

EVALUATION FINALE

SEN/023

Composante d'Accompagnement du
Programme indicatif de Coopération (PIC)
Sénégal-Luxembourg 2007-2011

FICHE SYNTHETIQUE

Pays	Sénégal
Titre long du projet	Composante d'Accompagnement du PIC Sénégal-Luxembourg 2007-2011
Titre court du projet	Composante d'Accompagnement du PIC II
Code LuxDev	SEN/023
Version du Rapport	Novembre 2012

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'EVALUATION

Notation globale (Efficacité)	3,5 Echelle 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 : 3 Efficience : 3,5 Durabilité : 3,5

RESUME EXECUTIF

L'évaluation du projet SEN/023 - Composante d'accompagnement du Programme indicatif de Coopération (PIC) Sénégal-Luxembourg 2007-2011 a été conduite par Daniel Latouche, expert en décentralisation et Mamadou Kamara, expert en société civile. La démarche d'évaluation a été menée en parallèle à la mission de préformulation de la composante SEN/029 - Décentralisation, gouvernance locale et éducation citoyenne du PIC III.

La composante d'accompagnement a été mise en place en réponse à deux problématiques : une externe au PIC II et ayant trait à la situation du développement local dans la zone nord du pays et l'autre interne renvoyant au pilotage et au management de l'ensemble du PIC II et de ses composantes sectorielles.

Le SEN/023 est une composante intervenant de manière transversale en (1) renforçant les capacités des trois acteurs principaux du développement local (collectivités locales, services déconcentrés et société civile) pour prendre en compte les trois thématiques transversales et (2) assurant une plus grande cohérence du PIC grâce à un meilleur suivi-évaluation et une meilleure coordination de ses composantes sectorielles.

Vu le délai disponible court pour réaliser la mission d'évaluation, des choix ont été faits, dont celui de privilégier les enseignements et les leçons à tirer de l'exécution de la composante SEN/023 pour la formulation de la composante SEN/029.

L'objectif global du SEN/023 est de contribuer à la réduction de la pauvreté et de favoriser le développement durable dans les régions Nord par un accompagnement sectoriel du PIC Sénégal-Luxembourg 2007 - 2008.

L'objectif spécifique est d'accompagner et de renforcer les capacités des acteurs du développement local par une prise en compte des thématiques transversales et de contribuer à la coordination et au suivi-évaluation des composantes du PIC II. Les indicateurs proposés dans les divers documents de projet ne font qu'indirectement référence à l'un ou l'autre des éléments de cet objectif spécifique. En conséquence, il est difficile d'évaluer l'atteinte de cet objectif.

Quatre résultats spécifiques ont servi à encadrer les actions sur le terrain :

Résultat 1 : Les dispositifs et les mécanismes de concertation, de coordination et de suivi-évaluation au niveau régional et local sont renforcés.

Résultat 2 : Les capacités des collectivités locales et des citoyens sont renforcées pour une bonne gouvernance locale effective.

Résultat 3 : Les capacités et les services de la Médiature de la République sont renforcés et mieux connus des citoyens.

Résultat 4 : Les groupes les plus vulnérables et plus particulièrement les femmes participent de manière effective au développement local.

En complétant les interventions sectorielles retenues pour le PIC II (formation professionnelle, santé, hydraulique rurale et assainissement) par des actions transversales, la composante SEN/023 a contribué à une amélioration du contexte institutionnel et au renforcement des capacités des acteurs à prendre en main leur propre développement, deux passages obligés pour une réduction de la pauvreté et un développement durable.

Le degré d'alignement, d'harmonisation et de pertinence du SEN/023 a été jugé élevé, mais on a déploré l'absence d'un cadre sectoriel fédérateur qui aurait permis d'accroître le degré d'efficacité et d'efficience.

La mission conclut que dans un sens strict, les résultats ont été moyennement ou faiblement atteints. Par contre, un regard plus approfondi sur les réalisations des quatre partenaires-exécutants du projet (les collectivités locales - Agence régionale de développement, la Médiature, le Forum Civil et le Mouvement citoyen) montre une contribution significative et originale. De plus, les actions de renforcement auprès des agences régionales de développement ont donné des résultats significatifs et durables.

Leçons apprises

Le PIC II (toutes composantes confondues) a permis d'obtenir, entre autres :

- un début de synergie des différents acteurs (collectivités locales, organisations de la société civile, services déconcentrés, etc.). Les actions conjointes de ces acteurs demeurent rares, mais le PIC II aura au moins permis qu'ils se découvrent les uns les autres ;
- un renforcement des capacités de la majorité des acteurs du développement local. Ce renforcement demeure cependant limité et est menacé dans sa durabilité. On ne pourra continuer encore longtemps à renforcer les capacités des acteurs locaux sans permettre à ceux-ci de mettre en application leurs « nouvelles » capacités ;
- l'identification et le recueil de propositions concrètes. Bien peu de ces propositions ont pu être réalisées. Bien peu le seront sans doute. Mais comme le souligne l'indicateur concernant les sollicitations dirigées vers les agences régionales de développement, les idées et les propositions ne manquent pas ;
- des outils démocratiques (certification citoyenne, budget participatif) ont été développés et mis à l'essai ;
- des outils d'aide à la décision (système d'information de gestion, banque de données) sont développés de manière participative et donnent un sens aux mécanismes de concertation et de coordination ;
- des organisations de la société civile plus performantes et en demande d'appuis pour assurer une plus grande implication de leur part et une participation plus efficace à la conduite des politiques publiques ;
- la mise en valeur de la gouvernance participative et la reconnaissance de la nécessité d'inclure les groupes vulnérables pour accroître la pertinence et les retombées des progrès en matière de gouvernance citoyenne ;
- un début de prise de conscience des structures étatiques dans la conduite des activités et dans la nécessité d'une bonne gestion des ressources financières ;
- le début d'une demande d'État et d'une demande de décentralisation (et non plus seulement d'une offre venue d'en haut).

Le PIC II a aussi fait ressortir des lacunes importantes dont plusieurs tiennent à la nature de composante d'accompagnement de SEN/023 :

- l'absence d'un cadre de référence stratégique et institutionnel permettant aux collectivités locales de jouer pleinement leur rôle d'animateur du développement est à souligner en priorité ;
- des interventions souvent expérimentales, peu capitalisées et circonscrites aux parties prenantes de la dynamique. Ces interventions ne démontrent pas toujours un souci d'échange, de cohérence et d'articulation même sur un territoire ;
- le secteur privé reste isolé des dynamiques et est faiblement sensibilisé. Il ne participe que si des considérations économiques sont en jeu ;
- l'appui indirect aux thématiques transversales s'est révélé « trop peu, trop tard », sans grand impact direct et encore plus difficile à mesurer ;
- les progrès en matière de financement du développement local et des collectivités locales ont été lents et vont continuer à l'être à moins qu'un « *Big Bang* » du financement n'intervienne entretemps ;
- le fait que le programme soit absent du palier institutionnel national (ministère) a réduit considérablement les acquis en termes de durabilité ;
- le suivi-évaluation de l'ensemble de la démarche de SEN/029 a été jugé déficient par l'ensemble des participants.

Recommandations

Au-delà d'apporter des réponses aux lacunes identifiées plus haut, le nouveau programme devra reconnaître que le secteur de la décentralisation et du développement territorial (peu importe le sens donné à ces expressions) est un secteur hautement politique, soumis aux aléas du jeu démocratique, où les avancées côtoient les retours en arrière. Il faut donc s'attendre à passablement de turbulences au cours des prochaines années. Ce prérequis est particulièrement pertinent dans le cas du SEN/029 qui se donnerait une dimension d'appui institutionnel au niveau national (auprès du Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités locales). À l'approche des élections locales (prévues pour 2014), ces turbulences ne manqueront pas de s'intensifier.

Ce prérequis implique aussi de reconnaître l'importance et les difficultés d'une « exécution nationale » qui doit dépasser le simple pourcentage de fonds gérés par la partie nationale pour inclure une prise en compte réelle des contraintes et des opportunités offertes par l'environnement politique sénégalais. Dans un secteur aussi névralgique (et encore en construction comme la « décentralisation / développement territorial »), l'appropriation effective par la partie nationale implique :

- d'agir de manière stratégique pour renforcer le cadre national et les acteurs clés du processus en reconnaissant pleinement le contexte politique dans lequel ils opèrent ;
- de prendre en compte l'état des lieux réels de la décentralisation et de la gouvernance locale et ne pas présumer de la durabilité des résultats déjà atteints ;
- de renforcer les capacités nationales à se donner un cadre de référence conceptuel propre au Sénégal et qui permette les ajustements de parcours dans la mise en œuvre des politiques publiques axées sur le développement territorial.

Une troisième recommandation tient à la nécessité de privilégier le renforcement des capacités dans l'action « *Learning by doing* ». Dans le cas du SEN/029, ce parti-pris pour l'action doit se traduire dans la possibilité pour les acteurs territoriaux de participer à des décisions en temps réel sur des actions de développement pouvant avoir un impact réel et visible sur la vie des citoyens.

Finalement, un effort particulier et soutenu doit être fait au chapitre du suivi-évaluation. Cet effort doit être piloté par la partie nationale qui doit pouvoir se l'approprier et en faire l'élément central de l'harmonisation des contributions des partenaires techniques et financiers. Il faudra aussi aller plus loin qu'une simple reddition de comptes et transformer cette préoccupation pour le suivi (et les résultats) en véritable politique de gestion de la connaissance. Le Sénégal est sans doute le pays francophone où la production conceptuelle et intellectuelle sur la décentralisation et la gouvernance locale est la plus développée. Malheureusement, le secteur même de la décentralisation / développement territorial n'en a guère profité. Une action publique dans un secteur aussi politique exige un socle de légitimité politique et intellectuelle solide.