



**Fonds d'Équipement des Nations Unies
Programme des Nations Unies pour le Développement**

**Termes de référence de l'évaluation finale
Programme d'Appui à la Décentralisation en
Milieu Rural (PADMIR)**

Décembre 2006

Sommaire

Données de référence du Programme

A. Buts de l'évaluation finale, moment et usage prévu

1. Objectifs
2. Facteurs intervenant dans la détermination du moment de l'évaluation finale

B. Analyse de l'Environnement National et du Développement Local

1. Contexte national
2. Evolution de la politique de décentralisation
3. Présentation du PADMIR
4. Quelques principaux axes dans la mise en œuvre du Padmir

C. Cadre et Objet de l'évaluation

1. Atteinte des résultats
 - 1.1 Globalement
 - 1.2 Spécifiquement
2. Durabilité des résultats
3. Facteurs ayant affecté la réussite du programme
4. Positionnement stratégique du FENU et partenariats
5. Perspectives pour l'avenir immédiat.

Evaluation finale du Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR).

Données de référence du programme.

Pays:	République du Sénégal
Numéro du Projet :	SEN / 98 / C01 (FENU) SEN /98 / 001 (PNUD)
Titre du Projet :	Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR)
Agence d'exécution du Gouvernement:	Direction des Collectivité Locales (DCL)
Agences de réalisation:	Bureau des services d'Appui aux Projet des Nations Unies (UNOPS)
Date de signature du document de projet :	30 Juin 1999
Date de début des activités au Sénégal :	Janvier 2000
Durée prévue :	5 ans portés à 6 ans et 6 mois
Budget original prévu :	\$7.500.000
Dont :	
FENU :	\$ 6.000.000
PNUD :	\$ 1.500.000
Budget Complémentaire :	\$ 2.888.150
Dont Coopération Luxembourgeoise :	\$ 500.000
Union Européenne :	C FA 1 Milliard
Gouvernement (Transfert Fiscaux) :	CFA 147 Millions
Nature :	CFA 103 Millions
Collectivités Locales :	CFA 123 Millions
Institutions de micro Finances :	CFA 104.161.491
Budget Total Réel	: \$10.389.000
Date de l'évaluation mi-parcours :	Décembre 2001
Dernière Revue Tripartite de PADMIR :	21 novembre 2006

A. Buts de l'évaluation finale, moment et usage prévus

1. Objectifs

- ❖ Aider le Gouvernement du Sénégal, les collectivités locales, le FENU et le PNUD à démontrer l'efficacité, l'efficience et la pertinence du PADMIR dans l'atteinte des impacts et effets attendus sur les communautés, les institutions ainsi que sur la politique de décentralisation au niveau local et national, et la durabilité des résultats à travers les deux composantes mises en place ;
- ❖ Analyser le degré d'appropriation des principaux résultats du projet par les collectivités locales (Communautés Rurales et Agence Régionale de Développement et par les associations (Association Nationale des Conseillers Ruraux), les organisations de base, et les structures gouvernementales impliquées dans le programme (Centre d'Appui au Développement Local, Comité National de Pilotage, Trésor Public, Direction de la Coopération Economique et Financière, Direction des Collectivités Locales, etc.)
- ❖ Analyser la portée, l'efficacité, la viabilité, la pertinence et la cohérence de la mise en œuvre en l'occurrence les cadres de concertation, le renforcement de capacité des collectivités locales, l'appui conseil joué par la coordination au niveau national et le partenariat. Sur le plan des innovations, revisiter le développement économique local, la notion de relèvement
- ❖ Evaluer le degré de satisfaction des bénéficiaires du projet et leurs attentes concernant les perspectives de promotion de l'économie locale à Kébémér, de la micro finance à Kaffrine et le rôle attendu des Agences Régionales Développement et des communautés rurales dans le cadre de la relève et de la mobilisation de fonds.
- ❖ Analyser l'utilisation du circuit du Trésor Public pour le transfert des fonds destinés à l'investissement, la procédure de gestion du FDL et le schéma financier qui s'y rattache, le processus d'appui budgétaire, la diversité des modalités d'accès au financement des partenaires en particulier des taux de contrepartie. Il serait important également de voir les procédures de transfert des ressources de l'Etat (Fonds d'Equipeement des Collectivités Locales et Fonds de Dotation de la Décentralisation)
- ❖ Sur le plan de l'investissement, analyser la contribution spécifique du Padmir et en partenariat dans l'évolution globale de certains indicateurs notamment des secteurs comme l'éducation, la santé, l'hydraulique et les activités génératrices de revenus.

Il est également attendu de la mission qu'elle procède à une revue stratégique de la performance du projet en vue de :

- ❖ Aider les gestionnaires et les partenaires du projet à évaluer dans quelle mesure la remontée des expériences menées au niveau local peut contribuer à l'émergence d'un environnement politique favorable à la décentralisation à travers le Programme National de Développement Local (PNDL).
- ❖ Evaluer le co financement FENU – Union Européenne à travers le Padmir et le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local (PSIDEL) qui représente la part la plus importante de l'appui financier aux collectivités locales. Ceci permettrait de mieux apprécier les conditions de mobilisation des fonds additionnels hors FENU

- ❖ Apprécier le positionnement stratégique du FENU par rapport aux autres partenaires clés opérant au Sénégal dans le domaine de la décentralisation, la pertinence de ses partenariats, et les leçons à en tirer (Union Européenne, Banque Mondiale, Coopération Allemande etc.) ;
- ❖ Décrire l'environnement en matière de politique de décentralisation au Sénégal en identifiant les lacunes existantes et les défis majeurs qui resteraient à relever lors d'une nouvelle programmation.
- ❖ Apporter, en fonction des constats et des leçons tirées, des commentaires sur la stratégie d'un nouveau programme telle qu'élaborée dans le Document Conceptuel présenté au Comité d'examen des projets au siège du FENU le 27 juin 2006.

2. Facteurs intervenant dans la détermination du moment de l'évaluation finale

La décision du Sénégal de mettre en place un programme national de développement local à partir de 2006 avec l'ancrage de tous les partenaires au développement a changé le contexte des interventions des uns et des autres. A cela s'ajoute, pour le Padmir, les recommandations des dernières tripartites tenues respectivement le 23 octobre 2003 et le 21 novembre 2006 qui fixent la fin du programme à juin 2007.

Faut il le rappeler, la première extension du Padmir jusqu'en 2006 obéissait à des contraintes majeures auxquelles le programme a eu à faire face, au plan interne à la suite des multiples départs enregistrés au niveau des UAT et de la coordination nationale et au niveau externe avec le contexte national de l'époque :

- L'avènement des délégations spéciales,
- Les retards au niveau des élections locales de 2002
- La faible production de la campagne 2002 au niveau agricole

Tout ceci a eu pour conséquences un retard préjudiciable dans la mise en œuvre du projet. Cette situation a eu des impacts négatifs sur a) la capacité des populations de participer au financement du développement local, notamment à travers le paiement de la taxe rurale et b) la participation des organisations communautaires de base au financement des activités génératrices de revenus.

En dépit de ces difficultés, le Padmir a pu mettre en œuvre au cours de la période 2000 à 2003, l'essentiel des activités qui concerne les deux composantes A et B. A cela s'ajoutent les innovations introduites avec le développement économique local, qui malgré un certain retard noté au niveau des études, offre des perspectives intéressantes dans la mise en œuvre du PNDL.

Les années 2004 2005 ont confirmé les résultats assez prometteurs. Cependant au vu de la position du gouvernement qui avait fixé la fin du projet à juin 2007, les innovations introduites par le Padmir et qui viennent à peine de démarrer dans un certains nombre de communautés rurales, et enfin le contexte actuel défini par le PNDL, une évaluation finale devra nécessairement être conduite dans le premier trimestre 2007 afin de dégager des recommandations pertinentes dans la suite à donner au programme FENU du Sénégal.

Par ailleurs, dans le souci de se doter d'un cadre de référence visant à mieux répondre aux priorités nationales et à accroître son impact, le système des Nations Unies au Sénégal a défini un plan cadre des Nations Unies pour l'aide au Développement (UNDAF) dont le but est de contribuer de façon synergique et harmonisée à lutter contre la pauvreté à travers la gouvernance, un des trois domaines de concentration de UNDAF.

Egalement, le document du programme du pays (CPD-2007-2011) du PNUD se fonde sur a) les conclusions et recommandations de la revue du cadre de coopération du pays 2002-2006 b) Le

document révisé de la stratégie de réduction de la pauvreté, c) Le nouveau plan cadre des Nations Unies pour l'aide au Développement au Sénégal UNDAF. Un des objectifs visés dans ce domaine est l'amélioration de la gouvernance par la consolidation du processus de décentralisation, l'implication des communautés rurales dans la gestion locales et dans le pilotage de la décentralisation et l'expérimentation de l'appui budgétaire par les circuits du Trésor. En ce qui concerne la gouvernance locale, un effort devra être fait pour parfaire les mécanismes d'appui budgétaire dont le FENU est un des initiateurs. Les insuffisances majeures constatées se situent au niveau des lenteurs dans le transfert de fonds au niveau local et l'absence de mécanisme de suivi évaluation harmonisé. A cet effet, la mise en œuvre du PNDL est une opportunité.

C'est dans ce cadre que le FENU et le PNUD ont élaboré un document conceptuel qui se veut une réponse opérationnelle du système des Nations Unies et en particulier du Fonds d'Equipement des Nations Unies (FENU) et du programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), à ce programme national.

L'objectif recherché par le FENU et le PNUD est de poursuivre la recherche d'innovations qui a toujours caractérisé leurs interventions au Sénégal afin d'y faire progresser la décentralisation.

Ainsi dans le cadre du PNDL, le PNUD et le FENU veulent assurer la promotion de la mise en œuvre de composantes qui apporteront une valeur ajoutée réelle au PNDL et à la politique de décentralisation.

Aujourd'hui, la planification locale et les fonds d'investissement constituent certes l'épine dorsale de la décentralisation mais ne constituent plus des innovations dans le contexte actuel. Pour le système des Nations Unies, il s'agira d'appuyer les collectivités locales dans leur rôle moteur du développement local. La promotion du développement économique local et des nouvelles technologies dans le cadre de la promotion des investissements et de la fourniture du service public local sont deux leviers essentiels du développement local et la bonne gouvernance locale. Le renforcement des compétences managériales et l'implantation d'outils inclusifs en matière de genre seront les nouveaux créneaux du FENU/PNUD pour futur programme d'appui au développement local pour la période 2007-2011.

B. Analyse de l'Environnement National et du Développement Local

1. Contexte National

Pays sahélien situé à l'extrémité ouest du continent africain, le Sénégal s'étend sur une superficie de 196 722 Km² et partage ses frontières au Nord avec la Mauritanie, à l'Est avec le Mali, au Sud avec la Guinée et la Guinée-Bissau. Un autre pays souverain, la Gambie, est situé dans la partie australe du territoire sénégalais.

En août 2002, la population sénégalaise était estimée à 10 425 200 habitants avec un taux de croissance annuel de 2,5%. Les femmes sont majoritaires (52%) notamment en milieu rural. La population est jeune avec un âge moyen de 21,8 ans pour les hommes et 22,6 ans pour les femmes. En fait, plus de la moitié de la population a moins de 20 ans (55,6%). La population est essentiellement rurale (58,5%) et plus de la moitié des citoyens vivent dans l'agglomération dakaroise. Ce n'est pas l'exode rural qui alimente la capitale nationale mais plutôt la migration d'origine urbaine, c'est-à-dire en provenance des communes urbaines de l'intérieur du pays.

En 2005, le Sénégal figure parmi le groupe des pays les moins avancés et présente un Indice de Développement Humain (IDH) relativement faible (0,458), ce qui le place au 157^{ème} rang sur 177.

Tableau 1 : Indicateurs économiques et sociaux

Indicateurs de conjoncture							2004	2005 (e)
Population (en millions)							10,028	10,4
PNB/habitant (FCFA)							379 297	-
Taux de croissance du PIB réel							6, %	5,3%
PIB à prix courant (MDS. CFA)							4023,70	4 346
PIB à prix constant (MDS. FCFA)							2117,73	2208,69
Exportations Biens et services (FOB)							775	841
Importations Biens et services (FOB)							1 434	1 532
Indicateurs sociaux							2004	2005
Espérance de vie (années) :							54	54
Taux de mortalité infanto-juvénile :							145,7	142,5
Taux de mortalité maternelle (0/00)							510	nd
Taux de malnutrition (moins de 5 ans) :							23	nd
Taux brut de scolarisation :							79,9%	
Budget éducation (% B. Total)							40%	
Budget Santé (% B. Total)							10%	
Taux desserte en Eau (litres./hbts/jours)							nd	
Taux d'électrification national							31	
Taux d'électrification rural							nd	
Taux d'électrification urbain							nd	
Années	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2005	
IDH	0,332	0,359	0,382	0,398	0,416	0,437	0,458	

Source : Note de stratégie, PNUD Sénégal, Unité de Politique et d'Analyse Stratégique, novembre 2005 (e) estimée

L'économie sénégalaise a renoué avec la croissance au cours de la deuxième moitié de la décennie 90. Le PIB a cru en termes réels en moyenne de 5,2 % sur la période 1995-2002. En 2005, les objectifs du cadrage macroéconomique ont globalement visé la consolidation des acquis de 2004 et l'élimination des contraintes à une croissance forte et accélérée. L'économie sénégalaise a ainsi enregistré des performances relativement satisfaisantes dans la plupart de ses secteurs d'activités et ce, dans un contexte marqué par une pluviométrie excessive mais aussi par des difficultés majeures, dont l'invasion des criquets pèlerins. Le taux de croissance du PIB réel réalisé en 2005 a été de l'ordre de 5,3 %, sensiblement inférieur aux prévisions initiales du cadrage macroéconomique, mais aussi, au rythme minimum (7%) nécessaire à la réduction de moitié de la pauvreté d'ici à 2015.

2. Evolution de la Politique de Décentralisation

Les lois de 1996 et leurs décrets d'application constituent le cadre légal et réglementaire de la politique de décentralisation. L'évolution de cette dernière est marquée par les phases suivantes :

- ❖ En 1960, accession au statut juridique de commune de toutes les communes urbaines existantes, ce qui a fait passé le nombre de communes de 12 à 24;
- ❖ En 1966, promulgation du Code administratif communal (Loi 66-64 du 30 juin 1966) qui a formalisé les structures actuelles de l'administration territoriale;

- ❖ En 1972, la Loi 72-55 du 25 avril 1972 a vu la création des communautés rurales qui étaient mises sous la tutelle juridique et décisionnelle du sous-préfet;
- ❖ En 1990, les Loi 90-35 et 90-37 suppriment le statut spécial des capitales régionales et restituent la fonction d'ordonnateurs au maire et au président de communautés rurales;
- ❖ Enfin les Lois de 1996 transforment complètement le cadre juridique des relations intergouvernementales en élargissant sensiblement les champs de compétences des collectivités locales et en reformulant le rôle de la tutelle. Par ailleurs la région a été créée comme collectivité locale.

Aujourd'hui, le Sénégal compte 441 collectivités locales, 14 352 élus locaux et des personnels estimés à 6 000 agents environ. Chaque niveau (région, commune urbaine et communauté rurale) a son propre conseil, organe délibératif élu pour 5 ans. Chaque conseil élit parmi ses membres un président qui agit respectivement en qualité de responsable exécutif: président du conseil régional pour la région, maire pour les communes urbaines et président des communautés rurales, qui sont aussi par la loi ordonnateurs du budget de leurs collectivités, ce qui n'était pas le cas avec la réforme de 1972. Les trois catégories de collectivités locales sont regroupées en trois associations nationales: l'Association des conseils régionaux, l'Association des communes urbaines et l'association des communautés rurales.

3. Présentation du Programme d'appui à la décentralisation en milieu rural (PADMIR)

Depuis 1999, le PNUD et le FENU ont apporté leur assistance au Projet d'appui à la décentralisation en milieu rural. Ce projet a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours qui a recommandé une poursuite de l'assistance des deux institutions dans sa zone d'extension pour que l'œuvre entreprise ait un véritable impact à long terme. Il vise la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie en milieu rural par le financement d'infrastructures communautaires suivant une démarche participative et décentralisée améliorant la gouvernance locale.

La collectivité décentralisée étant au regard de la loi et les institutions de l'Etat la seule organisation apte à agir en tant que moteur du développement et pourvoyeur du service local, la démarche du FENU consiste à appuyer les collectivités locales des départements de Kébémér et de Kaffrine dans leurs efforts en vue d'assurer la livraison de services publics locaux et à collaborer avec elles pour promouvoir et dynamiser le développement local.

Le PADMIR a innové, mais a surtout introduit une dynamique nouvelle dans la pratique du développement local dans plusieurs domaines. Son impact est indéniable du point de vue de l'accroissement des services sociaux de base au sein des collectivités locales des deux zones d'intervention. Les résultats agrégés donnent les indications suivantes :

- ❖ 72 % du financement global est affecté aux infrastructures de type socio collectif;
- ❖ 23 % du financement est consacré aux activités génératrices de revenus
- ❖ 2% du financement sert à appuyer le volet GRN;
- ❖ 3 % du financement est consacré à l'appui institutionnel

Même si le PADMIR a connu des difficultés pour certains aspects de sa mise en œuvre (lenteur au niveau de la planification, faiblesse du mécanisme de suivi / évaluation, localisation dans deux zones géographiques éloignées, etc.), il n'en demeure pas moins que des enseignements importants peuvent être tirés de cette expérience.

4- Quelques Principaux Axes dans la Mise en œuvre du Padmir

4-1 Les cadres de concertation

- **Avantages**

La mise en place des cadres de concertation dans les espaces où intervient le Padmir constitue une des innovations majeures. Elle a facilité la coordination des interventions, renforcé les synergies d'action ou de financement entre acteurs de divers horizons. Dans certains secteurs, elles ont joué le rôle de relais entre les organisations communautaires de base et les conseils ruraux. Les instruments qui ont été mis en place ont été pour l'essentiel : Les « focus groupe », les assemblées villageoises, et inter- villageoises assemblées communautaires et les ateliers.

Les CVD et CIVD ont été aussi une des instances de participation et de mobilisation citoyennes. Ils ont contribué dans le processus de priorisation des investissements locaux et facilité la prise en compte des spécificités des terroirs villageois et notamment des groupes les plus défavorisés.

Au niveau national l'innovation demeure la création et l'animation d'un Comité Technique de Suivi du PADMIR adossé au CNP.

- **Les Contraintes**

Les élus locaux et leurs partenaires ont créé une pluralité de cadres pour marquer la spécificité de leurs projets et programmes, parmi ces cadres de concertation, on peut citer, dans les zones du Padmir, les comités de gestion et de concertation animés par le programme national des infrastructures rurales financé par la Banque Mondiale (uniquement à Kaffrine), les comités de pilotage par vision mondiale, une ONG internationale, les CVD et les CIVD animés par le Padmir, les Cadres Locaux de Concertation des Organisations de Producteurs (CLCOP) mis en place dans le cadre du PSAOP par l'Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural (ANCAR).

La multiplicité des cadres a été parfois un facteur bloquant dans l'harmonisation des approches. L'appropriation et la pérennité de ces mécanismes ne semblent pas être assurées au retrait des programmes.

Au niveau national la concertation a été beaucoup plus harmonisée ce qui a facilité la coordination des bailleurs de fonds vis-à-vis du partenaire qu'est l'Etat.

Le sous-comité des bailleurs de fonds (SCBF), les associations d'élus locaux jouent un rôle très important dans cette concertation.

Pour le Padmir, la mise en place du comité de pilotage national a été déterminante dans la mise en œuvre du projet et d'une certaine manière dans son positionnement au niveau national.

4-2 L'expérience du circuit de financement du FDL du Padmir

Dans le cadre de l'appui au renforcement de la politique de décentralisation au Sénégal, un protocole a été signé entre le PNUD /FENU et le Gouvernement en vue d'initier une expérience relative à l'utilisation des circuits du Trésor public et le respect des procédures de la comptabilité publique et des règles passation des marchés publics pour le transfert des fonds destinés aux investissements dans les collectivités locales des départements de Kaffrine et Kébémér.

Les moyens financiers des CL proviennent pour l'essentiel de la fiscalité locale dont l'insuffisance ne permet pas de répondre aux besoins sans cesse croissant des collectivités locales, pour pallier à ce fait l'Etat a mis en place principalement deux instruments financiers que sont le fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) et le fonds de dotation qui empruntent les circuits du trésor.

Dans sa démarche, le Padmir a donc inauguré, dans le milieu rural sénégalais, un mode de financement des investissements des communautés rurales fondé sur l'appui budgétaire intégral ; créant ainsi une meilleure traçabilité de la dépense publique locale et une plus grande transparence du processus budgétaire.

4.2.1 L'appui Budgétaire

Le Padmir a donc institué un fond de développement local en appui aux collectivités locales ciblées sur la base du principe d'appui budgétaire.

Le système financement introduit par le FDL s'appuie sur le co-financement et est articulé au budget des communautés rurales. Il prend en charge les projets sélectionnés lors du processus de planification participative qui s'inscrivent alors dans des programmes d'investissement locaux (PIL) et des Programmes d'investissement annuels (PIA). Cette expérience loin d'être parfaite a eu des conséquences positives que sont : une meilleure maîtrise de la capacité financière locale et une adéquation du niveau de transfert des fonds à celui du transfert des responsabilités du centre vers les communautés rurales.

Des contraintes subsistent cependant et méritent d'être revues. Elles tiennent principalement aux ressources humaines et aux insuffisances du code des marchés publics actuellement en vigueur.

4.2.2 Le circuit du Trésor

Le circuit de transfert des fonds utilisés par le Padmir est celui du Trésor public. Le FENU alimente le FDL sur la base des décisions annuelles de financement des PIL. Les fonds sont transférés ensuite dans un compte spécial au nom du Trésorier Payeur Général. Ce dernier transfert la totalité des montants virés aux TPR régionaux avant que les Percepteurs départementaux des sites du programme procède à l'affectation dans les comptes des collectivités locales bénéficiaires suivants des critères démographiques et de performances. La procédure d'affectation des dotations annuelles aux CR obéit évidemment aux dispositions du code de des collectivités locales et du régime financier de celles-ci.

L'utilisation du circuit du Trésor répond à un souci de pérennité des mécanismes de financement public des collectivités locales et permet aux communautés rurales d'acquérir une meilleure maîtrise du processus budgétaire.

4.3 Le Partenariat

- **Partenariat Institutionnel**

Le PADMIR a développé un partenariat structuré autour de ses principaux axes d'intervention à savoir sur le plan institutionnel avec les services centraux et déconcentrés de l'Etat qui appuient le processus de pilotage et de mise en œuvre du programme, avec les collectivités locales, les ARD, les coopérations bilatérales et multilatérales (PDM, coopération luxembourgeoise etc....)

- **Partenariat financier**

| Le partenariat avec le PSIDEL d'un montant d'Un milliard de francs CFA, est une contribution financière importante pour la livraison d'infrastructures locales. Il a permis :

- de relever et compléter le volume financier de la contribution du FDL
- de renforcer la maîtrise d'ouvrage locale avec une responsabilisation adéquate des conseils ruraux dans le pilotage des dossiers,
- de relever les plafonds des dotations financières indicatifs individuels alloués aux communautés rurales de la zone d'intervention du PADMIR qui est passée de huit millions en moyenne à plus de vingt millions FCFA.
- de consolider les mécanismes de l'appui budgétaire
- de renforcer la visibilité du programme
- d'inaugurer une nouvelle forme de mise en synergie et d'harmonisation des interventions des partenaires financiers sur le terrain.

Avec les institutions de crédit et d'épargne dans l'appui financier aux collectivités locales pour le financement complémentaire d'activités génératrices de revenus aux organisations communautaires de base notamment féminines.

- **Partenariats spécifiques**

Des partenariats ont été initiés pour des opérations spécifiques avec plusieurs organisations de développement qui accompagnent le développement local ex : La Fondation Konrad Adenauer, CISV (ONG italienne), SOS SAHEL, la Coopération décentralisée espagnole, Vision Mondiale, Alcatel, le CRDI, l'ASER, etc.

4.4 L'Appui au niveau central ou les missions de la composante B

Dans le cadre de la mise en œuvre du Padmir le volet B qui assure la coordination du programme a pour mission le suivi de la composante A , l'orientation des études nécessaires à la définition d'une bonne politique de développement rural décentralisé, le suivi et l'évaluation de la composante A, l'appui conseil aux autorités chargées des collectivités locales dans les domaines des stratégies et procédures , des instruments de planification locale et de financement décentralisé (Par exemple l'étude pour la mise en place d'un Secrétariat Technique.)

A ce niveau le Padmir est accompagné par un comité national de pilotage présidé par la Direction des Collectivités Locales comprenant des membres comme la Direction Générale du Trésor et la Comptabilité Publique, la Direction de la Planification, la Direction du Développement Local, la Direction de la Coopération Economique et Financière, l'Association Nationale des Conseillers Ruraux, le Cadre National de Coopération et de Concertation des Ruraux, et d'autres directions techniques. Le CNP contribue ainsi au positionnement du PADMIR, à la capitalisation de son expérience et l'émergence des conditions de retrait et de relève du programme.

4.5 Le Développement Economique Local

Le FENU a développé dans le cadre du programme Padmir au niveau de Kébémér, un sous projet de développement économique local dont les objectifs sont i) l'améliorer de la connaissance de l'économie du milieu, ii) la promotion du dialogue entre acteurs de l'économie locale, iii) la recherche d'une meilleure canalisation de l'investissement public en vue de favoriser l'éclosion de dynamiques économiques locales. Les sous programme s'articule autour des composantes suivantes :

- L'appui à la structuration de l'investissement
- création d'un espace communal d'investissement
- La mise en place d'un fonds de services technique et d'équipement pour le développement de l'entrepreneuriat local

L'étude diagnostique et prospective de l'économie locale menée par le PDM a connu un retard important dans son élaboration. Malgré le retrait du PDM, les consultants nationaux ont pu finaliser et livrer les différents rapports sectoriels et de synthèse ainsi que le tableau de bord de l'économie locale.

La deuxième phase du projet devant mettre en œuvre les autres composantes a démarré en 2005 avec l'appui méthodologique de la Fondation Paul Guérin La Joie.

Le constat est que les stratégies de promotion du développement économique local sont absentes des programmes des collectivités locales. L'essentiel de leurs activités sont orientées vers la livraison d'infrastructures qui constitue certes une dimension sociale importante mais pas suffisante.

4.6 Le Renforcement de Capacité des Collectivités Locales

Le Padmir a développé un important programme de renforcement de capacité au profit des élus et des acteurs communautaires permettant du coup d'améliorer leur capacité de gestion. Il s'inscrit comme un axe majeur devant accompagner le processus de désengagement du Padmir en vue de conférer une relève nationale au programme. C'est dans ce cadre que les structures déconcentrées de l'Etat ont accompagné le processus aussi bien au niveau de la planification participative locale, du système financier, du renforcement de la maîtrise d'ouvrage, que de la promotion du service public local.

C. Cadre et objet de l'évaluation

1. L'atteinte des résultats

1.1-Evaluation de la performance globale

a). Quelle est la performance du projet en termes d'atteinte des résultats escomptés (avec référence aux indicateurs du cadre logique et aux cibles des plans de travail annuels), de mise à disposition des intrants et d'accomplissement des activités prévues (analysées par « Résultats »/« Produit » - output) ?

b). Compte tenu de l'atteinte des résultats (Résultats-Outputs), en rapport avec les ressources mises à disposition et les activités effectives, quels sont les signes et preuves que le programme a atteint ou atteindra très probablement ses objectifs immédiats et aura ainsi contribué à l'objectif de développement ? Concernant l'objectif de développement (Le développement local durable est promu à travers le processus de décentralisation et la lutte contre la pauvreté):

- Quelles sont les améliorations quantifiables du point de vue des bénéficiaires ? Le mécanisme de financement mis en place à travers le Fonds de développement local, accorde-t-il une importance aux résultats sectoriels atteints, tels qu'augmentation du taux de scolarisation primaire, amélioration de l'accès à l'eau, diminution de la morbidité, etc. ?
- Quel pourcentage de la population utilise des infrastructures et services de base mis à leur disposition par le projet? (analyse sommaire par type d'infrastructure, secteur, domaine d'intervention, et désagrégation des données par statuts socio-économiques/sexospécifique/).
- Est-ce que l'accès aux services et infrastructures locales est égal et équitable? Est-ce qu'il y a des contraintes d'accès au niveau des bénéficiaires ou certains groupes marginalisés (p. ex. cotisation / contributions financières pour l'utilisation des infrastructures etc.)

c) Apprécier la performance de ce programme par rapport aux indicateurs du Cadre de référence stratégique du FENU : niveau général et niveau programme.

d) Les résultats présentés dans les rapports de suivi du FENU (notamment MIS) sont-ils validés par les constats faits par la mission d'évaluation finale ? Analyser les divergences éventuelles entre ces données et jugements.

e) Quelles ont été l'efficacité et l'efficacités du projet pour chaque Résultat Output attendu? Quelle en est la qualité ?

f) Quelles ont été l'efficacité et l'efficacités de la stratégie déployée (rapport coût-bénéfice, « value for money ») par rapport à d'autres stratégies ou approches poursuivies par le Gouvernement, d'autres partenaires au développement ou d'autres catégories d'acteurs en vue d'atteindre les mêmes résultats ou effets ? A-t-on observé des impacts négatifs résultant des activités du programme et/ou de ses résultats ?

g) Quel est le degré de satisfaction des diverses parties prenantes vis-à-vis du programme et des résultats atteints ? Notamment:

- Comment le PADMIR est-il perçu par les femmes, les jeunes, les éleveurs et agriculteurs, etc. ? Quel est le niveau de leur satisfaction avec les acquis du PADMIR ?
- Comment le PADMIR est-il perçu par l'administration au niveau des départements de Kaffrine Kébémér, et au niveau national par le Ministère de la Décentralisation et des collectivités locales?
- Quelle est la perception du PADMIR par les autres partenaires de développement (bailleurs de fonds) en termes de sa valeur ajoutée par rapport aux autres approches du développement local ?

- Comment le PADMIR est-il perçu par les acteurs de la société civile ?
- Comment les élus de communes situées hors de la zone (Kaffrine et Kébémér) du PADMIR perçoivent-ils le programme?

h) Les recommandations de l'évaluation à mi-parcours qui ont été acceptées par le FENU ont-elles été mises en œuvre ? Comment cela a-t-il affecté la performance, la pertinence et la gestion du programme ?

- i) Rappel : en plus des questions ci-dessus, l'évaluation de la performance générale du projet inclut les dimensions suivantes, tirées du Final Evaluation Template :

« Evaluate any other critical issues relating to results achievement (for example, time and cost effectiveness of infrastructure delivery, quality of infrastructure, operations and maintenance, provision for recurrent costs, quality of participation in different phases of planning and infrastructure delivery, linkages between investment planning and budgeting and from local to regional/national planning frameworks, contribution of the programme to co-ordinated multi-sectoral planning, local resource mobilisation, local governance culture and accountability, etc.) »

Toutes ces dimensions sont présentes dans les diverses sections de ces termes de référence, mais avec le risque que leur énoncé soit trop restrictif en raison du contexte, d'où ce rappel.

La mission d'évaluation examinera plus particulièrement les deux expériences suivantes :

1.2.1 Les cadres de concertation mis en place autour de l'institution « Communauté Rurale de Développement » :

- Cadres de concertation : Comités Nationale de Pilotage (CNP), Comités Villageois de Développement (CVD) Comité inter villageois de Développement (CIVD), Comités Locaux d'Octroi (CLO), mis en place dans la phase de démarrage du PADMIR.

Cette double expérience sera analysée d'une part sous l'angle des constats de la mission quant à la durabilité apparente des cadres de concertation, et d'autre part sous celui de la possibilité et de l'opportunité de généraliser et d'institutionnaliser à l'échelle nationale ces pratiques d'interface entre société civile, collectivités locales et structures locales du Gouvernement central.

Les paramètres généraux de cette analyse sont suggérés ci-dessous :

- Les activités pilotes ont-elles donné lieu à une nouvelle réglementation, ont-elles influencé la formulation d'une politique de décentralisation ou sa mise en application ?
- Quelle est la qualité de l'approche participative adoptée par le projet (nature, qualité et niveau de la participation des acteurs locaux – en particulier les représentants de la société civile et des autres catégories d'acteurs du milieu), surtout dans des perspectives d'appropriation et de pérennité?
- Quels ont été les problèmes majeurs rencontrés par les autorités locales et les communautés par la systématisation du processus participatif introduit par le projet ?
- Quelle est la tendance en termes de participation effective au niveau des collectivités locales et à diverses étapes du cycle des dépenses publiques locales?
- Est-ce que le système local de planification et budgétisation tient en compte une harmonisation avec les exigences d'une planification nationale et régionale ?
- Est-ce que la démarche de la planification locale est cohérente avec les politiques sectorielles en matière d'éducation, santé, eau potable, etc., et les actions réalisées au niveau des collectivités locales avec le FDL ?
- Quel est l'impact du PADMIR sur le renforcement de la capacité des autorités locales élues ? Est-ce qu'il y a des systèmes appropriés et institutionnalisés qui assurent un renforcement des autorités locales à long terme?
- Quels est le niveau d'institutionnalisation des pratiques de bonne gouvernance et leur application (participation, transparence, équité) ?

- Est-ce qu'il y a des changements majeurs dans les rapports entre les autorités locales et les populations, et la perception des populations vis-à-vis des autorités locales ? Est-ce qu'il y a des changements en termes de la culture de dialogue, respect de l'équité etc. Quels sont les effets et impacts de ces changements ?
- Est-ce qu'il y a un changement du statut des femmes et des groupes traditionnellement marginalisés ? Y a-t-il eu des exclusions sociales (y compris basées sur le genre) ?
- Quel est le degré de satisfaction des collectivités locales partenaires du programme et de la population quant aux nouveaux systèmes et mécanismes de gouvernance locale introduits par le PADMIR ?

Les paramètres de cette analyse sont suggérés ci-dessous Quelles sont la pertinence, l'efficacité et la viabilité de l'approche, la démarche et les outils préconisés par le PADMIR pour l'accroissement des ressources internes des collectivités couvertes en vue de la dynamisation des économies locales à Kaffrine et Kébémér?

- Quel a été le degré de participation des élus locaux, des représentants du gouvernement, du secteur privé et de la société civile dans la production, la mise en œuvre et le suivi évaluation des outils de dynamisation des économies locales ?
- Quel est le niveau de maîtrise et d'appropriation de cette démarche et des outils par les acteurs du milieu ?
- Quel a été l'impact de ces outils et démarche sur la mobilisation des ressources locales pour et par les collectivités locales, et y a-t-il déjà des effets observables sur les économies locales?
- Quels types d'investissements ont été réalisés par commune, et quels impacts quantitatifs et qualitatifs ont été réalisés pour renforcer la production locale et les revenus des ménages (combien de bénéficiaires?).
- Est-ce que ces investissements répondent aux besoins identifiés au niveau des différentes communes ? Est-ce que ces investissements ont atteint une masse critique susceptible d'avoir un réel effet catalyseur sur l'environnement économique local ?

En outre, pour l'arrivée de la mission d'évaluation au Sénégal, il sera demandé à l'équipe du projet de mettre à disposition tout « bilan » des activités génératrices de revenus (co)financées par le Fonds de Développement Local à travers les communautés rurales depuis le début du programme, ainsi que les apports à ces activités réalisées dans le cadre d'autres partenariats, tels que le PSIDEL etc...

La mission d'évaluation n'est pas responsable de la qualité/exhaustivité de ce bilan, mais s'efforcera de déterminer si un lien existe entre ces activités et la démarche de développement économique local entreprise dans le cadre des « pôles de développement », comme, par exemple, un effet cumulatif, un meilleur accès des groupements de producteurs aux marchés locaux/régionaux, etc...

Enfin, les contraintes et opportunités d'accès aux services financiers (banques primaires et institutions de micro finance) seront traitées comme un paramètre d'analyse des facteurs du développement économique local.

b) Nonobstant l'obligation de traiter des deux expériences ci-dessus(Kaffrine et Kébémér) la mission d'évaluation conservera la faculté de juger du caractère innovant ou non de toute pratique développée dans le cadre du P ADMIR y compris le logiciel de monitoring MIS du FENU auquel le Gouvernement s'est intéressé pour suivre la performance des collectivités locales, et par conséquent de déterminer si des innovations porteuses de répliquabilité et d'impact sur les politiques nationales existent bel et bien, et si oui, quelles sont parmi elles les plus significatives.

2. La durabilité des résultats

- a) Quelle est la probabilité que les résultats du programme seront durables à plus long terme, indépendamment d'une assistance externe spécialement dédiée à les entretenir, en termes de :

- systèmes (de planification, de financement, etc...) pilotés
- institutions et capacités renforcées
- culture de gouvernance locale
- circuit de financement
- infrastructures et services livrés, par exemple:
 - niveau de fonctionnalité et durabilité (qualité de l'infrastructure au niveau physique et qualité du service rendu) des investissements consentis dans le cadre du Fonds de développement local
 - degré d'entretien et de maintenance des investissements et des services de base (coûts récurrents de l'utilisation et la maintenance des infrastructures, le matériel, le personnel, les responsabilités, les formations, etc)
- impacts / effets sur les modes et les moyens d'existence de la population locale ?

Tout en tenant compte du contexte de mise œuvre du programme et des résultats non quantifiables eu égard à la situation de départ des collectivités locales.

b) Y a-t-il des ressources financières suffisantes (au niveau du Gouvernement et/ou des partenaires au développement) pour soutenir la continuation des nouvelles pratiques introduites dans la zone-pilote, et l'adoption ou la reproduction à plus grande échelle du « modèle » piloté par le PADMIR ?

2.1 La stratégie de sortie de projet et/ou de poursuite de l'assistance du FENU, du PNUD et éventuellement d'autres partenaires est-elle adéquate par rapport à la promotion d'une certaine durabilité du processus engagé par le présent programme ?

3. Facteurs déterminant la réussite du programme

a). Facteurs externes

- L'environnement politique a-t-il eu des conséquences sur les performances du projet et des collectivités locales?
- L'environnement politique reste-t-il propice à la répliation des leçons tirées du projet ?
- Les suppositions critiques du document de projet, des amendements adoptés par consensus à la réunion tripartite d'octobre 2003, ainsi que de leurs cadres logiques sont-elles encore pertinentes ?

b). Facteurs liés à la mise en oeuvre

En amont de la mise en œuvre : pertinence de la conception du programme au vu des résultats de sa mise en œuvre.

- Qualité du concept / de la raison d'être du projet / du cadre logique: sont-ils pertinents pour l'atteinte des objectifs attendus, étant donné le contexte local, régional et national de développement ?
- Les cadres logiques, les indicateurs de performance, les données de la situation de référence, si elles existent, et le système de suivi (MIS du FENU, dont le PADMIR a bénéficié), ont-ils fourni une base suffisante et efficace pour le suivi et l'évaluation de la performance ?
- Le projet a-t-il été bien conçu et s'insère t-il dans le cadre des stratégies nationales telles que la stratégie de réduction de la pauvreté, la politique nationale de décentralisation et de développement local, et le cadre de la planification au niveau du système de l'ONU (CCA, UNDAF, matrice de résultats)?
- Pertinence, clarté et réalisme de l'objectif immédiat, des résultats attendus et de la stratégie de mise en œuvre tels que stipulés dans le document de projet et son amendement, et d'autres modifications éventuellement apportées en cours de mise en œuvre du projet.
- Une approche « genre » a-t-elle été bien prise en compte lors de la conception du projet ?

Montages institutionnels de la mise en oeuvre du programme:

- Pertinence et/ou dysfonctionnement des montages institutionnels établis (rôles et responsabilités des parties) ?
- Qualité intrinsèque du Manuel de Procédures du PADMIR et efficacité/efficience de son utilisation.
- Pertinence du ciblage et du phasage du projet ?

Gestion du programme :

- Efficacité dans la gestion et la mise en œuvre.
- Est-ce que la gestion du programme est axée sur l'atteinte des résultats ? Peut-elle considérée comme innovatrice ?
- Efficacité dans la gestion des ressources humaines et financières ?
- Existe-t-il des goulets d'étranglement au niveau des déboursements entre le FENU, le PNUD, l'équipe d'appui et les autorités locales ? A-t-on connu des retards importants dans la mise à disposition des fonds par les différentes parties? Si oui, quel en a été l'impact ?
- Est-ce que les systèmes de gestion, de suivi évaluation et de reportage sont utilisés comme des outils d'appui de gestion pour assurer l'efficacité de la mise en oeuvre du projet et pour établir une base objective d'évaluation de la performance du projet?
- Y a-t-il au sein de l'équipe d'appui au programme, dans les services gouvernementaux ou ailleurs, des éléments relatifs à la situation avant-projet en qualité et en quantité suffisante pour mesurer les effets attribuables aux interventions du projet dans la phase actuelle de fin du financement?
- Au-delà de la question 1.1.9 ci-dessus, les recommandations agréées de l'évaluation à mi-parcours ont-elle eu un effet sur le mode de gestion du programme, et par là sur l'atteinte des résultats ?

Appui technique du FENU et du PNUD : Qualité, pertinence et disponibilité de l'appui technique, selon les besoins exprimés par les acteurs principaux de la mise en oeuvre du programme, et son impact sur le déroulement des activités et l'atteinte des résultats.

Autres facteurs identifiés par la mission qui affectent la performance de l'équipe d'appui au programme dans l'atteinte des objectifs et résultats escomptés.

4. Positionnement stratégique du FENU et partenariats

Evaluer les changements significatifs (positifs ou autres) intervenus au plan national en matière de décentralisation et de développement local pendant la période d'exécution du programme et la contribution de celui-ci à ces changements : les résultats du PADMIR ont-ils affecté de façon critique la mise en oeuvre de la décentralisation Sénégal ? De quelle valeur ajoutée et de quelle importance en termes de politiques de développement peut-on créditer le PADMIR dans ce domaine ?

- Les avantages comparatifs du FENU, relatifs à son mandat d'investissement dans les pays les moins avancés, mais aussi à son approche du développement local et aux méthodologies qu'il met en œuvre, lui confèrent-ils un rôle particulier vis-à-vis :
 - des efforts du PNUD et d'autres partenaires au développement (agences ONU, bailleurs de fonds, Gouvernement) dans les mêmes domaines de la décentralisation et du développement local ?
 - de la mise en oeuvre des priorités nationales reflétées dans le cadre des stratégies nationales pour le développement ? Des obstacles critiques à surmonter pour cette mise en œuvre ?
- Quelles sont les principales caractéristiques du « modèle PADMIR » pour le développement local dans ses aspects de gouvernance, de création de capacités et de livraison de services aux populations ? Le modèle est-il novateur ? Qu'est ce qui le distingue des autres modèles mis en œuvre dans le pays ?

- Quelle interaction (au sens large : collaboration ou influence) y a-t-il eu jusqu'à présent entre le PADMIR et les autres projets intervenant dans des zones contiguës ou similaires ? En outre (ou à défaut), une telle interaction existe-t-elle au niveau national entre le groupe PNUD et fonds associés, le système des Nations Unies et les autres bailleurs de fonds du Sénégal quant au dialogue avec le Gouvernement sur le développement local et les institutions qui permettent de mettre en oeuvre et d'entretenir ce dernier ?
- Si dans ce cadre l'expérience du PADMIR peut avoir valeur d'exemple, où l'usage des ressources du PNUD et du FENU peut-il avoir un effet démultiplicateur en orientant les ressources domestiques et les apports des donateurs vers le développement local et les services publics de proximité ? Est-ce fonction des besoins particuliers des différentes régions du pays et de l'attention qu'ils suscitent chez les partenaires au développement, ou plutôt une question de « décentralisation sectorielle », pour atteindre des objectifs nationaux de santé, éducation, infrastructures de base, etc... ? Où les co-financements d'une future intervention du PNUD et du FENU par d'autres donateurs sont-ils le plus susceptibles de reproduire et de pérenniser les acquis du PADMIR : au niveau du système de financement, au niveau d'une « couverture » régionale, au niveau des institutions locales, etc...

5. Perspectives pour l'avenir immédiat

Analyser la vision, les stratégies et les propositions concernant un désengagement ou une continuation d'une programmation du FENU, aux côtés du PNUD, dans le pays. Quels sont les constats et leçons tirées de l'évaluation finale du PADMIR qui devraient influencer toute décision sur le rôle futur du FENU et de ses partenaires ?