

EVALUATION INTERMEDIAIRE

SEN/029

Programme d'Appui au Développement territorial, à la Décentralisation et à la bonne gouvernance dans les trois Régions du Nord

FICHE SYNTHETIQUE

Pays	Sénégal
Titre long du projet	Programme d'Appui au Développement territorial, à la Décentralisation et à la bonne gouvernance dans les trois Régions du Nord
Titre court du projet	Développement territorial, Décentralisation et bonne gouvernance locale
Code LuxDev	SEN/029
Version du rapport	Août 2016

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'EVALUATION

Notation globale (efficacité)	3 Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : 2 Efficience : 3 Durabilité : 3

RESUME EXECUTIF

L'évaluation intermédiaire du Programme d'appui au développement territorial, à la décentralisation et à la bonne gouvernance dans les trois régions du nord (SEN/029) a été réalisée simultanément aux évaluations intermédiaires des 4 autres composantes¹ du volet bilatéral du Programme indicatif de coopération entre le Sénégal et le Luxembourg, 2012-2016 (PIC III). Ces évaluations sont intégrées dans le cadre plus large de la revue à mi-parcours du Programme indicatif de coopération entre le Sénégal et le Luxembourg (2012-2016) (PIC III). Pour réaliser ces 5 évaluations et la revue à mi-parcours, le Ministère des Affaires étrangères et européennes luxembourgeois, en concertation avec le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan sénégalais et LuxDev, a contracté la société ARTEMIS à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. ARTEMIS a mobilisé une équipe de 10 évaluateurs² pour mener à bien ces travaux.

Le lancement officiel des évaluations et de la revue à mi-parcours a eu lieu le 3 mai 2016 lors d'une réunion rassemblant les acteurs clés du PIC III au niveau du Sénégal, du Luxembourg et des partenaires techniques et financiers. La phase de recueil des informations s'est déroulée du 4 mai jusqu'au 27 juillet 2016, avec des entretiens essentiellement à Dakar et plus de 3 semaines (du 11 mai au 3 juin 2016) passées dans les zones de concentration opérationnelle. Pour chacune des 5 composantes du volet bilatéral du PIC III, un premier niveau d'analyse a été partagé avec les acteurs sectoriels lors de réunions de restitution « à chaud » qui se sont tenues entre le 27 juin et le 1^{er} juillet 2016. Une version provisoire du rapport d'évaluation, fruit d'un processus d'analyse et de triangulation au sein de l'équipe d'ARTEMIS, a été présentée et discutée avec l'ensemble des acteurs du volet bilatéral au cours d'une restitution finale le 5 octobre 2016. La version finale de ce rapport a été produite sur base des observations collectées au cours de la restitution finale.

L'objectif spécifique du programme est d'appuyer le développement territorial, la décentralisation et la bonne gouvernance dans les trois régions du nord. Les actions développées par le programme autant dans l'appui au secteur de la décentralisation et du développement territorial, le renforcement de capacités des acteurs territoriaux, l'appui à la gestion des ordures ménagères et le développement économique s'inscrivent dans la bonne tendance d'impulser le développement territorial et de renforcer la décentralisation.

Le **résultat 1**, portant sur l'amélioration du cadre institutionnel de la décentralisation et du développement territorial, a connu des avancées importantes avec la mise en œuvre de la première phase de la réforme de la décentralisation, l'adoption d'un nouveau code général des collectivités locales, la réactualisation de la lettre de politique sectorielle de la décentralisation, de l'aménagement du territoire et du développement territorial, l'élaboration du document de programmation pluriannuelle des dépenses, la mise en place d'instruments et d'outils de suivi évaluation des actions du ministère, la création d'une unité de genre et la validation de l'audit et du plan d'institutionnalisation du genre au sein du ministère.

Le **résultat 2** vise à renforcer les capacités des collectivités locales pour une gestion efficace de leurs compétences en santé, enseignement technique et formation professionnelle et gestion des ordures. Les activités mises en œuvre s'inscrivent dans la perspective d'atteindre ce résultat. Les actions de formation en direction des acteurs territoriaux appuyées par le programme ont été salutaires d'autant que la quasi-totalité des nouveaux élus n'avaient pas d'expérience antérieure dans la gestion locale. Les acquis notés dans le PIC II pour la gestion des ordures ménagères sont en train d'être consolidés dans les six communes cibles avec le repositionnement des élus dans le portage de la gestion des ordures ménagères, la mise en place d'un dispositif technique opérationnel de soutien à la gestion des ordures ménagères et la mise en place d'outils et d'instruments de pérennisation du système. Toutefois, il faut souligner la faible synergie notée avec les autres composantes de la santé et de l'enseignement technique et de la formation professionnelle dans l'identification, la mise en œuvre et le suivi des thématiques de renforcement de capacités.

¹ Les 4 autres composantes du volet bilatéral du PIC III sont le SEN/027 – Programme santé de base II, le SEN/028 – Formation professionnelle et insertion, le SEN/029 – Développement territorial, décentralisation et bonne gouvernance locale, le SEN/030/Tome 2 - Appui à l'exécution nationale – eau et assainissement.

² Sandrine BEAUJEAN (SEN/030-Tome 1), Mountaga DIA (SEN/027), Malick GAYE (SEN/030-Tome 2), Bachir KANOUTE (SEN/028, SEN/029, SEN/030-Tome 2), Virginie KREMER (SEN/030-Tome 2), Sada LY CISSE (SEN/030-Tome 1), Babacar MBAYE (SEN/030-Tome 1), Idrissa OUEDRAOGO (genre, gouvernance), Stéphane QUEFELEC (environnement, changement climatique), Mohamadou SY (SEN/027, SEN/028, SEN/029)

Sous ce rapport, l'intersectorialité recherchée et mise en exergue dans le document de programme est relativement déficiente et des modalités adaptées de synergies et d'interaction entre les divers acteurs devraient être mises en place pour la poursuite du programme.

Le **résultat 3** vise à appuyer la mise en œuvre d'une stratégie de développement économique local des collectivités territoriales dans la région de Louga et ce dans une logique de poursuite et de consolidation d'initiatives antérieures de partenaires aussi divers que le projet d'appui au développement économique local de l'*United Nations Capital Development Fund*, l'Organisation des Nations unies pour le Développement industriel avec le Projet IDEA 2- développement économique local dans la région de Louga et le *Gender Equitable Local Development* avec ONU FEMMES. Des retards ont été certes constatés dans la finalisation de la stratégie de développement économique local pour pouvoir opérationnaliser un fonds régional d'investissement comme mécanisme d'appui au financement du développement territorial. Toutefois, l'espoir est permis avec les actions en cours, notamment celles de l'Organisation des Nations unies pour le Développement industriel avec la cartographie économique de la région, la mise en place d'un Observatoire régional de l'économie locale et celles de *Gender Equitable Local Development* pour la prise en compte du genre et le renforcement de l'autonomisation économique des femmes. Au rang de bonnes pratiques, il faut également noter le repositionnement des collectivités départementales, en lieu et place de l'ex-Conseil régional, comme les principaux interlocuteurs de la stratégie de développement économique local ainsi que l'appui technique de l'Agence régionale de développement et des services techniques déconcentrés dans la formulation.

Le **résultat 4** porte sur l'appui aux initiatives des organisations de la société civile pour améliorer la bonne gouvernance et le contrôle citoyen. Ce résultat est en passe d'être atteint. En effet, le Mouvement citoyen est en train de mettre en œuvre la budgétisation sensible au genre dans la zone d'intervention du programme. Le Forum civil est en train de consolider et d'élargir les acquis du PIC II relatifs à l'amélioration de la gouvernance publique locale avec un renforcement du contrôle citoyen de l'action publique locale.

Le **résultat 5** relatif au renforcement de la présence de la Médiature dans la zone de concentration opérationnelle peut ne pas être atteint si, dans des délais raisonnables, des solutions ne sont pas trouvées à la suspension actuelle de la convention LuxDev - Médiature à la suite du rejet de dépenses jugées non éligibles.

Les **leçons apprises** portent essentiellement sur :

- l'alignement sur les procédures et les systèmes nationaux et ce dans une perspective d'opérationnaliser les recommandations de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le cadre harmonisé de l'Union économique et monétaire de l'Ouest africain sur les finances publiques avec, entre autres, l'adoption du budget programme, constitue une rupture par rapport à la mise en œuvre des composantes du PIC II ;
- le positionnement de la cellule de planification et d'évaluation technique des projets du Ministère de la Gouvernance Locale du Développement et de l'Aménagement du Territoire dans sa mission d'appui à la programmation et au suivi évaluation des actions du ministère, constitue un acquis en perspective de la généralisation de l'approche programme en 2017 ;
- le renforcement des outils de planification stratégique et opérationnelle du Ministère de la Gouvernance Locale du Développement et de l'Aménagement du Territoire et le renforcement de capacités des structures techniques d'exécution du programme ;
- l'implémentation de l'approche genre et développement (création et opérationnalisation d'une unité genre au Ministère de la Gouvernance Locale du Développement et de l'Aménagement du Territoire, mise en œuvre de la budgétisation sensible au genre avec le *Gender Equitable Local Development* et le Mouvement citoyen) ;
- le repositionnement des collectivités locales dans le portage institutionnel du volet gestion des ordures ménagères et la mise en place d'un dispositif technique opérationnel de soutien à la gestion des ordures ménagères (Agent Voyer, appuis AMO IAGU) ;
- l'appui à la consolidation des acquis de projets/programmes intervenant dans la décentralisation et le développement territorial : l'intégration de l'approche genre avec le *Gender Equitable Local Development* et le renforcement de l'approche développement économique local entamée par les projets d'appui au développement économique local / l'*United Nations Capital Development Fund* et l'Organisation des Nations unies pour le Développement industriel dans la région de Louga ;

- le repositionnement des collectivités départementales comme principaux interlocuteurs de la stratégie de développement économique local en lieu et en place du Conseil régional ;
- le renforcement du contrôle citoyen de l'action publique avec la mise en place des centres de gouvernance participative.

Les **principales conclusions** sont:

- l'objectif du programme SEN/029 et les résultats attendus sont en cohérence avec la vision de développement économique sociale durable portées par des documents de référence du Sénégal et s'intègrent dans les différents axes du plan Sénégal émergent ;
- malgré le retard enregistré au démarrage effectif de ses différentes interventions le programme a été mis en œuvre avec de ruptures par rapport au PIC II, notamment l'adoption de l'exécution nationale avec une plus grande responsabilisation des ministères sectoriels. Cette orientation devra être soutenue en insistant sur le renforcement des compétences de programmation et suivi évaluation des directions techniques ;
- vu sa complexité et la pluralité des acteurs y intervenant, le manque réel de synergies entre les différents intervenants, a amoindri dans une large mesure l'efficacité des interventions. Les cadres formels de synergie devant se doter de plans d'actions élaborés et assurer un partage conjoint des informations pour un suivi régulier du cadre logique ;
- la généralisation du budget programme à l'horizon 2018 offre de réelles perspectives de consolidation des avancées et acquis notés dans la mise en œuvre des activités du programme ;
- relativement à l'alignement et au partenariat, le programme s'est aligné sur les priorités nationales et sur les procédures nationales en optant progressivement pour l'exécution nationale intégrale. Le programme a su développer des partenariats pour consolider des initiatives antérieures de développement territorial ou appuyer des initiatives en cours.
- en ce qui concerne l'harmonisation, des faibles synergies ont été notées entre les divers acteurs. Ce qui a entraîné la difficulté pour la cellule de planification et d'évaluation technique des projets, qui coordonne le SEN/029, d'assurer le suivi de l'ensemble des indicateurs du cadre logique du programme ;
- en dépit de taux d'exécution technique et financière relativement faible et du retard dans les calendriers d'exécution constatés depuis le démarrage du programme, du point de vue qualitatif les résultats atteints et les actions actuellement mises en œuvre offrent des signes très encourageants dans le succès de l'approche de l'aide budgétisée et de l'avènement du budget programme.

Certaines faiblesses et limites à juguler:

- l'inexistence d'un volet portant sur les infrastructures en dehors de celles prévues pour la gestion des ordures ménagères et la stratégie de développement économique local ; ce volet est une demande fortement exprimée par les élus de la zone de concentration opérationnelle ;
- les lenteurs notées dans la délivrance de documents référence avec des effets induits sur l'atteinte de certains résultats (certificats de conformité environnementale pour la gestion des ordures ménagères, la stratégie de développement économique local dans la région de Louga pour opérationnaliser un fonds régional d'investissement) ;
- l'inexistence d'un cadre sectoriel intégré et dispositif de SSE du Ministère de la Gouvernance Locale du Développement et de l'Aménagement du Territoire intégrant peu le suivi global des interventions notées dans le cadre de la décentralisation et du développement territorial ;
- la complexité du programme: diversité des intervenants, manqué de synergies et difficultés pour la cellule de planification et d'évaluation technique des projets de suivre tous les indicateurs du cadre logique ;
- la suspension actuelle de la convention Lux Dev-Médiature ;
- le programme SEN/029 a faiblement capitalisé l'expérience enrichissante d'appui budgétaire direct du programme national de développement local aux collectivités locales. L'aide budgétisée du programme SEN/029 aux collectivités locales avec les transferts en capitaux constitue certes, sans conteste, une réelle avancée dans la mise en œuvre de l'exécution nationale mais elle peut être renforcée pour évoluer ainsi vers l'appui budgétaire direct. En effet, capitalisant l'expérience de

projets et programmes antérieurement mis en œuvre dans le secteur de la décentralisation, en particulier le programme d'appui à la décentralisation en milieu rural, le programme national de développement local a retenu et renforcé l'appui budgétaire direct aux collectivités locales dans le cadre de la mise en œuvre de son fonds de développement local. Cet appui budgétaire consiste à mettre à la disposition des collectivités locales l'intégralité de la subvention accordée par le programme national de développement local; les ressources ainsi mobilisées sont gérées selon le cycle de la dépense publique en confortant ainsi les exécutifs locaux dans leurs responsabilités d'ordonnateur des crédits (assurant la phase administrative de la dépense publique) et les receveurs du trésor dans celles de la phase comptable.

En se référant aux critères d'évaluation du Comité d'aide au développement, l'évaluation intermédiaire retient :

Sur la pertinence : l'objectif spécifique du programme SEN/029 et les résultats attendus sont en cohérence avec la vision de développement économique sociale durable portée par des documents de référence tels que le plan Sénégal émergent, la stratégie nationale pour l'égalité et l'équité de genre, la stratégie nationale pour le développement durable et les engagements internationaux, notamment l'Agence 2030 sur les objectifs de développement durable. Les activités mises en œuvre et celles envisagées en perspective de l'atteinte des résultats s'intègrent dans les différents axes du plan Sénégal émergent.

Sur l'efficacité : Le programme a connu des retards importants dans le démarrage effectif de ses différentes interventions à cause d'un contexte particulier marqué par la réforme du secteur de la décentralisation, les élections locales et le renouvellement des mandats des élus locaux. En dépit de ces retards et difficultés, des avancées importantes ont été notées pour les principaux résultats attendus. Toutefois, vu sa complexité et la pluralité des acteurs, le manque réel de synergies, a amoindri dans une large mesure l'efficacité des interventions. Des cadres formels de synergie existent mais il reste encore à opérationnaliser les plans d'actions élaborés et assurer un partage conjoint des informations pour un suivi régulier du cadre logique.

Sur l'efficience : Au 30/06, le taux d'exécution du SEN/029 est de 60.2% (toutes modalités confondues). Par modalités, l'exécution est à 24.64% pour la régie, 61.78% pour le budget consolidé d'investissement et 13.58% pour les accords de partenariat opérationnel. Pour le budget consolidé d'investissement, le pourcentage correspond à la proportion versée par le Luxembourg vers le ministère. Maintenant si on regarde les chiffres du ministère, en cumulé 2014-2015-2016, 21.99% du budget versé a été engagé au 25/07 et 5.71% du budget versé a été payé/dépensé. Ce qui reste très en dessous du niveau d'exécution du budget national qui est exécuté chaque année entre 90-95%.

Sur la durabilité : La perspective de la généralisation du budget programme à l'horizon 2017 offre de réelles perspectives de consolidation des avancées et acquis notés dans la mise en œuvre des activités du programme. En effet, la cellule de planification et d'évaluation technique des projets sera confortée dans ses missions de planification, de mise en cohérence et de suivi. En ce qui concerne les capacités des acteurs territoriaux et celles des élus en particulier, elles nécessitent d'être régulièrement renforcées surtout après chaque renouvellement des mandats des élus avec l'arrivée de nouveaux acteurs. L'appropriation par les collectivités locales d'intervention d'instruments comme le budget participatif sensible au genre et la certification citoyenne s'inscrit dans la perspective d'y asseoir durablement la bonne gouvernance et le contrôle citoyen.

Relativement à l'alignement et au partenariat, le programme s'est aligné sur les priorités et les procédures nationales en optant progressivement pour l'exécution nationale intégrale. Le programme a su développer des partenariats pour consolider des initiatives antérieures de développement territorial ou appuyer des initiatives en cours. C'est dans cette perspective que le programme a appuyé la phase d'extension du projet d'appui au développement économique local avec pour principaux défis la formulation d'une stratégie de développement économique local et la pérennisation des maisons de développement local, consolidé les actions de l'Organisation des Nations unies pour le développement industriel dans le cadre de l'appui au développement économique local et de *Gender Equitable Local Development* pour l'intégration de la dimension genre dans le développement local. Si le programme a pris en charge certaines préoccupations des bénéficiaires, il en est autrement de celles portant sur le renforcement de la couverture en infrastructures sociales de base. En effet, le programme, en dehors de la gestion des ordures ménagères et des investissements prévus pour le développement économique local dans la région de Louga, ne prévoit pas la construction d'infrastructures.

En ce qui concerne l'harmonisation, des faibles synergies ont été notées entre les divers acteurs. Ce qui a entraîné la difficulté pour la cellule de planification et d'évaluation technique des projets, qui coordonne le SEN/029 d'assurer le suivi de l'ensemble des indicateurs du cadre logique du programme. La question du niveau d'ancrage institutionnel de ces acteurs se pose alors dans le cadre de leurs interventions dans un programme sectoriel et surtout en perspective de la généralisation de l'approche programme. Avec l'adoption de ce mécanisme de gestion du cycle de la dépense publique, le Ministère de la Gouvernance Locale du Développement et de l'Aménagement du Territoire sera ainsi le seul habilité à signer des contrats de performance avec les différents acteurs. Par conséquent, le mécanisme actuel de coordination et de suivi avec la cellule de planification et d'évaluation technique des projets devra être renforcé pour lui permettre d'assurer le suivi des interventions de tous les acteurs tout en leur tenant compte en particulier du statut et de la spécificité des organisations de la société civile.

Au total, l'évaluation intermédiaire du programme de SEN/029 a permis de noter beaucoup d'acquis et de pratiques pertinentes à consolider pour la poursuite du programme actuel et à consolider pour le prochain PIC. Aussi, l'évaluation intermédiaire fait-elle les recommandations suivantes :

1. Renforcer les capacités des acteurs sur la modalité exécution nationale intégrale;
2. Concevoir et mettre en œuvre un système de suivi évaluation intégrant toutes les interventions notées dans le secteur de la décentralisation et du développement territorial ;
3. Responsabiliser davantage le niveau décentralisé/déconcentré dans la mise en œuvre d'activités ;
4. Finaliser dans les meilleurs délais la stratégie de développement économique local et opérationnaliser un fonds régional d'investissement dans la région de Louga ;
5. Impliquer les organisations de la société civile (Mouvement citoyen et Forum civil) dans la mise en œuvre des activités prévues pour le résultat R5 relatif au renforcement de la présence de la Médiature dans la zone de concentration opérationnelle.

En perspective de la formulation du PIC IV, l'évaluation recommande de :

1. Prévoir un volet infrastructures sociales de base compte tenu des besoins exprimés par les décideurs locaux et les populations ;
2. Retenir l'appui budgétaire direct aux collectivités locales comme modalité d'appui financier aux collectivités locales en s'arrimant au fonds de développement local du programme national de développement local ;
3. Développer la synergie entre tous les acteurs du projet en assurant l'opérationnalisation effective des lettres d'entente entre partenaires ;
4. Renforcer et consolider les acquis notés dans la gestion des ordures ménagères en intégrant la perspective environnement et changement climatique ;
5. Renforcer le positionnement stratégique et le renforcement des moyens d'intervention de l'unité genre du Ministère de la Gouvernance Locale du Développement et de l'Aménagement du Territoire ;
6. Accompagner le Ministère de la Gouvernance Locale du Développement et de l'Aménagement du Territoire dans la mise en œuvre des instruments et outils de territorialisation des politiques publiques et d'impulsion du développement territorial ;
7. Redéfinir un format institutionnel adapté des maisons de développement local en capitalisant leurs bonnes pratiques et acquis et qui les met en perspective d'une meilleure prise en charge de l'animation économique territoriale
8. Renforcer l'ouverture du financement LuxDev à des innovations par des appels à projets portés par des organisations de la société civile intervenant dans la thématique.