

Daidan  
4/2002

**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

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>I. ANALYSE DU CONTEXTE NATIONAL.....</b>	<b>2</b>
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
<b>II. ANALYSE DE LA PERTINENCE DU CADRE DE COOPERATION DE PAYS ....</b>	<b>5</b>
1. Priorités d'intervention retenues.....	6
2. Principes de mise en œuvre du programme.....	7
3. Pertinence du programme.....	7
<b>III. ANALYSE DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME .....</b>	<b>8</b>
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
<b>IV. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME .....</b>	<b>17</b>
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
<b>V. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>24</b>
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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 constatés 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 programmes<sup>1</sup>. 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 œuvre 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

<sup>1</sup> 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<sup>e</sup> 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.

## **2. Principes de mise en œuvre du programme**

Conformément aux conclusions de la revue à mi-parcours du 5<sup>ème</sup> cycle, quatre principes essentiels ont été retenus pour la mise en œuvre du 6<sup>è</sup> programme de pays :

- ❑ **Renforcement de l'approche programme**, grâce à un affinement des stratégies et un appui à la formulation et au suivi de programmes nationaux dans les domaines de la lutte contre la pauvreté et de la bonne gouvernance ;
- ❑ **Consolidation de l'exécution nationale** par une plus grande responsabilisation des structures pérennes nationales et l'application effective de procédures déjà codifiées ;
- ❑ **Renforcement des mécanismes de suivi / évaluation** (comité mixte PNUD/Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, revues techniques annuelles, revue à mi-parcours du programme) ;
- ❑ **Attribution au PNUD d'un rôle de catalyseur** pour la mobilisation des ressources et la coordination de l'assistance extérieure.

Afin d'améliorer la performance du programme, dans le respect des principes évoqués, le CCP propose également (i) un appel plus prononcé aux compétences disponibles dans les institutions et organismes non gouvernementaux (université, secteur privé, ONG), (ii) une utilisation accrue des services des volontaires nationaux, (iii) un renforcement des échanges Sud-Sud au titre de la Coopération Technique entre Pays en Développement -CTPD- et du Volontariat International, (iv) et une meilleure utilisation des compétences des agences des Nations Unies.

## **3. Pertinence du programme**

Sur la base des conclusions de l'étude prospective Sénégal 2015, le IX<sup>e</sup> Plan de développement économique et social a identifié cinq défis majeurs : (i) la compétitivité de l'économie nationale ; (ii) l'aménagement d'un espace attractif ; (iii) la mise en place d'un Etat-stratège ; (iv) le développement humain ; (v) le développement durable. Pour relever ces défis, dix orientations stratégiques ont été dégagées à partir de cinq axes stratégiques relatifs à la productivité globale de la nation, la dynamique de responsabilité et de solidarité, le système éducatif, l'essor urbain, l'économie rurale et la coopération internationale.

Les domaines de concentration du CCP et les objectifs adoptés en 1997 étaient bien conformes aux orientations stratégiques du Gouvernement sénégalais. Cette adéquation entre priorités de l'assistance du PNUD et les grandes orientations stratégiques du Gouvernement semble aujourd'hui encore plus évidente compte tenu de l'affirmation croissante, au sein des priorités de l'action publique, des thèmes transversaux de la gouvernance et de la lutte contre la pauvreté.

Les deux programmes retenus poursuivent ensemble les objectifs de réalisation d'une croissance forte et durable, de satisfaction des besoins humains de base, d'approfondissement de la démocratie, et de développement durable.

En ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, le Document d'Appui au Programme est venu confirmer cette cohérence de l'assistance du PNUD. A des degrés divers, les résultats inscrits dans les différents sous-programmes du PELCP concourent aux objectifs de développement retenus par le Gouvernement sénégalais, en particulier :

- ❑ l'accélération de la croissance et la promotion des exportations (sous programme 1) ;
- ❑ l'amélioration des équipements communautaires prioritaires, en particulier la densification des infrastructures de santé et d'assainissement, et la réduction des disparités entre régions dans ce domaine (sous programme 2) ;

- ❑ 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 PNL, 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.

- Une vaste concertation nationale sur la qualité du service public a été engagée sous l'égide de l'ex-Ministère de la Modernisation de l'Etat<sup>2</sup>. L'objectif est de développer un processus participatif pour la conduite du changement et une meilleure satisfaction des usagers du service public. Six commissions thématiques ont été créées<sup>3</sup>. La commission « la Société face à l'Administration » a déposé et présenté un rapport relatif à l'efficacité du service public. Les directives du Gouvernement dans ce domaine sont attendues.
- Les autres activités de cette composante, en particulier celles relatives à la réforme de la gestion des personnels de la Fonction Publique<sup>4</sup> (mise à jour systématisée des fichiers de base, harmonisation des plans relatifs au personnel des divers ministères, préparation d'un manuel de procédures, informatisation et gestion intégrée des trois fichiers respectifs de la Fonction publique, de la Solde et des Ministères techniques) tardent à être mises en œuvre.

b) S'agissant de la composante « *Approfondissement du Système démocratique et de la Gouvernance locale* », les actions les plus significatives réalisées depuis 1998 concernent :

- le renforcement du pouvoir législatif par la mise en place du Sénat et la mise à disposition de l'Assemblée nationale de locaux plus fonctionnels ;
- la signature du décret portant création de l'Agence Régionale de Développement (ARD) depuis le 05 Mai 1998 ;
- le succès de l'Observatoire National des Elections (ONEL) dans la mission de supervision et de contrôle des élections législatives de 1998 et présidentielles de 2000.

c) La composante « *Système judiciaire et Climat des Affaires* » est la plus avancée. Plusieurs projets d'appui au secteur privé sont en cours. Au niveau du système judiciaire, les principales actions en cours portent sur l'harmonisation de la législation sénégalaise au traité de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires (OHADA) et l'installation de la Cour des Comptes, institution récemment créée. Le Sénégal a également engagé le processus de ratification de la convention internationale pour la lutte contre la corruption. Enfin, plusieurs projets et initiatives appuient les services de la justice pour offrir une meilleure qualité.

d) La composante « *Renforcement des Capacités* » est encore au stade de la formulation. Des travaux ont d'abord été réalisés dans le cadre du Programme Cadre III appuyé par le PNUD, aboutissant à la production d'un document de Programme National de Renforcement des Capacités (1996). A la suite de l'initiative des gouverneurs africains de la Banque Mondiale, un secrétariat national au renforcement des capacités a été mis en place. En collaboration avec le secteur privé et la société civile (Congad, Chambre de commerce, CNCR, CPDS, Université,...), une nouvelle étude a été réalisée sur le renforcement des capacités de gestion de l'économie. Le document, achevé fin 1999, doit faire l'objet d'une concertation. Des projets pilotes de renforcement de capacités, extraits de ce programme, ont été adressés en vue d'une mobilisation de fonds auprès de l'ACBF.

Afin d'accélérer la formulation du programme national de bonne gouvernance et d'assurer une approche intégrée en la matière, une cellule autonome est en voie d'être créée au niveau du Ministère du Plan. La procédure pour recruter le coordonnateur de cette cellule est en cours et le projet d'arrêté portant création de la cellule a été soumis à la signature du Premier Ministre.

<sup>2</sup> La Délégation au Management Public compétente sur la Bonne Gouvernance serait en voie d'être transférée à la Primature ou à la Présidence.

<sup>3</sup> Les six commissions mises en place sont : (1) La société face à l'état de droit, (2) la société face à l'administration publique, (3) la société face à l'environnement juridique, (4), la société face à la cohésion territoriale, (5) la société face à l'environnement économique, (6) la société face aux enjeux des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

<sup>4</sup> Celle-ci correspond à la mise à jour des recommandations de l'audit du personnel de la Fonction publique réalisé en 1995.

## **2.2. Activités réalisées dans le cadre de l'assistance du PNUD**

L'objectif de l'assistance envisagée est de contribuer à l'efficacité et à la transparence de la gestion économique et sociale et de conforter l'Etat de Droit dans une société démocratique pour un développement humain durable.

Dès 1997, le PNUD a appuyé le Gouvernement dans la mise en place d'un groupe de réflexion sur la bonne gouvernance, présidé par le Directeur Général des Finances. Dans le même temps, les gouverneurs de la Banque Mondiale ont lancé leur initiative en faveur du renforcement des capacités de gestion nationale. A la fin de 1997, les programmes cadres du cycle précédent sont arrivés à leur terme et le pilotage du dossier a été transféré à la Direction de la Planification.

De manière générale, ce volet de l'assistance du PNUD a pris un retard important. Plus de deux années après l'adoption du CCP, le second domaine de concentration du 6<sup>e</sup> programme de pays n'a pas jusqu'à présent fait l'objet que d'un nombre limité d'actions, centrées pour l'essentiel sur la concertation nationale relative aux performances du service public.

Un projet de DAP a été préparé en 1999. Celui-ci est encore au stade de la formulation et reste incomplet sur certains points (résultats, budget) .

Dans sa version actuelle, cinq sous-programmes ont été retenus :

- ❑ Appui au Pilotage du Programme National : cet appui vise à assister le gouvernement dans la finalisation du programme national de Bonne Gouvernance et la mise en place d'un dispositif de suivi de celui-ci. Par ailleurs, le PNUD prévoit d'assister le gouvernement dans l'organisation d'une Table Ronde des bailleurs de fonds sur ce thème et dans la mise en place d'un mécanisme de coordination efficace.
- ❑ Amélioration de l'Efficacité de l'Administration Publique : l'assistance prévue devra aboutir à la formulation d'un programme de réforme de la fonction publique qui nécessitera, pour sa mise en œuvre, la mobilisation de ressources internes et externes que le PNUD, en partenariat avec la Banque Mondiale, aiderait à mobiliser.
- ❑ Renforcement des Capacités de Gestion de l'Economie : le PNUD, en partenariat avec la Banque Mondiale et le FMI, apportera son appui (i) au renforcement des capacités des ministères techniques en matière d'identification, d'évaluation et de gestion des programmes et projets, (ii) à la rationalisation du cadre institutionnel de la programmation des investissements publics au niveau du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, (iii) à l'amélioration de la gestion et de la coordination de l'aide et (iv) à la préparation et à l'organisation de consultations sectorielles avec les partenaires au développement du Sénégal.
- ❑ Appui à la mise en œuvre de la Décentralisation : l'appui à la mise en œuvre de la décentralisation s'effectuera par des mesures spécifiques en articulation avec les apuis déjà prévus dans le cadre du PELCP (formation) et du PADMIR.
- ❑ Approfondissement de la démocratie. L'appui du PNUD qui a été envisagé porte sur trois axes : (i) le renforcement du Parlement en vue d'un meilleur équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif, (ii) une plus grande implication de la société civile dans la gestion des affaires publiques, (iii) et une plus grande participation des femmes dans le processus électoral.

Les causes du retard considérable constaté dans la mise en œuvre des actions liées à l'appui à la bonne gouvernance de trois ordres :

- ❑ Le gouvernement du Sénégal n'a pas mis en évidence, après la signature du CCP, une volonté ferme de concrétiser le principe d'un appui global et multidonateur en matière de gouvernance. Le contexte pré-électoral ne facilitait pas, il est vrai, les choses compte tenu de la sensibilité du thème.
- ❑ L'ancrage institutionnel du dossier a évolué dans le sens de la dispersion (chaque département ministériel a géré son volet).

- Le PNUD, qui avait déjà identifié de façon précise une nouvelle phase d'assistance dans le domaine du renforcement des capacités (à la suite du programme cadre III), a souhaité reformuler son appui par l'adoption d'une approche englobant l'ensemble des questions de bonne gouvernance. Or, les dispositions ont tardé pour conduire à la production d'un document précisant l'assistance du PNUD.

### **3. Evaluation en rapport avec le Cadre de Résultats Stratégiques**

Le cadre de résultats stratégiques (CRS) constitue un nouvel instrument de programmation du PNUD qui met l'accent sur les résultats. Le CRS doit permettre aux acteurs impliqués de disposer d'un tableau de bord avec un système d'indicateurs permettant de vérifier objectivement les résultats obtenus dans le cadre des programmes.

Le Cadre de Résultats Stratégiques a été élaboré en octobre 1999 et actualisé en janvier 2000. Six objectifs sont identifiés :

1. créer un environnement porteur pour le développement humain durable ;
2. éradiquer l'extrême pauvreté et réduire substantiellement la pauvreté générale ;
3. protéger et régénérer l'environnement mondial et le patrimoine de ressources naturelles de notre planète pour le développement humain durable ;
4. parvenir à l'égalité des genres et promouvoir la condition des femmes, en particulier par leur habilitation ;
5. appui effectif du PNUD à l'agenda global de l'ONU pour le développement ;
6. parvenir à l'excellence dans la gestion des opérations du PNUD.

L'évaluation des résultats du programme au regard du Cadre de Résultats Stratégiques est présenté dans le tableau ci-après.

#### **Principaux résultats atteints au regard du Cadre de Résultats Stratégiques**

<b>Objectif 1 : Créer un environnement porteur pour le développement humain durable</b>	
SO1 : Promouvoir un dialogue national, régional et une coopération permettant d'élargir les choix de développement pour une croissance durable et équitable	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Dialogue amorcé avec le lancement de l'étude prospective Sénégal 2025 et l'organisation du séminaire sur le premier rapport national sur le DHD</li> <li>□ Elargissement du dialogue nécessaire, en particulier sur les thèmes essentiels de la lutte contre la pauvreté et la bonne gouvernance</li> </ul>
SO2 : Renforcer les capacités des institutions-clés pour une gouvernance en matière de développement axé sur les gens	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Programme national de Bonne Gouvernance non finalisé</li> <li>□ Assistance du PNUD non démarrées (DAP /PNBG non encore finalisé)</li> <li>□ Actions de renforcement des capacités des autorités locales conduites dans les quatre zones d'intervention du PELCP mais impact limité (absence d'une stratégie globale de formation)</li> <li>□ Renforcement des capacités locales à travers la mise en place des Fonds de Développement Local (Kédougou, PADMIR)</li> <li>□ Groupe thématique « décentralisation » des bailleurs de fonds dynamique et efficace</li> </ul>
SO3 : Promouvoir un secteur public efficace et responsable au service de tous les citoyens	<ul style="list-style-type: none"> <li>□ Activités non démarrées (hors concertation nationale)</li> <li>□ Nécessité d'un meilleur ciblage de l'assistance du PNUD dans ce domaine et d'une prise en compte du programme de renforcement des capacités récemment finalisé ainsi que des financements en cours de mobilisation</li> </ul>

<b>Objectif 2 : Eradiquer l'extrême pauvreté et réduire substantiellement la pauvreté générale</b>	
SO1 : Promouvoir un développement axé sur la lutte contre la pauvreté et la réduction de la vulnérabilité	<input type="checkbox"/> Résultats faibles (dispositif de pilotage du PNLP non opérationnel, impact limité du PELCP dans le renforcement des capacités dans ce domaine, Table Ronde non réalisée) <input type="checkbox"/> Perspectives positives (mise en place du STCS et des CRCAT, cartographie de la pauvreté en préparation, élaboration du PPIP,...) <input type="checkbox"/> Besoin d'un renforcement de la fonction de coordination au niveau du PELCP
SO2 : Promouvoir les moyens d'existence des pauvres à travers le renforcement de leur auto-organisation et l'accès aux biens et aux ressources	<input type="checkbox"/> Impacts encore très limités au regard des moyens <input type="checkbox"/> Perspectives positives (consolidation du Fonds d'Appui aux Initiatives Locales de Bambey, mise en place de nouveaux partenariats dans le domaine du micro-crédit, exécution de programmes de formation professionnelle dans les 4 régions d'intervention du PELCP,...) <input type="checkbox"/> Décentralisation du dispositif de gestion du PELCP indispensable pour une action efficace auprès des populations <input type="checkbox"/> Nécessité de renforcer la part des ressources budgétaires du PELCP aux actions à impact direct sur les populations pauvres des 4 régions d'intervention <input type="checkbox"/> Insuffisance globale des ressources financières pour la réalisation des ouvrages structurants de base (retards dans la mise en place des programmes BAD et Banque Mondiale)
<b>Objectif 3 : Protéger et régénérer l'environnement mondial et le patrimoine de ressources naturelles de notre planète pour le développement humain durable</b>	
SO1 : Promouvoir l'intégration de la gestion rationnelle de l'environnement dans les politiques et programmes nationaux de développement	<input type="checkbox"/> Cadres de référence clés (PNAE, PAN,...) élaborés avec le concours du PNUD/UNSO, du Canada et de l'USAID <input type="checkbox"/> Problème de mobilisation des ressources financières (retard dans l'organisation des tables rondes sectorielles) <input type="checkbox"/> Rôle croissant du groupe thématique des bailleurs de fonds sur l'environnement
SO2 : Protéger et régénérer l'environnement et promouvoir l'accès aux ressources naturelles dont les populations pauvres dépendent	<input type="checkbox"/> Activités d'élaboration ou de mise à jour d'instruments de planification locale (PRDI, PLD,...) et de formation des acteurs locaux <input type="checkbox"/> Partenariat avec le Réseau Afrique 2000 pour la mise en œuvre d'activités génératrices de revenus liées à la préservation de l'environnement (expérimentation avec le FAIL de Bambey)
<b>Objectif 4 : Parvenir à l'égalité des genres et promouvoir la condition des femmes, en particulier par leur habilitation</b>	
SO1 : Egalité des genres dans les processus décisionnels à tous les niveaux	<input type="checkbox"/> Formation des agents du Ministère de la Femme, de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale (MFASSN) et des points focaux « femmes » dans les ministères techniques <input type="checkbox"/> Lenteur dans la mise en place du partenariat avec le réseau des femmes parlementaires
SO2 : Egalité des genres dans l'accès et le contrôle des ressources pour les femmes	<input type="checkbox"/> Actions de formation professionnelle et de micro-crédit engagées par le PELCP touchant principalement les femmes <input type="checkbox"/> Etude sur la mise en place de caisses de crédit pour les femmes
SO3 : Pleine jouissance et exercice des droits humains incluant la sécurité et la liberté	<input type="checkbox"/> Activités prévues en 2000

<b>Objectif 5 : Appui effectif du PNUD à l'agenda global de l'ONU pour le développement</b>	
SO1 : Suivi effectif des conférences mondiales dans le contexte du DHD	<input type="checkbox"/> CCA <input type="checkbox"/> Rapport National sur le Développement Humain <input type="checkbox"/> Etude sur l'initiative 20/20 en voie de finalisation (cofinancement PNUD / UNICEF) <input type="checkbox"/> Rapport annuel sur le suivi des grandes conférences en voie de finalisation <input type="checkbox"/> Forum sur la compétitivité des économies africaines (mars 1999)
SO2 : Cohérence des activités opérationnelles de l'ONU pour le développement	<input type="checkbox"/> Plan Cadre d'Aide au Développement – UNDAF/Sénégal (août 1998) <input type="checkbox"/> Progrès réalisés dans la programmation conjointe sur le plan thématique mais insuffisants pour aboutir à un cycle commun harmonisé pour l'ensemble des agences impliqués dans la mise en œuvre de l'UNDAF <input type="checkbox"/> Problèmes rencontrés dans la mise en place des appuis des agences de réalisation au PELCP <input type="checkbox"/> Collaboration technique insuffisante entre agences intervenant sur les mêmes sous programmes <input type="checkbox"/> Co-animation du Comité informel de coordination des bailleurs de fonds (réunions bimestrielles) <input type="checkbox"/> Bon fonctionnement des groupes thématiques <input type="checkbox"/> Publication annuelle du Rapport sur la coopération pour le développement (RCD) <input type="checkbox"/> Rapport annuel axé sur les résultats <input type="checkbox"/> Publication d'un bulletin d'information du Système des Nations Unies au Sénégal (SEN-ONU) <input type="checkbox"/> Etude sur la situation socio-économique des femmes réalisée

## **IV. MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME**

### **1. Approche programme**

L'approche programme, largement promue par le PNUD, est une démarche cohérente et le respect de ses principes doit conduire à rendre l'aide plus efficace. Elle suppose que l'attention soit focalisée sur un objectif de développement national et qu'un cadre de programme national flexible mais suffisamment précis quant aux priorités retenues soit formulé pour atteindre cet objectif. Elle suppose également une approbation des partenaires dès l'étape de formulation du programme national. Elle doit enfin s'accompagner d'un système de suivi/évaluation performant se traduisant par des revues périodiques à la fois au niveau des responsables et à celui des équipes techniques chargées de mettre en œuvre le programme.

La mise en œuvre de l'approche programme s'est faite avec beaucoup de difficultés :

- L'approche participative au stade de la formulation des programmes nationaux et des projets/programmes destinés à les appuyer, a été assurée au niveau formel (communication des documents, réunion de restitution) mais les concertations menées n'ont pas permis de rentrer suffisamment dans les questions d'opérationnalité.
- La formulation des deux programmes nationaux concernés par le cycle actuel de programmation a démontré que les institutions cibles chargées de piloter ces exercices ne disposent pas des capacités à assurer de manière autonome la formulation des programmes. Le déficit se situe plus spécifiquement dans (i) la définition et la hiérarchisation des priorités, (ii) l'établissement de la programmation des activités opérationnelles, (iii) la budgétisation des programmes.

- ❑ Les modalités d'intervention du PNUD n'ont pas conduit depuis 1998 à un appui efficace du Programme au Gouvernement tant au niveau de formulation des politiques que de la mise en place des mécanismes de concertation et de suivi/évaluation.
- ❑ Le constat d'un certain isolement du PNUD dans la conduite de ses activités de programmation s'est imposé avec le temps. Les autres partenaires, s'ils se sont mobilisés sur l'appui à la lutte contre la pauvreté et la gouvernance, n'ont pas démontré une volonté de le faire dans une logique d'approche programme.
- ❑ Paradoxalement, le PNUD a enregistré au sein de son seul programme d'appui en activité (PELCP) une tendance au cloisonnement des différents sous-programmes. Les efforts de l'unité de coordination (SP5) pour assurer une communication régulière entre les sous-programmes n'ont pas empêché ceux-ci de développer des logiques de projets, confortés par des ancrages ministériels propres.

## **2. Exécution nationale**

Les principes essentiels qui guident l'exécution nationale sont :

- ❑ l'application des règles et procédures du gouvernement à condition qu'elles soient compatibles avec les pratiques internationales reconnues ;
- ❑ la responsabilité du gouvernement dans la formulation et la gestion des programmes ainsi que dans l'utilisation efficace des ressources du PNUD ;
- ❑ le respect des règles et règlements du PNUD.

L'application de l'exécution nationale dans ses grandes lignes n'a pas posé de problèmes majeurs. Toutefois, des difficultés ont pu être constatées aux niveaux suivants :

- a) Maîtrise des procédures : La préparation des dossiers adressés à la coordination du PELCP a montré que le personnel du programme ne maîtrisait pas toujours les procédures ; cela a généré des retards dans l'exécution des activités, surtout au démarrage du programme.
- b) Retard dans la mise en place du manuel relatif à la gestion du PELCP : Plusieurs versions du manuel de procédures ont été successivement proposées. La première version du manuel a été rapidement préparée (disponible en octobre 1998) mais il a fallu près d'un an pour déboucher sur une version définitive (septembre 1999). Le manuel n'a été adopté que fin décembre 1999 par le comité de pilotage du PELCP.
- c) Efficacité des procédures : Les procédures utilisées en matière de dépenses de biens et services sont simples et procèdent de consultations restreintes. En revanche, les acteurs du PELCP ont eu à formuler des griefs quant à la lourdeur des passations et d'exécution des marchés.
- d) Problèmes spécifiques à la gestion du personnel : La question de la fiscalité sur les salaires a opposé l'administration au personnel du PELCP et a fortement perturbé la signature des contrats. En effet, le personnel du programme a travaillé toute l'année 1999 sans disposer de contrats de travail. Du reste aucune solution définitive et acceptée de toutes les parties n'a été trouvée. Ce problème risque de se poser à l'occasion de chaque renouvellement des contrats. Le recrutement des chauffeurs, lié au statut des véhicules durant l'exécution du programme, n'a pu être maîtrisé par la partie nationale d'où le recours à l'UNOPS après quatre mois de recherche de solution adéquate. Il s'en est suivi une diversité de statuts parmi le personnel d'un même programme.
- e) Déficit des instruments de suivi physique et financier : Pour le PELCP, on a constaté une nette défaillance au niveau des mécanismes de suivi/évaluation. Les instances de pilotage ne se sont pas réunies périodiquement. Le programme ne dispose pas par ailleurs d'une base de données de référence et d'un tableau de bord lui permettant de suivre de manière régulière et relativement détaillée les résultats atteints. Enfin, le suivi budgétaire est lacunaire. Aucune situation consolidée n'est régulièrement préparée afin de suivre l'exécution financière globale du programme (consolidation entre les dépenses sur exécution gouvernementale et les paiements directs

effectués par le PNUD). L'information sur les avis de paiement concernant ces derniers n'est pas répercutée par ailleurs au niveau de la coordination du programme. Enfin, le suivi budgétaire ne permet pas une analyse des dépenses par sous-programmes, objectifs, résultats, structures bénéficiaires et nature de dépenses.

- f) Multiplication des centres de décision : la complexification du dispositif de gestion du programme qui s'est traduit par une inflation de centres de responsabilité a largement contribué à l'allongement des procédures.

### **3. Partenariat avec les agences des Nations Unies**

Suivant les recommandations de l'évaluation de 1995, le CCP a prévu de renforcer l'utilisation des compétences des agences des Nations Unies dans le but de renforcer l'exécution nationale.

Dans ce sens, le PELCP a largement répondu à ce principe puisque sept agences du Système des Nations Unies ont été impliquées dans la mise en œuvre du programme : BIT, FAO, OMS, ONUDI, UNIFEM, UNOPS, VNU. Nonobstant, trois problèmes ont été observés :

- a) Les agences ont souligné leur insuffisante association au processus de formulation du DAP/PELCP. Quoiqu'il en soit, il a été constaté qu'elles n'ont pas été en mesure d'appuyer les équipes de travail du PELCP au démarrage du programme.
- b) Pour ces raisons mais également en raison des difficultés du PELCP à traduire le DAP en plan opérationnel d'action, les lettres d'accord ont été pour la plupart signées seulement en juin 1999, soit dix mois après le démarrage du programme. Près de deux ans après le démarrage du programme, la participation de la FAO n'a pas encore donné lieu à un accord.

Agence de réalisation	Montant (US\$)	Signature Gouvernement	Signature Agence	Sous-programmes
UNOPS	373.760	23/06/99	04/09/99	div
ONUDI	225.000	23/06/99	18/11/99	SP1
BIT	157.500	23/06/99	06/07/99	SP4
UNIFEM	90.000	23/06/99	13/07/99	SP4
HABITAT	52.500	23/06/99	01/07/99	SP2
OMS	75.000	23/06/99	18/08/99	SP2

- a) La description des services mentionnée dans les lettres d'accord se limite à l'affectation d'un montant entre deux ou trois lignes budgétaires. Une définition précise des services est donc nécessaire si l'on veut savoir comment l'appui de l'agence va se matérialiser et concourir aux objectifs du sous-programme concerné. En fait, ce n'est que très récemment que ces éléments ont été rendus disponibles pour les agences de l'ONUDI, du BIT, de l'UNIFEM et d'HABITAT. Plus de 20 mois auront donc été nécessaires au programme et à ces agences pour parvenir à définir les bases de leur collaboration dans le cadre du PELCP.
- b) Les budgets dont la réalisation est confiée aux agences concernent principalement des dépenses d'expertise et de formation. Il semble que compte tenu des compétences existant au Sénégal, une prospection locale systématique pour les profils d'expertise recherchés devrait permettre de réduire la part des budgets consacrés à l'expertise internationale. Celle-ci demeure cependant essentielle pour certains créneaux.
- c) Les agences intervenant sur des domaines connexes du programme tendent à définir leurs modalités d'appui de manière séparée. Cela peut engendrer des redondances dans la mobilisation des expertises envisagées. Ce cas a été observé au niveau du sous-programme 1 du PELCP à propos des interventions respectives de l'ONUDI et du BIT sur la stratégie et les programmes d'appui aux micro et petites entreprises.

#### **4. Utilisation des autres modalités de coopération**

Le Programme du PNUD mobilise actuellement huit experts nationaux recrutés par le PELCP. La présence d'experts permanents n'est pas toujours justifiée. Cela est vrai surtout dans la perspective où un allègement du dispositif de pilotage et une meilleure maîtrise des procédures devraient permettre aux experts chargés de la coordination de sous-programmes spécifiques de réduire l'importance des tâches de gestion administrative et financière qui leur sont confiées et d'accroître leur intervention stratégique. Dans certains cas, l'expertise permanente pourrait être remplacée par des formules d'appui intermittent moins onéreuses et plus souples.

Un autre constat est la tendance à un certain cloisonnement du travail. L'organisation retenue pour le PELCP est de ce point de vue favorable à une telle situation.

En conformité avec le CCP, la mise en œuvre du programme de pays s'est accompagnée par une mobilisation accrue des volontaires des Nations Unies. Pour le seul PELCP, on compte 19 VNU. Le PADMIR (SEN/98/C01) en recense 4 et le FDL Kedougou (SEN/96/C01) 6. Les programmes en cours totalisent ainsi une trentaine de volontaires. La quasi-totalité (26) sont de nationalité sénégalaise.

Les volontaires semblent avoir mieux trouver leurs marques dans les projets délocalisés (PADMIR, FDL Kedougou) qu'au niveau du PELCP où des difficultés ont été mises en évidence par l'évaluation (missions insuffisamment précisées, faible autonomie dans l'organisation du travail et insuffisante responsabilisation dans la programmation et le suivi des sous-programmes). Le volontariat international pose quant à lui des problèmes spécifiques d'intégration.

De manière générale, les volontaires disposent d'un niveau de formation élevé et, le plus souvent, d'une expérience confirmée dans leurs domaines d'intervention. Pour cette raison, ils démontrent généralement une bonne capacité d'insertion dans le milieu. En conséquence, la formule doit être considérée comme un succès du programme en cours mais des mesures doivent être prises afin de mieux les responsabiliser et de favoriser la synergie à l'intérieur des sous-programmes en développant des équipes de travail soudées et travaillant dans un même lieu géographique.

Les échanges Sud-Sud au titre de la Coopération Technique entre Pays en Développement (CTPD), qui devaient être développés dans le cadre du CCP 1997-2001, sont restés très limités.

#### **5. Mécanismes de suivi/évaluation**

Le CCP a préconisé de renforcer les mécanismes de suivi/évaluation du programme de pays, des programmes nationaux et des opérations d'assistance destinées à appuyer ces derniers.

Outre les éléments déjà mentionnés plus haut, on peut faire les observations suivantes :

- a) Le *comité mixte PNUD/Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan*, prévu par le CCP, n'a pas été constitué. Celui-ci devait assurer un suivi avec une périodicité rapprochée (tous les 2 mois) afin de veiller à la bonne exécution du 6<sup>e</sup> programme. Les *revues techniques annuelles* également évoquées dans le CCP ne se réalisent pas. De la même manière, les instances de pilotage du PELCP fonctionnent de manière irrégulière (seulement, deux réunions du Comité de pilotage ont pu être organisées depuis décembre 1998).
- b) On doit cependant souligner l'effort important engagé depuis plusieurs mois par le bureau du PNUD en vue d'améliorer le suivi/évaluation du programme. Les initiatives prises découlent de l'application des nouvelles dispositions relatives au *Cadre de Résultats Stratégiques (CRS)*.
  - Ainsi, un Rapport Annuel axé sur les résultats a été produit pour l'exercice 1999. Celui-ci présente de manière synthétique la performance du programme aux regards des objectifs et sous-objectifs inscrits dans le CRS.

- Des synoptiques de suivi du Cadre de Résultats Stratégiques ont été élaborés en janvier 2000. Ils concernent trois *clusters* : « Pauvreté et genre », « Gouvernance », « Environnement ». Le principe de réunions des « clusters » bimestrielles a été retenu. Deux réunions se sont déjà tenues (25-26 janvier 2000, 28-30 mars 2000). Ces réunions, qui s'accompagnent de visites de terrain, constituent une opportunité essentielle pour favoriser l'information et l'évaluation périodiques des actions engagées entre le bureau du PNUD et les équipes d'experts engagés dans le PELCP. Le synoptique actualisé avant la réunion sert de tableau de bord et un memorandum des actions à réaliser est élaboré à chaque session.

## **6. Mobilisation des ressources et coordination des aides**

### **6.1. Mobilisation des ressources au niveau du programme de coopération**

Dans le cadre du 6<sup>e</sup> programme, le Sénégal a préconisé une stratégie à deux paliers : (i) d'une part mobilisation effective des ressources internes du PNUD (TRAC, FENU, UNSO, FEM, Réseau Afrique 2000,...), (ii) d'autre part, mobilisation de financements complémentaires d'autres partenaires au développement. Par ailleurs, le CCP a clairement positionné le PNUD dans un rôle de catalyseur pour la mobilisation des ressources financières nécessaires à la mise en œuvre des programmes nationaux.

Les actions engagées jusqu'à présent ont permis d'accroître substantiellement les ressources du programme. Cette augmentation provient pour l'essentiel de l'accroissement des dotations du FENU dans le cadre du PADMIR.

Les ressources de base du PNUD mises à disposition au démarrage du programme s'élevaient à 12,55 millions de US\$ (reliquat du 5<sup>e</sup> cycle compris). Les autres ressources administrées par le PNUD rendus disponibles pour le 6<sup>e</sup> cycle ont été évaluées à 5,68 millions de US\$ au moment de l'adoption du CCP. Le total des ressources mobilisées était donc de 18,2 millions de US\$.

Le tableau en annexe, qui retrace l'évolution de la mobilisation des ressources, témoigne d'un effort important puisque les ressources mobilisées au titre du programme en cours totalisent 33,1 millions de US\$. Cette augmentation est avant tout imputable aux fonds administrés par le PNUD mobilisés dans le cadre du FENU. Les fonds FENU sont en effet passés de 3,6 millions de US\$ à 14,7 millions de US\$.

Même s'ils représentent un apport financier marginal, on doit également souligner que le PELCP, dans le cadre du développement de son volet micro-crédit, est en train de concrétiser des partenariats (African Development Foundation, Africare) qui devraient se traduire sous peu par la mobilisation de ressources complémentaires destinées à appuyer le financement d'activités génératrices de revenus dans les zones d'intervention du programme.

### **6.2. Appui à la mobilisation des ressources pour la réalisation des programmes nationaux**

#### **Lutte contre la pauvreté**

S'agissant du Programme National de Lutte contre la Pauvreté, le PNUD a envisagé immédiatement après son adoption la tenue d'une Table Ronde des bailleurs de fonds. Il a, à cet effet, financé au cours du 1<sup>er</sup> trimestre 1998 une étude destinée à traduire le PNLN en un ensemble de projets prioritaires. Cette évaluation financière du PNLN, conduite à partir de visites dans toutes les régions du pays, a débouché sur l'identification de près de 3.000 projets représentant un coût total d'investissement de 57,9 milliards de FCFA. L'exercice n'a pas eu de suite.

Dans le cadre du PELCP, le PNUD a réitéré son appui à la Direction de la Planification dans ce sens en finançant une nouvelle étude relative à un « programme pilote d'investissements prioritaires (PIIP) » ciblé sur 45 collectivités locales (10 communes et 35 communautés rurales). Le travail accuse un retard très important et la consolidation des données relatives aux différents programmes prioritaires n'est pas encore achevée. La Table Ronde des bailleurs de fonds, prévue initialement pour 1999 pour mobiliser le financement du PIIP n'a pu être réalisée.

On constate que de nouvelles ressources sont en cours de mobilisation pour des opérations destinées à lutter contre la pauvreté mais ni le PNLP, ni le PELCP ont joué un rôle à cet égard.

Le tableau suivant retrace les montants des principaux programmes - en cours ou en voie de démarrage - impliqués dans la lutte contre la pauvreté :

Programme/projet	Financement	Montant		Situation
		devises	millions de FCFA	
Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté (PELCP)	PNUD	7.400.000 US\$		En cours. 1998-2000
Fonds de Développement de Kedougou	FENU/PNUD	4.170.000 US\$		En cours. 1997-2000
Projet d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR)	FENU/PNUD	7.500.000 US\$		1999-2004
Projet d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDEL)	AFD	17.000.000 FF		En voie de démarrage
Projet national « des emplois pour l'Afrique » JFA - PRESSA	OIT/PNUD	150.000 US\$		En démarrage (plan d'actions élaboré, étude IPRE en vue)
Projet de lutte contre la pauvreté « priorité femmes »	BAD	11.750.000 UC		En voie de démarrage. 1999-2004.
Programme Micro-réalisations et Coopération décentralisée (PMR-CD) - 8 <sup>e</sup> FED	Union Européenne	12.000.000 Euros		En voie de démarrage
Projet de Renforcement de l'Economie Populaire (PREP)	ACDI	4.825.000 \$CAN		En voie de démarrage
Projets HIMO	BIT Etat (nature)	50.000 US\$ 79.000 US\$		En démarrage
Progr d'Investis.Prioritaires (PIP)	Etat	indéterminé		Table ronde en préparation
Fonds d'Investissements Social (phase pilote)	Banque Mondiale	450.000 US\$		Phase pilote en démarrage pour 6 mois (PPF)

La finalisation de l'opération PIIP offre la double perspective d'un engagement ferme du Gouvernement - qui doit être confirmé dans le cadre de la préparation du Budget 2001 - à financer une partie du PIIP et d'une mobilisation de ressources extérieures grâce à la tenue d'une Table Ronde des bailleurs de fonds prévue pour le 2<sup>e</sup> semestre 2000. Il importe pour cela de veiller à une amélioration du contenu des documents de programmation proposés et surtout d'associer, dès l'étape actuelle, les principaux partenaires de développement.

En outre, la mise en place effective du Secrétariat Technique de Coordination et de Suivi et l'application des recommandations préconisées par la mission d'évaluation quant au renforcement de la fonction de coordination au sein du PELCP devraient également créer une dynamique de mobilisation du Gouvernement et des partenaires.

### **Bonne gouvernance**

En ce qui concerne le Programme Gouvernance, l'immobilisme de ce volet s'est traduit naturellement par une absence de mobilisation de ressources en référence à ce programme si l'on excepte celles relatives au Fonds de Développement Local de Kédougou et au PADMIR.

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 :

<b>Thème</b>	<b>Coordinateur animateur</b>
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<sup>e</sup> 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 réalisations, 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 programmation<sup>5</sup> ;
- 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 développement<sup>6</sup>.

### **L'exigence de continuité**

La rupture observée entre le 5<sup>e</sup> et le 6<sup>e</sup> 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.

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

<sup>6</sup> 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<sup>er</sup> 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 PNLN 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 / PNLN 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.

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

**Annexe : Mobilisation des ressources - CCP 1997-2001**

(en milliers de US\$)	Situation initiale (mai 1997)	23/07/97	26/11/97	08/05/98	05/11/98	21/03/00
SOURCE	1997-2001	1997-2001	1997-1999	1997-1999	1997-1999	1999-2002
<b>RESSOURCES DE BASE</b>						
Montant estimatif du report de CIP	75	75	75	75	75	
MCARB 1.1.1.(TRAC 1.1.1. et 2)	11847	11965	11965	13150	14321	14044
AEPP/ATS	628	628	628	828	828	185
<b>Sous-total</b>	<b>12550</b>	<b>12668</b>	<b>12668</b>	<b>14053</b>	<b>15224</b>	<b>14229</b>
<b>RESSOURCES AUTRES QUE LES RESSOURCES DE BASE</b>						
Participation aux coûts du Gouvernement	0	0	0	0	0	0
Fonds pour le développement durable	450	450	450	450	450	1095
- FEM/small grant	0	0	0	0	0	450
- FEM	450	450	450	450	450	645
Participation aux coûts des tiers	0	0	0	0	0	0
Fonds administrés par le PNUD	5233	5233	11233	13856	13856	17733
fonds d'affectation spéciale et autres fonds						
- FENU	3553	3553	9553	13706	13706	14658
- BNUS(UNSO)	1530	1530	1530			2675
- Fonds pauvreté	150	150	150	150	150	
- RESEAU AFRIQUE 2000						300
autres fonds	0	0	0	0	0	50
- Fonds coordination	0	0	0	0	0	40
- DSS	0	0	0	0	0	10
<b>GRAND TOTAL</b>	<b>18233</b>	<b>18351</b>	<b>24351</b>	<b>28359</b>	<b>29530</b>	<b>33057</b>