

**Document de la Revue du
Cadre de Coopération de Pays
(1997-2001) entre le PNUD et le Sénégal**

**Christian BONIFAS, Chef de mission
Amacodou NDIAYE
Mamadou Lamothe MBAYE**

26 Mai 2000

Sommaire

INTRODUCTION.....	1
I. ANALYSE DU CONTEXTE NATIONAL.....	2
1. Performances et politiques macro-économiques	2
2. Indicateurs de développement humain et politiques sociales.....	3
3. Changements dans l'environnement institutionnel et politique.....	5
II. ANALYSE DE LA PERTINENCE DU CADRE DE COOPERATION DE PAYS.....	5
1. Priorités d'intervention retenues.....	6
2. Principes de mise en œuvre du programme.....	7
3. Pertinence du programme.....	7
III. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME	8
1. Appui à la lutte contre la pauvreté.....	8
2. Appui à la bonne gouvernance.....	12
3. Evaluation en rapport avec le Cadre de Résultats Stratégiques.....	15
IV. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME	17
1. Approche programme	17
2. Exécution nationale.....	18
3. Partenariat avec les agences des Nations Unies.....	19
4. Utilisation des autres modalités de coopération	20
5. Mécanismes de suivi/évaluation	20
6. Mobilisation des ressources et coordination des aides.....	21
V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	24
1. Conclusions.....	24
2. Recommandations.....	26

INTRODUCTION

Conformément aux directives relatives aux nouveaux arrangements en matière de programmation, adoptés par le Conseil d'Administration du PNUD (décisions 95/22 et 95/23), le Gouvernement du Sénégal et le PNUD ont élaboré le Cadre de Coopération de Pays qui couvre la période 1997-2001. Ce cadre de coopération, dont la formulation a débuté avec la revue à mi-parcours du 5^e cycle de programmation (décembre 1995), a été approuvé en septembre 1997.

Dans le cadre des mécanismes de suivi-évaluation retenus par le Gouvernement et le PNUD, il est prévu en juin 2000 un examen à mi-parcours du CCP. Afin de préparer cette réunion, la mission chargée de l'évaluation en profondeur du Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté a également reçu le mandat de préparer la revue du CCP 1997-2001.

Les objectifs de l'évaluation du Cadre de Coopération sont de trois ordres :

- apprécier la pertinence des domaines de concentration retenus pour l'assistance du PNUD au regard de l'évolution du contexte national et des orientations du PNUD ;
- évaluer les résultats et l'impact des programmes en cours, en référence au CCP mais également au nouveau système de gestion que constitue le Cadre de Résultats Stratégiques (CRS) ;
- formuler des recommandations relatives à la poursuite de la mise en œuvre du Cadre de Coopération de Pays 1997-2001.

Le présent document est composé de cinq parties.

Les quatre premières analysent successivement :

- les principales évolutions du contexte national,
- la pertinence du Cadre de Coopération de Pays,
- la performance du programme de pays, ses impacts et les difficultés rencontrées,
- les arrangements relatifs à la gestion du programme.

La dernière partie présente les conclusions et recommandations de la mission.

Pour la revue à mi-parcours du CCP, la mission s'est appuyée principalement sur trois sources :

- les conclusions tirées de l'évaluation en profondeur du PELCP qu'elle a réalisée ;
- l'analyse des principaux documents de référence relatifs à la programmation et au suivi des activités du PNUD (CCP, Cadre de Résultats Stratégiques, comptes rendus des réunions de coordination et des « clusters », ...) et du Système des Nations Unies (CCA, UNDAF) ;
- les entretiens que la mission a eu avec l'équipe du bureau du PNUD mais aussi les autres agences du Système des Nations Unies et les principaux bailleurs de fonds représentés à Dakar.

I. ANALYSE DU CONTEXTE NATIONAL

1. Performances et politiques macro-économiques

Le 6^e Programme de Pays a été formulé dans un contexte marqué par trois éléments majeurs : (i) la poursuite des réformes engagées à la suite de la dévaluation du franc CFA en 1994, (ii) l'amélioration notable des performances macro-économiques du Sénégal, (iii) une détérioration simultanée d'un certain nombre d'indicateurs sociaux tendant à prouver une aggravation de la pauvreté dans le pays. Les principales évolutions enregistrées ces dernières années peuvent être résumées de la manière suivante.

Depuis la dévaluation du franc CFA, l'économie sénégalaise a renoué avec des taux de croissance positifs et soutenus (5,1% en 1996, 5,0% en 1997, 5,7% en 1998 et 5,1% en 1999). Le PNB par tête est passé de 282.000 FCFA en 1996 à 301.000 FCFA en 1998 pour atteindre 316.000 FCFA selon les projections 1999. Ces performances sont essentiellement attribuables aux secteurs secondaire et tertiaire, le secteur agricole connaissant des rythmes de croissance plus modérés. Les perspectives de croissance tablent sur des taux allant de 6,7% à 7,6% entre 2000 et 2002.

La politique des prix est fondée sur le principe de la libre détermination par le marché, exception faite du secteur des médicaments. Après les effets induits à court terme par la dévaluation, la politique des prix conjuguée aux réformes engagées sur le plan monétaire, a permis de maîtriser l'inflation (1,5% en 1997, 2,5% en 1998 et 0,8% en 1999). L'indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC) en vigueur au sein de l'UEMOA a augmenté de seulement 1,1% en 1998.

Les finances publiques ont enregistré également des évolutions favorables grâce à l'augmentation sensible des recettes ordinaires, à la maîtrise des dépenses courantes et à l'appui de la communauté extérieure. Sous l'effet du rythme soutenu de croissance et des mesures de réforme (intensification des activités de recouvrement auprès des grands contribuables, début d'extension de la TVA), les recettes budgétaires ont progressé en termes nominaux plus rapidement que le PIB : elles représentent ainsi 18,5% du PIB en 1998 contre 16,3% en 1995. Un autre indicateur positif, traduisant l'effort de contrôle des dépenses, est l'évolution du ratio dépenses ordinaires / recettes fiscales : il est passé de 96% en 1995 à 84% en 1996 pour atteindre 71% en 1998. Par ailleurs, les allocations budgétaires destinées à l'entretien des infrastructures, à l'éducation et à la santé ont été renforcées. Au demeurant, le solde budgétaire base engagement (dons inclus) est passé d'une position déficitaire de -1,9% du PIB en 1994 à une position excédentaire (0,06% en 1997 et 0,55% en 1998).

En matière d'endettement, l'Etat a mis l'accent sur la mobilisation des ressources extérieures à des conditions fortement concessionnelles. A la fin décembre 1999, l'endettement s'élevait à 1.975,9 milliards de FCFA contre 1.772,3 milliards en 1995. La structure de la dette reste dominée par la partie multilatérale (62,7%) tandis que la dette bilatérale représente 33,1%. Grâce aux allègements consentis dans le cadre du Club de Paris, le ratio du service de la dette sur les recettes fiscales s'est nettement amélioré, passant de 30% en 1997 à 19,6% en 1998 et à 17,4% en 1999. Il en est de même du rapport entre le service de la dette et les exportations qui a diminué de 18,7% en 1997 à 9,6% en 1998.

Les composantes de la balance des paiements restent marquées par des soldes déficitaires, à l'exception des transferts sans contrepartie et, certaines années, des flux de capitaux.

Le déficit le plus important est enregistré au niveau de la balance commerciale. Celui-ci s'est aggravé sur la période, passant de 153,9 milliards en 1997 à 156,7 milliards en 1998. Cette situation s'explique par la permanence de facteurs structurels tels que la faible compétitivité de la production manufacturée locale, de l'insuffisante diversification des exportations et de la relative inefficacité des

systèmes d'incitation à l'exportation. Le taux de couverture des importations par les exportations est descendu à 32,5% en 1998 et le déficit de la balance commerciale rapporté au PIB s'est creusé (-7% en 1998 contre -5% en 1997).

La balance des services a connu une nette amélioration en raison des performances du tourisme et des remises de dettes substantielles obtenues par le Sénégal à la suite du traitement favorable du stock de la dette accordé par le Club de Paris.

Le déficit du compte courant a représenté -1,3% du PIB en 1996, -1,6% en 1997 et -1,5% en 1998. Hors dons, les ratios respectifs ont été de -7,7%, -7,9% et -6,5%.

D'importantes réformes ont été engagées dans le cadre de la mise en œuvre du programme couvrant la période 1998-2000, appuyé par le Fonds Monétaire International – à travers la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcé - et la Banque Mondiale, en attendant la mise en place du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté. Celles-ci concernent notamment la libéralisation du secteur de l'énergie, la promotion du secteur privé et l'harmonisation des politiques fiscales et douanières au sein de l'UEMOA. Sur ce dernier point, un nouveau pas a été franchi avec l'entrée en vigueur du Tarif Extérieur Commun (TEC) et l'instauration de la libre circulation au sein de l'Union des produits originaires agréés depuis Janvier 2000. Cette situation sera de nature à entraîner d'importantes modifications au niveau de la compétitivité des industries sénégalaises, des finances publiques et des échanges commerciaux.

Un autre élément essentiel – qui a permis de desserrer la contrainte de ressources auquel se heurte le Sénégal dans le financement de son développement national – a été l'aboutissement des négociations menées pour le rééchelonnement de sa dette extérieure dans le cadre du Club de Paris. En accédant aux conditions de Naples, le Sénégal a pu bénéficier d'un allègement de sa dette et d'un soutien financier de 1.200 milliards de FCFA pour l'exécution des projets d'investissement.

2. Indicateurs de développement humain et politiques sociales

2.1. Caractérisation sociale sommaire

Si le Sénégal a gagné, au cours des dernières années, quelques points dans le classement pays selon l'Indicateur de Développement Humain, il continue à figurer parmi les pays présentant l'IDH le plus faible (153^e sur 175).

L'enquête sur les priorités réalisée en 1991-92 a révélé que plus d'un quart (27,5%) des ménages et un tiers des sénégalais (33%) vivaient en dessous du seuil de pauvreté. La pauvreté, qui touche surtout le milieu rural et les zones péri-urbaines et est également plus accentuée chez les femmes et les jeunes, se traduit par une faiblesse des revenus monétaires et aussi un accès limité aux services de santé, d'éducation, aux marchés, aux services d'encadrement agricole ou encore aux services financiers. Selon le dernier rapport de l'UNICEF (Situation des Enfants dans le Monde-2000), plus de la moitié des Sénégalais (54%) vivaient avec moins de un dollar américain par jour.

Dans le domaine de l'éducation, on enregistre, malgré l'importance des investissements éducatifs réalisés, des taux de scolarisation encore faibles. On constate cependant une certaine amélioration : le taux de scolarisation dans le primaire est ainsi passé de 56% en 1996 à 62% en 1998). L'écart entre garçons (68% en 1998) et filles (56%) reste sensible.

L'analphabétisme chez les adultes demeure également important ; il touche encore 60% de la population de 20 ans et plus et près de quatre femmes sur cinq (78%).

En matière de santé, les taux de couverture restent faibles, notamment pour les hôpitaux et les centres de santé. La capacité de charge de ces structures sanitaires est largement dépassée au regard des normes de l'OMS. Ainsi, la charge constatée est de l'ordre de 494.000 habitants par hôpital, soit plus de trois fois la norme de l'OMS (150.000 lits par hôpital) et de 161.000 habitants par centre de santé pour une norme OMS de 50.000 habitants par centre. Les résultats de l'EDS III

publiés en 1997 ont montré que la mortalité infanto-juvénile a connu une augmentation de 8 points par rapport à la période 1988-1992. Elle est près de deux fois plus importante en milieu rural (165/1000) qu'en milieu urbain (89/1000) et pénalise plus fortement les enfants dont la mère n'a aucune instruction (154/1000 contre 55/1000 pour ceux dont la mère a le niveau secondaire ou plus).

L'accès à l'eau potable demeure limité ; seulement 45% de la population en bénéficie réellement. En zone rurale, près des trois quarts de la population n'ont pas accès à l'eau potable. La situation est particulièrement critique dans les régions de Tambacounda et de Kolda et surtout de Saint-Louis et de Ziguinchor où les taux d'accès à l'eau potable sont inférieurs à 20%.

La *malnutrition* touche surtout les enfants de 0-5 ans (22%) et les femmes en âge de procréer (15%).

Le *chômage* demeure important. L'ESP indique un taux de chômage moyen de 10,6% (8,8% pour les femmes et 11,5% pour les hommes) qui atteint des niveaux très élevés parmi les jeunes et en milieu urbain (24,5% pour les hommes et 21,6% pour les femmes). Depuis l'enquête, le chômage, surtout en milieu urbain, s'est aggravé – on l'estime aujourd'hui à plus de 29% - sous l'effet notamment de la poursuite de l'exode rural.

2.2. Stratégies et politiques publiques mises en oeuvre

Dans le cadre des grandes orientations du IX^e Plan, le Gouvernement s'est attelé à répondre au défi de la pauvreté et de la croissance de la demande sociale par un ensemble de politiques et mesures publiques.

Une nouvelle stratégie a été élaborée dans le secteur de l'éducation avec le Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF 1998-2008). Celui-ci fait du Sénégal l'un des sept pays pilotes qui ont élaboré un plan décennal dans le cadre de l'Initiative Spécial du Système des Nations Unies. Les axes principaux du PDEF sont : (i) la lutte contre l'analphabétisme, (ii) la généralisation de l'enseignement primaire et l'amélioration progressive de sa qualité ; (iii) la maîtrise des flux des enseignements secondaire et supérieur en fonction des capacités de financement, des objectifs de qualité et de la contribution du secteur privé ; (iv) la restructuration de l'enseignement technique et professionnel en fonction des besoins du marché de l'emploi ; (v) la résorption des disparités constatées au niveau de la carte scolaire. L'un des objectifs à court terme du gouvernement est d'atteindre un taux de scolarisation dans l'enseignement primaire de 75% en 2001, en agissant en particulier sur la scolarisation des filles. Afin de résorber le déficit d'enseignants et atténuer les disparités régionales constatées, le Gouvernement a procédé à un redéploiement des effectifs et autorisé le recrutement de 250 agents par an. L'alphabetisation fait l'objet de campagnes annuelles dans le cadre de différents programmes¹. L'objectif poursuivi est de réduire l'analphabétisme de 5% par an afin d'atteindre un taux de 36% à l'horizon 2004. L'accent est mis sur l'alphabetisation des femmes et la réduction des disparités entre zones urbaines et rurales.

Dans le secteur de la santé, le Plan National de Développement Sanitaire et Social (PNDS 1998-2007) – a été adopté. Sa mise en oeuvre s'effectue dans le cadre du Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS 1998-2002) qui est appuyé par les principaux bailleurs de fonds et a centré son action autour d'un triple objectif de réduction de la mortalité infanto-juvénile, de la mortalité maternelle et de l'indice synthétique de fécondité. En liaison avec le PDIS, un Programme quinquennal de prévention de la mortalité maternelle, couvrant la période 1998-2002, a été engagé avec pour objectif de réduire de 25% la mortalité maternelle.

Une Politique Nationale de l'Emploi et un Plan d'Action pour l'Emploi ont été également adoptés, respectivement en 1997 et en 1998. Ce dernier s'articule autour de cinq programmes : (i) Politique économique et financière et emploi ; (ii) Promotion de l'emploi dans le secteur moderne ; (iii) Promotion de l'emploi local ; (iv) Promotion de l'emploi des groupes spécifiques ; (v) Renforcement des capacités de gestion publique de l'emploi. Dans la foulée, un Programme prioritaire d'investissements a été élaboré. Il doit conduire notamment à la constitution d'un système

¹ Programme d'Alphabetisation Intensive du Sénégal (PAIS), Projet d'Alphabetisation Priorité Femmes (PAPF), Projet d'Appui au Plan d'Action (PAPA), Projet d'Alphabetisation des Elus locaux et des Notables (PADEN), Projet d'Alphabetisation des Femmes (Alpha Femmes).

d'information sur le marché de l'emploi, au renforcement du contenu en emploi des projets d'investissements publics et à la mise sur pied d'un Fonds National d'Action pour l'Emploi.

La mise en œuvre du Plan d'Action de la Femme constitue également un élément important de la période, traduisant une volonté d'améliorer le statut social et économique des femmes et de corriger les situations de discrimination existant en particulier dans les domaines de la scolarisation, de l'accès à l'emploi et aux responsabilités.

Enfin, conscient de la nécessité de coupler actions sectorielles et transversales et de disposer d'un cadre stratégique global de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement a validé en décembre 1997 un Programme national de lutte contre la pauvreté (PNLP). Ce programme a été présenté au groupe consultatif d'avril 1998 afin de mobiliser les partenaires autour des priorités retenues. Le programme s'articule autour de cinq domaines d'action : (i) l'accroissement, la diversification des revenus et la création d'emploi ; (ii) l'amélioration de l'accès des populations pauvres aux services sociaux de base à travers la mise en place d'infrastructures communautaires ; (iii) la promotion économique des femmes ; (iv) l'amélioration du suivi des conditions de vie et le renforcement des capacités des acteurs à la base ; (v) les filets de sécurité et les actions sociales et civiles.

3. Changements dans l'environnement institutionnel et politique

Le Sénégal a vu, depuis le milieu des années 90, se renforcer l'organisation démocratique de la société grâce en particulier au renforcement des capacités de la société civile et à la création de nouvelles institutions.

La réforme de 1996 - qui a érigé les régions en collectivités locales a procédé au transfert de neuf domaines de compétence à ces nouvelles collectivités - constitue l'un des changements institutionnels majeurs de la décennie. Des Agences Régionales de Développement (ARD) ont été créées dans chaque région. Une Agence pour le Développement Municipal a également été mise sur pied au niveau national afin de mettre en œuvre la réforme des finances locales et les programmes prioritaires d'investissements et d'ajustement municipal.

Au niveau du pouvoir législatif, une nouvelle chambre - le Sénat - a été mise en place en 1998.

L'installation de la Cour des Comptes en 1999 (loi organique du 17 février 1999) représente une autre réforme importante dans la perspective d'une meilleure gouvernance.

Enfin, les élections présidentielles de février-mars 2000 sont venues conforter la démocratie sénégalaise en conduisant à une alternance politique. Le gouvernement de coalition, qui vient à peine d'être mis en place, s'est en particulier donné pour priorités la lutte contre la pauvreté, la résolution du conflit casamançais, l'insertion professionnelle des jeunes et la lutte contre la corruption.

II. ANALYSE DE LA PERTINENCE DU CADRE DE

COOPERATION DE PAYS

Le Cadre de Coopération de Pays coopération, approuvé en septembre 1997, consacre l'aboutissement d'un processus de formulation qui a débuté avec la Revue à mi-parcours du 5^e Programme de pays tenue en novembre 1995. Celle-ci avait, entre autres, recommandé :

- le maintien de l'approche programme comme modalité de programmation de l'assistance du PNUD ;
- le maintien de l'exécution nationale comme modalité de mise en œuvre de l'assistance du PNUD ;

- ❑ le recours accru aux compétences techniques des agences spécialisées du Système des Nations Unies pour accompagner le processus de l'exécution nationale ;
- ❑ une meilleure maîtrise de la disponibilité de ressources ;
- ❑ un ciblage garantissant des impacts mesurables sur les populations.

1. Priorités d'intervention retenues

En se fondant sur ses orientations stratégiques et les objectifs assignés au PNUD dans le cadre de son nouveau mandat, le Gouvernement a demandé que l'assistance du PNUD soit bâtie autour de deux domaines d'intervention : l'appui à la lutte contre la pauvreté d'une part, l'appui à la bonne gouvernance d'autre part.

Le CCP précise que l'assistance du PNUD, tout en étant conçue pour atteindre un impact mesurable sur le bien-être des populations bénéficiaires et sur le renforcement des capacités des structures nationales, doit jouer un rôle de *catalyseur* et de *coordination* en vue de maximiser l'apport des autres bailleurs de fonds. Cette assistance doit s'articuler de manière plus spécifique autour du *Dialogue des politiques et de l'opérationnalisation du Développement Humain Durable (DHD)* à travers le soutien apporté à la lutte contre la pauvreté et à la promotion de la bonne gouvernance.

L'encadré suivant retrace les priorités d'action retenues par le CCP :

APPUI AU PROGRAMME NATIONAL DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

- 1) **Création d'emplois et génération de revenus pour les couches les plus pauvres** : l'assistance doit se traduire par (i) le ciblage des secteurs porteurs, (ii) la promotion d'un environnement favorable pour créer des emplois et générer des revenus en milieu péri-urbain et en zone rurale, (iii) l'exploitation du potentiel rural - naturel et humain - sur la base d'une « approche terroirs » et d'un objectif de préservation de l'environnement ;
- 2) **Amélioration de la couverture sociale des populations les plus vulnérables** : le CCP met l'accent sur l'amélioration de la qualité des infrastructures et des services de base en matière de santé, d'alimentation en eau potable et d'éducation de base.
- 3) **Renforcement des capacités nationales dans la lutte contre la pauvreté** : des interventions à plusieurs niveaux sont nécessaires. Une des priorités concerne la mise en place d'un cadre de concertation locale et d'une collaboration soutenue entre les structures décentralisées (collectivités locales, communautés villageoises, ONG, etc...)

APPUI AU PROGRAMME NATIONAL DE GOUVERNANCE

- 1) **Amélioration de l'efficacité de l'Administration publique** : l'assistance est orientée vers la formulation d'un programme de réforme de la fonction publique et un appui - en partenariat avec la Banque Mondiale - à la mobilisation de ressources en vue de financer cette réforme ;
- 2) **Renforcement des capacités de gestion économique** : le CCP prévoit un appui du PNUD, en partenariat avec la Banque Mondiale et le FMI, orienté dans quatre directions : (i) renforcement des capacités des ministères techniques en matière d'identification, d'évaluation et de gestion des programmes et projets, (ii) rationalisation du cadre institutionnel de la programmation des investissements publics au niveau du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, (iii) amélioration de la gestion et de la coordination de l'aide, (iv) préparation et organisation de consultations sectorielles avec les partenaires au développement du Sénégal.
- 3) **Mise en œuvre de la décentralisation** : l'assistance du PNUD devrait appuyer le processus de décentralisation en facilitant la conception, la mise en œuvre et le suivi de plans et programmes régionaux et locaux de développement.

- la lutte contre le chômage et le sous emploi par des actions de soutien à l'auto-emploi (sous programmes 1 et 4) et de promotion des travaux à haute intensité de main d'œuvre (sous programme 5) ;
- le relèvement du niveau de scolarisation et la lutte contre l'analphabétisme, en particulier chez les femmes (sous programmes 2 et 4) ;
- le développement de la participation de la société civile par la formation des associations et groupements socioprofessionnels des zones d'intervention retenues (sous programmes 2 et 3).

S'agissant de l'appui au programme de Bonne Gouvernance – qui n'est pas encore opérationnel –, on peut considérer que les axes retenus sont également cohérents avec les orientations gouvernementales. La mise en œuvre d'actions significatives dans ce domaine sous l'impulsion du Gouvernement témoigne bien de cette concordance d'objectifs.

Les principes de participation et de Bonne Gouvernance sont apparus comme une ligne de conduite prioritaire pour accélérer la croissance et par delà assurer un développement humain durable. C'est à ce titre qu'en vue d'assurer une croissance créatrice d'emplois, orientée vers la lutte contre la pauvreté et le développement humain durable, le Gouvernement continue à articuler son action autour du renforcement des capacités du secteur privé, du renforcement des capacités de gestion économique, de la promotion des investissements et des exportations, de la poursuite des réformes sectorielles et du secteur public, de l'amélioration de l'efficacité et de la transparence de la gestion publique. Le Gouvernement entend également relever le défi de la décentralisation pour lequel l'action de mobilisation et de coordination de l'assistance extérieure revêt un caractère primordial.

Si les deux domaines de concentration retenus étaient en phase avec les priorités du Gouvernement, le choix d'engager l'assistance autour de deux programmes nationaux bâtis autour de deux thèmes à la fois complexes et sensibles comportait certains risques. De plus, les programmes nationaux nécessitent pour réussir à la fois un engagement fort du Gouvernement et une mobilisation poussée des différents partenaires de développement. Or, il n'y a eu d'engagement ferme ni de l'un ni des autres autour de l'approche programme concernant les deux domaines de la lutte contre la pauvreté et de la gouvernance. L'arrivée dans un contexte pré-électoral n'a évidemment pas facilité les choses.

III. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

1. Appui à la lutte contre la pauvreté

1.1. Le Programme Elargi de Lutte contre la pauvreté (PELCP)

Priorités retenues

L'appui à la lutte contre la pauvreté se concrétise principalement par la mise en œuvre du Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté (SEN/97/003 «PELCP»). Le budget du PELCP est de 7,42 millions de US\$ pour 3 ans. Approuvé en mai 1998, il a débuté ses activités en août 1998 autour des cinq sous programmes suivants : (1) l'amélioration des revenus des populations ; (2) l'amélioration des conditions de vie des populations ; (3) l'aménagement et la gestion de l'espace rural dans une dynamique d'échanges ville-campagne ; (4) la promotion économique des femmes, (5) la mise en place d'une capacité de coordination et de pilotage du Programme National de Lutte contre la pauvreté.

L'appui que le PNUD apporte en vue de lutter contre la pauvreté se fait à deux niveaux. Au niveau du *pilotage* d'abord ; le PELCP vise en effet à promouvoir un cadre de concertation, de décision et de suivi-évaluation du programme national de lutte contre la pauvreté, avec notamment la mise en place

des structures prévues aussi bien au niveau central qu'au niveau des régions. Ensuite au niveau opérationnel à travers des actions d'appui ciblées sur les quatre régions de concentration retenues (Tambacounda, Diourbel, Saint-Louis et la périphérie de Dakar ; l'accent est mis ici sur les zones rurales, les villes ou quartiers les plus démunis, tout en privilégiant les groupes vulnérables (développement de la micro-entreprise, élaboration de programmes locaux de développement, renforcement des capacités des acteurs locaux, mobilisation des ressources, ...).

Principales actions réalisées

- a) L'appui aux micro- et petites entreprises s'est pratiquement limité jusqu'à présent à la réalisation de huit sessions de formation technique (cuirs et peaux, agro-alimentaire, tissage et teinture) qui ont touché en tout 250 femmes. La formation de 12 apprentis en menuiserie/sculpture et de 6 chefs d'ateliers est également en cours. La stratégie de promotion des micro- et petites entreprises n'a pas été élaborée. Aucun mécanisme de création et de développement des MPE au niveau local n'a été mis en place et les outils d'accueil et d'orientation des promoteurs sont encore à l'état de projet. Il n'existe pas enfin de situation de référence ni une véritable base de données sur les MPE des quatre régions d'intervention.
- b) Le déficit constaté en amont du processus d'appui aux activités génératrices de revenus s'est traduit par un abordage tardif et dispersé des actions de micro-financement. Les projets en cours ayant bénéficié de crédits du PELCP se limitent aux 10 opérations approuvées par le premier comité de crédit du Fonds d'Appui aux Initiatives Locales (FAIL) tenu en décembre 1999. De nouveaux crédits sont toutefois en cours de montage à la fois dans le cadre du FAIL et des opérations de prêts sous-traitées à l'ONG ASACASE. Les seules autres opérations susceptibles d'avoir un effet sur les revenus des populations ont été les actions de multiplication de semences réalisées dans le département de Bambey ; préparées dans une certaine précipitation, elles n'ont touché que 16 groupements.
- c) Les sous-programmes 2 (Amélioration des conditions de vie) et 4 (Promotion économique des femmes) ont conduit auprès des populations un certain nombre d'actions de sensibilisation (restructuration foncière, sécurité urbaine, micro-finance, pauvreté et artisanat, genre et développement, prévention du sida) mais les activités d'appui au développement des structures communautaires ont été dans l'ensemble insuffisantes. Des conseils de quartiers ont toutefois été constitués dans certains quartiers pauvres des zones d'intervention (SP2) et des comités villageois – dont la viabilité ne paraît pas assurée – ont été formés dans les deux arrondissements de Lambaye et de Baba Garage. Les formations destinées aux organisations communautaires de base ont été peu nombreuses (formation en gestion et administration des associations à Pikine et Diourbel).
- d) Le PELCP n'a réalisé pour l'instant que deux projets de micro-réalisations, localisés à Pikine Guinaw Rails, qui concernent d'une part la réhabilitation de deux écoles élémentaires, d'autre part l'assainissement du site de Gorée et la mise en place d'un système de ramassage des ordures ménagères. Le premier projet est certainement l'une des réussites du programme tant par la conformité de l'offre du PELCP à un besoin social prioritaire et clairement exprimé que par la nature du partenariat établi avec l'ONG chargée de la mise en oeuvre.
- e) A côté de ses interventions ciblées sur les populations pauvres des zones d'intervention, le PELCP a développé d'autres activités, pour l'essentiel de la formation - aux agents et élus municipaux et locaux, aux « points focaux femmes » et au propre personnel du programme – et des études. Des documents de planification ont ainsi été élaborés ou sont en voie de l'être : Plan Régional de Développement Intégré (Diourbel, Tambacounda et Saint-Louis), Plan de développement local (Guinaw Rails, actualisation), programme d'urgence pour l'investissement communal de Guinaw Rails, plans de développement de quartiers pauvres de Saint-Louis et de Tambacounda, plans d'action communautaire d'urgence des arrondissements de Kael et de Keniaba, Plan d'urbanisme de référence de Bambey. Près d'une quinzaine d'études sur d'autres thèmes (caisses d'épargne et de crédit, stratégie de communication, initiative 20/20,...) ont également été réalisées ou sont en cours.
- f) Au niveau de l'appui au pilotage du Programme national, les activités ont été réduites. Le sous-programme 5 chargé de ce volet s'est retrouvé en fait surchargé par les tâches de gestion administrative et financière liées à l'exécution des différents sous programmes du PCP. Cette surcharge s'est faite au détriment des activités plus stratégiques (suivi/évaluation des opérations en

cours dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, affinement de la stratégie nationale, concertation avec les partenaires, amélioration du système de suivi de la pauvreté,...).

Problèmes rencontrés

En résumé, le PELCP a déroulé avec beaucoup de lenteur ses activités en subissant plusieurs handicaps majeurs :

- a) Le Gouvernement n'a pas créé, en amont du PELCP, les conditions nécessaires à une concrétisation de l'approche programme telle qu'envisagée initialement. Le dispositif de pilotage du programme national (PNLP) n'a pas été mis en place et aucune initiative n'a été prise en vue d'engager une concertation approfondie entre les bailleurs de fonds autour de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté. Dans ces conditions, les partenaires ont poursuivi la mise en œuvre de leurs programmes et projets de manière autonome.
- b) L'engagement du Gouvernement n'a pas été suffisamment soutenu pour impulser le PELCP et le dispositif de pilotage n'a pas fonctionné.
- c) Les différentes parties (Gouvernement, PNUD, agences de réalisation) n'ont pas pris les mesures correctrices qui s'imposaient dès le démarrage du PELCP. Une révision du Document d'Appui au Programme était en effet indispensable pour clarifier et préciser le cadre de référence du PELCP afin de le rendre aisément opérationnel.
- d) Faute d'engagements financiers complémentaires réunis autour du programme national, le PELCP est resté isolé et s'est trouvé face à une situation peu soutenable dans la mesure où, suivant une logique de spécialisation au sein du PNLN, le PNUD avait concentré son appui sur des actions de renforcement de capacités.
- e) Le dispositif de gestion du PELCP s'est avéré extrêmement lourd et peu opérationnel. La structuration par sous-programmes qui a été adoptée s'est notamment accompagnée d'un cloisonnement entre chaque sous-programme et d'un déploiement du personnel d'assistance technique peu compatible avec une démarche de proximité, essentielle pour garantir l'efficacité des actions en direction des populations bénéficiaires.
- f) D'importants retards ont été constatés dans le recrutement du personnel d'assistance technique et dans la mise à disposition des locaux. L'adoption d'une démarche participative a également conduit à rendre caduque la programmation initiale des activités. Enfin, les divergences d'appréciation constatées dans l'application des procédures ont également pesé sur le rythme d'exécution du programme.

Appréciation globale de la performance

Pour les raisons qui viennent d'être évoquées, les résultats du PELCP apparaissent, après 21 mois d'exécution, limités et bien en deçà des attentes au regard des moyens mobilisés, même si l'on tient compte des délais nécessaires pour la mise en place des installations et du personnel.

Outre les contraintes rencontrées au niveau de la mise en œuvre – expliquant un taux d'exécution financière globalement faible –, le programme s'est traduit par une allocation des ressources inadéquate. Les dépenses liées à l'équipement du programme (véhicules, bureaux, informatique) et les coûts de fonctionnement de ce dernier (expertise permanente, personnel d'appui, déplacements à l'intérieur et autres dépenses de fonctionnement du programme) ont occupé une part prédominante dans l'utilisation des ressources financières.

Le programme a également affecté une part importante de ses fonds dans la réalisation de nombreuses études (près d'une vingtaine) et l'organisation de formations destinées au personnel du programme et aux cadres de l'administration centrale.

Dans ces conditions, le programme n'a consacré qu'une fraction très limitée de ses crédits à des actions menées en appui direct des populations pauvres (formation, micro-réalisations, micro-crédit).

Nonobstant, si les mesures d'ajustement proposées par la mission d'évaluation sont rapidement mises en œuvre, le PELCP devrait voir ses performances s'améliorer. Les compétences sont suffisantes, les conditions de travail sont globalement bonnes et la période écoulée a permis de rassembler des éléments importants pour une démultiplication des effets : actions de sensibilisation auprès des organisations communautaires de base dans les quatre zones d'intervention, études stratégiques (notamment celles relatives à la planification des investissements locaux, à la cellule HIMO et à l'initiative 20/20, mise en place du Fonds d'Appui aux Initiatives Locales dans le département de Bambey, élaboration de protocoles avec plusieurs partenaires en vue de développer les opérations de micro-finance du programme, première campagne pour la production de semences, micro-réalisations dans le domaine scolaire et de l'assainissement.

1.2. Autres assistances en cours dans le domaine de la lutte contre la pauvreté

Le PNUD et le FENU ont mis sur pied deux autres projets – le FDL de Kedougou et le PADMIR - qui contribuent à la fois à l'objectif de lutte contre la pauvreté (amélioration des revenus des populations et relèvement du niveau d'équipements communautaires) et à celui d'amélioration de la gouvernance (renforcement des capacités d'organisation et de négociation des populations et des collectivités locales).

Le Fonds de Développement Local de Kédougou (PNUD-SEN/96/001 et FENU-SEN/96/C01) est un projet pilote d'une durée de 4 ans et cofinancé par le FENU (3.553.000 US\$) et le PNUD (960.000 US\$). Il a pour vocation, dans le contexte de la décentralisation, de lutter contre la pauvreté en mettant à la disposition des collectivités locales des mécanismes et outils de financement, de planification et de gestion qui favorisent le développement local.

Trois objectifs principaux sont visés : (i) valoriser les espaces productifs villageois dans le cadre d'une gestion communautaire des terroirs, (ii) ancrer les communautés rurales dans la société rurale en développant la coopération intervillageoise et en améliorant la qualité des services collectifs, (iii) promouvoir la ville de Kédougou en tant que centre secondaire de relais sous-régional dans une perspective de dynamisation des échanges ville-campagne.

Les résultats attendus concernent (i) le renforcement des capacités des collectivités locales par l'élaboration et la mise en œuvre de Plans d'Investissements Communaux (PIC) et de 13 Plans Locaux de Développement (PLD), (ii) l'appui aux initiatives privées par des systèmes de crédit conçus pour les plus pauvres, (iii) une meilleure gestion de l'environnement à travers des modules éco-développement.

La structuration du programme suit une logique descendante depuis le niveau national jusqu'au niveau de la zone d'intervention. Les différents intervenants sont constitués de (i) la Direction de la Planification qui assure la tutelle directe du programme, (ii) le service régional de la planification (SRP), (iii) le conseil rural – élargi aux femmes, jeunes et villages selon l'ordre du jour des réunions – qui constitue l'organe de décision au niveau local, (iv) la cellule locale d'appui au développement (CLAD), située au niveau de l'arrondissement et qui regroupe le sous-préfet, les conseils ruraux, le CERP, les ONG et les services administratifs qui constitue un cadre de concertation et de conseil sans pouvoir décisionnel. Le programme est géré par une équipe d'experts nationaux et de VNU supervisée par un Directeur de projet. La stratégie de « faire faire » dans l'exécution se traduit par trois étapes distinctes : (i) la planification (élaboration des plans locaux de développement) ; (ii) la répartition des ressources (le FDL affecte 1,6 milliards de FCFA aux collectivités selon des critères bien définis) ; (iii) la programmation des investissements.

Le Projet d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR) est également cofinancé par le FENU (6,0 millions de US\$) et le PNUD (1,5 millions de US\$). Ce projet a été mis en place en vue d'étendre l'expérience du FDL de Kédougou aux communautés rurales des départements de Kébémér (région de Louga) et de Kaffrine (région de Kaolack). Il repose sur les mêmes principes d'intervention.

Le bilan actuel – qui devrait être précisé par la prochaine mission d'évaluation du projet FDL-Kédougou – met en évidence un certain nombre de points positifs :

- ❑ la reformulation des Plans Locaux de Développement (PLD) dans les 13 communautés rurales du projet et l'élaboration d'un Plan d'Investissement Communal (PIC) pour la commune de Kédougou ;
- ❑ la mise à disposition de ressources nouvelles aux communautés rurales (montants variant entre 60 et 120 millions de FCFA) et à la commune de Kédougou (de l'ordre de 400 millions de FCFA) pour la réalisation d'investissements prioritaires sur une période de 3 ans ;
- ❑ l'établissement d'un partenariat avec une ONG locale (ACEP) qui a, à ce jour, octroyé 30 millions de FCFA de crédits à la commune de Kédougou et est en voie de créer des antennes villageoises dans les communautés rurales ;
- ❑ un effet fiscal positif : du fait de la liaison entre l'enveloppe attribuée aux communautés et les recettes recouvrées au niveau de la taxe rurale, le taux de recouvrement de cette dernière a atteint pour la première fois des seuils de 95-100% dans certaines communautés rurales. Ce facteur constitue un élément essentiel sur le plan de la durabilité des actions.

Dans l'ensemble le dispositif institutionnel fonctionne correctement à l'exception du cadre de concertation regroupant les deux départements de Tambacounda et de Kédougou qui a été abandonné. Le suivi du projet par le Service de Planification Régionale est par ailleurs faible. Les performances en matière de recouvrement de la taxe rurale restent encore insuffisantes dans certaines communautés rurales (ils sont inférieurs à 50% dans les arrondissements de Saraya et Salémata).

2. Appui à la bonne gouvernance

2.1. Etat des réalisations dans le domaine de la bonne gouvernance

A la suite de concertations entre les principaux départements ministériels impliqués (Décentralisation, Modernisation de l'Etat, Justice, Intérieur, Recherche scientifique), une première version du document du Gouvernement sur la Bonne Gouvernance a été présentée à la réunion du Groupe Consultatif tenue à Paris en avril 1998. Le document n'a pas ensuite été approfondi. La finalisation du programme national accuse ainsi un retard considérable.

Des actions ont été développées, avec des rythmes certes variables, au niveau des différentes composantes.

a) Concernant la composante « *Amélioration de l'efficacité de l'Administration publique* », des engagements ont été pris par le Gouvernement vis-à-vis de ses partenaires au développement et des actions importantes ont été réalisées :

- ❑ L'expérience des volontaires de l'éducation, débutée en 1995, a été poursuivie et étendue à d'autres secteurs.
- ❑ Un système d'évaluation des tâches et de rémunération au mérite a été mis en œuvre.
- ❑ Des enquêtes ont été réalisées respectivement auprès des usagers pour recueillir leurs opinions sur la qualité des services publics, et auprès des agents de l'Etat. Ces enquêtes, qui ont couvert 30 départements, ont permis de définir une situation de référence par rapport aux futures réformes.

D'importantes ressources sont cependant canalisées – particulièrement au profit de la décentralisation et la justice – dans le cadre des procédures de programmation propres à chacun des bailleurs de fonds.

De manière générale, le rôle du PNUD dans la mobilisation des ressources – qui est du ressort du Gouvernement - n'est pas toujours bien compris. Par ailleurs, les supports de cette mobilisation – programmes nationaux ou documents d'appui à ces programmes – ne semblent pas toujours convaincre les autres bailleurs de fonds.

6.3. Coordination des programmes d'assistance

Agences du système des Nations Unies

Dans l'ensemble, le cadre de partenariat entre les agences s'est consolidé grâce aux groupes thématiques qui ont été constitués en vue d'une meilleure coordination et complémentarité des appuis.

Le Bureau du PNUD joue un rôle important à travers les réunions organisées par le Coordonnateur Résident :

- réunions mensuelles des Chefs d'Agences ;
- réunions bimestrielles de coordination des partenaires au développement avec la Banque Mondiale.

Le Comité de coordination entre bailleurs de fonds, coprésidé par le PNUD et la Banque Mondiale, permet :

- une information sur l'état de mise en œuvre du cadre de coopération BM/FMI/Gouvernement et de l'évolution de la situation économique et sociale ;
- des échanges d'informations sur les programmes d'aide et sur les modalités d'harmonisation des stratégies d'intervention ;
- le suivi de groupes thématiques.

L'évaluation du PELCP a cependant démontré que la collaboration entre les agences doit être renforcée au niveau de la gestion technique des dossiers. Des solutions organisationnelles doivent être trouvées pour éviter certains cloisonnements constatés qui ne garantissent pas une utilisation optimale des ressources.

Coordination des partenaires au développement

Plusieurs groupes thématiques et/ou groupes de travail inter-agences ont été mis en place. La périodicité et l'importance des activités réalisées varie sensiblement selon les groupes mais le système constitue globalement un point d'ancrage pour améliorer la coordination des aides au niveau de chacun des secteurs ou domaines concernés.

Les groupes – formalisés ou non – qui ont été constitués sont les suivants :

Thème	Coordinateur animateur
Santé	Union Européenne
Education	France
Développement rural et sécurité alimentaire	Union Européenne
Environnement	Pays Bas
Population et développement	FNUAP
Décentralisation	Canada
Promotion de l'emploi	BIT
Promotion du secteur privé	Etats Unis
Femmes et développement	UNIFEM

Le PNUD participe à ces groupes thématiques mais n'intervient pas en qualité de chef de file. On constate qu'aucun groupe thématique n'a été constitué sur les thèmes transversaux de la lutte contre la pauvreté d'une part, la bonne gouvernance d'autre part. Le PNUD pourrait à cet égard jouer un rôle de premier plan.

V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

1. Conclusions

L'exercice 1998, marqué par l'adoption du DAP relatif au Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté a été particulièrement morose en matière d'activités opérationnelles. La Table Ronde prévue pour le financement du Programme National de Lutte contre la Pauvreté ne s'est pas concrétisée. Le PELCP a été formulé en 5 semaines avec un comité de suivi regroupant essentiellement l'administration. Le second semestre n'a pas suffi à définir un programme de travail opérationnel pour ce même programme. Le dossier relatif à la Bonne Gouvernance n'a enregistré de son côté aucun progrès.

L'exercice 1999 a été certainement plus dynamique avec deux points forts : d'une part le démarrage des activités opérationnelles du PELCP, d'autre part l'élaboration du Cadre de Résultats Stratégiques (CRS). En revanche, aucune avancée n'a été constatée sur le second domaine de concentration du Cadre de Coopération, qu'il s'agisse de l'affinement du Programme National ou de l'identification des points d'application de l'assistance du PNUD (hormis certaines précisions apportées dans le CRS).

Les conclusions essentielles que l'on peut tirer au stade actuel de la mise en œuvre du CCP sont présentées ci-après.

1.1. Appui à la lutte contre la pauvreté

Le PELCP est en cours d'exécution depuis maintenant une vingtaine de mois. Les problèmes majeurs qui ont été mis en évidence par la mission d'évaluation sont :

- Les arrangements institutionnels relatifs au pilotage du PELCP sont contestables. Le cadre mis en place a multiplié les centres de décision conduisant ainsi à un alourdissement des circuits d'information et de décision. La structuration même du programme en sous-programmes liés à des tutelles ministérielles spécifiques n'est pas opérationnelle et porte en elle des risques évidents de cloisonnement et de duplication d'activités. La révision de programmation n'a pas été réalisée.
- Le dispositif de gestion technique du programme n'est pas approprié. Il ne permet pas de responsabiliser les équipes techniques et ne peut répondre à une logique de proximité, indispensable pour garantir une réelle appropriation locale des enjeux et des activités du programme.
- Les délais impartis au programme ne sont pas compatibles avec les objectifs recherchés. Le PELCP doit être prolongé et l'assistance du PNUD doit être repensée dans une logique d'appui sur le long terme (zones et populations-cibles, activités prioritaires, durabilité des partenariats constitués).
- La mise en œuvre du PELCP s'est traduite par un poids excessif de ressources affectées respectivement (i) aux coûts de fonctionnement du programme (notamment les déplacements entre la capitale et les zones d'intervention), (ii) aux honoraires liées aux nombreuses consultations et études exécutées dans la période, (iii) à des opérations (journées de la pauvreté, séminaires,...) qui ne présentent aucun bénéfice pour les populations cibles et dont l'impact en

termes de renforcement de capacités, d'amélioration de la concertation ou de mobilisation de nouvelles ressources est faible.

- Les organes de pilotage stratégique du PELCP n'ont pas fonctionné ; ce qui s'est traduit aussi bien au niveau central (faibles résultats en matière de renforcement des capacités de coordination et de suivi des programmes de lutte contre la pauvreté) qu'au niveau local (absence d'un pôle technique homogène interlocuteur unique des acteurs locaux, dispersion relative des actions dans certaines zones d'intervention).
- La stratégie de « faire faire » a naturellement retardé l'obtention des résultats immédiats recherchés. A plusieurs reprises, l'approche conduite n'a pas également permis la nécessaire appropriation des objectifs et des enjeux du programme par les bénéficiaires. L'association des populations au choix des actions et à leur suivi reste à parfaire.
- Le PELCP dispose cependant également de points forts qu'il convient désormais de valoriser. Le dispositif d'assistance technique (experts et volontaires) comprend des ressources humaines de qualité. Il est dans l'ensemble demandeur d'une rationalisation du cadre de gestion et est prêt à s'engager sur des programmes recentrés sur des activités d'appui direct aux populations. Les instruments de planification décentralisée qui ont été élaborés ces derniers mois peuvent être également mis à profit. Enfin, malgré les impacts encore faibles du programme à ce stade, plusieurs initiatives ont été prises en matière d'appui aux activités génératrices de revenus (formation professionnelle, FAIL, multiplication de semences,...), de micro-réalisations (projets d'écoles et d'assainissement à Guinaw Rails) ou encore d'information/sensibilisation (formation des OCB, sensibilisation en genre et développement, prévention sur le VIH/SIDA...). Ces initiatives peuvent être consolidées et démultipliées dans le cadre de la poursuite du programme.

1.2. Appui à la gouvernance

Dans un contexte politique délicat et en l'absence d'une réelle dynamique tant du Gouvernement que du PNUD, la composante Bonne Gouvernance du programme de pays a dans l'ensemble peu évolué.

Le volet « décentralisation » a évolué à son propre rythme avec l'entrée en activité du projet de Fonds de Développement de Kédougou puis la préparation d'une opération d'extension aux départements de Kaffrine et de Kébémér (PADMIR).

Hormis l'appui à la Concertation nationale, les autres volets ont connu une activité très limitée (actions préparatoires relatives à la formulation de l'assistance du PNUD ou à la préparation de l'étude prospective Sénégal 2025).

1.3. Arrangements pour la mise en œuvre de l'assistance du PNUD

La mise en œuvre de l'approche programme, faute de réunir les conditions appropriées, sa mise en œuvre s'est faite avec beaucoup de difficultés (cf. supra).

S'agissant de l'exécution nationale, son application n'a pas rencontré de problèmes majeurs. Toutefois, la non maîtrise des procédures, le retard enregistré dans la mise en place du manuel de procédures spécifique au PELCP, la lenteur relative des circuits de passation et d'exécution des marchés ainsi que les défaillances au niveau du suivi-évaluation ont ralenti la vitesse d'exécution du programme.

L'implication des agences du Système des Nations Unies a également posé des problèmes. Au niveau du PELCP, des délais très importants ont été nécessaires pour aboutir, dans un premier temps, à la signature des lettres d'accord puis, dans un second temps, à la définition précise des services que ces agences doivent apporter au programme.

Au niveau des apports en personnel, on constate que (i) l'utilisation des VNU est plutôt un succès, (ii) le recours à la CTPD a été très limité, (iii) certaines expertises nationales permanentes pourraient être transformées en expertises intermittentes.

Les mécanismes de suivi-évaluation ont globalement mal fonctionné. La mise en place des Cadres de Résultats Stratégiques et les réunions de « clusters » constituent une avancée positive. Il n'en demeure pas moins qu'un outil de suivi/évaluation fondé sur des indicateurs physiques et financiers de résultats fait encore défaut au niveau du PELCP.

2. Recommandations

2.1. Recommandations générales relatives à la mise en œuvre du programme

Un meilleur ciblage des interventions

La rencontre des Représentants Résidents à Glenn Gove et le Plan d'Action de l'Administrateur du PNUD pour 2000-2003 ont défini le cadre des priorités pour l'institution.

A côté des objectifs retenus en matière de réorganisation du système (réduction de 25% des effectifs au siège, transfert de nombreuses fonctions aux bureaux de pays, renforcement du rôle de coordination sur le terrain et au niveau inter-organisations,...), le PNUD entend recentrer son intervention autour des trois axes suivants :

- l'appui au dialogue des politiques en appuyant la fonction de formulation des politiques au double niveau du plaidoyer et de l'application des politiques de développement ;
- l'appui aux populations locales à travers un renforcement des capacités des acteurs du développement local conduit dans le cadre des processus de décentralisation ;
- le développement de partenariats stratégiques pour une meilleure atteinte des résultats en matière de développement et une plus grande efficacité au niveau de la mobilisation des ressources.

Au vu de ces orientations et des priorités annoncées le nouveau gouvernement du Sénégal, les recommandations de la mission relativement aux orientations générales du 6^e programme de pays sont les suivantes :

La mission confirme la pertinence des domaines de concentration retenus par le CCP mais elle recommande, pour une plus grande efficacité, un meilleur ciblage de l'assistance du PNUD. Ce ciblage doit s'entendre en termes de zones, de secteurs et de thèmes d'intervention et ce d'autant plus que les domaines de concentration retenus sont transversaux et évidemment très vastes. Les recommandations relatives à chacun des deux domaines de concentration s'inspirent de ce principe.

S'agissant de l'appui à la lutte contre la pauvreté, la rationalisation de la grille d'objectifs/résultats doit provenir (i) d'une allocation prioritaire des ressources aux populations les plus démunies des zones d'intervention, (ii) de la mise en œuvre de programmes d'action au niveau de chaque zone organisés autour d'un nombre limité d'objectifs et de thèmes d'intervention, (iii) d'une limitation du rayon géographique d'action du programme. Sur ce dernier point, il est recommandé de s'en tenir à court terme aux départements et communes initialement ciblés par le DAP. A plus long terme et compte tenu de la répartition des programmes d'assistance des autres bailleurs de fonds, la mission propose que le PNUD concentre ses opérations sur deux zones : périphérie de Dakar (Pikine) d'une part, région de Diourbel d'autre part.

En ce qui concerne l'appui à la bonne gouvernance, il est suggéré d'éviter des interventions trop « sectorialisées ». D'autres partenaires disposent des ressources nécessaires et ont souvent déjà engagé des opérations d'assistance dans les ministères concernés (Fonction publique, Justice, Ministère de la Décentralisation et de l'Aménagement du Territoire, Ministère de l'Economie et des Finances notamment). L'appui du PNUD devrait s'effectuer en amont autour de trois ou quatre thèmes transversaux (par exemple contrôle et évaluation des politiques publiques, accès des populations à l'information, promotion des mécanismes de concertation). Le dispositif de gestion du programme du

PNUD doit tenir compte de cette nécessaire transversalité en évitant la multiplication d'ancrages institutionnels au niveau de la mise en œuvre des activités.

Une action plus décisive en matière de conseil en politiques publiques

En parallèle et pour les deux domaines considérés, le PNUD doit améliorer sa capacité de soutien au niveau de la formulation, de l'application et du suivi/évaluation des politiques publiques concernées. La première phase de mise en œuvre du PELCP doit à cet égard conduire à des dispositifs favorisant la constitution de véritables *task forces* (noyau d'expertise technique) clairement situées en appui direct aux structures nationales de coordination. En d'autres termes, l'assistance du PNUD doit pouvoir se positionner dans une fonction de conseil auprès des deux coordonnateurs « Lutte contre la pauvreté » et « Gouvernance » ; les unités de coordination respectives du PELCP et du futur programme d'appui à la bonne gouvernance doivent entre autres partager leur programme d'activités avec les deux cellules en cours de constitution.

Une approche programme mieux maîtrisée et plus opérationnelle

Un effort important est à engager afin de développer la compréhension et l'application de l'approche programme. Les leçons doivent être tirées de l'expérience du PNLP et du PELCP. A cet égard, il est impératif que certaines conditions soient réunies.

En premier lieu, l'approche programme ne peut se contenter d'un processus de concertation formelle conduit de manière technocratique. L'expérience du PELCP montre qu'une formulation qui présente d'importants déficits au niveau de la participation (populations bénéficiaires, institutions nationales, agences de réalisation, autres partenaires au développement) laisse des séquelles lourdes : faible engagement des acteurs, manque de visibilité du programme national et de l'appui du PNUD, absence d'une dynamique de mobilisation de ressources financières, isolement relatif de l'appui du PNUD.

En second lieu, il est essentiel qu'une approche plus pragmatique soit adoptée. Cela doit se traduire par :

- ❑ un changement d'attitude vis-à-vis de l'approche programme qui doit être considérée comme un processus et non comme une forme spécifique de programmation⁵ ;
- ❑ la consolidation d'une approche basée sur les résultats ;
- ❑ le développement des systèmes de suivi/évaluation, en particulier de tableaux de bord mensuels et trimestriels basés sur un nombre limité d'indicateurs pertinents (indicateurs physiques et *output budgeting*) ;
- ❑ une obligation de régularité dans la tenue des Comités de pilotage ;
- ❑ le renforcement des concertations techniques au niveau des différents programmes et partenaires au développement⁶.

L'exigence de continuité

La rupture observée entre le 5^e et le 6^e cycle de programmation a eu un impact très négatif sur l'efficacité de l'assistance du PNUD. Afin d'éviter la reproduction d'une telle situation, il est essentiel d'anticiper dès maintenant sur le prochain cycle et de penser les activités programmées sur 2000-2001 dans une perspective de moyen/long terme :

- a) Pour le PELCP, les recommandations de la mission d'évaluation devraient être mises en œuvre au cours du second semestre 2000. L'année 2001 constituera une année charnière qui permettra d'abord de consolider le dispositif décentralisé tel que préconisé (antennes régionales). Elle sera également l'occasion de développer, en fidélisant les partenaires locaux des zones d'intervention, les programmes prioritaires relatifs en particulier à la formation professionnelle, à l'appui/conseil aux micro-entreprises et aux fonds de développement local. Cette année sera enfin consacrée à la préparation du futur programme d'assistance du PNUD dans ce domaine.

⁵ « *The Programme Approach : ownership, partnership and coordination* », UNDP, Evaluation Office, 1998.

⁶ Dans ce sens, on peut évoquer l'intérêt de l'initiative prise pour mettre en place un réseau des coordonnateurs de projets en décentralisation.

- b) Pour le volet gouvernance, la mission recommande la mise en place rapide de l'assistance du PNUD (adoption du DAP) suivant les priorités indiquées plus bas. Il devrait plutôt s'agir d'une assistance-projet, d'une durée limitée (18 mois) qui tient compte du contexte politique actuel et des délais qui seront nécessaires pour aboutir à une finalisation pleinement participative d'un programme national de gouvernance. L'année 2001 sera ainsi employée à l'exécution des activités inscrites dans le DAP. Une partie des ressources initialement prévues pour le volet gouvernance pourrait être affectée dans ces conditions au PELCP compte tenu de l'état d'avancement respectif des deux programmes et de la nécessité de « massifier » les actions de lutte contre la pauvreté dans les régions d'intervention du PELCP, en particulier à Guinaw Rails et dans la région de Diourbel.

2.2. Appui à la lutte contre la pauvreté

Les recommandations relatives au PELCP ont été détaillées dans le rapport de la mission d'évaluation qui doit faire l'objet d'un examen approfondi au cours du prochain Comité de pilotage du programme (juin).

Les axes principaux sont rappelés ici :

- Prolongement du programme jusqu'en décembre 2001 ;
- Engagement du processus de formulation de la future assistance du PNUD dans ce domaine dès le 1^{er} trimestre 2001 ;
- Reformulation immédiate du DAP ;
- Révision immédiate du dispositif de gestion du PELCP (simplification du cadre institutionnel, raccourcissement des procédures, responsabilisation des experts et décentralisation du dispositif d'assistance technique avec la création de quatre antennes régionales d'appui à la lutte contre la pauvreté) ;
- Limitation stricte du budget affecté aux études ;
- Réduction des coûts de fonctionnement du programme et application d'un suivi stricte dans ce domaine au niveau de l'unité de coordination ;
- Réduction des dépenses d'expertise nationale et internationale dans le cadre des lettres d'accord signées avec les agences de réalisation ;
- Renforcement de l'unité de coordination et recentrage des activités de cette dernière sur des missions d'appui au Secrétariat Technique de Coordination et de Suivi du PNLP et de coordination des programmes micro-finance et genre et développement.

Outre les missions de la coordination, les recommandations en termes d'activités opérationnelles conduisent à une concentration de l'assistance technique et des ressources financières sur les priorités suivantes :

- mise en œuvre de programmes de formation professionnelle ;
- montage de structures d'appui/conseil aux micro-entreprises ;
- appui financier à la mise en œuvre des projets générateurs de revenus (micro-finance) en s'appuyant préférentiellement sur les systèmes financiers décentralisés implantés localement ;
- préparation de l'opération de restructuration urbaine de Guinaw Rails ;
- actions d'information et de communication sur le « genre et développement » et la prévention du VIH/SIDA, dirigées en priorité auprès des populations-cibles ;
- appui à la cellule d'appui technique du Secrétariat Technique de Coordination et de Suivi / PNLP en particulier en matière de coordination et suivi des programmes de lutte contre la pauvreté (concertation avec les partenaires, montage de l'Observatoire et de la cellule HIMO ;

2.3. Appui à la bonne gouvernance

S'agissant du second domaine de concentration de l'assistance du PNUD, cinq recommandations essentielles sont proposées :

- a) le déclenchement immédiat de la mission de formulation du DAP concernant l'appui au Programme National de Bonne Gouvernance ;
- b) la nécessité de positionner l'unité de coordination du programme du PNUD en appui direct au Coordonnateur « Bonne Gouvernance » ;
- c) la révision du dispositif institutionnel tel que préconisé dans le draft actuel au vu de l'expérience acquise dans le cadre du PELCP (pilotage unique, engagement des ministères assuré dans le cadre du Comité de pilotage, unités d'exécution logés auprès des structures bénéficiaires mais dépendant du coordonateur BG) ;
- d) la concentration des ressources sur un nombre limité de priorités thématiques.

A cet égard, trois volets sont suggérés :

- *volet Coordination, suivi, appui à la mise en œuvre du PNBG :*
 - Base de données sur la gouvernance (noyau d'indicateurs) et mise en ligne sur le web ;
 - Production d'un Rapport national annuel sur la gouvernance (évolution des indicateurs, évaluation des mesures de politiques publiques, évaluation des initiatives des ONG et de la société civile)
 - Mise en place d'un Observatoire (qui n'interviendrait que dans une deuxième étape, une fois les produits précédents effectivement en place)
 - Finalisation du Programme National de Bonne Gouvernance
 - Evaluation rétrospective portant sur la mise en œuvre des lois de décentralisation (1996-2000)
- *volet Gestion économique et financière / transparence de la gestion publique :*
 - Publication du RCD (à loger à la DCEF)
 - Appui à la Cour des Comptes (formation, appui à la réalisation des contrôles de gestion sur les collectivités locales, système d'archivage)
 - Lutte contre la corruption
- *volet Renforcement des institutions démocratiques (parlement, concertation et diffusion de l'information auprès du public) et promotion du dialogue national*
 - Appui au Parlement (réseau interparlementaires, formation des parlementaires, production de dossiers de synthèse, fonds documentaire)
 - Appui à l'Observatoire économique et social du CES (publication du Rapport économique et social et développement d'un réseau international CES)
 - Développement de la diffusion publique de l'information économique et sociale (en s'appuyant sur l'expérience acquise dans le cadre du programme Initiative Internet pour l'Afrique)

D'autres domaines figurent dans le projet de DAP notamment la décentralisation (cité pm.), l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique. Dans ces domaines, il convient d'approfondir les investigations notamment pour cerner les apports des autres partenaires au développement. Concernant particulièrement le volet décentralisation, les actions du PADMIR et du PELCP sont à prendre en compte. Notons également que la justice bénéficie du concours de la France et de la Banque Mondiale.

2.4. Arrangements pour la mise en œuvre de l'assistance du PNUD

a) Approche programme

- Assurer une meilleure implication des bénéficiaires dans l'élaboration des programmes d'appui ;
- Renforcement de la capacité d'initiative du Gouvernement dans la formulation de ces programmes.
- Renforcement des capacités de l'Administration en matière de diagnostic des problèmes, d'identification d'objectifs prioritaires et de formulation de programmes cohérents mettant en évidence l'articulation entre objectifs, résultats et moyens, indiquant des priorités claires et hiérarchisées et comprenant des éléments budgétaires précis et cohérents avec la capacité de financement mobilisable.

b) Procédures

- Fixation des procédures, diffusion large du manuel ad hoc du PELCP, mise en place modulaire des procédures de S/E et formation des agents
- Mise en place d'une procédure dérogatoire pour la passation des marchés en attendant une réforme du système de passation et d'exécution des marchés publics
- Réalisation d'opérations de consolidation financière en fin de mois (PMSU, service de comptabilité du PNUD, assistants administratifs et financiers des programmes)
- Adoption de solutions pérennes au problème des contrats des experts et des chauffeurs

c) Coordination des activités opérationnelles

- Poursuite des réunions de « clusters » et mise en place d'un tableau de bord synthétique physique et financier articulé autour des objectifs et des résultats
- Rencontres périodiques DECEF-DDI-DP-PNUD pour le suivi physique et financier des programmes (mobilisation des ressources, application des procédures d'exécution nationale, mise en place du suivi/évaluation,
- Organisation d'une réunion technique bimestrielle entre les chargés de programme du PNUD et les agences du SNU afin de restituer les résultats des réunions de « clusters » et faire le point sur les programmes en cours.

d) Utilisation des agences du Système des Nations Unies

- Le PNUD et le Gouvernement doivent veiller à ce que les agences susceptibles de participer à la mise en œuvre de programmes dans le cadre du CCP soient étroitement associées à toutes les étapes du processus de formulation des programmes nationaux et des programmes d'appui (DAP).
- Les délais pour la signature des lettres d'accord doivent être raccourcis (un délai maximum de 6 mois est suggéré). Cette période, au cours de laquelle la participation des agences à la mise en œuvre des programmes est définie, doit permettre d'obtenir une description détaillée des services attendus qui est à annexer à la lettre d'accord.
- L'affectation des crédits alloués à l'expertise internationale doit être explicitée compte tenu des compétences nombreuses existant dans le pays.

A court terme, des prises de décision rapides sont nécessaires en ce qui concerne :

- (i) l'harmonisation des interventions entre l'ONUDI et le BIT en matière d'appui à la promotion de la micro et petite entreprise (PELCP)
- (ii) la définition des domaines et modalités d'appui de la FAO dans la réalisation des objectifs du PELCP et la signature de la lettre d'accord immédiatement après la reformulation du DAP.
- (iii) l'accélération de la mise en œuvre des actions prévues avec l'ensemble des agences pour le PELCP.

e) Autres points

- Renforcement des activités liés à l'UNDAF (rapprochement des programmations)
- Création d'un groupe thématique Bonne gouvernance animé par le PNUD