectoriel	T2 2026
	Elaborer un référentiel de prix et l'exécuter	ARCOP/DCMP	BOCS UGP ANSD Ministères Sectoriels Organes de Régulation Commission des Achat de l'Etat	Continue
Améliorer le processus de sélection des entreprises d'exécution	Introduire la méthode de sélection selon l'offre économiquement la plus avantageuse (l'application du critère noté exple BM) le cas echeant.	ARCOP/DCMP	UGP Autorités Contractantes	T4 2026
	Renforcer le dispositif de sanction à l'égard des entreprises défaillantes conformément aux dispositions contractuelles et réglementaires	ARCOP	DCMP UGP Autorités Contractantes	T3 2026

Recommandations	Actions	Structures Responsables	Parties prenantes	Échéance -Actions
<p>Améliorer la performance d'exécution des projets</p>	<p>Impliquer davantage les populations et les collectivités territoriales dès la phase de formulation des projets</p>	<p>Ministère sectoriels</p>	<p>MEPC UGP PTF CT Autorités administratives</p>	<p>En continu</p>
	<p>Confier la maîtrise d'œuvre à des entités expérimentées et veiller aux transferts de compétences vis-à-vis des entreprises locales</p>	<p>Ministère sectoriel (Cellule de passation des marchés)</p>	<p>UGP</p>	<p>En continu</p>
	<p>Rendre fonctionnelles les organes de gouvernance (COPIL, COTECH)</p>	<p>Ministère sectoriel</p>	<p>UGP MFB MEPC</p>	<p>T4 2026</p>
<p>Renforcer la gouvernance du suivi-évaluation et la capitalisation pour une gestion proactive des projets</p>	<p>Mettre en place une plateforme des réseaux des concessionnaires (SENELEC, AGE-ROUTE, ONAS, ORANGE etc)</p>	<p>BOCS Min. Infra</p>	<p>ANAT Ministère sectoriel, CONCESSIONNAIRES CACO Administration territoriale</p>	<p>T4 2026</p>
	<p>Instaurer des mécanismes de capitalisation, d'économie de connaissance et d'archivage pour assurer la mémoire institutionnelle (bibliothèque digitale nationale sur les projets -BDNP)</p>	<p>Primaire MEANT</p>	<p>Ministère sectoriel MEPEC MFB PTF</p>	<p>T2 2027</p>
	<p>Mutualisation et création de synergies des interventions des PTF intervenant dans les mêmes secteurs et/ou zones géographiques</p>	<p>MEPC</p>	<p>BOCS MFB UGP MCTN/PTF/Ministères sectoriels</p>	<p>T4 2026</p>
<p>Améliorer la gestion des risques liés aux facteurs exogènes dans l'exécution des projets</p>	<p>Créer des unités de coordination et de suivi-évaluation au niveau sectoriel avec un positionnement stratégique et intégrant un système d'alerte sur les retards, avec des revues annuelles de performance, exemple des Delivery Units</p>	<p>BOCS</p>	<p>MEPC Ministère sectoriel</p>	<p>T4 2026</p>
	<p>Intégrer dans la planification les risques des chocs exogènes en mettant en place des provisions budgétaires pour les aléas exogènes</p>	<p>MFB</p>	<p>MEPC Ministère sectoriel/UGP PTF</p>	<p>T1 2027</p>

Annexe 5 : Constats-Causes-Conséquences-Recommandations

Constats / Faits observés	Causes	Conséquences	Recommandations
<p>Études de faisabilité incomplètes, absentes ou obsolètes</p> <p>Faible implication des populations bénéficiaires dès la phase de conception</p> <p>Réalisation des études techniques de base et des études spécialisées très longue</p> <p>Insuffisance de ressources destinées à la préparation des projets</p> <p>Faible maturité technique et financière des projets</p>	<p>Insuffisance de ressources financières destinées à la maturation et à la structuration des projets</p> <p>Déficit de compétences en planification et gestion des projets dans les ministères sectoriels et le secteur parapublic</p> <p>Faible coordination stratégique entre les acteurs de l'écosystème</p> <p>Faible respect du calendrier d'exécution ainsi qu'un manque de données fiables</p> <p>Manque de cadre structuré tel que le décret GIP</p>	<p>Défaillances dans la formulation et le cadrage du projet</p> <p>Programmation de projets non prêts à être exécutés</p> <p>Redimensionnements fréquents en cours d'exécution (retards, avenants et surcoûts)</p> <p>Rupture ou pause dans la mise en œuvre du projet entraînant une prorogation du projet et des surcoûts</p> <p>Perte de crédibilité auprès des partenaires techniques et financiers</p>	<p>Améliorer la préparation des projets et renforcer la qualité de la maturation et veiller à l'application stricte du décret GIP.</p> <p>Renforcer les capacités institutionnelles en planification et Suivi Evaluation</p>
<p>Lenteur entre l'approbation par les instances du bailleur et la signature de la convention avec l'État</p> <p>Lenteur dans la satisfaction des conditions suspensives : mise en vigueur et 1er décaissement</p> <p>Faible respect des exigences du bailleur et retards dans la délivrance des ANO</p> <p>Blocage des projets pour cause de non-inscription préalable en LFI/LFR</p>	<p>Faible coordination du côté de l'Etat (ministères Finances, Economie, sectoriels) pour la signature de la convention dans les délais</p> <p>Faible appropriation des textes et procédures des bailleurs par la partie nationale</p> <p>Changement de régime politique perturbant le processus classique des projets (besoin préalable d'aligner les projets à la nouvelle stratégie de développement (SND, LPSD))</p>	<p>Surcoûts financiers liés à l'actualisation des contrats et retards dans le démarrage des projets</p> <p>Perte d'opportunités de financement liée à la caducité des contrats</p> <p>Révision à la hausse des conditions initiales des prêts</p>	<p>Améliorer la gouvernance contractuelle et le pilotage institutionnel des projets</p>

Constats / Faits observés	Causes	Conséquences	Recommandations
<p>Procédures de passation de marché longues et complexes (exemple double revue)</p> <p>Retards dans la validation des documents de passation tels que les dossiers d'appel d'offres, les rapports d'évaluation des offres etc.</p> <p>Longs délais de traitements occasionnés par les différents niveaux de validation requis</p> <p>Rejets ou annulations d'avis de non-objection (ANO) fréquents</p> <p>Absence d'un catalogue de référencement des prix</p> <p>Décaissements des fonds dédiés au projet lents ou bloqués</p> <p>Retards de paiement des prestataires</p> <p>Suspension des décaissements par les bailleurs, faute de respect des clauses</p> <p>Contrepartie de l'Etat non disponible à temps</p>	<p>Procédures administratives lourdes, certains dossiers sont montés à la hâte et sont souvent non conformes aux procédures</p> <p>Faible respect des délais et exigences des bailleurs par les responsables marchés</p> <p>Circuits d'approbation internes trop longs (absence de délégation de signature)</p> <p>Faible capacité des autorités contractantes à évaluer les capacités techniques et financières des entreprises soumissionnaires</p> <p>Une communication défaillante entre le ministère des Finances et les unités de gestion</p> <p>Difficultés à mobiliser les contreparties nationales et les documents préalables au décaissement</p> <p>Mauvais suivi des engagements contractuels</p> <p>Défaillance dans la sélection des entreprises lors des attributions des marchés</p> <p>Manquements au niveau des études techniques, plans des concessionnaires non actualisés</p> <p>Mauvais contrôle technique ou suivi disjoint entre MO et AMO</p> <p>Faible gestion des plans de réinstallation et des indemnisations</p> <p>Faible mobilisation de la contrepartie étatique</p>	<p>Retards dans l'exécution et les décaissements</p> <p>Recours entraînant parfois l'annulation du marché et perte de confiance des partenaires</p> <p>Risque de non-consommation des crédits alloués à la période engendrant ainsi des surcoûts</p> <p>Défaillance des entreprises dans un contexte de préfinancement et de remboursement</p> <p>Interruptions ou suspensions des projets</p> <p>Détérioration des relations avec les prestataires</p> <p>Pénalités et contentieux avec les prestataires</p> <p>Faible efficacité du projet</p> <p>Blocages dans l'exécution des projets</p> <p>Dépassement des délais contractuels occasionnant des retards dans la livraison du projet, de nouveaux avenants avec des surcoûts financiers</p> <p>Longue attente des populations bénéficiaires avec des impacts négatifs sur leur cadre de vie</p> <p>Faible qualité des réalisations</p> <p>Faiblesse dans l'efficacité et l'efficacité des projets</p>	<p>Améliorer les procédures de passation des marchés</p> <p>Sécuriser les financements et optimiser les procédures de décaissement</p> <p>Améliorer le processus de sélection des entreprises d'exécution</p> <p>Améliorer la performance d'exécution des projets</p>

Constats / Faits observés	Causes	Conséquences	Recommandations
<p>Faible coordination entre acteurs (UGP, prestataires, ministères, directions et PTF)</p> <p>Faible disponibilité des données pour la prise de décision</p> <p>Rapports d'avancement inexistant ou non exploitables</p> <p>Absence d'indicateurs clairs de performance, en amont</p> <p>Non tenue des COPIL de manière périodique</p> <p>Augmentation des coûts d'acquisition des matériels/matières premières au cours du projet</p> <p>Réajustement des prix liés à la crise mondiale ; Inflation non maîtrisée</p> <p>Perturbation des chaînes d'approvisionnement logistiques</p>	<p>Faible qualité du cadre de gouvernance des projets</p> <p>Faible portage institutionnel</p> <p>Manque de budget dédié au S&E</p> <p>Absence d'une structure S&E indépendante</p> <p>Faible fréquence des réunions périodiques entre UGP et prestataires pour anticiper sur les blocages</p> <p>Faible anticipation et intégration des risques externes dans la planification</p> <p>Crises sanitaires, conflits géopolitiques, effets climatiques</p> <p>Tensions politiques locales</p> <p>Dépendance excessive à des intrants importés</p>	<p>Confusion des rôles et responsabilités entre parties prenantes</p> <p>Lenteurs dans le traitement et la diligence des dossiers et retards dans la remontée d'alertes critiques</p> <p>Projets peu efficaces et éloignés de leurs cibles</p> <p>Réorientations budgétaires et/ou signature de nouveaux avenants</p> <p>Réorientations budgétaires et/ou signature de nouveaux avenants</p>	<p>Renforcer la gouvernance du suivi-évaluation et la capitalisation pour une gestion proactive des projets</p> <p>Améliorer la gestion des risques liés aux facteurs exogènes dans l'exécution des projets</p>

RAPPORT

Décembre 2025

2025

BOCS



**BUREAU OPÉRATIONNEL DE COORDINATION
ET DE SUIVI DES PROJETS ET PROGRAMMES**



**Bureau Opérationnel de Coordination et de Suivi (BOCS)
6ème étage, Immeuble Talix Point E Rue 3 x B Dakar**