

TERMES DE REFERENCE
D'UNE MISSION DE CONSULTANTS POUR LA PREPARATION
DE LA REVUE A MI-PAROURS
CINQUIEME PROGRAMME

I. GENERALITES

1. Le Vème Programme de Coopération PNUD/Sénégal a été approuvé en février 1992 et couvre la période 1992-1996. La revue à mi-parcours qui aurait dû avoir lieu fin 1993 - début 1994 a été reportée en raison de différentes contraintes.

2. En effet, conformément à l'approche programme, le PNUD et le Gouvernement avaient convenu d'une part de focaliser les activités de ce Vème Programme autour de quatre domaines d'intervention qui sont : le développement humain, l'environnement/développement, l'appui au secteur privé et le renforcement des capacités de gestion macro-économique. D'autre part, il a été retenu de généraliser la modalité d'exécution nationale pour la mise en oeuvre de l'ensemble du Vème Programme.

3. Malheureusement, le processus de formulation, approbation, signature des documents a enregistré de longs retards. De plus, les problèmes de procédures rencontrés dans le recrutement du personnel national et les longues négociations pour les réaménagements des composantes des programmes-cadres suite aux restrictions budgétaires ont aussi retardé le démarrage desdits programmes-cadres. C'est ainsi que les trois programmes qui ont finalement été mis en oeuvre à ce jour n'ont effectivement démarré qu'au cours du 2ème semestre de 1994, voir au début de l'année 1995.

4. Le contexte de tenue de la revue à mi-parcours est d'autant plus important qu'il coïncide avec la détermination du Conseil Exécutif d'imprimer aux activités du PNUD en général, l'objectif de promotion du Développement Humain Durable ; la revue permettra donc de prendre en considération cette préoccupation et de l'appliquer tant à l'analyse du programme qu'à ses recommandations pour l'avenir.

5. L'examen à mi-parcours du Vème Programme d'assistance du PNUD au Sénégal a pour objectif de faire le point sur l'état d'avancement de ce programme et de formuler des recommandations qui s'avèreraient nécessaires pour le cycle de programmation future. L'objet est donc de déterminer si le Programme correspond toujours aux priorités nationales et aux orientations du PNUD, de vérifier si les résultats escomptés sont obtenus, et d'appréhender les changements éventuels par rapport aux objectifs initiaux et leurs

causes. Il s'agira en outre d'évaluer l'impact du Programme sur le développement national du pays. L'examen permettra aussi de déterminer si les ressources disponibles sont judicieusement utilisées. C'est donc un instrument de gestion qui doit guider la mise en oeuvre du Programme, préparer les activités futures de suivi, et, éventuellement, définir les bases de l'orientation du futur programme de coopération PNUD/Sénégal au titre du VIème cycle ainsi que ses modalités d'exécution.

6. Cette Revue à mi-parcours est prévue en Juin/juillet 1995. Elle sera basée sur les documents suivants :

- . un rapport d'évaluation sur la coopération Gouvernement/PNUD au titre du Vème cycle
- . un document de synthèse conjoint Gouvernement/PNUD (joint issue paper) contenant un résumé de l'évaluation susmentionnée ainsi que des recommandations en vue a) d'améliorer l'impact du programme en cours, b) de définir les bases du futur programme de coopération Gouvernement/PNUD au titre du VIème cycle,
- . des documents d'analyses thématiques.

7. Le rapport d'évaluation devra soulever des questions de fond relatives au contenu du programme, notamment la conception des programmes-cadres et mettre en évidence les problèmes rencontrés en matière de modalités de mise en oeuvre sur exécution nationale. Le rapport analysera également les réorientations résultant des contraintes budgétaires, ainsi que les problèmes de coordination. Il devra en outre juger la pertinence du programme au regard des préoccupations du PNUD telles que définies dans les notes d'orientation concernant les revues à mi-parcours.

8. Les documents qui porteront sur des analyses sectorielles, auront pour rôle de faciliter l'évaluation du programme selon les quatre axes d'intervention (développement humain, environnement/développement, promotion du secteur privé, renforcement des capacités nationales de gestion économique) et de formuler des recommandations à la lumière des perspectives d'avenir.

II. MANDATS ET TACHES

9. Compte tenu de ce qui précède, la mission requise sera chargée de la rédaction des rapports énumérés ci-dessus au paragraphe 5 qui serviront de base à la Revue à mi-parcours du cinquième Programme de coopération PNUD/SENEGAL. Ces documents devront, outre l'analyse de la situation, formuler des recommandations visant à remédier à certaines insuffisances ou incohérences et à définir les bases d'une réorientation éventuelle de l'assistance du PNUD notamment pour mieux cibler le Développement Humain Durable dans le cadre de la préparation du VIème cycle de programmation.

10. Il s'agira donc pour les consultants pressentis :

- a) d'étudier la documentation relative au Vème Programme, aux procédures de mise en oeuvre, aux activités de suivi/évaluation et à la situation socio-économique d'ensemble ;
- b) de proposer éventuellement une orientation pour mener à bien la revue en tenant compte des nouvelles priorités du Gouvernement, des préoccupations financières du Bureau local et des instructions pertinentes du Conseil Exécutif du PNUD ;
- c) de rédiger les documents demandés.

I/ le rapport d'évaluation :

11. Ce document principal procédera à l'analyse de l'exécution du programme en relation avec le contexte socio-économique global du pays en s'articulant autour des points ci-après :

- a) Changements intervenus dans les objectifs et priorités nationales ainsi que dans la situation générale du pays

12. Le rapport doit mettre l'accent sur tous les faits nouveaux sur le plan économique et social et sur tout plan ou priorité de développement qui peut avoir changé depuis que le Programme a été formulé. Pour mener à bien une telle analyse, les consultants devront faire un plein usage de leur capacité d'analyse et d'interprétation des changements intervenus aux plan politique, économique et social.

13. En effet, depuis l'approbation du Vème Programme en 1992, l'économie sénégalaise a enregistré des faits majeurs dont la dévaluation du franc CFA qui est intervenue dans un contexte de décélération tendancielle de la croissance économique et de gestion difficile de la trésorerie. Face à cela, le Gouvernement a initié certains efforts dont la définition d'une stratégie économique 1994-2000 qui servira de base aux travaux de la prochaine réunion du Groupe Consultatif sur le Sénégal ainsi que des stratégies sectorielles telles que le Programme de lutte contre la Pauvreté. Aux facteurs influant sur la situation macro-économique, s'est ajoutée une forte restriction budgétaire du CIP (30%) qui a entraîné d'importants réaménagements des composantes des programmes cadres et des activités des projets. Le Conseil Exécutif du PNUD a par ailleurs, à partir de 1993, mis davantage l'accent sur la prise en compte du DHD dans les programmes de coopération. En quoi ces différents paramètres ont eu un impact sur le cours de l'exécution du Vème Programme et provoqué éventuellement un réaménagement ?

b) Etat d'avancement et pertinence du Programme

1. Etat d'avancement :

14. La mission d'évaluation devra vérifier si l'exécution du programme s'est déroulée conformément aux dispositions initialement approuvées par le Conseil Exécutif. Elle devra répondre aux questions telles que : Quelles sont les activités qui ont été ajoutées après le démarrage du Programme ? Sont-elles le prolongement des objectifs du programme initial ? Quelles sont les raisons qui ont justifié leur inclusion ? Quelles sont les activités qui ont été annulées et quelles sont les raisons qui ont motivé leur suppression ?

2. Pertinence :

15. Tenant compte des différents changements enregistrés, le document principal devra examiner la pertinence du programme par rapport à cette nouvelle situation et par rapport aux préoccupations et centres d'intérêts considérés comme prioritaires par le PNUD. Ainsi, les consultants devront identifier les projets et surtout les composantes des programmes-cadres qui restent conformes aux priorités nationales et orientations du PNUD notamment en matière de promotion du DHD. Ils devront également identifier les projets et/ou composantes de programme-cadres nécessitant de nouvelles orientations et faire des propositions de réaménagement.

c) Attention portée aux préoccupations et centres d'intérêt considérés comme prioritaires par le Conseil Exécutif du PNUD

16. Pour appréhender la pertinence du Programme par rapport aux orientations/instructions du Conseil Exécutif, la mission devra se pencher sur les points ci-après :

- i) quelle est la pertinence des programmes-cadres tels que conçus au regard de l'approche programme et quelles limitations résulteraient de l'inclusion de projets en cours dans les programmes-cadres
- ii) Quelle évaluation peut-on faire de l'utilisation des fonds SAT, SAT2, SAO ? importance et impact réel ?
- iii) Quelle appréciation peut-on avoir de l'état des capacités nationales à mettre en oeuvre le Vème Programme sur exécution nationale et quelles sont les mesures qui devraient être prises pour renforcer ces capacités ?

- iv) Quel est l'impact réel du Vème Programme sur le renforcement des capacités nationales en matière de formulation de stratégies, gestion de l'aide, évaluation des politiques et programmes ?
- v) Dans quelle mesure le Vème Programme prend-il en compte la nécessité de promotion du DHD ?
- vi) Quelles sont les dispositions prises pour assurer la pérennité des acquis des projets notamment dans le contexte d'arrêt du système projets et d'option pour les programmes-cadres ?

17. La mission devra s'assurer de la couverture par le programme de principaux centres d'intérêt du PNUD à savoir : l'environnement, l'approche genre, le DHD , CTPD, transfert de technologie.

18. En outre, le document d'évaluation devra aider à réfléchir sur l'adéquation entre le programme de pays et la stratégie économique du Gouvernement 1994-2000 qui sera soumise au Groupe Consultatif et devra faire des recommandations sur les options à prendre pour mener à bien la préparation de la Note de Stratégie Nationale pour le Sénégal à la lumière des conclusions de la RMP.

d) Efficacité et impact du programme :

19. Il faut en effet faire ressortir non seulement les apports financiers et techniques mais aussi et surtout leurs impacts sur les objectifs économiques et sociaux par domaine de concentration du programme.

20. L'impact probable de l'assistance du PNUD sur les groupes bénéficiaires et leur condition de vie doit être examinée chaque fois que possible. Le problème de la pérennité doit être au centre des préoccupations. De plus, outre l'évaluation des produits réalisés, il faut convenir durant la RMP de quelques indicateurs de base qui serviront à évaluer les progrès, ceci afin de faciliter l'évaluation finale de l'impact du programme.

e) Aspects opérationnels :

21. Il faut examiner les problèmes opérationnels rencontrés et consigner les solutions proposées. Par exemple :

- les problèmes de recrutement et gestion du personnel des programmes-cadres ;
- les difficultés de mise à disposition des obligations de la contrepartie notamment de locaux et leurs conséquences

- les difficultés de maîtrise des procédures du PNUD pour l'exécution nationale et les contradictions avec la réglementation nationale
- la question d'établissement des rapports d'audit
- les difficultés financières y compris les promesses de cost-sharing ou autres financements non tenues;
- le problème des circuits de communication et de fonctionnement des comités de pilotage etc...

22. L'analyse de ces aspects opérationnels doit aller au-delà d'une description des problèmes et offrir un aperçu des causes et actions correctives possibles.

f) Ressources à disposition du programme

23. L'évaluation des réalisations financières s'attachera à faire ressortir les mécanismes d'approbation qui ont conduit aux situations de surprogrammation ; l'impact de coupures imposées; les résultats en matière de cost-sharing etc...

24. Par ailleurs, les difficultés du Gouvernement en matière de gestion financière selon la modalité d'exécution nationale, y compris la question des rapports d'audit, devraient être analysées et des solutions proposées.

g) Modalités de la coopération technique :

25. Il faut évaluer les changements majeurs intervenus dans les types de coopération technique auxquels le programme fait appel (c'est à dire experts nationaux, consultants, formation, sous-traitance avec les ONGs, etc...) et leur efficacité.

h) Coordination de l'aide et mobilisation des ressources

1. Coordination de l'aide

26. Le PNUD a financé l'assistance à la coordination de l'aide par le développement d'outils d'aide à la gestion économique. A cet égard les projets : SEN/87/011 "PNAT", SEN/87/010 "Planification" et SEN/89/005 "Maîtrise des Flux d'Aide Extérieure" ont été créés et leurs activités se poursuivent actuellement dans le cadre du PC III de Gestion de l'Economie. L'assistance à la coordination de l'aide s'est faite également sur les ressources du Fonds PMA à travers le projet : SEN/87/027 "Coordination de l'Aide" et sur

fonds régionaux par le biais du projet : RAF/91/807 : "NATCAP/Sénégal". Le rapport des consultants devra analyser les points forts et les points faibles de ces interventions et leur validité. Le degré d'internalisation des outils d'aide à la gestion économique et à la coordination des aides développés à travers l'assistance susmentionnée devra être également analysé. Le cas échéant des propositions devront être faites pour améliorer leur utilisation ou substitution par d'autres mécanismes.

27. La mission devra répondre à des questions telles que : Quels sont les relations avec les autres programmes financés par des fonds régionaux, interrégionaux et globaux et les programmes des autres donateurs multilatéraux et bilatéraux, et les mesures à prendre pour promouvoir une coordination des aides plus efficace ? Comment opère le mécanisme de coordination des aides pour ce qui concerne l'Initiative de Développement Humain ?

2. Mobilisation des ressources

28. Le document doit tenir compte des initiatives du Gouvernement pour la mobilisation des ressources dans des cadres tels que la réunion du Groupe Consultatif et l'exercice NATCAP.

29. La mission devra faire des suggestions quant aux projets, composantes, programmes-cadres susceptibles d'intéresser des Bailleurs de Fonds ou faisant l'objet d'intervention de leur part ainsi que les stratégies de mobilisation de ressources impliquant au mieux le PNUD et le Gouvernement.

30. Le rapport d'évaluation tiendra compte des efforts déjà réalisés au niveau du bureau local dans le sens de la mobilisation des ressources : les évaluer, et faire des suggestions éventuelles pour améliorer l'efficacité.

31. II/ Le document conjoint Gouvernement/PNUD permettra de dégager des points de vue communs sur l'évaluation du Vème Programme et sur les recommandations relatives à la coopération à venir.

III/ Les documents thématiques :

32. Ils porteront sur les thèmes ci-après :

- Rôle du PNUD dans la stratégie de lutte contre la pauvreté au titre de la promotion du DHD
- Stratégie d'intervention du PNUD en matière d'environnement pour la durabilité du développement humain
- Promotion du secteur privé notamment l'assistance aux entreprises et à l'entrepreneuriat féminin.

III. ORGANISATION DE LA MISSION

Calendrier

33. La mission des consultants sera d'une durée d'un mois selon le calendrier en annexe. Elle se déroulera à Dakar, au niveau du Bureau du PNUD et des départements ministériels concernés. Toutefois, les consultants pourront envisager des visites sur le terrain en concertation avec le Bureau du PNUD et le Gouvernement.

34. Pour le briefing, une réunion de concertation au niveau du Bureau du Représentant Résident se tiendra dès l'arrivée de la mission et une autre réunion sera tenue avec la partie nationale.

35. Une séance de de-briefing sera organisée à la fin, avec la participation du Bureau du PNUD et du Gouvernement, pendant laquelle les ébauches des documents seront présentées par le Chef de mission.

Langue de travail et soumission des documents

36. Les ébauches du document principal et des documents thématiques en langue française devront être disponibles pour discussions avec la Direction du Bureau durant la 3ème semaine du mois de mai.

IV. COMPOSITION

37. L'équipe chargée de préparer les documents de la revue est composée d'un consultant international et de deux consultants nationaux. Le consultant international sera désigné comme chef d'équipe et directeur de recherche, responsable de la rédaction du rapport d'évaluation et du document conjoint Gouvernement/PNUD ; les consultants nationaux seront plus spécifiquement chargés des études thématiques avec l'assistance d'homologues nationaux désignés par le Gouvernement.

V. QUALIFICATIONS REQUISES

38. Le consultant international devra avoir le profil d'un macro-économiste avec des connaissances en matière de gestion et de sciences sociales.

39. Il devra en outre avoir une longue expérience professionnelle (8 - 10 ans) sur les questions de développement en particulier dans les évaluations de programmes et projets et avoir une bonne connaissance de la coopération du Système des Nations Unies et plus spécifiquement du PNUD. Une expérience antérieure au Sénégal est souhaitée.

40. Les consultants nationaux devront avoir également une formation de niveau d'études supérieures avec, pour l'un, un profil lui permettant d'appréhender les questions de gestion des ressources naturelles et d'environnement/développement et l'autre, les questions d'appui au secteur privé et de promotion des entreprises et de l'emploi.

41. Les homologues nationaux devront tous deux avoir une bonne expérience dans les services gouvernementaux chargés de la coopération technique et une bonne connaissance des organismes internationaux et de l'Organisation des Nations Unies, du PNUD en particulier. Ils pourraient émaner des deux départements concernés par les programmes-cadres II et I.B.

VI - DOCUMENTS DE BASE

- Document du Cinquième Programme
- Documents sur les missions de formulation des programmes-cadres
- Revues tripartites finales sélectionnées
- Rapports des sessions des comités de pilotages
- Minutes des réunions Gouvernement/PNUD sur le réaménagement du Programme
- Rapport de la mission d'audit
- Rapports d'évaluation en profondeur et de revues tripartites de projets pertinents du Programme
- Manuels des procédures NEX et rapport de Saly
- Directives pour les revues à mi-parcours
- Instructions du Siège sur la gestion du Programme par pays, la réduction des ressources programmées, l'approche-programme, l'exécution nationale, les nouveaux arrangements, les nouvelles orientations
- Programme de coopération technique
- Document de Stratégie Economique 1994-2000 et documents sectoriels préparés pour la réunion du Groupe Consultatif
- Programme de lutte contre la Pauvreté
- Rapport de la Banque Mondiale sur les conditions de vie
- Tous documents généraux et thématique sur la situation économique et/ou les stratégies nationales.

Dakar, le 20/04/1995